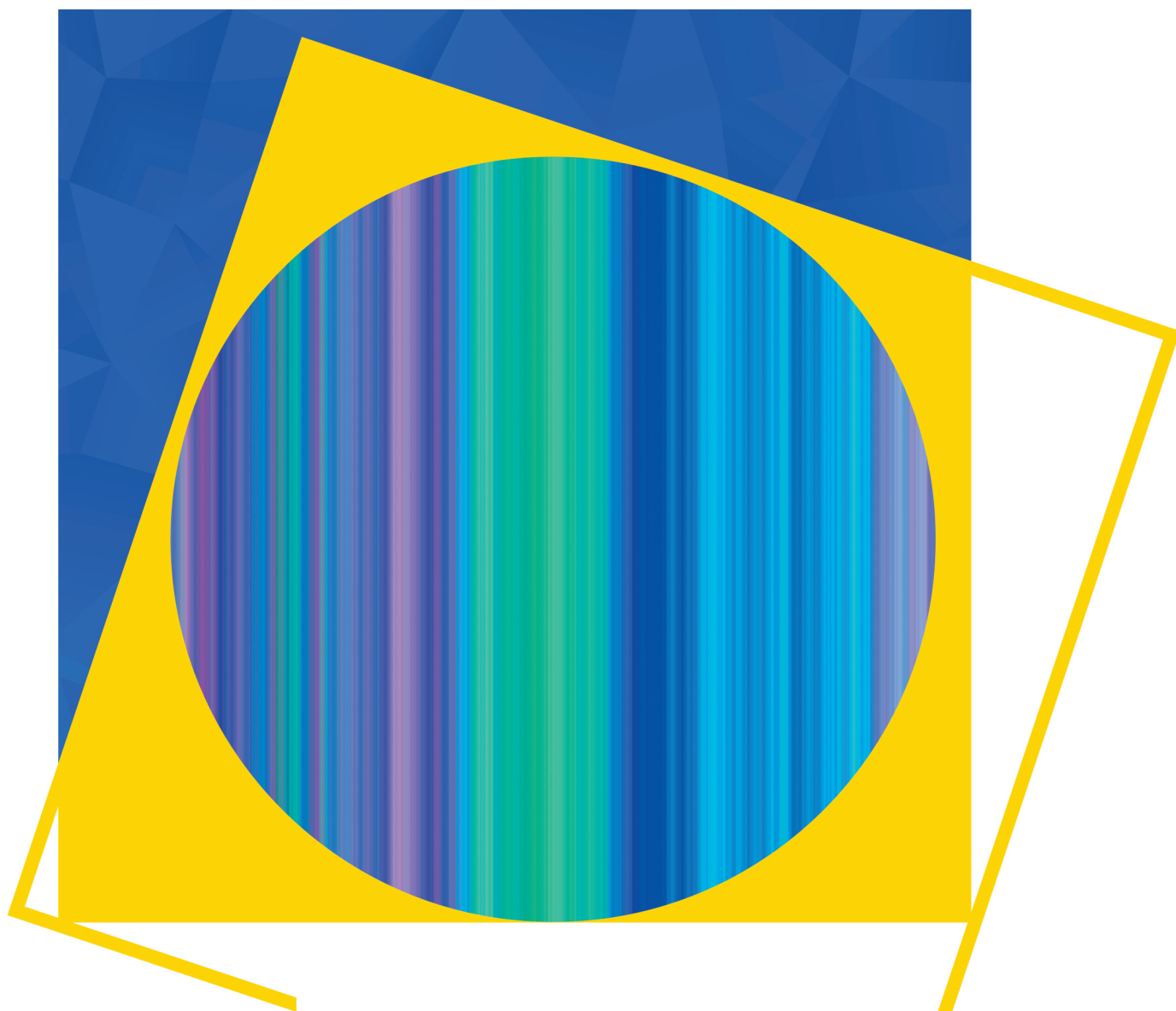




УКРАЇНА

Управління державними
інвестиціями звіт про
діагностичне оцінювання

Частина III Програми партнерства Європейської Комісії та Світового банку для Європи та Центральної Азії
Програмний Трастовий фонд Єдиного Донора (TF0473423) – Програма підтримки управління державними
фінансами України (EUR4PFM)

© 2022 Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Телефон: 202-473-1000
Інтернет: www.worldbank.org

Ця робота є продуктом співробітників Світового банку із залученням зовнішніх сторін. Результати, інтерпретації та висновки, висловлені в цій роботі, не обов'язково відображають точку зору Світового банку, його Ради виконавчих директорів або урядів, які вони представляють.

Ця публікація була профінансована Європейським Союзом. Її зміст є виключною відповідальністю авторів, і він не обов'язково відображає точку зору Європейського Союзу.

Світовий банк не гарантує точність, повноту або актуальність даних, включених до цієї роботи, і не несе відповідальності за будь-які помилки, пропуски або розбіжності в інформації, а також відповідальності щодо використання або невикористання викладеної інформації, методів, процесів або висновків. Кордони, кольори, позначення та інша інформація, зазначена на будь-якому зображенні у цій роботі, не має на увазі будь-якого судження з боку Світового банку щодо правового статусу будь-якої території або схвалення чи прийняття таких кордонів.

Ніщо у цьому документі не повинно бути витлумачено або розглядатися як обмеження або відмова від привілеїв та імунітетів Світового банку, всі з яких спеціально зарезервовані.

Права та дозволи

Представлений у цій роботі матеріал є об'єктом авторського права. Оскільки Світовий Банк заохочує поширення своїх знань, ця робота може бути відтворена у повному обсязі або частково у некомерційних цілях за умови зазначення повного авторства на цю роботу.

Будь-які питання щодо прав і ліцензій, включно з вторинними видавничими правами, слід направляти до відділу публікацій Світового банку, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Іконки створені Good Ware та Flat Icons Design від Flaticon на www.flaticon.com

Дизайн обкладинки: Кора Райхардт



ЗМІСТ

ПОДЯКА	4
АБРЕВІАТУРИ ТА СКОРОЧЕННЯ	5
ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД	6

ГЛАВА 1. ПЕРЕДУМОВИ ТА ПІДХІД ДО ОЦІНЮВАННЯ

13

1.1. Контекст оцінювання УДІ.....	13
1.2. Інформація про оцінювання та його цілі.....	16
1.3. Методологія оцінювання.....	17

ГЛАВА 2. ДЕРЖАВНІ ІНВЕСТИЦІЙНІ ВИДАТКИ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ КАРТУВАННЯ

19

2.1. Державні інвестиції в Україні	19
2.2. Інституційне картування	21

ГЛАВА 3. ОЦІНКА ЗА ПОКАЗНИКАМИ ФУНКЦІЙ УДІ

27

3.1. Детальна інформація про оцінювання

27

Функція УДІ 1. Стратегічне керівництво та скринінг

27

УДІ-1. Галузевий аналіз і планування

27

УДІ-2. Стратегічні плани та рекомендації щодо інвестицій, розробка проєктів та попередній скринінг

31

Функція УДІ 2. Формальна оцінка

36

УДІ-3. Офіційні процедури та методичні рекомендації щодо оцінки проєкту

36

УДІ-4. Спроможність здійснення оцінки проєктів

42

УДІ-5. Скринінг техніко-економічного обґрунтування

43

Функція УДІ 3. Аналіз оцінки

46

УДІ-6. Незалежний аналіз оцінки

46

Функція УДІ 4. Відбір та бюджетний процес

48

4.А. ПІДГОТОВКА БЮДЖЕТУ ТА ВІДБІР

48

УДІ-7. Відбір проєктів та підготовка бюджету

48

УДІ-8. Підготовка довгострокового бюджету

54

УДІ-9. Комплексний бюджет капітальних видатків

58

УДІ-10. Повнота інформації про бюджет капітальних видатків та рівень доступу громадськості/парламенту до такої інформації

60

4.В. ПОКАЗНИКИ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ

68

УДІ-11. Показники виконання бюджету розвитку і бюджету капітальних видатків: сукупні видатки в порівнянні зі скоригованим початковим бюджетом на основі зобов'язань

68

УДІ-12. Результати виконання бюджету в частині видатків на розвиток та капітальних видатків у порівнянні зі скоригованим початковим бюджетом на основі зобов'язань

70

УДІ-13. Відхилення у термінах виконання та вартості реалізованих проєктів

71

УДІ-14. Склад та моніторинг заборгованості за капітальними видатками

72

Функція УДІ 5. Реалізація

74

УДІ-15. Закупівлі

74

УДІ-16. Управління реалізацією проєктів

78

УДІ-17. Контроль, моніторинг і звітність: фізичні та фінансові віхи	81
УДІ-18. Передача результатів проєкту, реєстрація активів та аналіз після завершення проєкту	86
Функція УДІ 6. Коригування	89
УДІ-19. Коригування проєкту	89
Функція УДІ 7. Надання послуг	93
УДІ-20. Контроль, моніторинг та звітність: фінансові результати та показники надання послуг	93
УДІ-21. Надання послуг	98
Функція УДІ 8. Оцінка	99
УДІ-22. Сфера застосування і характер зовнішнього аудиту та оцінки за результатами і подальші дії	99
УДІ-23. Розгляд звітів зовнішнього аудиту в законодавчому органі	101
3.2. Резюме ефективності УДІ та рекомендації у розрізі функцій	104
ГЛАВА 4. УДІ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЗМІНИ КЛІМАТУ	117
4.1. Вступ	117
4.2. Методологічний підхід	118
4.3. Існуюча законодавча база	120
4.4. Інституційна база	120
4.5. Зміна клімату: оцінювання за функціями УДІ	121
4.6. Висновки та рекомендації	128
ГЛАВА 5. ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА	130
5.1. Вступне слово та поточна ситуація	132
5.2. Нормативно-правова база	134
5.3. Інституційні механізми	135
5.4. ДПП: оцінювання в розрізі показників	139

5.5 Рекомендації стосовно ДПП	147
-------------------------------------	-----

ГЛАВА 6. ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

6.1. Державні інвестиції та інституційне картування в Україні	148
6.2. Оцінювання державних підприємств	150

ГЛАВА 7. ВИСНОВКИ ТА СТРАТЕГІЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

7.1. Висновки та стратегічні рекомендації за результатами оцінювання	166
7.2. Додаткові обговорення та рекомендації УДІ для післявоєнної відбудови	173
7.3. Рекомендації, адаптовані до повоєнної ситуації	182

Додаток 1. Інструменти концептуальної основи оцінювання, що спрямовані на зміну клімату

Додаток 2. Узагальнена інформація про чинні закони, постанови і накази, що стосуються питань зміни клімату та управління ризиком катастроф

Додаток 3. Положення нормативно-правових актів, що регулюють потоки капітальних інвестицій

Додаток 4. Огляд балів за показниками УДІ 2021 р.

Додаток 5. Розрахунки для УДІ-12, 2018 р. (тис грн)

Додаток 6. Розрахунки для УДІ-12, 2019 р. (тис грн)

Додаток 7. Розрахунки для УДІ-12, 2020 р. (тис грн)

Додаток 8. Відхилення у часі завершення проєктів та відхилення у вартості завершених проєктів

Таблиці

Таблиця 1. Структура капітальних видатків державного сектору	20
Таблиця 2. Картування органів влади та ролей у системі УДІ України: центральний уряд	22
Таблиця 3. Державні інвестиційні видатки в розрізі процедур (млн грн)	25
Таблиця 4. Частка не-SSIP у загальних капітальних витратах портфеля поточних інвестицій	26
Таблиця 5. Дані щодо показників, наданих Держстатом	29
Таблиця 6. Використання результатів галузевого аналізу та планування для SSIP	30
Таблиця 7. Стратегічні документи ключових галузей	33
Таблиця 8. Основні етапи та строки, встановлені бюджетним календарем	51
Таблиця 9. Строки підготовки та розгляду бюджетних запитів	53
Таблиця 10. Прогнозні та затверджені видатки на 2019–2021 роки	56
Таблиця 11. Відповідність середньострокових прогнозів капітальних видатків, підготовлених у 2017, 2018 й 2019 роках, встановленим критеріям «належної практики»	57
Таблиця 12. Дотримання критеріїв оцінювання інформаційного вмісту бюджету	62
Таблиця 13. Дотримання критеріїв доступу громадськості до бюджетної інформації	65
Таблиця 14. Основні строки розгляду проекту закону про державний бюджет у ВРУ	67
Таблиця 15. Загальні планові та фактичні видатки розвитку ¹⁰⁶ (за винятком проєктів МФО) (млрд грн)	69

Таблиця 16. Відхилення фактичних видатків розвитку (за винятком проєктів МФО) та деяких інших категорій видатків від початкового бюджету	69
Таблиця 17. Видатки розвитку за проєктами, що фінансуються МФО: загальні планові та фактичні видатки (млрд грн)	70
Таблиця 18. Розмір заборгованості за капітальними видатками (млн грн)	73
Таблиця 19. Концептуальна основа оцінювання УДІ з урахуванням ЗК	119
Таблиця 20. Національні стратегічні документи з питань протидії ЗК	122
Таблиця 21. Приклади стратегічного обґрунтування для вибірки проєктів	123
Таблиця 22. Зміст методичних рекомендацій	124
Таблиця 23. Приклади змісту розділів про вплив на довкілля та про захист довкілля в проєктних пропозиціях	124
Таблиця 24. Приклади потенційних напрямків використання даних моніторингу	128
Таблиця 25. Концептуальна основа оцінювання УДІ та ДПП	131
Таблиця 26. Інституційний розподіл діяльності з ДПП в Україні – Центральний уряд	136
Таблиця 27. Огляд показника 5С	152
Таблиця 28. Огляд відповідальних органів і строків затвердження фінансових та інвестиційних планів великих ДП	154
Таблиця 29. Інституційні обов'язки стосовно капітальних вкладень ДП: центральний уряд	155
Таблиця 30. Пріоритети реформування УДІ	182

Рисунки

Рисунок 1. Рейтинг інституцій УДІ за кількістю балів у розрізі груп країн та структури	7
Рисунок 2. Валовий приріст основного капіталу (% від загальної суми)	20
Рисунок 3. Структура видатків зведеного бюджету (%)	20
Рисунок 4. Структура фактичних капітальних інвестицій і трансфертів у 2018–2020 роках	21
Рисунок 5. Схема практики підготовки та відбору проєктів в Україні	24

Рисунок 6. Капітальні вкладення ДП в розрізі джерел фінансування, млн грн	149
Рисунок 7. Капітальні вкладення в розрізі джерел фінансування з розбивкою за розміром ДП, млн грн	149
Рисунок 8. Державні гарантії, надані ДП, в розрізі галузей, млн грн	150
Рисунок 9. Процедури здійснення капітальних вкладень ДП, встановлені законодавством	155
Рисунок 10. Схема процесу затвердження фінансових та інвестиційних планів ДП	161



ПОДЯКА

Цей звіт підготувала команда Світового банку на підставі результатів Діагностичного оцінювання управління державними інвестиціями (УДІ) Урядом України. Оцінювання проводилось у межах Частини III Програми партнерства ЄС та Світового банку для Європи та Центральної Азії — Програма підтримки управління державними фінансами України — Компонент 2 «Цільовий фонд з реалізації заходів» (TF073423).

До складу команди Світового банку входили Ірина Щербина (старший спеціаліст з питань державного сектору; керівник команди), Наталія Мануїлова (старший спеціаліст з управління фінансами), Кім Хьунг (Jay-Hyung Kim) (радник), Іан Халвдан Росс Хоксворт (Ian Halvdan Ross Hawkesworth) (старший спеціаліст з питань управління), Дмитро Донець (спеціаліст із закупівель), Саймон Грум (Simon Groom), Едуардо Алдунате (Eduardo Aldunate), Мартін Дарсі (Martin Darcy), Ірина Запатрина, Інна Самчинська та Тетяна Тавлуй (консультанти). Вільям Ґаллахер (William Gallagher) (консультант) забезпечив професійне редагування звіту. Віталіна Вергелес і Дарія Гулей (асистентки програми) надавали місії організаційну та адміністративну підтримку.

Команда з оцінки вдячна за цінні рекомендації Деніелу Бойсу (Daniel Boisse) (керівнику практики, Світовий банк) і Арупу Банерджі (Arup Banerji) (директору у справах країни, ECSEE).

Рецензенти — Олександр Грибан (заступник Міністра економіки України), Єкатерина Яковлева (аташе, менеджер сектору управління державними фінансами, Європейська Служба Зовнішніх Справ (EEAS)), Олексій Балабушко (провідний спеціаліст з питань урядування, Світовий банк), Бернард Маєрс (Bernard Myers) (старший спеціаліст з питань управління державним сектором, Світовий банк) і Роналд Маєрс (Ronald Myers) (консультант з питань державних фінансів і урядування) — зробили своїми коментарями та зауваженнями великий внесок у забезпечення якості звіту.

Команда Світового банку хотіла б відзначити ефективну співпрацю та допомогу, отриману від Міністерству економіки України у координації цієї діяльності з боку України, зокрема, Юлії Скубак (директора Департаменту інвестицій), Інни Григоренко (заступника директора Департаменту інвестицій — начальника Управління державних інвестиційних проєктів), Павла Оніщенка (начальника відділу економічної стратегії Департаменту стратегічного планування та макроекономічного прогнозування), Оксани Росади (заступника начальника Управління державно-приватного партнерства Департаменту інвестицій), Ніко Гачечиладзе (керівника Агенції з питань підтримки державно-приватного партнерства), Тетяни Сінаєвої (заступника начальника Управління фінансового планування та аналізу суб'єктів державного сектору Департаменту з управління об'єктами державної власності). Команда вдячна усім залученим державним установам за їхню конструктивну співпрацю під час проведення оцінювання та доопрацювання звіту.



АБРЕВІАТУРИ ТА СКОРОЧЕННЯ

СВА	Аналіз витрат і вигід	М1 (СЛ)	Метод слабкої ланки
СС	Зміна клімату	М2 (УС)	Метод усереднення
СЕА	Аналіз ефективності витрат	МВА	Міністерства, відомства, агентства, що є головними розпорядниками коштів
SSIP	Відібрані державні інвестиційні проекти	Мінеко-логії	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України
UAH або грн	Українська гривня	Мінекономіки	Міністерство економіки України
БКУ	Бюджетний кодекс України	Мінінфра-структури	Міністерство інфраструктури України
ВА	Внутрішній аудит	Мінфін	Міністерство фінансів України
ВООЗ	Всесвітня організація охорони здоров'я	МФО	Міжнародна фінансова організація
ВРУ	Верховна Рада України	Не-SSIP	Державні інвестиційні проекти, включені до бюджету поза межами врегульованого процесу відбору
ДВФП	Державні видатки та фінансова підзвітність	ОВД	Оцінка впливу на довкілля
ДІАМ	Державна інспекція архітектури та містобудування	ПГ	Парникові гази
ДП	Державне підприємство	РПУ	Рахункова палата України
ДПП	Державно-приватне партнерство	СЕА	Стратегічна екологічна оцінка
ЄС	Європейський Союз	УДІ	Управління державними інвестиціями
ЗПЗ	Закон України «Про публічні закупівлі»	УДФ	Управління державними фінансами
ІПП	Ініціативні пропозиції проектів ДПП	ФР	Фінансовий рік
ІСЦ	Індекс споживчих цін		
КМУ	Кабінет Міністрів України		

Валюта та індикативні курс обміну

- * Національна валюта: українська гривня (UAH, ₴, грн)
- * 1 долар США = 26,33 грн станом на 31 жовтня 2021 року
- * 1 євро = 30,50 грн станом на 31 жовтня 2021 року

Фінансовий рік

- * 1 січня — 31 грудня



ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

1. Головна мета Діагностичного оцінювання управління державними інвестиціями (УДІ) 2021 року полягає у наданні Урядові України результатів об'єктивної діагностики показників УДІ на загальнодержавному рівні у порівнянні з передовою міжнародною практикою разом з рекомендаціями з удосконалення. У цьому звіті визначено основні сильні й слабкі сторони побудови та функціонування системи УДІ України й представлено комплекс практично корисних рекомендацій з усунення слабких місць у короткостроковій та довгостроковій перспективі. Оцінювання також визначає базовий рівень, відносно якого має вимірюватися успішність майбутніх реформ у сфері УДІ. Додатково до основного оцінювання було виконано окремі оцінювання УДІ стосовно врахування питань зміни клімату в УДІ, державно-приватного партнерства (ДПП) та державних підприємств (ДП).

2. Хоча оцінювання розпочалося у 2021 році, вплив російського вторгнення було враховано при формулюванні підсумкових рекомендацій. Оскільки, майже одразу після завершення базового оцінювання, російське вторгнення докорінно змінило контекст і спрямованість державних інвестицій, в окремому розділі були розглянуті важливі питання, що виникають на етапі післявоєнної відбудови.

3. Війна Росії проти України призвела до радикальних змін у масштабі та характері інвестиційних потреб, зміцнивши потребу у більш стійкій, але гнучкій системі УДІ, здатній дати відповідь на виклики відбудови. Безпосередня шкода, заподіяна інфраструктурі

України протягом війни, перевищує 110,4 млрд доларів США, причому мінімальні потреби у відновленні із заміною знищених активів сягають 188 млрд доларів США,¹ або 94% відсотки ВВП 2021 року. Одночасно зменшився й обсяг економічних ресурсів, доступних для фінансування відбудови: економіка країни, як очікується, скоротиться, за оцінками, на 35% у 2022 році залежно від тривалості та інтенсивності бойових дій.² Вимушене переміщення чималої кількості людей у межах країни додатково ускладнює планування державних інвестицій і визначення їхньої пріоритетності.

4. Повоєнна відбудова неминуче вносить нові виклики та загострює існуючі проблеми. З урахуванням цього, усунення недоліків УДІ довоєнного стану принесе велику користь. Більш ніж будь-коли, ефективна система управління державними інвестиціями буде необхідна для забезпечення того, щоб обмежені фінансові ресурси спрямовувалися на високоякісні, пріоритетні проекти, які потім будуть ефективно виконуватися. У надзвичайній ситуації, коли є спокуса зробити процедури реалізації проєктів менш суворими заради скорішого досягнення результатів, можливості для скоєння корупційних дій можуть виникнути дуже швидко. Ефективність матиме першочергове значення, оскільки після закінчення війни потрібно буде швидко відновити інфраструктуру.

5. Це оцінювання проводилося за останньою (2015 р.) методологією оцінювання УДІ Світового банку.³ Для оцінювання параметрів системи УДІ, ця методологія базується на тих самих принципах, що й ДВФП. Раніше було

¹ Оцінка Київської школи економіки, станом на початок серпня 2022 року. <https://kse.ua/about-the-school/news/direct-damage-caused-to-ukraine-s-infrastructure-during-the-war-has-reached-over-110-4-bln-minimum-recovery-needs-for-destroyed-assets-188-bln/>

² Оцінка Світового банку: <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/overview#3>

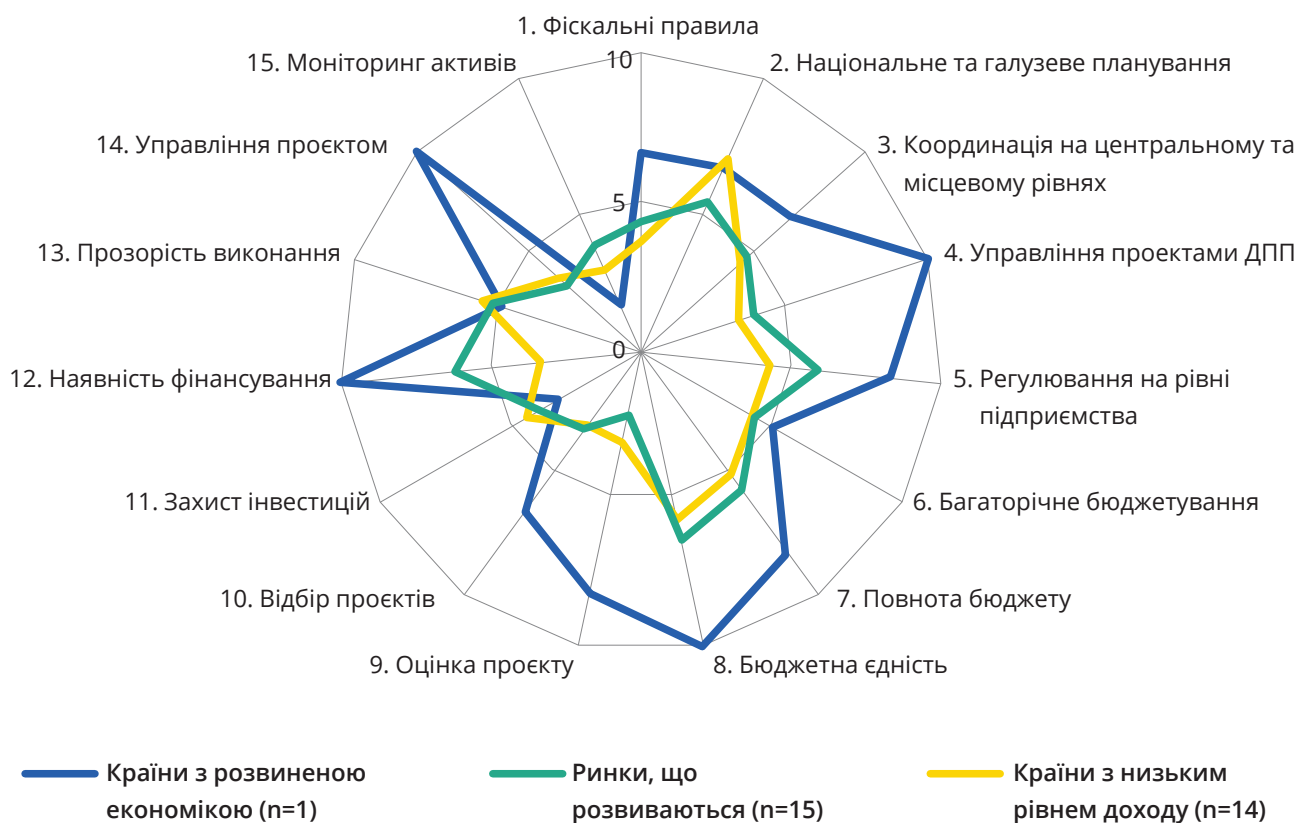
³ «A New PIM Diagnostic Indicator: Strengthening the PIM Component of the PEFA Framework», J. Kim, G. Glenday & N. Biletska, World Bank 2015

проведено два оцінювання системи УДІ України. Перше з них було проведене Світовим банком у 2012 році, а друге — МВФ у 2016 році.⁴ З огляду на методологічні розбіжності, результати трьох оцінок на пряму порівнювати неможливо. Оцінювання ЗК здійснювалося на основі двох інструментів: i) індикатора УДІ методології управління державними фінансами з урахуванням змін клімату (CRPFM-5) та ii) Параметру 5 (Питання 1-3) методології оцінювання управління інфраструктурою Світового банку (InfraGov). Під час огляду інвестицій, що здійснюються ДП, було розглянуто Показник 5с методології ОУДІ МВФ, а також показники системи УДІ Світового банку.

6. Україна досягла значного прогресу в удосконаленні системи УДІ з 2015 року, і рівень її ефективності є подібним до порівнюваних країн у всьому світі. Покращення системи

розпочалося у 2015 році із внесення змін до Бюджетного кодексу, які сприяли уточненню ролей та обов'язків основних учасників. У 2015 році Урядом також було ухвалено Постанову №571, яка встановила прозорі процедури оцінки та відбору, незалежної експертизи, регулярного моніторингу та коригування державних інвестиційних проектів. У 2016 році Мінекономіки затвердило основні процедури моніторингу державних інвестиційних проектів, а у 2017 році - методичні рекомендації щодо розробки державних інвестиційних проектів. Як видно з результатів аналізу МВФ, представлених на **Рисунку 1**, оцінка та відбір проектів незмінно залишаються найслабшими сферами УДІ серед більшості країн. Бюджетування на багаторічну перспективу також має низьку оцінку, тоді як національне та галузеве планування, як правило, є слабшим у країнах з економікою, що розвивається.

Рисунок 1. Рейтинг інституцій УДІ за кількістю балів у розрізі груп країн та структури



Джерело: Оцінка управління державними інвестиціями - огляд та оновлення даних, МВФ, 2018 р.

⁴ Оцінювання проводилось у 2016 році, але його результати було оприлюднено лише у 2019 році: Ukraine Public Investment Management Assessment: Technical Report, IMF, June 2016.

7. Державна стратегія реформування системи управління державними фінансами (УДФ) на 2022- 2025 роки передбачає посилення системи УДІ. Незважаючи на зазначені покращення, система управління державними інвестиціями в Україні все ще страждає від недоліків – вона залишається фрагментованою й має недостатню спроможність виконувати належну детальну перевірку; вона вразлива до корупції та їй бракує стратегічної орієнтації. Велика маса недофінансованих розпочатих проєктів є одним із симптомів цих проблем, що залишаються нерозв'язаними, а ще одним – значні відхилення завершених проєктів від вартості проєкту та графіку реалізації. План дій до Стратегії реформування системи УДІ включає конкретні кроки з реформування та показники ефективності, спрямовані на усунення недоліків системи УДІ.

8. Згідно з оцінкою, чіткі ролі та обов'язки у сфері управління державними інвестиціями існують, але інституційні механізми відкривають «обхідний шлях», який дозволяє інвестиціям, що фінансуються з державного бюджету, легітимно обходити процедури управління державними інвестиціями. Цей шлях пов'язаний з необов'язковістю процедур, спричиненою недоліками в термінології та її застосуванні. Термін «інвестиційний проєкт» міститься як у Бюджетному кодексі, так і в Законі України «Про інвестиційну діяльність», що дозволяє багатьом інвестиційним проєктам обходити встановлені процедури. Також, відсутня організація, що відігравала б роль «wartового вхідного контролю», запобігаючи фінансуванню проєктів, які не було оцінено позитивно. Існують різні потоки УДІ, кожен з яких має свої окремі процедури: 1) пряме бюджетне фінансування (державні капітальні вкладення); 2) підтримка з державного бюджету (державні гарантії, кредитування з бюджету); 3) державно-приватне партнерство (ДПП); 4) інвестиції корпоративного сектору (інвестиції за рахунок власних коштів державних підприємств). Ці механізми регулюються різними процедурами для різних видів фінансування (та навіть у їхніх межах) залежно від джерел фінансового забезпечення та характеру об'єкта інвестування.

9. Ключовою рекомендацією звіту є уніфікація процедур УДІ, включаючи термінологію, що застосовується в системі УДІ, та усунення обхідного шляху. Чітке визначення інвестиційного проєкту, є ключем до закриття обхідного шляху і воно має бути впроваджене в короткостроковій перспективі шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу. Одночасно з цим, Мінфін має бути уповноважений за допомогою Бюджетного кодексу виконувати функцію wartового, що дозволить йому зупиняти проєкти, які не пройшли оцінку, або не були належним чином відібрані, від включення до бюджету за ініціативою урядових структур та ВРУ. Окремий міжнародний досвід у забезпеченні єдиної точки входу для проєктів, що претендують на державну підтримку, проілюстровано у **Вставці 1**.

10. У поєднанні з фундаментальними заходами, такими як уніфікація процедур УДІ, Україна також може отримати користь із заходів, які відповідають на різні обмеження та терміновість, що з'являються при відбудові, такі як використання спрощених методів оцінки. У середньостроковому періоді вони могли б бути запроваджені для проєктів різних масштабів, щоб сприяти етапу відбудови інфраструктури. За відсутності повної економічної оцінки такі показники, як кількість осіб, які отримують вигоду від відновлення послуг, та витрати на одного користувача порівняно з іншими подібними проєктами (враховуючи, що в деяких віддалених районах вартість послуг буде вищою, та щільність населення, що обслуговується, буде нижчою) є корисними. Крім того, галузеві міністерства повинні нести відповідальність за представлення повних та узгоджених проєктів, які не передбачають дроблення більших проєктів з тим, щоб вони відповідали пороговому значенню вартості для застосування більш досконалих процедур та методів оцінки проєктів. Мінекономіки має бути наділене правом та зобов'язанням відхиляти «проєкти», які, очевидно, є частинами більших проєктів, щоб повернути їх міністерствам для належного об'єднання.

Чилі

Національна система державних інвестицій Чилі підкріплена відповідним законодавством і є єдиною точкою входу для проектів з метою отримання доступу до бюджетного фінансування. Починаючи з 1980-х років, всі державні органи - міністерства, регіональні органи влади, муніципалітети, державні компанії та публічні служби, які бажають здійснити інвестиційний проект або програму, повинні спочатку подати заявку на фінансування через систему державних інвестицій (стаття 196іс Закону 1.263 (Ley Orgánica de la Administración del Estado). У державному секторі можуть реалізовуватися лише ті ініціативи, які пройшли оцінку. Єдиними винятками (що використовуються дуже рідко) є лише оборонні проекти та

ініціативи Президента. У 2010 році систему було розширено на концесійні проекти, де інвестиції фінансує приватний сектор.

Хорватія

Закон Хорватії «Про державний бюджет» (стаття 45) визначає, що розпорядники державного бюджету можуть брати на себе зобов'язання за інвестиційними проектами лише після завершення експертної оцінки, а також оцінки доцільності та ефективності будь-якого такого інвестиційного проекту. Ці положення поширюються також на місцеві та регіональні органи влади. Відповідні методи оцінки та процедури прийняття рішень затверджуються розпорядженнями Уряду. Цей самий закон (стаття 124.10) дозволяє застосовувати фінансові санкції до юридичних осіб за порушення цих положень.

11. Необхідно запровадити уніфікований процес моніторингу реалізації всієї програми відбудови (незалежно від джерела фінансування). Без уніфікованого процесу фрагментарність моніторингу та непослідовний підхід до коригування та переоцінки інвестиційних проектів (які були визначені як проблемні під час оцінювання) посилюватимуться через прискорену підготовку проектів відбудови, що потенційно ґрунтується на відсутності повної інформації. Базовий огляд по результатах завершення всіх проектів відбудови та швидкий аналіз результатів центральними органами влади з метою врахування отриманих уроків у подальшій програмі відбудови дозволить вирішити ці проблеми та мінімізувати ризики. Уніфікований підхід до моніторингу та звітності в УДІ також спростить надання інформації партнерам України з розвитку.

12. Запровадження урядового «центру передового досвіду» може вирішити проблему недостатньої інституційної спроможності. Урядова функція УДІ значно недоукомплектована (у кількості та кваліфікації) на кожному етапі циклу УДІ – від підготовки до реалізації проектів. Підрозділ, у центрі системи державного уряду – «центр передового досвіду» міг би забезпечити додаткову спроможність галузевих міністерств з найбільшими потребами. Важливо зазначити, що роль цього органу полягає у підтримці успішної реалізації великих, складних та ризикованих проектів, у тому числі шляхом аутсорсингу необхідних навичок. Однак, з метою уникнення конфлікту інтересів, такий центр не може бути наділений правами відбору та / або фінансування державних інвестиційних проектів. Гарним прикладом створення центру передового досвіду з підготовки та реалізації проектів є Сполучене Королівство, де для цього було створено так зване Управління з питань інфраструктури та проектів (див. **Вставку 2**).

Управління з питань інфраструктури та проектів (УІП), яке знаходиться у спільному підпорядкуванні Кабінету Міністрів та Міністерства фінансів, відіграє важливу роль у підтримці успішної реалізації великих, складних та ризикових проектів. Управління не бере безпосередньої участі у реалізації проектів і не має повноважень щодо затвердження або прийняття рішень.

Основними функціями УІП є:

- * Підтримка системи моніторингу державного портфелю великих проектів, в тому числі:
 - ♦ підготовка щорічного звіту про хід реалізації близько 150 великих проектів;
 - ♦ управління системою попередження «traffic light» для забезпечення впевненості у результатах.
- * Створення та координація системи інтегрованих планів забезпечення та затвердження, що є механізмом оцінювання якості планування та реалізації проекту для підтримки прийняття рішень та

обґрунтування процедур затвердження, що здійснюються відповідними міністерствами та Міністерством фінансів.

- * Проведення та підтримка спеціальних перевірок ефективності реалізації проектів, викликаних проблемами в процесі їх реалізації, та передача питань, які не можуть бути вирішені, на вищий рівень влади (бухгалтерам та міністрам).
- * Співпраця з міністерствами з метою розбудови спроможності в управлінні проектами, включаючи створення Академії управління великими проектами.
- * Сприяння прозорості реалізації великих проектів через публічні інформаційні потоки.

Персонал УІП налічує близько 180 осіб, серед яких аналітики, радники з питань політики, фахівці в галузі комерції, фахівці з реалізації проектів, фахівці з проектного фінансування та стратегічні радники з питань реалізації проектів.

13. Для забезпечення стійкості інфраструктури буде важливо невідкладно зробити перші кроки в напрямку створення системи УДІ з урахуванням зміни клімату під час відбудови.

Це пов'язано з вагомою роллю інфраструктури в рамках наступних двох видів відносин: (i) зміна клімату → інфраструктура, оскільки державна інфраструктура все більше піддається ризику пошкодження внаслідок стихійних лих, пов'язаних з кліматом, і повинна проектуватися та експлуатуватися з урахуванням цих ризиків; (ii) інфраструктура → зміна клімату, оскільки викиди парникових газів (ПГ) генеруються безпосередньо під час будівництва та експлуатації об'єктів інфраструктури.

14. Хоча існуюча законодавча база включає деякі формальні елементи аспектів зміни клімату в УДІ, було б корисно зробити ці аспекти більш чіткими, запровадивши визначення в бюджеті видатків пов'язаних з ЗК, та посилити роль Міндовкілля. Законодавча база включає положення про державні інвестиції, які мають вплив на перемінні ЗК та викиди ПГ, хоча вони застосовуються лише після відбору проектів. ЗК повинна розглядатися на більш ранніх стадіях УДІ та враховувати і адаптувати майбутні небезпеки, спричинені зміною клімату. Національні стратегії або проекти повинні враховувати міжнародні зобов'язання України. Міндовкілля має надавати консультативну та

наглядову підтримку відповідним проектам, публікувати методичні рекомендації щодо врахування питань зміни клімату при розробці, оцінці та відборі проектів. Бюджетна система України має багато важливих елементів застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, які можуть бути корисними для захисту видатків на боротьбу зі зміною клімату. Визначення «видатків, пов'язаних зі зміною клімату» має бути включене до Бюджетного кодексу. Після внесення відповідних змін до законодавства, таке визначення стане для Уряду відправним пунктом для вдосконалення стратегічного планування з урахуванням ЗК та визначення й представлення заходів у сфері ЗК з обсягами витрат у бюджетах та звітах про їх виконання.

15. Управління проектами державно-приватного партнерства (ДПП) в ряді сфер поліпшилось у порівнянні з оцінкою УДІ 2012 року, зокрема, в частині нормативно-правової бази. За останні п'ять років відбулося значне покращення законодавчої бази щодо ДПП. Прийняття Законів України «Про концесію» та «Про державно-приватне партнерство», а також інших законодавчих актів покращило систему управління ДПП настільки, що тепер вона відповідає передовій міжнародній практиці.

16. Незважаючи на успішне вдосконалення законодавчої бази щодо ДПП, у середньостроковій перспективі необхідна краща гармонізація з Бюджетним кодексом та посилення прозорості. Серед інших удосконалень у Бюджетному кодексі слід уможливити реалізацію проектів ДПП, за принципом «платить уряд». Відсутність ДПП за принципом «платить уряд» серйозно обмежує можливості застосування цього поширеного підходу. Хоча пряме фінансування проектів ДПП за рахунок коштів державного бюджету дозволене, досі немає жодного прикладу фінансування Урядом такого проекту. Попри широкі вимоги законодавства щодо прозорості інформації про проекти ДПП (особливо про концесії) значного поширення набула проблема регулярного віднесення такої інформації до конфіденційної. Конфіденційність інформації суперечить передовій міжнародній практиці, яка передбачає конфіденційність лише чутливої

інформації комерційного характеру. Відсутність незалежного процесу оскарження для приватних партнерів, що беруть участь у закупівлях у сфері ДПП / концесій, також є стримуючим фактором.

17. Уряд має деталізовані наглядові функції над державними підприємствами (ДП), однак прозорість загального масштабу бюджетної підтримки інвестицій ДП, потребує подальшого вдосконалення. Рівень капітальних інвестицій ДП, що здійснюються за рахунок кредитування з бюджету та під державні гарантії, перевищив 20% сукупного обсягу державних капітальних видатків протягом оцінюваного періоду, але бюджетна звітність центрального уряду не містила інформації про цю підтримку. Оскільки ДП використовують для здійснення капітальних інвестицій різні джерела фінансування, в кожному випадку вони також слідує різним потокам фінансування, які не завжди передбачають застосування чітких правил і процедур. Залежно від відповідного інвестиційного фінансового потоку, залучення ДП державної підтримки на реалізацію своїх інвестиційних проектів регулюється дванадцятьма законодавчими актами. Складність цих механізмів тягне за собою правові колізії. Крім того, правова база не заважає йти «обхідним шляхом», за яким ДП можуть також одержати кошти з державного бюджету за бюджетною програмою на підставі запиту відповідного галузевого міністерства. Крім того, ДП не мають чітко визначених внутрішніх правил реалізації інвестиційних проектів за рахунок власних коштів, і лише чверть проектів капітальних інвестицій здійснюється згідно з чітко визначеними процедурами.

18. Головна загальна рекомендація високого рівня з удосконалення УДІ для ДП полягає в розробленні методичних рекомендацій щодо внутрішніх процедур управління інвестиціями у післявоєнний період. Навіть якщо інвестиційні проекти ДП виконуються в різних потоках за різними вимогами, відповідне ДП повинне мати повну картину ефективності здійснення ним своїх інвестицій у середньостроковій перспективі. Це може бути досягнуто завдяки уніфікованому підходу до всіх інвестиційних проектів ДП, що регулюватиме їх оцінку, відбір і включення до середньострокового інвестиційного плану.

19. Запровадження довгострокової національної стратегії інвестицій в інфраструктуру як частини регулярного державного стратегічного планування є життєво важливим для ефективності державних інвестицій. Реалізація такої стратегії має бути деталізована на середньострокову перспективу в рамках комплексного плану державних інвестиційних видатків. Обидва інструменти відіграють вирішальну роль у спрямуванні фінансових ресурсів на інвестиції у ті сфери, де створення або покращення публічних послуг є найбільш нагальною потребою, з одночасним врахуванням питань галузевого розвитку. У післявоєнних умовах національна стратегія відбудови може з часом перетворитися на національну стратегію інвестицій в інфраструктуру. Необхідно запровадити реалістичне середньострокове планування видатків на державні інвестиції, що охоплюватиме всі потоки державних інвестицій, які передбачають бюджетні кошти або іншу державну підтримку (наприклад, державні гарантії за кредитами та підтримку ДПП у будь-якій формі).

20. Існуючі бази даних створені для різних цілей та для різних типів проектів, що робить обмін інформацією в системі управління державними інвестиціями фрагментарним, а це, в свою чергу, негативно впливає на прозорість та управління портфелем проектів. Не існує єдиної бази даних, яка б містила вичерпну інформацію про всі державні інвестиції на різних стадіях проектного циклу. Неможливо відстежувати окремі проекти протягом проектного циклу за допомогою єдиного джерела інформації, а також отримати повне уявлення про загальну кількість проектів (та їх вартість) на різних етапах проектного циклу. Цей факт ускладнює розуміння ходу реалізації окремих проектів та отримання комплексного уявлення про стан проектного портфелю та виконання портфелю розпочатих проектів.

21. Інтегрована інформаційна система управління державними інвестиціями (PIMIS) дозволить покращити обмін інформацією протягом усього проектного циклу і має бути розроблена в середньостроковій перспективі. PIMIS повинна охоплювати всі бізнес-процеси (етапи УДІ) та всі інвестиційні потоки. Для контролю за ініціюванням та рухом проектів на етапах їх розробки, оцінки та затвердження важливо, щоб всі ключові характеристики проектів, а також стан їх розробки та затвердження були внесені до системи.

22. Комплексний набір рекомендацій наведено у **Розділі 3.2 Глави 3, Главах 4-7**, а також у **Таблиці 30**. Таблиця дає корисну розбивку між короткостроковими/післявоєнними пріоритетами і тими, для реалізації яких може знадобитися більше часу.

ПЕРЕДУМОВИ ТА ПІДХІД ДО ОЦІНЮВАННЯ

1.1. Контекст оцінювання УДІ

23. Попри те, що ситуація змінюється, управління державними інвестиціями (УДІ) досі визнається як один із найслабкіших аспектів управління державними фінансами в Україні. УДІ характеризується високим рівнем дискреційних можливостей на різних етапах циклу УДІ. Неефективність системи УДІ та слабкість концептуальної основи урядування збільшують вартість будівництва в Україні майже до рівнів ЄС і США⁵ попри нижчу вартість робочої сили. Ці проблеми загострюються внаслідок величезних

потреб України в державних інвестиціях: за довоєнними оцінками — 100 млрд доларів США та більше на період до 2030 року.⁶

24. Понад те, війна справила й досі справляє величезний руйнівний вплив на інфраструктуру. Попри те, що оцінювання не охоплює 2022 рік, ситуація, що склалась, підкреслює важливість удосконалення УДІ, причому чимало висновків залишаються актуальними — див. додаткову главу «УДІ для післявоєнної відбудови». За даними звіту «Швидка оцінка пошкоджень і потреб в Україні — серпень 2022 року»⁷ прямі пошкодження станом на 1 червня 2022 року перевищили 97 млрд доларів США, причому найбільших пошкоджень зазнали

⁵ Будівництво 1 км автомобільної дороги в Україні коштує близько 90 млн гривень (3,2 млн доларів США). За даними ARTBA (Американської асоціації будівельників доріг і транспортних споруд) будівництво 1-мильної (приблизно 1,6 км) ділянки нової автомобільної дороги з двома смугами руху коштує 2–3 млн доларів США в сільській місцевості та 3–5 млн доларів США в містах; будівництво дороги з чотирма смугами руху обходиться в 4–6 млн доларів США за 1 миллю на селі та від 8 до 10 млн доларів США за миллю в містах.
https://economy.24tv.ua/vartist-ukrayinskih-dorig-2020-chomu-novini-ekonomiki-ukrayini_n1477613

⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>

⁷ Цей звіт був підготовлений спільно Світовим банком, Урядом України та Європейською Комісією: https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/09/09/ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-estimated-349-billion?fbclid=IwAR0IXweVnvhcebi0kiIAI6NN_nccxSXql0u5MDT7rDt5arg0OobWtyigNKc

житлово-комунальне господарство, транспорт, торгівля і промисловість. Потреби щодо відбудови та відновлення станом на 1 червня становлять за оцінками близько 349 млрд доларів США, що перевищує ВВП України у 2021 році в 1,6 раза. У ці потреби інтегровані важливі кроки, спрямовані на те, щоб стати сучасною, низьковуглецевою, стійкою до стихійних лих та клімату, а також інклюзивною країною, яка більшою мірою відповідає стандартам Європейського Союзу. Потреби у фінансуванні Національного плану відбудови знищеної інфраструктури та відродження економіки після війни з Росією становлять, за оцінками Уряду, 750 млрд доларів США.⁸

25. До 2015 року були відсутні механізми прозорого та ефективного управління державними інвестиціями. Основні принципи та критерії розподілу державних коштів між інвестиційними проектами визначено не було. Унаслідок цього кошти державного бюджету виділялися на інвестиційні проекти без оцінки

їх доцільності чи достатнього обґрунтування. Проекти для фінансування з державного бюджету відбирались на підставі окремих домовленостей, що робило систему УДІ неефективною та непрозорою.

26. Згідно з рекомендаціями Світового банку Україна реалізувала протягом 2014-2016 років серію реформ УДІ, розпочавши реформування з внесення змін до Бюджетного кодексу, які роз'яснили завдання та обов'язки основних суб'єктів процесу. У 2015 році Уряд затвердив Постанову №571,⁹ якою було запроваджено прозорі процедури оцінки та відбору державних інвестиційних проектів. Провідним органом, що відповідає за управління державними інвестиціями, у цій Постанові було визначено Міністерство економіки України (Мінекономіки). У 2016 році Мінекономіки розробило базові процедури моніторингу державних інвестиційних проектів. Ключові реформи, здійснені в цей період, описано у **Вставці 3**.

Реформування УДІ у 2014–2016 роках

ВСТАВКА 3

У 2014-2016 роках було реалізовано такі найважливіші реформи:

- а. У грудні 2014 року Верховна Рада України внесла зміни і доповнення до Бюджетного кодексу України, якими було визначено завдання та обов'язки основних суб'єктів УДІ, інтегровано УДІ в бюджетний процес, запроваджено прозорий відбір проектів і забезпечено сталий характер фінансування.
- б. Постанова №571 покроково визначила настанови з розробки державних інвестиційних проектів, їх оцінки та відбору на основі визначених критеріїв.

- с. Було прийнято методику аналізу витрат і вигід з використанням соціальної норми дисконтування. Мінекономіки застосовувало цю методику до окремих проектів.
- д. Було сформовано Міжвідомчу комісію з питань державних інвестиційних проектів, до складу якої ввійшли ключові міністри та члени Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. Комісія відбирає проекти та визначає відповідні бюджетні асигнування на їх реалізацію, починаючи з Державного бюджету України на 2016 рік.
- е. Було запроваджено обов'язковість публікації концепцій проектів, результатів відбору проектів і планових бюджетних асигнувань на веб-сайті Мінекономіки.

⁸ Слайд №8: https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c166751fcf41105380a733_NRC%20Ukraine%27s%20Recovery%20Plan%20blueprint_ENG.pdf

⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 року №571

27. **Попри вдосконалення, реалізовані у 2014-2016 роках система УДІ залишається фрагментованою, не маючи стратегічної орієнтації та будучи сприятливою для корупції.** Основні проблеми виникають на етапі здійснення закупівель, причому у 2021 році було здійснено величезну кількість спроб виключити закупівлі зі сфери проведення конкурентних торгів; до проблем належать також слабкість обліку державних активів, звітування про них та їх моніторингу (див. **Вставку 4**). До сфер, де зберігається слабкість, належать пріоритезація стратегічних проєктів, відбір на основі критеріїв, база даних проєктів, управління інвестиційним

портфелем і систематичний моніторинг інвестиційних проєктів за етапами їх реалізації. Відсутність формалізованих критеріїв механізмів управління проєктами та кадрів професійних менеджерів масштабних проєктів у державних органах, а також сумнівна незалежність експертизи є чинниками, що роблять стан УДІ проблематичним.

28. **У відповідь на виклики, що існували далі, урядові Стратегії розвитку системи управління державними фінансами (УДФ) на 2017-2020 роки та 2022-2025 роки передбачали подальше зміцнення системи УДІ.** Найважливішими

Висновки з Індексу сприйняття корупції за 2021 рік¹⁰

У Звіті про Індекс сприйняття корупції за 2021 рік Україна набрала 32 бали зі 100 можливих. Оцінка знизилась на один бал у порівнянні з попереднім роком; Україна посіла 122-ге місце серед 180 країн. Такий самий бал має Есватіні (колишній Свaziленд). На один бал Україну випереджають Замбія, Непал, Єгипет, Філіппіни та Алжир.

Серед основних рекомендацій для України було запровадження прозорого та підзвітного управління державним майном і гарантування подальшого розвитку сектору закупівель.

У 2021 році та на початку 2022 року робилось набагато більше спроб застосування неконкурентних процедур закупівель. Наприклад, Верховна Рада України:

- * дозволила закупівлю всього необхідного для святкування Дня Конституції та Дня Незалежності, в тому числі медичного обладнання, в межах державного інвестиційного проєкту «Будівництво сучасного медично-діагностичного

комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні „Охматдит“»¹¹ за переговорною процедурою;

- * виключила будівництво Великої кільцевої дороги навколо Києва з-під дії Закону України «Про публічні закупівлі»;¹²
- * дозволила здійснювати закупівлю робіт з будівництва Дністровської ГАЕС і ремонту газокompресорних станцій за переговорною процедурою.¹³

За даними Фонду державного майна України (ФДМУ) в Україні станом на 1 липня 2021 року було зареєстровано понад 1 млн об'єктів державної власності. Утім забезпечено доступ лише до інформації про активи, що підлягають приватизації чи оренді. У зв'язку з цим необхідно вдосконалювати облік державного майна та доступ до інформації. Станом на кінець 2021 року розроблялися зміни до законодавства та новий реєстр, що свідчить про певний поступ.

¹⁰ <https://ti-ukraine.org/en/research/corruption-perceptions-index-2021/>

¹¹ Постанова від 14 липня 2021 року №712

¹² Закон №1530 від 3 червня 2021 року.

¹³ Закон №2009 від 26 січня 2022 року.

заходами, які досі не реалізовано, є 1) впровадження середньострокового плану здійснення пріоритетних державних інвестицій; 2) розвиток спроможностей галузевих міністерств з управління інвестиційними проєктами включно з виконанням аналізу витрат і вигід; 3) консолідація та аналіз базових даних про інвестиційні та операційні витрати за даними недавніх репрезентативних проєктів; 4) впровадження централізованої системи моніторингу великомасштабних державних інвестиційних проєктів і 5) розвиток комплексних рекомендацій з управління інвестиційними проєктами, що фінансуються з місцевих бюджетів.

29. Спроможність виконувати техніко-економічні обґрунтування проєктів поліпшується, але досі залишається недостатньою. Ініціатори проєктів часто не виділяють достатнього часу на здійснення фінансових процедур і процедур закупівель, а також не враховують інші обставини, що можуть завадити вчасній та успішній реалізації проєкту. Виплати за проєктами зазвичай є нижчими за заплановані на бюджетний рік. Через брак фінансування ініціатори проєктів часто розробляють техніко-економічні обґрунтування самостійно, що має певні наслідки для якості, хоча в цілому якість обґрунтувань зростає. Згідно з річним звітом Мінекономіки поліпшується якість інвестиційних проєктів, допущених Мінекономіки до процедури відбору, що вказує на позитивний ефект засвоєння необхідних знань: у 2020 році було відхилено 15,1%, тоді як у 2017 році — 27,5%.

30. Портфель поточних державних інвестиційних проєктів послідовно перевищує фінансову спроможність країни, наслідком чого є нагромадження припинених, незавершених проєктів. Оціночний обсяг потреб у фінансуванні для завершення державних інвестиційних проєктів, відібраних на 2021 рік,¹⁴ сягнув 79,2 млрд гривень, тоді як відповідні видатки, передбачені бюджетом на 2021 рік, становили 4 млрд гривень або 5,1% від потреби. Це означає, що на завершення цих

проєктів у такому темпі потрібно 20 років. Попри загальне усвідомлення необхідності оптимізації портфеля державних інвестицій, загальна кількість незавершених державних інвестиційних проєктів і обсяг відповідних витрат досі залишаються не з'ясованими повною мірою. Брак інституційної спроможності з управління активами додатково загострює всі наявні проблеми з інвестиційним портфелем.

1.2. Інформація про оцінювання та його цілі

31. Оцінювання системи УДІ України проводиться на прохання Міністерства економіки України. Це оцінювання було проведене в період з липня 2021 року по травень 2022 року командою Світового банку в тісній співпраці з партнерами з Мінекономіки. Мета цього оцінювання полягає в поліпшенні адресності державних інвестицій відповідно до стратегічних пріоритетів урядової політики.

32. Ось основні завдання поточного оцінювання УДІ:

- * надати Урядові України результати об'єктивної та актуальної діагностики показників УДІ на загальнодержавному рівні в порівнянні з передовою міжнародною практикою;
- * провести моніторинг результатів, досягнутих завдяки недавньому реформуванню УДІ;
- * визначити короткострокові та довгострокові пріоритети для подальшого реформування УДІ для визначення на їх основі оновленої стратегії реформування системи УДФ на 2021–2024 роки з урахуванням масштабної шкоди, заподіяної інфраструктурі російським вторгненням;
- * установити базисний рівень, по відношенню до якого має вимірюватися успішність нових реформ.

¹⁴ У порядку, встановленому Постановою №571.

1.3. Методологія оцінювання

Основне оцінювання

33. **Раніше вже було проведено два оцінювання системи управління державними інвестиціями (УДІ) України.** Перше з них було проведене Світовим банком у 2012 році, а друге — МВФ у 2016 році.¹⁵ Оцінювання, проведене у 2012 році, спиралось на модель методології ДВФП Світового банку, а в оцінюванні 2016 року застосовувалась система Оцінювання управління державними інвестиціями (ОУДІ) МВФ 2015 року.

34. **Поточне оцінювання проводилося за останньою (2015 р.) методологією оцінювання УДІ¹⁶ Світового банку, яка є вдосконаленою версією концептуальної основи 2012 року.** Нова методологія, що складається з 23 показників, об'єднаних у вісім «обов'язкових» функцій УДІ,¹⁷ є інструментом, схожим на ДВФП, в якому реалізовано структуровану об'єктивність ДВФП в застосуванні до УДІ. Результатом застосування методології 2015 року є втрата можливості безпосереднього порівняння з показниками 2012 року, але порівняння на рівні восьми «обов'язкових» функцій досі залишається можливим. Нова методологія допомагає виявляти прогалини в поточній системі краще, ніж попередня, а тому допомагає розробляти детальну програму реформування. Вона також забезпечує створення надійної основи для бенчмаркінгу подальшого поступу. Поточне оцінювання виконане станом на 31 жовтня 2021 року.

35. **Подібно до ДВФП методологія оцінювання УДІ Світового банку є доказовою та спирається на поєднання оцінок за різними параметрами показника для визначення загального балу.** Як і в ДВФП, параметри оцінюються за шкалою від А до D, а наслідком

відсутності доказів є найнижча оцінка — «D». Рейтинги за параметрами узагальнюються за одним із двох методів оцінювання ДВФП: або за методом слабкої ланки (M1), або за методом усереднення (M2).¹⁸ Параметри окремих показників можуть оцінювати або побудову інституцій/системи — тобто характеристики *де-юре*, або ефективність застосування цієї побудови — тобто характеристики *де-факто*. Через те, що наявні ресурси не давали змоги оцінити всю сукупність проєктів, для визначення деяких показників було проведено вибірку інформації про конкретні проєкти у трьох галузях: охорони здоров'я, енергетики і екології. Кінцевим результатом оцінювання є звіт про ефективність, що містить короткий огляд показників УДІ та рекомендації в розрізі функцій (**розділ 3.2 Глави 3**). Також представлено стратегічні рекомендації щодо УДІ (див. **Главу 7**) і рекомендації за трьома додатковими оцінками та УДІ повоєнного відновлення (це додатково пояснюється в наступному розділі).

36. **Оцінку ускладнює наявність «обхідного шляху» (див. Рисунок 5), що дає змогу обходити процеси підготовки, відбору та моніторингу проєктів, передбачені Постановою №571 і відповідними настановами.** Те, що термін «інвестиційний проєкт» визначено як у Бюджетному кодексі України, так і в Законі України «Про інвестиційну діяльність», ніяк не завадило схваленню багатьох інвестиційних проєктів в обхід установленого порядку. Під час оцінювання застосовується той принцип, що параметри ефективності застосовуються до всієї сукупності проєктів, тоді як інституційні параметри — лише до якості побудови системи (навіть якщо вони не застосовуються всеосяжно). Цей підхід забезпечує визнання належної побудови системи, навіть якщо вона не застосовується скрізь рівною мірою. Пов'язану важливість обхідного шляху з точки зору частки річних інвестиційних видатків і частки вартості портфеля поточних проєктів роз'яснено в **розділі 2.2 «Інституційне картування»**.

¹⁵ Оцінювання проводилось у 2016 році, але його результати було оприлюднено лише у 2019 році: Ukraine Public Investment Management Assessment: Technical Report, IMF, June 2016.

¹⁶ «A New PIM Diagnostic Indicator: Strengthening the PIM Component of the PEFA Framework», J. Kim, G. Glenday & N. Biletska, World Bank 2015

¹⁷ Глава 2, «Power of Public Investment Management, Transforming Resources into Assets for Growth», A. Rajaram, et al., World Bank, 2014

¹⁸ Метод слабкої ланки передбачає використання параметру з найнижчим балом («слабкої ланки») як основи для визначення балу за показником у цілому. Знак «+» додається, якщо оцінка з рештою параметрів є вищою. Метод усереднення передбачає визначення балу за показником шляхом усереднення балів за усіма параметрами. Для усереднення використовуються такі самі таблиці, що й для ДВФП.

Додаткові оцінки: зміна клімату, ДПП та ДП

37. **Додаткові оцінювання було проведено для доповнення методології оцінювання 2015 року у важливих сферах врахування зміни клімату, здійснення інвестицій шляхом державно-приватного партнерства та державними підприємствами.** Методологія оцінювання не передбачає оцінювання управління інвестиціями ДП, а також не враховує обсягу інтеграції зміни клімату в системі УДІ. Ці питання оцінювались якісно та є предметами окремих розділів звіту. Так само окремо проводилося оцінювання ДПП, що віддзеркалює особливі інституційні механізми функціонування ДПП в Україні.

38. **Критичної ваги для УДІ набуло питання зміни клімату, а саме розгляд позитивних і негативних наслідків проєкту для клімату та визначення оптимальної адаптації проєкту до зміни клімату.** Проєкти самі впливають на зміну клімату і, у свою чергу, перебувають під її впливом. Методологія оцінювання орієнтувалась на застосування двох інструментів, побудованих навколо питань зміни клімату: 1) показник УДІ (CRPFM-5) Методології управління державними фінансами з урахуванням питань клімату (див. інструмент I у **Додатку 1**) і 2) параметр 5 (питання 1–3) методології оцінювання управління інфраструктурою (InfraGov) Світового банку (див. інструмент II у **Додатку 1**). Як показано в **Додатку 1**, CRPFM-5 чіткіше узгоджений з окремими показниками методології оцінювання УДІ 2015 року Світового банку, ніж InfraGov, але корисну інформацію дали обидва інструменти. Питання зміни клімату оцінювались на якісній основі, тобто без формального визначення балів.¹⁹

39. **Оцінювання механізмів управління державними інвестиціями шляхом державно-приватного партнерства (ДПП) проводилось окремо від основного оцінювання.** Попри те, що ДПП є лише ще одним механізмом реалізації та фінансування державних інвестиційних проєктів,

особливе місце, яке вони посідають у системі УДІ України, вимагає особливого ставлення до них. ДПП оцінювалося на основі результативності відносно восьми «обов'язкових» функцій. Усі оцінювання представлені у якісних аспектах.

40. **Якість інвестицій державних підприємств є для України важливим слабким місцем, і цю проблему потрібно було врахувати під час оцінювання.** Для врахування інвестицій ДП під час оцінювання було вирішено застосувати показник 5С методології ОУДІ МВФ поряд з показниками методології 2015 року Світового банку. Це уможливило більш глобальне оцінювання структури управління державними підприємствами з використанням питань типу: «Чи здійснює уряд нагляд за інвестиційними планами державних підприємств та моніторинг їхньої фінансової діяльності?». Під час оцінювання розглядаються інвестиційні плани ДП та їх реалізація в розрізі всіх джерел фінансового забезпечення, включаючи як бюджетне фінансування в межах звичайного циклу УДІ, так і фінансування за рахунок позик і власних коштів ДП.

Додаткові обговорення та рекомендації УДІ для післявоєнної відбудови

41. **Війна справляє значний вплив на функціонування та подальший розвиток системи УДІ.** Попри те, що ситуація після війни не є предметом основного оцінювання, в додаткових обговореннях і рекомендаціях описано важливі питання, що впливають із нової ситуації. У додатковому розділі розглянуто рекомендації основної оцінки УДІ та зазначено, які з них важливо буде врахувати в системі УДІ для післявоєнної відбудови, а які рекомендації можуть бути реалізовані для задоволення післявоєнних потреб. У зазначеному розділі висвітлено всі вісім функцій УДІ.

¹⁹ Бальна оцінка на цьому етапі не вважається доцільною з огляду на новизну питань клімату у ДВФП та рівень уваги до зміни клімату в УДІ у цілому.

ГЛАВА 2

ДЕРЖАВНІ ІНВЕСТИЦІЙНІ ВИДАТКИ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ КАРТУВАННЯ

2.1. Державні інвестиції в Україні

42. Протягом періоду, що оцінювався, загальний обсяг інвестицій в економіку за міжнародними стандартами був низьким і в ньому домінували приватні інвестиції. У 2018 та 2019 роках загальний обсяг інвестицій (валовий приріст основного капіталу) становив 17,6% ВВП, знизившись у 2020 році до 13%. Падіння у 2020 році можна пояснити економічним спадом, що був викликаний пандемією COVID, і зниженням довіри з боку інвесторів. Протягом періоду, що оцінюється, важливість державних інвестицій зростала щороку: від 12,7% загального обсягу інвестицій у 2018 році до 19,1% у 2020 році (див. **Рисунок 2**). І хоча у 2020 році знизилась як державні, так і приватні інвестиції, державні знизилися меншою мірою, ніж приватні, що й пояснює значне збільшення їхньої частки. Для порівняння, частка валового приросту основного капіталу у ВВП 2020 року становила 17%

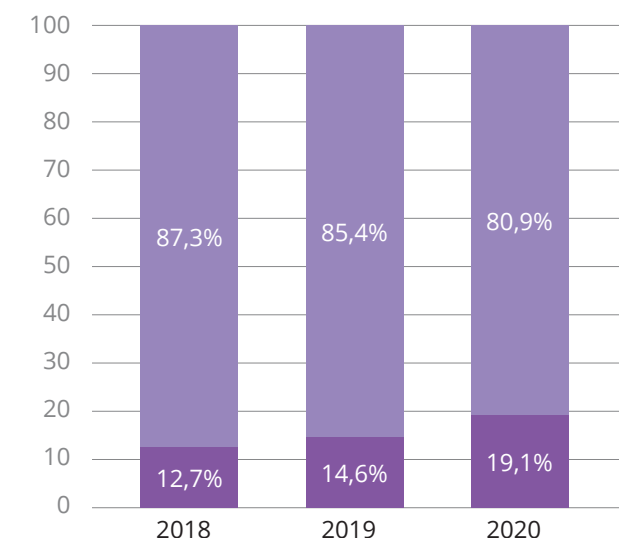
у Польщі, 18% у Болгарії, 22% в Литві, 25% у Грузії, 25% у Румунії, 26% у Молдові та 31% у Естонії.²⁰

43. На капітальні видатки припадає відносно невелика частка сукупних загальних державних видатків, і у 2020 році вона знизилась. У загальних державних видатках домінують поточні видатки, і у 2018 та 2019 роках на капітальні видатки припадало лише 11,5% загального обсягу. У 2020 році ця частка ще знизилася до 10,6% (див. **Рисунок 3**).

44. Найбільша частка капітальних видатків державного сектору в Україні фінансується через місцеві бюджети. Капітальні видатки місцевих бюджетів сягають понад 40% загального обсягу (див. **Таблицю 1**). Водночас місцеві бюджети фінансують частину цих видатків за рахунок капітальних трансфертів із державного бюджету, які щороку зростають. Отже, у 2018 році такі трансферти сягнули 16 млрд гривень, або 17,7% загального обсягу капітальних видатків місцевих бюджетів, у 2019 році — 19,4 млрд грн,

²⁰ <https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.FTOT.ZS>

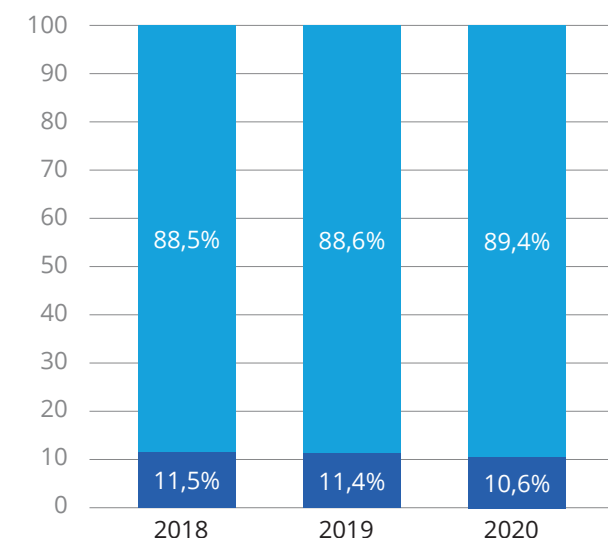
Рисунок 2. Валовий приріст основного капіталу (% від загальної суми)



■ Державні інвестиції ■ Приватні інвестиції

Джерело: Держстат, розрахунки працівників Банку

Рисунок 3. Структура видатків зведеного бюджету (%)



■ Капітальні видатки ■ Поточні видатки

Джерело: Держказначейство, розрахунки працівників Банку

або 19,6%, а у 2020 році — 24 млрд грн, або 24,4%. Капітальні видатки ДП зазвичай посідали друге за розміром місце та становили у 2018 та 2019 роках близько третини від загального обсягу, але ця тенденція у 2020 році змінилась на протилежну, коли видатки центрального уряду зросли до 31,9%

загального обсягу, а видатки ДП — впали до 24,0%. Ця значна зміна співвідношень, як і інші зміни, пов'язана, ймовірно, з наслідками економічного спаду, викликаного пандемією COVID, для реалізації інвестиційних планів ДП. Отже, 2018 та 2019 роки є, ймовірно, більш репрезентативними.

Таблиця 1. Структура капітальних видатків державного сектору²¹

Рік	млн грн			Структура, відсотки		
	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Інвестиції ДП	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Інвестиції ДП
2018	53 793,1	90 386,2	72 152,7	24,9%	41,8%	33,3%
2019	56 773,6	99 199,7	82 063,0	23,8%	41,7%	34,5%
2020	70 922,3	98 204,0	53 309,3	31,9%	44,1%	24,0%

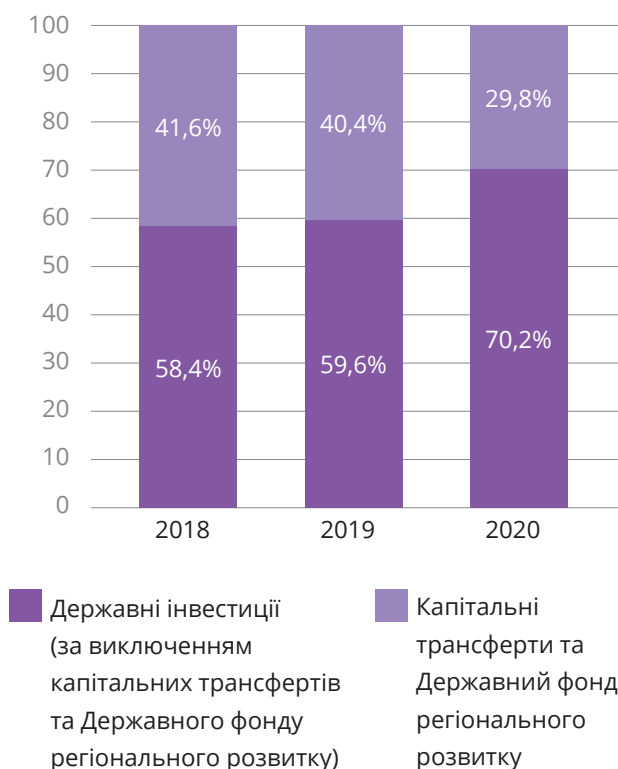
Джерело: Держказначейство, Мінекономіки, розрахунки команди Світового банку

²¹ Для уникнення подвійного врахування використовується нетто-розмір трансфертів.

45. **Інвестиційні видатки державного бюджету слід відрізнити від капітальних видатків.** До капітальних видатків окрім державних інвестицій належать будівництво житла, виконання капітальних ремонтів і невеликі закупівлі обладнання. Отже, інвестиційні видатки не слід порівнювати з капітальними видатками.

46. **Чимала частка інвестиційних видатків, що здійснюються через державний бюджет, складається з капітальних трансфертів на користь місцевих бюджетів²² і фінансового забезпечення Державного фонду регіонального розвитку.** У 2018 та 2019 роках пряме фінансування інвестиційних проєктів становило менш ніж 60% загального обсягу, але у 2020 році зросло до 70% (див. **Рисунок 4**). Державний фонд

Рисунок 4. Структура фактичних капітальних інвестицій і трансфертів у 2018-2020 роках



Джерело: Держказначейство, паспорти бюджетних програм, дані, одержані від МВА, Держстат, розрахунки команди Світового банку.

регіонального розвитку є одним із основних фінансових інструментів реалізації державної регіональної політики. Фінансування з цього фонду спрямовується на реалізацію інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що спрямовані на розвиток регіонів і відповідають пріоритетам, які визначено в Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

47. **Частина державних інвестицій, що фінансуються з державного бюджету, реалізуються через ДП, але частка таких інвестицій не є значною.** Бюджетне фінансування капітальних інвестицій, що реалізуються ДП, історично мало низький рівень — близько 1–2% у 2016–2018 роках, але зросло у 2020 році до 8%. Як підтверджують звіти Мінекономіки та перелік пріоритетних інвестиційних проєктів, затверджений КМУ,²³ більшість інвестиційних проєктів ДП фінансуються їхніми власними коштами та зовнішніми запозиченнями. Такі проєкти здійснення капітальних інвестицій відповідають вимогам спеціального законодавства щодо ДП, фінансовим та інвестиційним планам, які Уряд розглядає та затверджує щороку.

2.2. Інституційне картування

48. **Мінекономіки відіграє провідну роль у координації системи управління державними інвестиціями та контролі над нею, але в центральному уряді у цій сфері діє багато інших суб'єктів.** У Таблиці 2 подано перелік установ, що беруть участь в УДІ із зазначенням їхніх функцій та основних завдань. Таблиця зосереджена на центральному уряді та виключає державні підприємства і регіональні та місцеві органи влади.

49. **Хоча в Україні офіційно запроваджено практику підготовки та відбору проєктів, цю систему часто обходять.** Система визначає

²² Це переважно безумовні капітальні трансфери; трансфери дуже рідко мають прив'язку до конкретного проєкту.

²³ Перелік пріоритетних інвестиційних проєктів <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5fd/c80/ee6/5fd80ee67197829472716.doc>

процедури для «Державних інвестиційних проєктів», а термін «інвестиційний проєкт» визначено як у Бюджетному кодексі України, так і в Законі України «Про інвестиційну діяльність». Попри це, ніщо не заважає МВА називати свої проєкти інакше, крім як «державним інвестиційним проєктом»; фактично, МВА можуть дати проєкту

загальну назву на кшталт «проєкт реконструкції» або «проєкт будівництва», що унеможливорює застосування законодавства. Користуючись цим підходом, МВА не витрачають час на розробку проєкту, попередній скринінг і оцінку, і їм не доводиться конкурувати з іншими інвестиційними проєктами.

Таблиця 2. Картування органів влади та ролей у системі УДІ України: центральний уряд

Орган влади	Роль / основні завдання	Примітки
Галузеві міністерства (19), центральні органи виконавчої влади (42)	* Скринінг концептуальних записок проєктів, що пропонуються до відбору згідно з Постановою №571 (SSIP)²⁴, включно з проєктами будівництва доріг загальнодержавного значення, не включеними до Державного дорожнього фонду, які справляють безпосередній вплив на їхні центральні функції, і ухвалення рішень щодо підготовки техніко-економічного обґрунтування. * Проведення державної експертизи техніко-економічних обґрунтувань SSIP і подання SSIP на розгляд Мінекономіки. * Розробка не-SSIP,²⁵ включаючи підготовку бюджету. * Реалізація SSIP, що одержали фінансування, включаючи укладення договорів. * Моніторинг SSIP і підготовка звітів за результатами моніторингу. * Одержання та адміністрування капітальних запитів від підконтрольних їх відомств та інших органів.	За винятком ДП * та субнаціональних органів влади (SNG). [* За винятком капітальних вкладень ДП, що здійснюються власним коштом та з залученням фінансування через комерційні банки, міжнародні фінансові організації або інші шляхи прямого фінансування крім державного бюджету].
Державне агентство автомобільних доріг України (Укравтодор)	* Розробка, реалізація та моніторинг SSIP з будівництва доріг загальнодержавного значення, що фінансуються з Державного дорожнього фонду (Наказ №573/1019).	Методичні рекомендації щодо визначення загальної соціально-економічної ефективності фінансування робіт з нового будівництва, реконструкції та ремонтів автомобільних доріг загального користування була затверджена 14 грудня 2021 року, що є за межами періоду, охопленого поточним оцінюванням.

²⁴ Відібраний державний інвестиційний проєкт (SSIP) — це інвестиційний проєкт, що реалізується шляхом здійснення державних інвестицій в об'єкти державної власності та відбирається для фінансування в порядку, встановленому законодавством.

²⁵ Державні інвестиційні проєкти, включені до бюджету поза межами врегульованого процесу відбору. У цій главі різницю між SSIP і не-SSIP докладніше пояснено нижче.

Орган влади	Роль / основні завдання	Примітки
Міністерство економіки	* Проведення незалежного аналізу SSIP і ухвалення рішень про їх допуск до відбору. * Внесення пропозицій до Мінфіну щодо загального розміру видатків на SSIP на наступні три роки. * Підтримка процесу відбору SSIP. * Оприлюднення переліку SSIP на своєму офіційному веб-сайті. * Моніторинг SSIP на підставі звітів про стан розроблення та реалізації проєктів, підготовлених галузевими міністерствами й центральними органами виконавчої влади, та подання відповідних рекомендацій на розгляд Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів. * Підготовка та подання до Держаудитслужби пропозицій щодо проведення державного фінансового аудиту SSIP. * Розробка та супровід бази даних SSIP у Excel. * Функція органу регулювання здійснення закупівель. * ДПП/Концесії.²⁶	Має обмежену спроможність охоплювати всі SSIP незалежною експертизою та моніторингом.
Міжвідомча комісія з питань державних інвестиційних проєктів	* Розгляд і відбір SSIP. * Розгляд результатів моніторингу інвестиційних проєктів і ухвалення відповідних рішень. * Підготовка та подання до Мінекономіки пропозицій і рекомендацій щодо проведення незалежних економічних оцінок або перевірок SSIP, проведення державного фінансового аудиту SSIP.	Складається на 50% з представників міністерств і на 50% з членів Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.
Міністерство фінансів	* Визначення загального розміру видатків на SSIP на наступні три роки та його включення до Бюджетної декларації. * Ведення прямих переговорів з державними установами щодо фінансування не-SSIP. * Визначення бюджетних асигнувань.	
Рахункова палата	Як вищий орган аудиту, підзвітний Верховній Раді України: * проведення фінансового аудиту та аудиту ефективності, розроблення пропозицій і рекомендацій щодо вжиття заходів з усунення порушень і недоліків та запобігання їм, розроблення рекомендацій щодо вдосконалення відповідного законодавства, в тому числі з питань закупівель. У сфері закупівель Рахункова палата проводить аудит закупівель за рахунок бюджетних коштів на всіх етапах здійснення закупівель, включно з перевіркою законності та ефективності закупівлі, прозорості та дотримання встановлених процедур, оцінюванням своєчасності одержання товарів, робіт і послуг.	Також аналізує річний звіт про виконання Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік, що подається Кабінетом Міністрів України.

²⁶ Додаткову інформацію щодо ДПП та концесії подано в Таблиці 26.

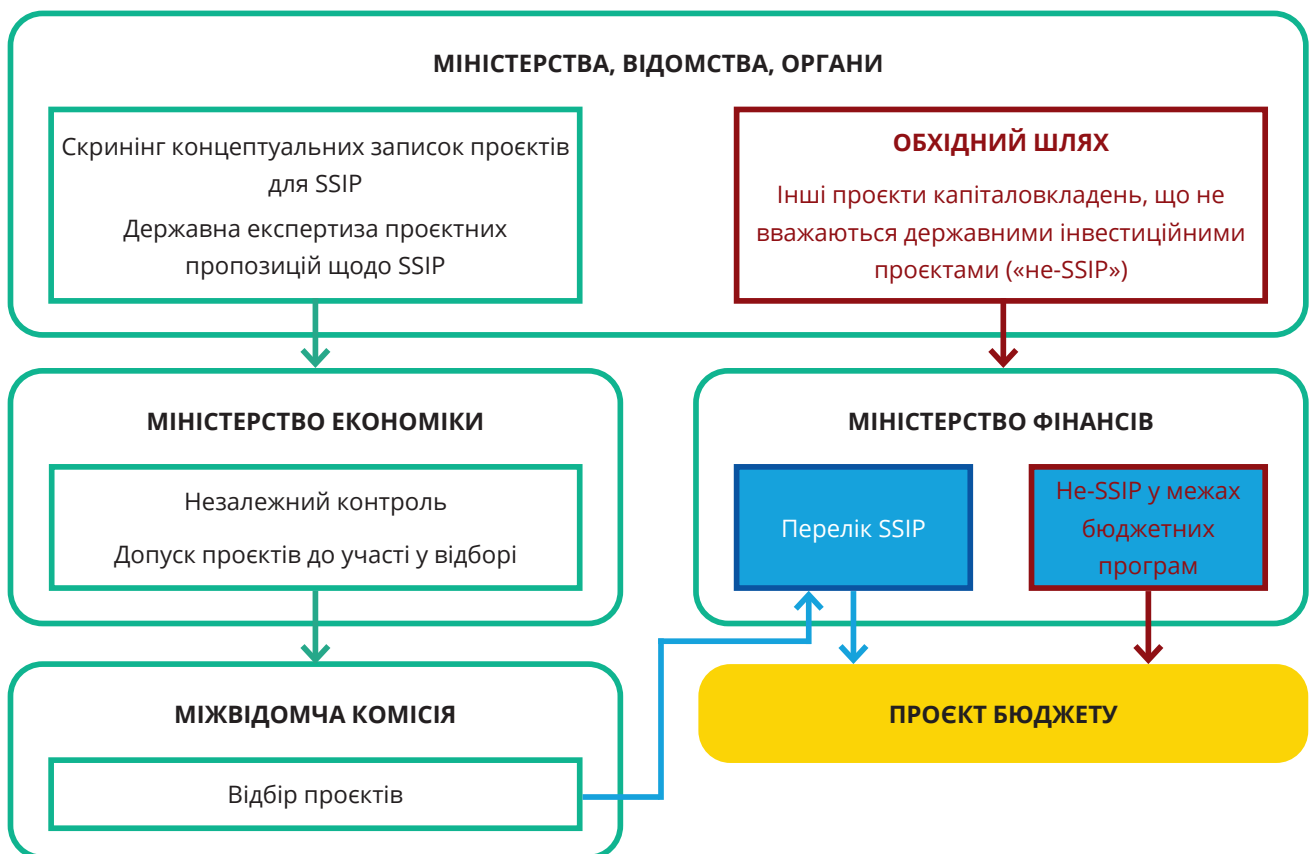
Орган влади	Роль / основні завдання	Примітки
Антимонопольний комітет	* Одержання та адміністрування скарг з приводу процедур публічних закупівель.	
Держаудитслужба	* Аналіз і перевірка законності та ефективності реалізації підконтрольними установами інвестиційних проєктів, що реалізуються на основі інвестицій державного та місцевих бюджетів, державної підтримки, державних та/або місцевих гарантій, а також аналіз і перевірка досягнення показників ефективності, управління інвестиціями (коштами) та їх використання.	При Мінфіні

Джерело: компіляція працівників Банку

50. **Значна частка проєктів іде обхідним шляхом, що підриває цілісність системи УДІ й робить необхідним розрізнення під час оцінювання практики *де-юре* та *де-факто*.** На **Рисунку 5** представлено встановлений порядок і обхідний шлях. Обхідний шлях є законним і

використовує основний бюджетний процес, але його наявність віддзеркалює довільний характер тлумачення змісту Постанови №571, що дає змогу не звертати уваги на положення Бюджетного кодексу про відбір державних інвестиційних проєктів Міжвідомчою комісією.²⁷

Рисунок 5. Схема практики підготовки та відбору проєктів в Україні



²⁷ Стаття 33¹.

До проєктів, що підпадають під Постанову №571, нормативно-правові акти застосовуються жорстко й без порушень. Слід відзначити, що інвестиційні проєкти Дорожнього фонду можуть бути відібрані як згідно з Постановою №571, так і згідно зі спільним наказом Мінінфраструктури та Мінфіну від 21 вересня 2019 року №573/1019 «Про затвердження Методики визначення обсягу фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг та нормативів витрат, пов'язаних з утриманням автомобільних доріг». В останньому документі теж визначено критерії відбору за результатами соціально-економічного аналізу.

51. У межах цього звіту проводиться розрізнення проєктів залежно від того, чи проходять вони формальний процес відбору, чи ні. Проєкти, що проходять формальні процедури експертизи та відбору, йменуються «відібраними державними інвестиційними проєктами (SSIP)»,²⁸ а проєкти, що обходять формальну систему УДІ, йменуються не-SSIP.

52. Видатки на проєкти не-SSIP послідовно перевищують третину загального обсягу інвестиційних видатків державного бюджету (за винятком інвестиційних видатків на регіональний розвиток), а в останній рік перевищили 60%. У Таблиці 3 представлено дані про річні видатки в розрізі процедур. Масштаб

Таблиця 3. Державні інвестиційні видатки в розрізі процедур (млн грн)

	2018	2019	2020	2021
Проєкти МФО	5 911,2	9 564,1	8 691,5	8 724,5
Загальний обсяг інвестицій державного бюджету	9 191,7	11 419,8	15 643,2	24 809,0
SSIP	4 914,9	7 946,3	10 978,9	9 339,7
<i>частка в загальному обсязі інвестицій державного бюджету, %</i>	<i>53,5%</i>	<i>69,6%</i>	<i>70,2%</i>	<i>37,6%</i>
He-SSIP	4 276,8	3 473,4	4 664,2	15 469,3
<i>частка в загальному обсязі інвестицій державного бюджету, %</i>	<i>46,5%</i>	<i>30,4%</i>	<i>29,8%</i>	<i>62,4%</i>
Загальний обсяг інвестицій у регіональний розвиток	13 350,0	16 998,9	11 388,0	15 546,1
SSIP	8 050,0	9 920,0	7 686,4	4 500,0
<i>частка в загальному обсязі державних інвестицій у регіонах, %</i>	<i>60,3%</i>	<i>58,4%</i>	<i>67,5%</i>	<i>28,9%</i>
He-SSIP	5 300,0	7 078,9	3 701,6	11 046,1
<i>частка в загальному обсязі державних інвестицій у регіонах, %</i>	<i>39,7%</i>	<i>41,6%</i>	<i>32,5%</i>	<i>71,1%</i>
Загальний обсяг державних інвестицій	28 452,9	37 999,7	35 722,7	49 079,6

Джерело: початково затверджені державні бюджети на 2018-2021 рік; паспорти бюджетних програм на 2018-2021 роки; інформація, одержана від відповідних МВА; оцінки команди Світового банку.

²⁸ Державний інвестиційний проєкт — це інвестиційний проєкт, що виконується шляхом здійснення державних інвестицій в об'єкти державної власності.

проблеми з інвестиційними видатками на регіональний розвиток, для яких застосовується інший комплекс формальних процедур, є меншим, але все одно викликає занепокоєння. Частка проєктів не-SSIP у загальному обсязі інвестиційних видатків на регіональний розвиток становила у 2018 та 2019 роках близько 40%, а у 2021 році стрімко зросла до 71,1%. У **Таблиці 4** інвестиції, що здійснюються шляхом проєктів не-SSIP, розглянуто під кутом зору портфеля. У ній показано, що частка не-SSIP у загальному обсязі капітальних витрат

початкового портфеля (за винятком проєктів, що фінансуються міжнародними фінансовими установами) впала протягом періоду, що оцінюється, з 45,0% до 22,6%, а її середнє значення становить 33,6%. У 2021 році частка проєктів не-SSIP знов зросла до 46,3%. Якщо врахувати проєкти, що фінансуються міжнародними фінансовими установами, частка проєктів не-SSIP є значно нижчою: у 2018-2020 роках вона становила в середньому 19,3%.

Таблиця 4. Частка не-SSIP у загальних капітальних витратах портфеля поточних інвестицій

	2018	2019	2020	У середньому за 2018-2020 рр.	2021
Включно з витратами за проєктами МФО	24,0%	19,0%	14,9%	19,3%	26,8%
За винятком витрат за проєктами МФО	45,0%	33,3%	22,6%	33,6%	46,3%

Джерело: початково затверджені державні бюджети на 2018-2021 рік; паспорти бюджетних програм на 2018-2021 роки; інформація, одержана від відповідних МВА; оцінки команди Світового банку.

ОЦІНКА ЗА ПОКАЗНИКАМИ ФУНКЦІЙ УДІ

53. У цій главі методологія оцінювання управління державними інвестиціями Світового банку в редакції 2015 року, подібна до тієї, що застосовується для оцінювання ДВФП, застосовується для оцінювання ситуації в Україні в порівнянні з передовою практикою за різними аспектами її системи УДІ. Для кожного з 23 показників подається вступ з обґрунтуванням показника, за яким іде зведена таблиця балів за параметрами та обґрунтування балів. Після цього кожний параметр показника детально обговорюється з демонстрацією доказів, які підкріплюють бал. Кожний показник оцінюється в балах за шкалою від А до D, причому А — найвищий бал. Бали за кожним параметром узагальнюються для визначення загального рейтингу за показником (як показано у зведеній таблиці). Узагальнення балів за параметрами здійснюється або за методом слабкої ланки (М1), або за методом усереднення (М2), які визначено для ДВФП.²⁹ Оскільки окремі показники мають п'ять параметрів (а не чотири, що є максимальним значенням для ДВФП), скрізь, де мова йде про

застосування метода М2, рейтинг за показником було оцінено шляхом екстраполяції з матриці усереднення ДВФП.

3.1. Детальна інформація про оцінювання

Функція УДІ 1. Стратегічне керівництво та скринінг

УДІ-1. Галуzeвий аналіз і планування

ОБґРУНТУВАННЯ

54. Цей показник має на меті аналіз і оцінювання спроможностей МВА збирати дані про галузь, використовувати їх для аналізу та ефективно застосовувати їх для планування інвестицій. Цей показник зосереджується

²⁹ Див. примітку 18, у якій пояснюються відмінності між методами бального оцінювання.

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-1. Галуzeвий аналіз і планування	С	Метод оцінювання М2
1.1. Спроможність виконання галуzeвого аналізу та планування	С	Усі ключові галуzeві МВА збирають і публікують статистику та деякі аналітичні дані про свої галузі. Крім того, Державна служба статистики збирає та оприлюднює дані про кожну ключову галузь. Водночас, моделі, що дають змогу аналізувати, моделювати та/або прогнозувати попит і пропозицію на рівні галузі, наявні в дуже небагатьох випадках.
1.2. Ефективне використання результатів галуzeвого аналізу та планування	С	Більшість МВА використовують результати галуzeвого аналізу та планування для формулювання галуzeвих стратегій і пріоритетів, а також для скринінгу проєктівSSIP і їх відбору для фінансування. Наявні підтвердження того, що галуzeвий аналіз і планування використовуються під час оцінки економічних вигід від проєктівSSIP.

на спроможностях ключових галуzeвих МВА та аналізує наявні набори даних, які було оприлюднено відповідними відомствами. Понад те, він оцінює ефективність МВА в тому, що стосується використання наявних даних і здійснення аналізу галузі для формулювання загальнодержавних і галуzeвих пріоритетів і стратегій; скринінгу проєктних документів, що подаються на підготовку та оцінку; оцінки економічних вигід від проєктів у галузі; відбору проєктів і програм для включення до середньострокових і річних бюджетів відповідно до галуzeвих пріоритетів.

показники (див. **Таблицю 5**) і публікує їх на своєму веб-сайті. Ці дані доступні кожному; їх можливо звантажити та використати для аналізу, моделей і прогнозів по галузі, а також в інших цілях у процесі розроблення галуzeвих планів. У поєднанні з даними, що їх публікують міжнародні організації (наприклад, Світовий банк, ООН, МВФ), галуzeві міністерства мають надійну основу для галуzeвого аналізу та прогнозування. Крім того, Мінекономіки також регулярно складає й оприлюднює консенсус-прогнози економічних показників, що теж можуть використовуватись для прогнозування.³⁰

1.1. СПРОМОЖНІСТЬ ВИКОНАННЯ ГАЛУZEВОГО АНАЛІЗУ ТА ПЛАНУВАННЯ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

55. Статистичні дані та інформацію щодо ключових галузей збирають і публікують Державна служба статистики України (Держстат) і міжнародні організації; оприлюднені дані утворюють основу для галуzeвого аналізу та планування. Держстат збирає дані про різні галузі та економічні

56. Усі ключові галуzeві МВА збирають і оприлюднюють на своїх веб-сайтах статистичні дані. Зокрема, у галузі охорони здоров'я за це відповідає *Центр медичної статистики Міністерства охорони здоров'я України* — державна установа, завданням якої є збирання та перевірка широкого діапазону даних у сфері охорони здоров'я та розроблення методик збирання даних. Центр збирає дані з 1993 року в розрізі областей.³¹ У Міністерстві є також інші установи, що відають збиранням і аналізом даних у конкретних сферах охорони здоров'я. Міністерство екології та природних ресурсів збирає та оприлюднює дані з різних аспектів охорони довкілля: поводження

³⁰ Консенсус-прогноз Мінекономіки (2020 рік), <https://me.gov.ua/Documents/Download?id=4bbc60fa-b4f7-4fb9-a335-b60a2ac0ac03>

³¹ Дані Центру <http://medstat.gov.ua/ukr/statdanMMXIX.html>

Таблиця 5. Дані щодо показників, наданих Держстатом

Ключова галузь	Приклади даних, наявних у Держстату	Період
Охорона здоров'я ^{32,33}	* Кількість лікарняних ліжок * Кількість лікарень * Кількість лікарів * Кількість хворих за видами захворювань * Виробничі травми * Кількість госпіталізованих осіб * Кількість днів перебування в лікарні	1990 - 2020
Навколишнє середовище	* Утворення відходів і поводження з ними * Забруднення повітря CO₂ * Капітальні інвестиції на охорону навколишнього природного середовища	1995 – 2019 1990 - 2020
Енергетика	* Енергетичний баланс України * Постачання та використання енергії * Кінцеве споживання енергії * Споживання енергії з поновних джерел * Тарифи на газ і електроенергію	2007 – 2019 2017 – 2020 2007 – 2019 2007 – 2019 2017 - 2020

Джерело: команда місії Світового банку за даними Державної служби статистики України

з відходами, лісового господарства³⁴ та оцінка обсягів забруднення навколишнього природного середовища.³⁵ Міністерство енергетики збирає та розкриває дані щодо всіх підгалузей енергетики:³⁶ про виробництво, споживання та експорт енергії з різних джерел. Крім того, Міненерго публікує аналітичні матеріали щодо джерел і ринків енергії, а також щодо капітальних інвестицій у галузі. На додачу до збирання власних даних ключові галузеві МВА використовують у своїй роботі зовнішні джерела даних: наприклад, бази даних міжнародних організацій (Світового банку, ВООЗ, ЄС, USAID).

57. Хоча ключові галузеві МВА й мають певну спроможність для здійснення галузевого аналізу та планування, у більшості з них відсутні моделі, що використовують наявні дані для аналізу, моделювання та прогнозування попиту та пропозиції в галузі. Департамент стратегічного планування та макроекономічного прогнозування Мінекономіки розробляє прогнози тенденцій економічного та соціального розвитку, дані для яких мають надавати галузеві МВА.³⁷ Прогнози зазвичай подають макроекономічні показники: ВВП (в тому числі по галузях), індекс промислового

³² Ця інформація оприлюднюється у спеціальному розділі на веб-сайті Держстату як звіт, що містить додаткову інформацію про сектор; останній звіт датовано 2020 роком: https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2021/zb/11/Yearbook_2020.pdf

³³ <http://medstat.gov.ua/ukr/statdanMMXIX.html>

³⁴ Веб-сайт Міністерства екології та природних ресурсів України: <https://mepr.gov.ua/content/vidkriti--dani.html>

³⁵ Веб-сайт Міністерства екології та природних ресурсів України: <https://mepr.gov.ua/timeline/Zviti.html>

³⁶ Веб-сайт Міністерства енергетики України: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/newscategory?cat_id=35081

³⁷ Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>

виробництва, індекс споживчих цін, індекс цін виробників (у тому числі по галузях), чисельність населення, середню заробітну плату, обсяги експорту та імпорту, а також інші показники, що моделюються за різними сценаріями на короткострокову та середньострокову перспективи.³⁸ Потенційно ці прогнози можуть використовуватись ключовими МВА для прогнозування динаміки розвитку відповідних галузей.³⁹

58. **Оцінка цього параметру — С.**



1.2. ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ГАЛУЗЕВОГО АНАЛІЗУ ТА ПЛАНУВАННЯ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

59. **Хоча загальнодержавні та галузеві стратегії демонструють докази використання галузевого аналізу та планування при їх розробці, залишаються питання з приводу того, наскільки ефективно використовується ця інформація.** Як правило, результати галузевого аналізу та планування використовуються у стратегіях для опису поточного стану справ і пропонування планових рівнів, яких потрібно досягнути. Утім, у багатьох випадках планові

рівні встановлюються із зсувом у бік збільшення й без обґрунтування на основі методик прогнозування. Лише в останній Національній економічній стратегії 2030⁴⁰ чітко вказано, що для прогнозування шляху розвитку країни та визначення планових рівнів показників використовувалось економічне моделювання.

60. **Результати галузевого аналізу та планування мають використовуватись для скринінгу проєктів, що передаються на опрацювання та оцінку.** Постанова №571 передбачає попередній скринінг проєктів на основі концептуальних записок, що містять інформацію за результатами галузевого аналізу та планування. Більшість ключових галузевих МВА використовують галузевий аналіз і планування для скринінгу концептуальних записок. У **Таблиці 6** показано, яким чином результати галузевого аналізу та планування використовуються у трьох галузях. Водночас, деякі МВА проводять скринінг проєктів лише за актуальністю питання, яке необхідно розв'язати, без урахування галузевого контексту.

61. **Більшість ключових галузевих МВА використовують галузевий аналіз і планування під час оцінки економічних вигід від проєктів у своїх галузях.** Оцінка економічних вигід — це обов'язок відповідального виконавця, що розробляє концептуальні записки та техніко-

Таблиця 6. Використання результатів галузевого аналізу та планування для SSIP

Сфери використання галузевого аналізу	Охорона здоров'я	Охорона довкілля	Енергетика
Формулювання загальнодержавних і галузевих пріоритетів і стратегій	Так	Так	Так
Скринінг проєктних документів, що передаються на опрацювання та оцінку	Так	Ні	Так
Оцінка економічних вигід від галузевих проєктів	Так	Так	Немає ясності

³⁸ Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2021-2023 роки <https://www.me.gov.ua/Files/GetFile?lang=uk-UA&fileId=68afc88a-c642-4f3c-95c9-ed5a9c6546a6>

³⁹ Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>

⁴⁰ <https://www.nes2030.org.ua/>

Сфери використання галузевого аналізу	Охорона здоров'я	Охорона довкілля	Енергетика
Відбір проєктів і програм для включення до середньострокових і річних бюджетів згідно з галузевими пріоритетами	Законодавство вимагає від Комісії враховувати результати аналізу галузі та галузевих планів під час відбору проєктів. За даними МВА Комісія розглядає результати галузевого аналізу та планування на своїх засіданнях щонайменше під час презентації проєктів відповідальними виконавцями або галузевими міністерствами.		

Джерело: команда місії Світового банку.

економічні обґрунтування проєктів. Концептуальні записки та техніко-економічні обґрунтування містять докази того, що галузевий аналіз у доречних випадках використовується; утім, у більшості випадків посилань на джерела даних та обґрунтувань зроблених припущень у них немає.

62. Під час відбору проєктів і програм для включення до середньострокових і річних бюджетів відповідно до галузевих пріоритетів Міжвідомча комісія (див. УДІ-3) як відповідальний орган зобов'язана розглянути результати галузевого аналізу та планування. Результати галузевого аналізу та планування надаються членам Комісії разом з техніко-економічними обґрунтуваннями проєктів, допущених до відбору. Крім того, представники галузевих МВА презентують свої проєкти на засіданнях Комісії, надаючи інформацію за результатами галузевого аналізу.

63. Чіткі докази застосування галузевого аналізу для планування інвестицій, що здійснюються без дотримання вимог Постанови №571,⁴¹ відсутні. Утім, дуже малоймовірно, що галузеві плани жодним чином не враховуються під час подання проєкту на бюджетне фінансування поза процедурою, встановленою Постановою №571; проєкти не-SSIP включаються до бюджетних програм, які, в принципі, мають спиратись на стратегію, як

частина програмного підходу до бюджетування. З огляду на це проєкти не-SSIP на рейтинг за цим параметром впливати не повинні.

64. Оцінка цього параметру — С.

УДІ-2. Стратегічні плани та рекомендації щодо інвестицій, розробка проєктів та попередній скринінг

ОБґРУНТУВАННЯ

65. У рамках цього показника оцінюються стратегічне керівництво та його роль в управлінні державними інвестиціями. Цей показник аналізує наявність добре опрацьованих стратегічних документів, що можуть використовуватись для планування державних інвестицій. Подання профілів проєктів (в Україні їх називають «концептуальними записками проєктів») та їхній скринінг галузевими міністерствами як початкова стадія інвестиційного планування оцінюється за повнотою інформації, наданої ініціаторами проєкту, та міцністю скринінгу, що проводиться галузевими міністерствами. Оцінювання цього показника охоплює останні три фінансові роки (2018–2020 рр.).

⁴¹ Див. розділ 2.2, у якому оцінюється відносна важливість проєктів не-SSIP у порівнянні з SSIP.

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-2. Стратегічні плани та рекомендації щодо інвестицій, розробка проєктів та попередній скринінг	D+	Метод оцінювання M2
2.1. Стратегічні настанови	C	У 2020–2021 роках було досягнуто прогресу у розробленні Національної економічної стратегії, що забезпечить якісніше стратегічне планування. Проте у 2018–2020 роках, що аналізуються, не було значних досягнень у наданні стратегічних настанов, які могли б мати позитивний вплив на планування державних інвестицій.
2.2. Ефективність стратегічних настанов	D	В Україні відсутня інвестиційна стратегія, що давала б загальні настанови, але рішення про відбір SSIP ухвалюються Міжвідомчою комісією з урахуванням стратегічної, середньострокової перспективи.
2.3. Подання профілю (концептуальної записки) проєкту	C	Відповідальні виконавці проєкту зазвичай подають концептуальні записки, що містять більшість інформації, необхідної для розгляду центральним органом державної влади. Утім, у випадку проєктів не-SSIP цього не відбувається.
2.4. Належний скринінг профілів проєктів (концептуальних записок)	D	У деяких випадках відхиляється до 50% концептуальних записок проєктів. При цьому кількість концептуальних записок, що подаються на розгляд на центральному рівні, є невеликою (наприклад, у 2020 році до Міністерства екології та природних ресурсів було подано лише чотири записки). Причини відхилення невідомі. Деякі записки можуть відхилятися на формальних підставах, а не внаслідок стратегічної чи концептуальної слабкості проєктів.

2.1. СТРАТЕГІЧНІ НАСТАНОВИ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

66. **На загальнодержавному рівні відсутня добре розвинута система стратегічного планування; крім того, відсутня послідовна практика застосування стратегічного підходу до державних інвестицій.** У періоді, що аналізується, єдиним стратегічним документом, який можна було б вважати національною стратегією, була Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020».⁴² Цей документ містить широко сформульовані цілі та зосереджений на порядку

денному реформування, проте не забезпечує стратегічного керівництва для державних інвестицій. Утім, під час обґрунтування державних інвестиційних проєктів відомства мали змогу посилатися на цю стратегію, демонструючи зв'язок між її цілями та метою проєкту. Ще одним документом, який можна вважати стратегічним, є програма діяльності Уряду, яку Кабінет Міністрів України (Кабмін) розробляє на термін своїх повноважень. Програми Уряду зазвичай визначають пріоритети, завдання та показники ефективності для кожного міністерства. За період з 2018 року в Україні змінилося три Уряди, а це означає, що програма діяльності Уряду переглядалась тричі, що підірвало стратегічне

⁴² Стратегія сталого розвитку на період до 2020 року «Україна – 2020», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015%23Text>

призначення цього документа. На підставі програми діяльності Уряду щороку розробляється План дій Уряду, на основі якого міністерства розробляють свої річні плани дій. У Плані дій можуть бути зазначені конкретні інвестиційні проекти, але без визначення їх пріоритетності та вартості проектів.

67. У 2020 році Уряд затвердив перелік пріоритетних державних інвестиційних проектів,⁴³ покликаний спрямовувати рішення, що ухвалюються відомствами. У переліку зазначено найменування проектів і можливі джерела їх фінансування. Він не містить жодної додаткової інформації про причини та підстави для включення до переліку конкретних проектів. Перелік не містить даних про вартість проектів і період їх реалізації.

68. В Україні існують галузеві стратегічні документи, але не в усіх галузях, причому процеси планування здійснюються не за одним і тим самим підходом. Як правило, стратегії визначають загальні цілі, які згодом конкретизуються в планах дій, до складу яких входять плани реалізації конкретних інвестиційних проектів. Чинні стратегії розроблялись у різні роки та на різні періоди, що ускладнює їх уніфікацію (див. **Таблицю 7**). Крім ключових галузевих стратегій, зазначених у поданій нижче таблиці, існує цілий ряд стратегій для інших галузей: транспорту, освіти, інформаційно-комунікаційних технологій.

Наприклад, у 2018 році було затверджено Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року, у 2013 році — Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року; у 2020 році — Стратегію цифрової трансформації соціальної сфери на період до 2023 року. Ці стратегії охоплюють цілі галузі, але існують також конкретні підгалузеві стратегії: це, наприклад, Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року; Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року; Стратегія енергетичної безпеки, Національна стратегія розбудови безпечного і здорового освітнього середовища у новій українській школі; Стратегія поводження з радіоактивними відходами в Україні.

69. Національну економічну стратегію було розроблено у 2021 році з ініціативи Прем'єр-міністра. Стратегія вважається загальною для всіх галузей; галузеві міністерства повинні привести свої плани у відповідність до цього документа. Стратегія не передбачає чіткого визначення пріоритетів у здійсненні державних інвестицій і не зазначає пріоритетних інвестиційних проектів, проте наголошує на необхідності розроблення Національного інвестиційного плану на 5 років і вдосконалення управління державними інвестиційними проектами.

70. Оцінка цього параметру — С.

Таблиця 7. Стратегічні документи ключових галузей

Галузь	Тип документа	Найменування документа	Рік затвердження
Енергетика	Стратегія	Енергетична стратегія України на період до 2035 року	2017
Охорона здоров'я	Стратегія	Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років	2014
Охорона довкілля	Стратегія	Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року»	2019
Охорона довкілля	План дій	Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року	2021

Джерело: команда місії Світового банку.

⁴³ Перелік пріоритетних інвестиційних проектів <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5fd/c80/ee6/5fd80ee67197829472716.doc>

2.2. ЕФЕКТИВНІСТЬ СТРАТЕГІЧНИХ НАСТАНОВ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

71. **Україна не має формальної загальнодержавної інвестиційної стратегії, але бюджетному управлінню державними інвестиційними проєктами, що реалізуються згідно з Постановою №571, притаманні деякі елементи стратегічного планування інвестицій.** Рішення щодо відбору проєктів Міжвідомча комісія ухвалює на основі стратегічної середньострокової перспективи (див. УДІ-3) з урахуванням фінансування на наступний рік і попереднім планом фінансування на наступні 2 роки. Мінекономіки надає Мінфінові цю інформацію для запиту необхідної суми фінансування для бюджету на наступний рік і для інформування Мінфіну про прогнозні потреби в інвестиційному фінансуванні для їх урахування у прогнозі державного бюджету на наступні за плановим два роки. Утім Мінекономіки не складає середньострокової програми державних інвестицій з урахуванням бюджетних обмежень.

72. **Оцінка цього параметру — D.**

2.3. ПОДАННЯ ПРОФІЛЮ ПРОЄКТУ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

73. **Відповідальні виконавці зобов'язані подавати в галузеві міністерства належним чином підготовлені концептуальні записки проєктів.**⁴⁴ Згідно з Постановою №571 концептуальна записка повинна містити детальні відомості про мету проєкту та її обґрунтування, економічні передумови реалізації проєкту та результати попереднього аналізу ефективності проєкту (див. **Вставку 5**). На цьому етапі відповідальний виконавець зобов'язаний проаналізувати попит, вивчити альтернативні рішення, продемонструвати відповідність стратегічним документам, уточнити витрати та ідентифікувати бенефіціарів, ризики та вплив.

74. **Галузеві міністерства забезпечують повноту концептуальних записок проєктів, а рівень дисципліни зазвичай є високим.** Відповідальні виконавці подають на централізоване рецензування концептуальні записки державних інвестиційних проєктів, які зазвичай містять більшу частину необхідної інформації. Якщо концептуальна записка не містить усієї необхідної інформації, відповідальне галузеве міністерство відхиляє її та повертає на доопрацювання. Складання концептуальних записок проєктів не є потрібним для проєктів, що не дотримуються вимог Постанови №571⁴⁵, й планують одержати фінансування з державного бюджету. Ці проєкти проходять звичайний бюджетний процес.

75. **Оцінка цього параметру — C.**

2.4. НАЛЕЖНИЙ ВІДБІР ПРОФІЛІВ ПРОЄКТІВ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

76. **Скринінг державних інвестиційних проєктів здійснюють галузеві міністерства, відомства та агентства (МВА) як головні розпорядники коштів державного бюджету відповідно до Бюджетного кодексу.** Відповідальний виконавець подає концептуальну записку проєкту у відповідний МВА, який розглядає його та ухвалює рішення про доцільність подальшого розроблення проєкту. Якщо рішення є позитивним, воно має бути оприлюднене на веб-сайті МВА протягом не менш ніж 15 днів для одержання зауважень і пропозицій від громадянського суспільства. У разі ухвалення негативного рішення чи потреби в доопрацюванні концептуальної записки проєкту МВА повідомляє про це відповідального виконавця офіційним листом. МВА має право утворювати комісію для ухвалення таких рішень. Серед ключових галузевих МВА, з якими проводилися консультації, лише Міністерство екології та природних ресурсів має таку Комісію, що складається з представників різних підрозділів міністерства.

⁴⁴ Профілі проєктів в Україні називають «концептуальними записками» проєктів.

⁴⁵ Див. розділ 2.2, у якому оцінюється відносна важливість проєктів не-SSIP у порівнянні з SSIP.

- * Мета державного інвестиційного проєкту та її обґрунтування, у тому числі можливість її досягнення:
 - ♦ проблеми, які будуть розв'язані внаслідок реалізації державного інвестиційного проєкту;
 - ♦ результати аналізу попиту на послуги (товари), надання (виробництво) яких повинно бути забезпечено в результаті реалізації державного інвестиційного проєкту;
 - ♦ результати попереднього аналізу можливих альтернативних варіантів розв'язання таких проблем;
 - ♦ відповідність мети державного інвестиційного проєкту пріоритетам державної політики;
- * Економічні передумови для реалізації (фінансування) державного інвестиційного проєкту:
 - ♦ прогнозна вартість державного інвестиційного проєкту, враховуючи виключно витрати протягом інвестиційного етапу, в тому числі витрати, здійснені у попередні періоди, без урахування витрат, у тому числі капітальних, протягом експлуатаційного етапу;
 - ♦ обґрунтування вибору можливих джерел фінансування;
 - ♦ наявність земельної ділянки, прав, пов'язаних з нею, та план заходів щодо оформлення прав на неї (у разі потреби);
 - ♦ очікувана вартість експлуатації (утримання) об'єкта після реалізації державного інвестиційного проєкту, а також обґрунтування визначення джерела фінансування (утримання).
- * Результати попереднього аналізу ефективності реалізації державного інвестиційного проєкту:
 - ♦ очікуваний вплив (екологічні, соціальні, економічні вигоди і наслідки реалізації державного інвестиційного проєкту);
 - ♦ інформація про вигодоотримувача/ вигодоотримувачів;
 - ♦ результати попередньої оцінки ризиків державного інвестиційного проєкту;
 - ♦ строк та етапи реалізації державного інвестиційного проєкту, результати попередньої оцінки можливостей реалізації, організації та управління виконанням робіт з реалізації державного інвестиційного проєкту;
 - ♦ обґрунтування заходів щодо розроблення державного інвестиційного проєкту (дослідження, проєктування).

Джерело: Постанова №571

77. **Наявні дані показують, що у 2018–2020 фінансових роках п'ять міністерств і відомств⁴⁶ не відхилили жодної концептуальної записки державних інвестиційних проєктів.** Лише Міністерство енергетики повідомило про те, що у 2021 ф. р. воно відхилило 50% поданих концептуальних записок. Головною причиною для відхилення було недотримання встановлених законодавством вимог. Загалом можна відзначити, що скринінг орієнтований великою мірою на

дотримання вимог і не передбачає постановки питань щодо обґрунтування проєкту. Процентна частка концептуальних записок проєктів, які було відхилено у 2018–2020 роках становила 0%, а якщо врахувати записки, відхилені у 2021 році Міненерго, то середня частка відхилених концептуальних записок усе одно становитиме близько 3%.

78. **Оцінка цього параметру — D.**

⁴⁶ А саме, Державне управління справами, Національна академія медичних наук, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство енергетики і Міністерство екології та природних ресурсів.

Функція УДІ 2. Формальна оцінка

УДІ-3. Офіційні процедури та методичні рекомендації щодо оцінки проєкту

ОБҐРУНТУВАННЯ

79. В рамках цього показника оцінюється якість процедур підготовки та оцінки проєктів.

Процедури оцінки проєктів мають критичне значення для забезпечення якнайкращого внеску державних капіталовкладень у розвиток країни та добробут її населення. І хоча аналіз витрат і вигід (СВА) або оцінка проєктів можуть бути складними та передбачати суперечливі судження, зазвичай визнається, що тим, хто ухвалює рішення, слід надавати технічні консультації щодо витрат і вигід

альтернативних проєктів, оскільки рішення щодо державних інвестицій передбачають використання дефіцитних ресурсів і вибору між конкуруючими інтересами. В ідеалі слід визначати не бюджетні чи фінансові витрати та вигоди, а витрати та вигоди на рівні суспільства в цілому.

80. У складі УДІ-3 оцінюються такі параметри:

- чіткість завдань і обов'язків з оцінки проєкту для всіх МВА-учасників;
- доступність технічних настанов і технічної підтримки щодо оцінки проєктів;
- комплексність і якість доступних технічних настанов;
- пропорційність оцінки проєктів, тобто відповідність процедур оцінки характеристикам проєктів;
- використання техніко-економічних обґрунтувань для оцінки великих проєктів.

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-3

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-3. Офіційні процедури та методичні рекомендації щодо оцінки проєкту	C+	Метод оцінювання М2
3.1. Чіткий розподіл функцій та обов'язків щодо оцінки проєкту	A	Завдання та обов'язки з оцінки проєктів чітко розподілено як між галузевими міністерствами та центральними відомствами, так і всередині цих міністерств і відомств. Розподіл завдань між відомствами регулюється законодавчими актами, а розподіл завдань усередині відомств — або організаційною структурою, або окремими відомчими розпорядчими документами.
3.2. Методичні рекомендації з оцінки проєктів та відповідна підтримка	B	Наявні вичерпні методичні рекомендації щодо економічного, фінансового аналізу та аналізу ринку, а також оцінки впливу на довкілля та ризику. Фінансування оцінки проєктів не доступне для негайного використання, але його можна запитати з дотриманням стандартних бюджетних процедур.
3.3. Технічний вміст методичних рекомендацій з оцінки	C	Методичні рекомендації з оцінки не охоплюють аналіз розподілу та не враховують галузевої специфіки. Ключові економічні параметри не актуальні.

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
3.4. Пропорційність оцінки проєктів	C	Рівень зусиль залежить лише від вартості проєкту та його потенційної прибутковості. Ці аспекти контролюються жорстко. Інші параметри не розглядаються. Методика оцінки передбачає виконання фінансового аналізу для потенційно самоокупних або прибуткових проєктів; аналізу витрат і вигід (CBA) у випадку проєктів вартістю понад 30 млн гривень, і аналіз ефективності витрат (CEA) у випадку неприбуткових проєктів нижчої вартості. Використання багатокритерійного аналізу не передбачене.
3.5. Використання техніко-економічних обґрунтувань для оцінки великих проєктів	C	Для всіх проєктів відповідно до Постанови №571 складається пропозиція, і виконання цієї вимоги забезпечується. Для великих проєктів, що фінансуються МФО або двосторонніми позиками, техніко-економічні обґрунтування складаються відповідно до настанов фінансової організації. Проте 46,3% великих проєктів (за вартістю без урахування проєктів МФО) включаються до бюджету без дотримання процедур Постанови №571, і для них техніко-економічні обґрунтування не складаються.

ІСНУЮЧІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ПРОЦЕДУР ТА МЕТОДИЧНИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЩОДО ОЦІНКИ ПРОЄКТІВ

81. **Постанова №571, прийнята в липні 2015 року, визначила концептуальну основу та порядок оцінки й відбору проєктів.** Відповідно до цієї постанови було утворено Міжвідомчу комісію з питань державних інвестиційних проєктів як колегіальний орган при КМУ, на яку було покладено здійснення відбору державних інвестиційних проєктів. Постанова визначає також процедури, що мають виконуватись, інституційні обов'язки та види оцінки залежно від загальних обсягів капітальних вкладень. У додатках до Постанови наведено форми проєктних пропозицій⁴⁷ і висновку державної експертизи.

82. **Постанову №571 доповнюють Методичні рекомендації щодо підготовки та проведення оцінки державного інвестиційного проєкту.**⁴⁸

Як зазначено в Методичних рекомендаціях, їх мета полягає в забезпеченні єдиного підходу щодо підготовки та проведення оцінки державного інвестиційного проєкту. Їх було розроблено у 2016 році за технічної допомоги з боку Світового банку, затверджено та оприлюднено Мінекономіки у 2017 році. За винятком коефіцієнта дисконтування, який у 2018 році було переглянуто, за останні 3 роки методи та основні параметри економічної оцінки не оновлювались. Після надання Світовим банком підтримки на початковому етапі, за надання допомоги та навчання з питань використання методичних рекомендацій відповідало Мінекономіки. МВА мають право зв'язуватися з Мінекономіки в разі потреби для одержання пояснень і роз'яснень щодо застосування методичних рекомендацій.

⁴⁷ «Проектна пропозиція» — це документ, у якому презентуються результати оцінки проєкту. У випадку інвестиційних проєктів, що відповідають Постанові №571, проектна пропозиція оформлюється за формою, поданою в додатку 1, який складається із Резюме, Техніко-економічного аналізу, Плану реалізації, фінансування та стану виконання проєкту. У Постанові №571 проектну пропозицію теж названо «державним інвестиційним проєктом». У цьому звіті відповідний документ названо «проектною пропозицією».

⁴⁸ Затверджені Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 22.12.2017 року №1865.

3.1. ЧІТКИЙ РОЗПОДІЛ ФУНКЦІЙ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ ЩОДО ОЦІНКИ ПРОЄКТУ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

83. **Функції та обов'язки з оцінки проєктів чітко визначено Постановою №571.** Вона встановлює, які відомства можуть ініціювати та розробляти проєкти, і які відомства можуть подавати їх на відбір. Головним принципом оцінки проєктів є висхідний підхід: державний орган нижчого рівня (відповідальний виконавець) розробляє ідею проєкту та готує техніко-економічне обґрунтування, яке має бути розглянуте та затверджене відомством вищого рівня (галузевим міністерством / головним розпорядником коштів державного бюджету). Роль Мінекономіки полягає у проведенні незалежної перевірки оцінки та скринінгу проєктів на відповідність критеріям, а Міжвідомча комісія ухвалює рішення про фінансування та реалізацію проєкту. Завдання всіх цих суб'єктів чітко визначено законодавством.

84. **Проектна пропозиція⁴⁹ — це ключовий документ у процесі оцінки, оскільки у ньому викладаються висновки за результатами оцінки.** Вона включає в себе інформацію про мету проєкту, результати його фінансового та економічного аналізу, технічні рішення, наслідки для соціального та навколишнього природного середовища, а також про інші аспекти, зазначені в Постанові №571. Проєктні пропозиції має складати відповідальний виконавець. Відповідальний виконавець має право користуватись послугами зовнішніх компаній для розробки проєктних пропозицій, якщо він не має необхідних для цього спроможностей. У деяких ключових галузевих МВА (наприклад, у МОЗ) утворено спеціалізовані підприємства, що здійснюють розроблення техніко-економічних обґрунтувань у відповідних галузях.

85. **Оцінка цього параметру — А.**

3.2. МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ З ОЦІНКИ ПРОЄКТІВ ТА ВІДПОВІДНА ПІДТРИМКА

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

86. **Методичні рекомендації щодо процедур і методів оцінки проєктів викладено в офіційних законодавчих актах і наказах Міністерства економіки;⁵⁰ вони доступні та використовуються.** Настанови мають комплексний характер і охоплюють усі теми, необхідні для реалізації положень Постанови №571. Будь-який проєкт, що має на меті створення чи поліпшення державного майна, в тому числі проєкти ДП, може бути поданий на фінансування відповідно до Постанови №571; у таких випадках мають виконуватись (і виконуються) відповідні методичні рекомендації, бо в іншому разі проєкт буде відхилено Мінекономіки. Якщо відомство ухвалює рішення про залучення фінансування з зовнішніх джерел, застосовуються методичні рекомендації з розробки проєктів, видані відповідною МФО або відповідним донором. Фінансування на підготовку проєкту із залученням зовнішніх консультантів надається не завжди. Фактично, чимало державних органів, що подають проєкти на розгляд Мінекономіки, розробляють проєктні пропозиції власними силами, без залучення зовнішніх експертів або консалтингових фірм.

87. **Оцінка цього параметру — В.**

3.3. ТЕХНІЧНИЙ ВМІСТ МЕТОДИЧНИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ З ОЦІНКИ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

88. **Існуючі методичні рекомендації врегульовують більшість ключових технічних питань фінансової та економічної оцінки, але не зачіпають питань аналізу розподілу, галузевих проблем та впливу на зміну клімату.** Методичні рекомендації (див. **Вставку 6**) націлені на роз'яснення порядку заповнення форми проєкту, фінансового моделювання та проведення аналізу витрат і вигід.

⁴⁹ Судячи зі змісту проєктної пропозиції, вона є еквівалентом попередньої техніко-економічної оцінки в інших країнах, оскільки технічні аспекти до передпроектного рівня не проробляються.

⁵⁰ Постанова №571 та Методичні рекомендації, затверджені Наказом Мінекономіки №1865

Методичні рекомендації надають роз'яснення, в тому числі щодо техніко-економічного аналізу, з урахуванням обов'язкового змісту проектної пропозиції:

* Мета проекту та його обґрунтування, в тому числі:

- ◆ опис проблеми чи перешкод, розв'язання яких має забезпечити проект;
- ◆ якісний та кількісний опис результатів реалізації проекту з описом і характеристиками продуктів або послуг, з наданням інформації про обсяг виробництва та надання послуг, і з зазначенням очікуваної завантаженості потужностей;
- ◆ спосіб досягнення кінцевого результату на основі результатів аналізу альтернативних способів досягнення мети та обґрунтування переваг обраного способу;
- ◆ Відповідність проекту напрямам розвитку держави, визначеним стратегічними та актуальними програмними документами.

* Опис проекту та прогнозний обсяг витрат, у тому числі:

- ◆ технічний та/або технологічний аналіз обраного способу досягнення кінцевого результату;
- ◆ необхідність забезпечення земельною ділянкою або правами на неї;
- ◆ опис існуючої інфраструктури, яка буде використовуватись для реалізації проекту та під час функціонування створеного проектом комплексу;
- ◆ заходи з охорони довкілля, в тому числі з відтворення і збереження природних ресурсів, обмеження негативного впливу на довкілля;
- ◆ необхідність розроблення проектної документації, стадії розроблення;

- ◆ перелік заходів, спрямованих на реалізацію проекту, з уточненням графіка фінансування та часових обмежень;
- ◆ кадрове забезпечення за етапами життєвого циклу проекту;
- ◆ сертифікати, ліцензії та інші дозвоільні документи, необхідні для реалізації проекту, та їх наявність;
- ◆ інвестиційні витрати за роками реалізації проекту, окремо за етапами розроблення та реалізації проекту;
- ◆ витрати на експлуатацію та утримання;

* Аналіз ефективності проекту з урахуванням:

- ◆ собівартості кінцевої продукції (товарів, робіт, послуг);
- ◆ розрахунку показників економічної ефективності (фінансового аналізу);
- ◆ прогнозу соціальних та екологічних наслідків;
- ◆ аналізу та оцінки вигід від реалізації проекту і прогнозу економічного ефекту (економічного аналізу) для проектів вартістю понад 30 млн гривень;
- ◆ аналізу економічної ефективності реалізації та експлуатації для проектів вартістю до 30 млн гривень;
- ◆ оцінки впливу реалізації проекту на бюджет;
- ◆ аналізу ризиків і можливих шляхів їх зниження.

* Інформація про організаційну структуру та управління проектом, у тому числі:

- ◆ інформація про відповідального виконавця проекту / замовника з описом внутрішньої організаційної структури;
- ◆ організаційна схема управління реалізацією проекту;

* План реалізації, фінансування та стан його виконання.

Вони розроблені як загальні, придатні для всіх галузей. Настанови не містять жодних вимог щодо попереднього технічного проектування проєктів. У цьому відношенні проєктна пропозиція, передбачена Постановою №571, не відповідає тому, що зазвичай потрібно для техніко-економічного обґрунтування.

89. На доповнення до методичних рекомендацій, Мінекономіки створив на своєму веб-сайті сторінку, присвячену державним інвестиціям, на якій публікує міжнародні методичні рекомендації⁵¹ з проведення аналізу витрат і вигід у деяких галузях,⁵² а також розміщує додаткові навчальні та роз'яснювальні матеріали.⁵³ Мінекономіки (зокрема, Департамент інвестицій) встановлює окремі ключові економічні параметри для проведення оцінок, крім соціальної ставки дисконтування та часового горизонту оцінки в розрізі видів проєктів. Ставка дисконтування у 2018 році була оновлена. У своєму роз'ясненні для МВА Департамент інвестицій Мінекономіки посилається на власну вебсторінку макроекономічних показників, що можуть використовуватись для оцінки проєктів; утім зведений прогноз показників (ВВП, ІСЦ, обсягів експорту та імпорту тощо на 2017–2019 роки) з 2016 року не оновлювались. Тут слід відзначити, що Департамент стратегічного планування та макроекономічного прогнозування — інший департамент Мінекономіки — регулярно публікує на своїй вебсторінці макроекономічні прогнози.

90. Методичні рекомендації містять опрацьовані приклади SWOT -аналізу, фінансового моделювання, аналізу витрат і вигід (фінансових та економічних), а також інших розділів проєктної пропозиції, наповнення яких без зразків може стати для відповідальних виконавців складним завданням. На додаток до наведення прикладів у методичних рекомендаціях, Мінекономіки

розмістило на своєму веб-сайті шаблони Excel для фінансового моделювання та проведення аналізу витрат і вигід, якими можна скористатись для аналізу проєктів. Мінекономіки надає підтримку у використанні методичних рекомендацій, надаючи відповіді МВА. МВА, з якими проводилися інтерв'ю, вважають методичні рекомендації добрими, але зауважили, що подальше роз'яснення деяких тем шляхом цілеспрямованої розбудови спроможностей було б корисним.

91. Одне важливе МВА розробило відповідно до загальних рекомендацій Мінекономіки свої власні галузеві рекомендації. За підтримки ЄС Міністерство інфраструктури України (Мінінфраструктури) розробило рекомендації з підготовки інвестиційних пропозицій у транспортному секторі та з оцінки й відбору інвестиційних проєктів (проєктних пропозицій) у сферах транспорту, дорожнього господарства та поштових послуг. Ці рекомендації відповідають підходу, передбаченому Постановою №571 та відповідними методичними рекомендаціями Мінекономіки, й містять рекомендації щодо розроблення проєктів (зокрема, виконання аналізу витрат і вигід) та їх відбору, що враховують специфіку галузі. Доказів існування інших галузевих рекомендацій, розроблених галузовими МВА, немає.

92. Мінекономіки опублікувало на своєму веб-сайті міжнародні рекомендації, призначені для використання під час оцінки проєктів.⁵⁴ Це, зокрема, рекомендації щодо аналізу витрат і вигід у сферах лісового господарства й мистецтва та культури, загальні рекомендації щодо аналізу витрат і вигід, а також щодо аналізу соціальних витрат і вигід. Деякі з цих документів перекладено українською мовою, але решту розміщено англійською. Докази використання цих рекомендацій ключовими галузовими МВА відсутні.

93. Оцінка цього параметру — С.

⁵¹ Посилання на веб-сайт Мінекономіки з міжнародними та додатковими методичними рекомендаціями <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f76f9c7a-7777-4419-a6d7-9faa1abec641&tag=MizhnarodniMetodichniRekomendatsii>

⁵² Перекладені методичні рекомендації щодо виконання аналізу витрат і вигід для сфер культури та лісового господарства, розроблені урядами Великої Британії та Канади на підтримку відповідних органів.

⁵³ Додаткові матеріали на веб-сайті Мінекономіки <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=24c6825e-1b25-4756-8f08-835a903b106d&tag=DopomizhniNavchalniMateriali>

⁵⁴ Міжнародні методичні рекомендації [веб-сайт Мінекономіки] <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=f76f9c7a-7777-4419-a6d7-9faa1abec641&tag=MizhnarodniMetodichniRekomendatsii>

3.4. ПРОПОРЦІЙНІСТЬ ОЦІНКИ ПРОЄКТІВ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

94. **Метод оцінки проєкту визначається вартістю проєкту та його потенційною прибутковістю; такі додаткові критерії, як галузь, рівень складності та рівень ризику, не враховуються.** Для самоокупних/прибуткових проєктів проводиться фінансовий аналіз; у випадку неприбуткових проєктів, що справляють соціально-економічний вплив виконується фінансовий та економічний аналіз. Вид економічного аналізу залежить від вартості проєкту: для проєктів загальною вартістю до 30 млн гривень проводиться аналіз ефективності витрат (СЕА), а для проєктів, загальна вартість яких перевищує 30 млн гривень, проводиться аналіз витрат і вигід (СВА).⁵⁵ Оскільки аналіз витрат і вигід вважається обтяжливим за аналіз ефективності витрат як точки зору потреби у спеціальних знаннях, так і з точки зору більшої прозорості стосовно якості проєкту, існує ризик навмисного подання проєктів вартістю 29 млн гривень.⁵⁶ У більшості випадків проєкти чітко відповідають вимогам щодо вартості вище або нижче 30 млн гривень, але іноді виникають непорозуміння навколо проєктів, вартість яких наближається до граничного рівня.⁵⁷ Не передбачене застосування багатокритерійного аналізу як методики для малих або повторюваних проєктів.

95. **Оцінка цього параметру — С.**

3.5. ВИКОРИСТАННЯ ТЕХНІКО-ЕКОНОМІЧНИХ ОБҐРУНТУВАНЬ ДЛЯ ОЦІНКИ ВЕЛИКИХ ПРОЄКТІВ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

96. **Усі проєкти, що подаються в Мінекономіки та відбираються Міжвідомчою комісією, підлягають повній оцінці («проєктні пропозиції»), що проводиться згідно з Постановою №571 та наявними методичними рекомендаціями.** Коли було прийнято Постанову №571 та запроваджено порядок оцінки державних інвестиційних проєктів, передбачалось, що через цей процес для одержання фінансування проходилимуть усі проєкти, але шестирічний досвід показав, що це відбулося не так, як очікувалося. Причиною цього є подальше існування інших шляхів одержання коштів із державного бюджету, які, однак, відповідають законодавству. Це дає МВА змогу робити прямі бюджетні запити на фінансування своїх інвестиційних проєктів без погодження з Мінекономіки та Міжвідомчою комісією. Унаслідок цього значна частка — в середньому 29,7% (за вартістю) великих проєктів капітальних інвестицій у період з 2018 по 2020 рік⁵⁸ — фінансувались як бюджетні програми поза сферою застосування Постанови №571. Для проєктів, що фінансуються за рахунок коштів, наданих МФО, або двосторонніх позик, також проводяться техніко-економічні обґрунтування. Утім ці обґрунтування складаються відповідно до настанов тих, хто надає фінансування.

97. **Оцінка цього параметру — С.**

⁵⁵ Близько 1 млн євро — це досить низька гранична сума. Якщо порівняти цей рівень, наприклад, з ситуацією в Чорногорії, то там для одержання фінансування з бюджету капітальних видатків інвестиційна пропозиція має містити щонайменше техніко-економічне обґрунтування та аналіз витрат і вигід, якщо кошторисна вартість перевищує 5 млн євро. В Албанії для великих проєктів, які оцінюються жорсткіше, встановлено граничний рівень у 700 млн євро (5,68 млн євро).

⁵⁶ Утім існують проєкти, кошторисна вартість яких лише трохи не дотягує до граничного рівня, що дає підстави для сумнівів з приводу можливості навмисного заниження міністерствами кошторисної вартості проєктів для уникнення необхідності проведення оцінок з виконанням аналізу витрат і вигід.

⁵⁷ Наприклад, у сфері охорони здоров'я реалізується проєкт вартістю 29 812 800 грн. У протоколах засідань Міжвідомчої комісії було помічено проєкт вартістю 29 999 000 гривень (сектор охорони здоров'я).

⁵⁸ Це показник частки не-SSIP у загальних капітальних витратах портфеля поточних інвестицій за винятком проєктів, що фінансуються МФО. Якщо врахувати проєкти МФО, ця частка знизиться до 16,5%, бо проєкти МФО проходять формальні процедури. У 2021 році ця частка стрімко зросла до 51,8%, але цей рік знаходиться за межами періоду, що оцінюється.

УДІ-4. Спроможність здійснення оцінки проєктів

ОБҐРУНТУВАННЯ

98. Цей показник аналізує спроможності з оцінки проєктів на рівні центральних органів влади і ключових галузевих МВА, зосереджуючись на якості персоналу в органах влади і наявності навчання, необхідного для оцінки проєктів. Якість працівників оцінюється станом на поточний момент, а наявність і періодичність навчання аналізується за період останніх трьох років (2018–2020 рр.). Цей показник має на меті визначити, чи мають центральні органи влади та ключові галузеві МВА добре підготовлених працівників для супроводу та оновлення методичних рекомендацій і методів; поточного перегляду всіх ключових економічних параметрів, що використовуються для економічної оцінки; перегляду якості обґрунтувань і методів для всіх великих проєктів і, на вибірковій основі, для інших проєктів. Цей показник передбачає визначення того, чи підготовка працівників більшості МВА проводиться на належному рівні та з належною періодичністю для забезпечення потужного потенціалу здійснення оцінки проєктів.

4.1. ЯКІСТЬ ПЕРСОНАЛУ, ЯКИЙ ЗДІЙСНЮЄ НАГЛЯД ЗА МЕТОДАМИ ОЦІНКИ ПРОЄКТІВ ТА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯМ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

99. Мінекономіки як центральний орган державного управління має обмежені спроможності здійснювати контроль якості та давати настанови з питань оцінки проєктів. Відділ державних інвестиційних проєктів, який на цей час супроводжує портфель із 66 проєктів, має лише чотирьох працівників. Щороку у відділ на розгляд надходять щонайменше 20 нових проєктів. У минулому на розгляд проєктних пропозицій відводилось лише 10 днів, чого було недостатньо з огляду на інші обов'язки відділу та його працівників. У 2021 році тривалість розгляду проєктів було збільшено до більш прийнятної рівня у 20 днів. На додачу до незалежного розгляду проєктних пропозицій і надання методичної підтримки в розробленні проєктів відділ здійснює моніторинг державних інвестиційних проєктів, надає адміністративну та аналітичну підтримку Міжвідомчій комісії, управляє бюджетом та доводить рішення Комісії до відома Мініфіну.

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-4

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-4. Спроможність здійснення оцінки проєктів	D+	Метод оцінювання M2
4.1. Якість персоналу, який здійснює нагляд за методами оцінки проєктів та їх застосуванням	C	МВА на центральному рівні та ключові галузеві МВА мають обмежені можливості здійснювати контроль якості та давати рекомендації з питань оцінки проєктів. Зазвичай органи влади мають недостатньо персоналу, що безпосередньо відповідає за методики оцінки проєктів і заявки. Знання більшості працівників щодо оцінки проєктів обмежуються змістом методичних рекомендацій, наданих Мінекономіки.
4.2. Обсяг і якість навчання з оцінки проєктів	D	Протягом останніх трьох років жодного навчання не проводилось. Результати співбесід з працівниками вказали на потребу в додатковому навчанні.

100. **Ключові галузеві МВА мають спроможність лише адмініструвати проекти, але не мають спроможності розробляти рекомендації чи проводити навчання підпорядкованих відомств з урахуванням галузевої специфіки.** Зазвичай за управління державними інвестиційними проектами в ключових галузевих МВА відповідає невелика кількість осіб. Наприклад у Міністерстві екології та природних ресурсів управління державними інвестиційними проектами відає лише одна особа (якщо не враховувати керівника відповідного департаменту),⁵⁹ а в Міністерстві охорони здоров'я за проекти відповідають 2 особи. Вони мають достатню спроможність для перегляду концептуальних записок проектів і проектних пропозицій на предмет дотримання вимог законодавства, але не мають спроможності розробляти рекомендації з урахуванням галузевої специфіки⁶⁰ чи надавати консультації щодо економічних параметрів, які слід використовувати для оцінки. Ключові галузеві МВА, крім Мінінфраструктури, яке видало свої власні методичні рекомендації (див. УДІ-3.3), в цьому відношенні покладаються на рекомендації Мінекономіки.

101. **Оцінка цього параметру — С.**

4.2. ОБСЯГ І ЯКІСТЬ НАВЧАННЯ З ОЦІНКИ ПРОЄКТІВ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

102. **Протягом останніх трьох років для працівників центральних і галузевих МВА навчання з оцінки проектів не проводилось.** У 2015–2016 роках після впровадження процедури відбору державних інвестиційних проектів було проведено ряд навчальних заходів, але відтоді навчання не проводилось. Утім Мінекономіки надає галузевим МВА індивідуальні консультації в разі виникнення питань з приводу процедур і методик оцінки проектів.

103. **Оцінка цього параметру — D.**

УДІ-5. Скринінг техніко-економічного обґрунтування

ОБґРУНТУВАННЯ

104. **Цей показник оцінює три параметри скринінгу на предмет виявлення невідповідних проектів на ранніх стадіях та запобігання марному витрачання зусиль на подальше розроблення та оцінку таких проектів.**

Скринінг проектів має проводитись поетапно. Концептуальні записки проектів слід розглядати з метою відсіву невідповідних проектів ще до того, як вони наберуть динаміку й до того, як у них буде вкладено ресурси та зусилля на підготовку докладніших досліджень. Подальший розгляд попередніх або повних техніко-економічних обґрунтувань проектів, що пройшли попередній відбір, має забезпечувати вилучення окремих проектів із залишенням лише більш якісно підготовлених і вигідніших у соціально-економічному сенсі кандидатів на бюджетне фінансування.

105. **Параметри показника оцінюють процедури скринінгу, наявність бази даних державних інвестицій (ПДІ) та ступінь, у якому скринінг справляє реальний вплив на те, що відбувається з проектом.** Перший параметр оцінює, чи наявні добре визначені процедури підготовки та оцінки проектів, що виконуються в належній послідовності, і чи ґрунтуються відповідні дослідження на явно визначених критеріях, що враховують тип проекту, його масштаб, галузь, регуляторні вимоги та досвід здійснення попередніх інвестицій в аналогічні проекти. Другий параметр оцінює наявність передбаченої законодавством бази даних державних інвестицій, у якій зазначено всі проекти, що проходять попередній скринінг, підготовку та остаточний скринінг. Така база даних дає змогу формувати портфель проектів, що дозволяє контролювати включення до бюджету проектів, якість яких контролюється. Третій параметр оцінює ефективність цієї частини системи за часткою проектів, які було відхилено чи повернуто на доопрацювання та повторну оцінку.

⁵⁹ За оцінкою керівника департаменту на державні інвестиційні проекти він витрачає лише 10% часу.

⁶⁰ Однією з опцій може бути залучення підтримки донорів, як це зробило Мінінфраструктури для розроблення методичних рекомендацій з підготовки інвестиційних пропозицій у транспортному секторі та з оцінки й відбору інвестиційних проектів (проектних пропозицій) у сферах транспорту, дорожнього господарства та поштових послуг.

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-5. Скринінг техніко-економічного обґрунтування	D+	Метод оцінювання М2
5.1. Послідовні та впорядковані процедури скринінгу проєктів	C	Загальна процедура чітко визначена у Постанові №571, але близько третини великих проєктів за показником вартості (без урахування проєктів, що фінансуються МФО) включаються до бюджету без дотримання встановленої процедури.
5.2. База даних визначеної державної інвестиційної програми (ДІП)	D	База даних існує у формі електронної таблиці Excel, але вона не зосереджена на скринінгу проєктів і не передбачає реєстрації проєктів до їх розгляду Міжвідомчою комісією. Вона регулярно оновлюється, але обсяг інформації, що вноситься до неї, є обмеженим.
5.3. Відхилені проєкти або ті, які потребують доопрацювання та повторної оцінки	D	За результатами скринінгу техніко-економічних обґрунтувань відхиляється дуже мало проєктів.

106. На бали за деякими параметрами «ефективності» цього показника впливає велика частка проєктів (не-SSIP), що обходять формальні процедури, встановлені Постановою №571. У середньому за період, що оцінюється, до не-SSIP належало 33,6% поточних проєктів, що фінансуються з бюджету, за показником загальної вартості проєкту (див. розділ 2.2)⁶¹. У 2021 році, тобто за межами періоду, що оцінюється, ця частка зросла до 46,3%. Для великих проєктів середня частка протягом 2018–2020 років сягала 31,2%.⁶² Для економії місця ці показники для кожного з параметрів не повторюватимуться.

5.1. ПОСЛІДОВНІ ТА ВПОРЯДКОВАНІ ПРОЦЕДУРИ СКРИНІНГУ ПРОЄКТІВ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

107. Процедури підготовки, оцінки та скринінгу інвестиційних проєктів добре визначено та задокументовано. До відповідних нормативно-правових актів належать:

- Порядок відбору державних інвестиційних проєктів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 року №571;
- Порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проєктів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2016 року №70.

⁶¹ Показник у 33,6% стосується проєктів, що фінансуються з державного бюджету: SSIP, не-SSIP, Фонду регіонального розвитку та капітальних трансфертів, але не враховують субвенцію на автомобільні дороги через складність розмежування видатків на утримання та капітальних інвестицій. У цьому показнику не враховано проєкти, що фінансуються МФО. Якщо врахувати проєкти МФО, ця частка знизиться до 19,3%, оскільки проєкти МФО проходять формальні процедури.

⁶² 16,8% з урахуванням проєктів МФО.

108. Існує також документ «Методичні рекомендації з підготовки інвестиційних пропозицій у транспортному секторі та з оцінки й відбору інвестиційних проєктів (проєктних пропозицій) у сферах транспорту, дорожнього господарства та поштових послуг». Він містить рекомендації та критерії, які мають застосовуватися для оцінки та відбору інвестиційних проєктів, що потребують підтримки з боку Мінінфраструктури, в тому числі державних інвестиційних проєктів, для яких Мінінфраструктури буде головним розпорядником бюджетних коштів, та інвестиційних проєктів, що потребують державної підтримки.

109. Процеси, запроваджені Постановою №571, не враховують специфіку галузей, але диференційовані за вартістю проєктів. Проєкти, що розробляються відповідальними виконавцями, проходять скринінг на кількох етапах. Перший скринінг відбувається на етапі концептуальної записки, коли галузеве міністерство ухвалює рішення про доцільність подальшого розроблення проєкту. Другий скринінг відбувається на етапі проєктної пропозиції, коли галузеве міністерство розглядає проєкт повторно. Проєкт проходить скринінг утретє, коли Мінекономіки розглядає подані проєкти, маючи право відмовити в подальшому розробленні проєкту. Формальні процедури не застосовуються до істотної частки проєктів, які фінансуються як бюджетні програми за межами процесу, передбаченого Постановою №571.

110. Оцінка цього параметру — С.

5.2. БАЗА ДАНИХ ВИЗНАЧЕНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРОГРАМИ (ДІП)

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

111. База даних державних інвестиційних проєктів існує та містить окремі відомості, необхідні для аналізу портфеля проєктів, але не містить відомостей про скринінг і підготовку проєктів. База даних орієнтована на реалізацію проєктів. Після того, як Міжвідомча комісія розглянула проєкт на предмет включення до бюджету, він вноситься до бази даних незалежно від результату відбору. База даних ведеться

в електронній таблиці Excel. Спеціалізований підрозділ підтримує та регулярно оновлює її, й вивантажує на веб-сайт Мінекономіки. База даних містить інформацію про вибірку коштів за проєктами, загальну вартість, період реалізації, а також деякі відомості про стан реалізації проєктів. Водночас, база даних не містить відомостей про проєкти на етапі до ухвалення рішення про фінансування.

112. Оцінка цього параметру — D.

5.3. ВІДХИЛЕНІ ПРОЄКТИ АБО ТІ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ДООПРАЦЮВАННЯ ТА ПОВТОРНОЇ ОЦІНКИ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

113. Галузеві міністерства не відхиляють більшість попередніх техніко-економічних обґрунтувань на етапі попереднього розгляду. Однією з причин низького рівня відхилених проєктів може бути відхилення значної частки проєктів на більш ранній стадії розроблення концепції проєкту, коли галузеве міністерство вже ухвалює рішення про доцільність подальшої роботи над проєктом. Проте, якщо врахувати, що спрямованість розгляду концептуальних записок проєктів (дотримання вимог та відповідність стратегії) відрізняється від спрямованості розгляду техніко-економічних обґрунтувань (економічний та екологічний аналіз), з більшою ймовірністю можна стверджувати, що невелика кількість відхилених проєктів на цьому етапі є наслідком надмірного оптимізму. Оскільки галузеві міністерства зацікавлені у відборі та фінансуванні проєктів, що розробляються, більшість висновків державної експертизи, виданих галузевими міністерствами, є позитивними. Водночас, не всі проєктні пропозиції успішно проходять подальший розгляд у Мінекономіки навіть за наявності позитивного висновку державної експертизи, проведеної за дорученням галузевого міністерства. Це вказує, що державна експертиза іноді виявляє позитивну упередженість. Понад те, додатковий негативний вплив на рейтинг за цим параметром справляє наявність великої кількості проєктів, що не відповідають Постанові №571 (див. вище).

114. Оцінка цього параметру — D.

Функція УДІ 3. Аналіз оцінки

УДІ-6. Незалежний аналіз оцінки

ОБҐРУНТУВАННЯ

115. Цей показник оцінює, чи проходять документація та висновки за результатами оцінки проєктів незалежному розгляду стороною, не залученою до їх підготовки, на предмет підтвердження якості та запобіганню необґрунтованим позитивним оцінкам. Існує тенденція систематичного завищення вигід від проєкту та заниження вартості проєкту в проєктних пропозиціях. Ця тенденція була помічена в усьому світі і є найбільш вираженою для великих інфраструктурних проєктів: будівництва залізниць, автомагістралей, великих мостів і тунелів. Незалежний аналіз часто вважають оптимальним підходом до протидії звичайному для розробників проєктів оптимістичному упередженню шляхом перевірки якості аналізу, реалістичності припущень і обґрунтованості оцінок попиту та витрат. Зазвичай для цього перегляд технічних аспектів попередньої проєктної документації за проєктом не проводиться. Такий аналіз в ідеалі слід проводити на ранній стадії розроблення проєкту, до подання бюджетного запиту і щонайменше після підготовки попереднього або повного техніко-економічного обґрунтування. Таку незалежну оцінку мають проходити всі проєкти

незалежно від пропонованих джерел фінансування (коштів донорів, позик, власних коштів) і механізмів реалізації (прямих договорів або ДПП).

116. **Параметри цього показника висвітлюють наявність механізму незалежної оцінки та її зміст.** Перший параметр оцінює, чи піддаються проєкти (більші за масштабом та складніші проєкти) незалежній чи квазі-незалежній оцінці зовнішнім агентством, що є експертом у застосуванні методики оцінки проєктів. Такий аналіз може передбачати або 1) розгляд методів, параметрів і припущень, використаних у попередньому чи повному техніко-економічному обґрунтуванні, або 2) проведення попереднього техніко-економічного обґрунтування проєктної пропозиції. Зміст незалежного аналізу зосереджується на сфері охоплення такого аналізу, щоб оцінити, чи він охоплює всі параметри оцінки.

6.1. НЕЗАЛЕЖНИЙ АНАЛІЗ ОЦІНКИ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

117. **Постановою №571 запроваджено двоетапний процес незалежної оцінки.** Першим кроком є «державна експертиза», яку проводять МВА; вони мають право утворювати комісії з її проведення. Згідно з Постановою №571 члени комісії не повинні бути пов'язані з проєктом: «До складу такої комісії не можуть бути

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-6

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-6. Незалежний аналіз оцінки	C	Метод оцінювання M2
6.1. Незалежний аналіз оцінки	C	Відповідно до Постанови №571 всі проєкти проходять двоетапний незалежний аналіз: спочатку у відповідному галузевому міністерстві, у сфері управління якого знаходиться ініціатор проєкту, а потім у Мінекономіки; утім, незалежність галузевого міністерства та його комісії (якщо її утворено) можна поставити під сумнів. Проєкти, що претендують на інші види бюджетної підтримки, за Постановою №701 мають проходити державну експертизу.
6.2. Зміст незалежного аналізу	C	Постанова №571 містить рекомендації щодо змісту незалежного аналізу. Методика, затверджена Наказом №243, деталізує зміст державної експертизи проєктів, що претендують на інші види бюджетної підтримки.

включені представники ініціатора державного інвестиційного проекту, відповідального виконавця (включаючи замовника будівництва), які готували концептуальну записку або відповідатимуть за етап підготовки державного інвестиційного проекту». У разі утворення такої комісії в міністерстві (як це було зроблено в Міністерстві екології та природних ресурсів) вона являє собою перший рівень незалежного аналізу оцінки проекту. На підставі висновків комісії або розгляду проектної пропозиції МВА затверджує висновок про стан готовності проекту та надає рекомендації щодо подальших кроків. Державна експертиза проводиться протягом 30 календарних днів, що відповідає міжнародним стандартам. У разі позитивного висновку державної експертизи МВА має офіційно призначити відповідального виконавця проекту; у більшості випадків ним стає розробник концептуальної записки або проектної пропозиції.

118. Рідкісність негативних висновків державної експертизи вказує на брак неупередженості. Комісії утворюються галузевими міністерствами, що зацікавлені в реалізації проектів, пропонує підпорядкованими їм суб'єктами. Попри вимоги щодо незалежності у положеннях про комісії, вони можуть виявляти таку саму оптимістичну упередженість, що й ініціатори проектів, з огляду на той контекст, у якому вони працюють.

119. Після обов'язкової державної експертизи пропозицій щодо державних інвестиційних проектів МВА зобов'язані подати їх на розгляд до Мінекономіки. Мінекономіка проводить другий етап незалежного розгляду пропозицій на підставі інформації, поданої для перевірки відповідності законодавству та застосування методичних рекомендацій. Пропозиції мають надійти до Мінекономіки до 1 березня кожного року. Пропозиція має відповідати вимогам Постанови №571 до інформації; вона повинна містити висновки незалежної державної експертизи інвестиційного проекту та може містити результати експертизи проектів будівництва. За відсутності підстав для відхилення проекту (тобто якщо він відповідає вимогам Постанови №571 та методичним рекомендаціям Мінекономіки) проекти передаються на розгляд Міжвідомчої

комісії та проходять відбір для фінансування. Велика частка проектів не-SSIP, що обходять формальний процес (див. показник УДІ-5), підриває вплив аналізу на загальні наслідки процесу аналізу та відбору.

120. Незалежний аналіз оцінок є обов'язковим і для інших інвестиційних проектів, що потребують фінансування з державного бюджету або інших видів підтримки з державного бюджету. Згідно з Законом України «Про інвестиційну діяльність» державна експертиза державних інвестиційних проектів, розроблення та реалізація яких здійснюються з використанням державних капітальних вкладень, коштів державних підприємств, установ і організацій, а також позик, наданих під державні гарантії, проводиться згідно з Постановою №701.⁶³ Державну експертизу проводить МВА, якому підпорядкований відповідальний виконавець або яке відповідає за сектор, у якому реалізовуватиметься проект.

121. Оцінка цього параметру — С.

6.2. ЗМІСТ НЕЗАЛЕЖНОГО АНАЛІЗУ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

122. Постанова №571 визначає склад інформації, яка має бути представлена для незалежного аналізу, та зміст аналізу, що має бути виконаний. Зокрема, в пункті 12 зазначено, що державна експертиза має проаналізувати:

- відповідність державного інвестиційного проекту вимогам законодавства та його актуальність;
- екологічні, економічні та соціальні наслідки;
- вплив результатів реалізації державного інвестиційного проекту на показники бюджету;
- обґрунтованість вартості державного інвестиційного проекту та плану його реалізації;
- наявність належного кадрового та матеріально-технічного забезпечення для реалізації державного інвестиційного проекту.

⁶³ Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 №701 «Про затвердження Порядку проведення державної експертизи інвестиційних проектів»

Детальну форму висновку державної експертизи наведено в додатку 2 до Постанови №571. Вона вимагає від МВА оцінити відповідність проєкту цілому ряду критеріїв, що віддзеркалюють ключові показники проєктної пропозиції та деталізують перелік, поданий вище. МВА має надати обґрунтування свого висновку.

123. Детальні відомості щодо порядку проведення державної експертизи згідно з Постановою №701 подано в Методиці проведення державної експертизи інвестиційних проєктів та форми висновку за її результатами, затвердженій Мінекономіки.⁶⁴

Відповідальний виконавець, що розробив проєктну пропозицію, подає її разом з підтвердною документацією (фінансовими звітами, проєктною документацією) в МВА. МВА проводить державну експертизу шляхом перевірки дотримання вимог; у разі недотримання вимог проєктна пропозиція повертається на доопрацювання. У методиці детально описано всі аспекти, що мають бути проаналізовані в разі подання повної інформації:

- a. відповідність інвестиційного проєкту стратегічним програмним документам;
- b. наявність позитивного соціального ефекту;
- c. ефективність використання бюджетних коштів;
- d. достовірність техніко-економічних розрахунків;
- e. обґрунтованість обсягу і форми надання державної підтримки для реалізації інвестиційного проєкту;
- f. наявність належного кадрового, матеріально-технічного забезпечення для реалізації інвестиційного проєкту;
- g. узгодженість екологічних, економічних і соціальних інтересів;
- h. відповідність інвестиційного проєкту вимогам законодавства.

Важливим аспектом, який тут не враховано, є ризики проєкту. Оцінку ризиків не передбачено й додатком 2 до Постанови №571 «Висновок державної експертизи».

124. Аналіз, що проводиться Мінекономіки, зосереджений на аналізі оцінки проєкту.

Галузеві міністерства повинні підтвердити всі дані в обґрунтуваннях проєктів і схвалити проєктні пропозиції. Посадові особи Мінекономіки зазначили під час проведених зустрічей, що вони перевіряють правильність розрахунків, обчислення економічної ефективності, застосування коефіцієнта дисконтування, а також відповідність періоду реалізації та експлуатації проєкту рекомендованим параметрам. Вони також перевіряють джерела даних і технічні параметри проєктів. Аналіз у Мінекономіки орієнтований на оцінку якості та відповідності, але незрозуміло, чи враховує він необхідність перевірки проєкту на оптимістичну упередженість у формі постановки під сумнів базових припущень, використаних для оцінки витрат і вигід.

125. Оцінка цього параметру — С.

Функція УДІ 4. Відбір та бюджетний процес

4.А. ПІДГОТОВКА БЮДЖЕТУ ТА ВІДБІР

УДІ-7. Відбір проєктів та підготовка бюджету

ОБґРУНТУВАННЯ

126. Цей показник оцінює чотири параметри, що мають вирішальне значення для відбору якісних проєктів на бюджетне фінансування: це остання точка в системі УДІ, де можливо запобігти впровадженню неякісних проєктів.

Ефективне формування бюджету капітальних видатків поєднує в собі процес, що йде «згори вниз», у якому міністерству встановлюється індикативний ліміт капітальних видатків, і процес, що йде «знизу вгору», в межах якого відомства розробляють і подають якісні проєктні пропозиції для врахування в бюджеті.

⁶⁴ Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.03.2013 року №243 «Про затвердження Методики проведення державної експертизи інвестиційних проєктів та форми висновку за її результатами».

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-7

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-7. Відбір проєктів та підготовка бюджету	С	Метод оцінювання М1
7.1. Чіткий та ефективний низхідний бюджет	С	Інструкція з підготовки бюджетних запитів визначає загальні ліміти поточних і капітальних видатків за галузями, але в межах цих лімітів не ідентифіковано видатки на відібрані державні інвестиційні проєкти (SSIP). Попри положення Бюджетного кодексу, що вимагає включення до бюджету лише проєктів, що пройшли оцінку та відбір у встановленому порядку (за Постановою № 571), бюджетний циркуляр не встановлював обмежень для проєктів, що не проходили цю процедуру, а також не визначав стратегічних пріоритетів реалізації таких проєктів. У зв'язку з цим обсяг проєктів, що фінансуються з внутрішніх ресурсів, без застосування процедур оцінки та відбору, передбачених Постановою №571, і нормативно-правових актів, що застосовуються до SSIP у сфері дорожнього господарства, сягнув протягом 2018–2020 років у середньому 31,2%.
7.2. Наявність і дотримання календаря підготовки та затвердження проєктів і бюджетів	С	Належним чином розроблений бюджетний календар з інтегрованим до нього циклом планування проєктів для SSIP існує, але протягом останніх трьох років його не було дотримано. MBA вже подали свої детальні пропозиції щодо здійснення видатків, коли одержали перелік затверджених ДІП з визначеними бюджетними асигнуваннями. Для не-SSIP після одержання бюджетного циркуляра MBA мали у 2018 році 2 тижні, а у 2019 й 2020 роках по 1 тижню на підготовку своїх пропозицій щодо здійснення видатків.
7.3. Методичні рекомендації щодо підготовки бюджету та практика коригування бюджетів проєктів відповідно до поточних оцінок	С	Законодавство містить правила, що вимагають від MBA коригувати плани реалізації та фінансування нових і поточних SSIP відповідно до оцінок витрат на бюджетний рік. Законодавство також містить правила, за якими MBA коригують плани реалізації та фінансування поточних SSIP у зв'язку зі змінами в економічних умовах або станом реалізації проєкту. Вищезгадані правила не застосовуються до значної частки інвестиційних проєктів, що включаються до бюджету без додержання процедур, передбачених Постановою №571, і нормативно-правових актів, що застосовуються до SSIP у сфері дорожнього господарства.
7.4. Прозорі критерії відбору проєктів, включаючи відповідний бюджет поточних видатків на перспективу	С	Існує багато випадків, коли критерії відбору проєктів або не визначені, або не використовуються. Чіткі критерії, що ґрунтуються на результатах оцінки, існують, але їм не відповідає значна частка проєктів, що схвалюються в обхід процедур, передбачених Постановою №571. Існує добре скоординований бюджетний процес, що забезпечує покриття майбутніх поточних видатків прогнозними надходженнями після забезпечення реалізації проєктів, у рамках яких здійснюється будівництво та/або експлуатація об'єкту.

Для цього потрібен якісно розроблений бюджетний календар, у якому передбачено достатньо часу на підготовку відомствами своїх пропозицій, методичні вказівки з підготовки бюджету, які забезпечують відображення очікуваних рівнів цін у всіх витратах на проєкт; для цього потрібні також добре підготовлені та ретельно оцінені проєкти, що відповідають прозорим критеріям відбору проєктів з-поміж конкуруючих пропозицій.

127. На оцінки за деякими параметрами «ефективності» цього показника впливає велика частка проєктів не-SSIP, що обходять формальні процедури, встановлені Постановою №571.

У середньому за період, що оцінюється, до не-SSIP належало 33,6% поточних проєктів, що фінансуються з бюджету, за показником загальної вартості проєкту (див. **Розділ 2.2**).⁶⁵ У 2021 році, тобто за межами періоду, що оцінюється, ця частка зросла до 46,3%. Для великих проєктів середня частка протягом 2018–2020 років сягала 31,2%.⁶⁶

7.1. ЧІТКИЙ ТА ЕФЕКТИВНИЙ НИЗХІДНИЙ БЮДЖЕТ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

128. Інструкція з підготовки бюджетних запитів визначає загальні граничні показники поточних і капітальних видатків за галузями, але ці граничні показники наразі не включають видатки на SSIP (проєкти, що відповідають вимогам Постанови №571), хоча видатки на проєкти, що фінансуються МФО через бюджетні програми, та видатки на SSIP у сфері дорожнього господарства до них включено.⁶⁷ Згідно з процедурою, передбаченою Бюджетним кодексом, Мінфін (у рамках схваленої КМУ Бюджетної декларації) має визначити для Мінекономіки орієнтовні граничні показники видатків на інвестиції, щоб Міжвідомча комісія могла відібрати SSIP у межах цих граничних показників, до моменту надсилання інструкції з підготовки бюджетних запитів. Рішення Комісії в

такому разі мали б знаходити своє віддзеркалення у граничних показниках видатків, зазначених у підготовленій Мінфіном інструкції з підготовки бюджетних запитів. Однак цього не відбувалося, і протягом років, що оцінюються, Комісія відбирала SSIP після того, як Мінфін оприлюднив інструкції з підготовки бюджетних запитів, отже така інструкція не містила інформації про інвестиційні проєкти.

129. На відміну від Бюджетного кодексу⁶⁸ інструкція з підготовки бюджетних запитів не встановлює обмежень на включення до бюджетних запитів проєктних пропозицій, які не пройшли відбір у порядку, встановленому для ДІП. Бюджетний циркуляр не забороняє проєкти не-SSIP і не визначає для MBA чітких альтернативних настанов щодо включення таких проєктів до своїх бюджетних запитів. Унаслідок цього інструкція з підготовки бюджетних запитів не в змозі обмежити кількість проєктних пропозицій з боку MBA, дозволяючи проєктам не-SSIP «перестрибувати паркан» і обходити ретельний процес оцінки та процедуру відбору, які встановлено Постановою №571 (значення показників див. в «Обґрунтуванні» УДІ-7).

130. Міжвідомча комісія не має стратегічних пріоритетів у здійсненні відбору SSIP через відсутність інвестиційної стратегії (УДІ-2.2), а також брак конкретних стратегічних пріоритетів у інструкції з підготовки бюджетних запитів. Інструкція з підготовки бюджетних запитів містить лише вимогу про відповідність усіх видатків цілям державної політики. Цілі державної політики, у свою чергу, відповідають Плану дій Уряду, Національним цілям сталого розвитку та іншим прогностичним і програмним документам з питань соціально-економічного розвитку. Інструкція з підготовки бюджетних запитів не містить конкретних стратегічних критеріїв, які спрямовували б вибір пропозицій для проєктів не-SSIP або SSIP у сфері дорожнього господарства, які визначаються протягом бюджетного року.

131. Оцінка цього параметру — С.

⁶⁵ Показник у 33,6% стосується проєктів, що фінансуються з державного бюджету: SSIP, не-SSIP, Фонду регіонального розвитку та капітальних трансфертів, але не враховують субвенцію на автомобільні дороги через складність розмежування видатків на утримання та капітальних інвестицій. У цьому показнику не враховано проєкти, що фінансуються МФО. Якщо врахувати проєкти МФО, ця частка знизиться до 19,3%, оскільки проєкти МФО проходять формальні процедури.

⁶⁶ 16,8% з урахуванням проєктів МФО.

⁶⁷ SSIP у сфері дорожнього господарства проходять відбір у порядку, встановленому спільним Наказом Міністерства інфраструктури України та Міністерства фінансів України від 21 вересня 2012 року №573/1019, протягом бюджетного року.

⁶⁸ Частина сьома статті 33-1 Бюджетного кодексу України.

7.2. НАЯВНІСТЬ І ДОТРИМАННЯ КАЛЕНДАРЯ ПІДГОТОВКИ ТА ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПРОЄКТІВ І БЮДЖЕТІВ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

132. **Належним чином розроблений бюджетний календар, що забезпечує підготовку проєктів SSIP, існує, але протягом останніх трьох років його дотримано не було.** У Таблиці 8 представлено основні етапи та строки, встановлені бюджетним календарем. Бюджет затверджується не пізніше, ніж 1 грудня; згідно із законодавством він містить бюджетні призначення на відібрані державні інвестиційні проєкти (SSIP). Бюджетний календар передбачає достатньо часу для підготовки міністерствами SSIP і їх розгляду Мінекономіки, перш ніж ці проєкти буде відібрано для включення до проєкту державного бюджету.

133. **У період 2018–2020 років MBA мали від 1 до 2 тижнів, щоб завершити підготовку своїх бюджетних запитів після отримання інструкцій з підготовки бюджетних запитів; однак, інформацію про відібрані проєкти вони отримували після подання зазначених запитів.** Протягом 2018–2020 років Міжвідомча комісія завершувала відбір SSIP після дати подання бюджетних запитів (Таблиця 9).

134. **Великі SSIP вже пройшли оцінку MBA та незалежний аналіз до моменту отримання інструкцій з формування бюджетних запитів.** Оцінка (див. УДІ-3) та державна експертиза (див. УДІ-5.3) є передумовами для подання проєктів до Мінекономіки 1 березня; Мінекономіки розглядає пропозиції, подані у березні–квітні (див. також УДІ-6.1).

Таблиця 8. Основні етапи та строки, встановлені бюджетним календарем

Період	Бюджетний календар та цикл планування проєктів
21 січня	Мінфін надсилає MBA лист щодо початку підготовки Бюджетної декларації
До 15 лютого	MBA подають до Мінфіну вартісні показники досягнення цілей державної політики та зміни до структури видатків за бюджетними програмами
До 1 березня	MBA подають пропозиції до Мінекономіки щодо державних інвестиційних проєктів для відбору на середньострокову перспективу
До 6 квітня	Мінфін доводить до MBA інструкції щодо розроблення пропозицій для Бюджетної декларації та інформацію про орієнтовні граничні показники видатків на середньострокову (3-річну) перспективу без урахування видатків на SSIP
До 1 травня	Мінекономіки розглядає SSIP, формує перелік проєктів, допущених до відбору, визначає загальний обсяг видатків на SSIP на наступні три роки та подає його до Мінфіну
До 15 травня	Мінфін визначає прогнозний розмір видатків на SSIP і включає їх до Бюджетної декларації, що подається до КМУ ⁶⁹
До 25 травня	Мінекономіки готує інформацію про відповідність SSIP критеріям відбору; розробку (реалізацію) SSIP у плановому бюджетному періоді та на наступних двох бюджетних періодах за напрямками; загальні обсяги видатків на SSIP на наступні три роки, і подає її на розгляд Міжвідомчої комісії

⁶⁹ У 2018 році Мінфін мав інформувати Мінекономіки про загальний обсяг державних капітальних вкладень для розробки та реалізації ДІП (також до 15 травня).

Період	Бюджетний календар та цикл планування проєктів
До 1 червня	Кабінет Міністрів України схвалює Бюджетну декларацію, в тому числі загальний обсяг видатків на SSIP ⁷⁰
3 початку червня	Міжвідомча комісія розглядає та відбирає допущені до відбору SSIP у межах загального обсягу видатків, затвердженого Бюджетною декларацією
До 21 червня (протягом трьох тижнів після схвалення Бюджетної декларації Кабінетом Міністрів України)	Міжвідомча комісія завершує відбір державних інвестиційних проєктів, які буде включено до проєкту державного бюджету на плановий рік ⁷¹
До 27 липня	Мінфін доводить до МВА Інструкцію з підготовки бюджетних запитів та інформацію про граничні показники видатків
До 10 серпня	МВА подають бюджетні запити до Мінфіну
До 28 серпня	Міністерство фінансів проводить двосторонні зустрічі з МВА для узгодження запитів
До 31 серпня	Мінфін подає проєкт державного бюджету на розгляд Кабінету Міністрів України
До 15 вересня	КМУ подає проєкт державного бюджету на розгляд Верховної Ради України
До 1 грудня	Верховна Рада України затверджує державний бюджет на наступний рік

Джерело: Бюджетний календар на 2020 рік, затверджений Мінфіном (Наказ Міністерства фінансів України від 30.01.2020 року №32), Бюджетний кодекс України, Постанова КМУ від 22 липня 2015 року №571; Протокол засідання Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів від 04.06.2020 року.

135. На підготовку МВА детальних бюджетних запитів на проєкти не-SSIP у було відведено дуже мало часу: два тижні у 2018 році та по одному тижню у 2019 та 2020 роках. Такі проєкти розглядаються за таким самим графіком, що й інші категорії некапітальних видатків державного бюджету.

136. Мінфін не аналізує бюджетних запити щодо SSIP з огляду на вимоги національної процедури відбору проєктів, за дотриманням якої стежить Мінекономіки; Мінфін у середньому має менш ніж 5 тижнів на аналіз пропозицій щодо здійснення видатків на проєкти не-SSIP. У Таблиці 9 показано, що час, який Мінфін має на аналіз бюджетних запитів (в

тому числі щодо проєктів не-SSIP) та інформування міністрів перед ухваленням КМУ остаточного рішення, коливався від 1 до 5 тижнів (у середньому 3 тижні). SSIP включаються до державного бюджету після подання КМУ проєктів річного бюджету на розгляд ВРУ, тому час Мінфін не має часу для аналізу поданих запитів.

137. Закони про державний бюджет на 2018–2020 роки було прийнято до початку бюджетного року. ВРУ прийняла закони про державний бюджет на 2018 рік 7 грудня 2017 року, на 2019 рік — 23 листопада 2018 року, а на 2020 рік — 14 листопада 2019 року.

138. Оцінка цього параметру — С.

⁷⁰ У 2018–2019 роках Кабінет Міністрів України мав затверджувати Основні напрямки бюджетної політики на рік, що планується, з визначенням загального обсягу державних капітальних вкладень у реалізацію SSIP (теж до 1 червня).

⁷¹ У 2018–2019 роках кінцевий термін завершення процесу відбору не встановлювався.

Таблиця 9. Строки підготовки та розгляду бюджетних запитів

	2018	2019	2020
Дата відбору SSIP	21 червня <i>на 10,6% більше за орієнтовний граничний показник; завершено 17 вересня (на 6,7% більше, ніж за попереднім відбором)</i>	9 липня <i>(на суму, що на 40% перевищує ліміти Мінфіну) та 1-3 листопада (в межах установленної суми, що надало МВА право почати заповнювати бюджетні запити)</i>	16 листопада
Дата отримання інструкцій з підготовки бюджетних запитів <i>(видатки на SSIP не включені)</i>	27 липня	3 вересня	11 серпня
Термін подання бюджетних запитів	9 серпня	9 вересня	20 серпня
Наявний час для завершення підготовки бюджетних запитів на SSIP	МВА вже завершили підготовку своїх детальних пропозицій щодо витрат	МВА вже завершили підготовку своїх детальних пропозицій щодо витрат	МВА вже завершили підготовку своїх детальних пропозицій щодо витрат
Наявний час для завершення підготовки бюджетних запитів на не-SSIP	2 тижні	1 тиждень	1 тиждень
Наявний час для розгляду Мінфіном запитів та проведення брифінгу для міністрів (до 15 вересня)	5 тижні	1 тиждень	3 тижні

Джерело: Протоколи засідань Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів від 21.06.2018, 17.09.2018, 09.07.2019, 01.11.2019/03.11.2019, 16.11.2020; листи Мінфіну (бюджетні циркуляри) від 27.07.2018 р. №04110-09-9/20040, від 03.09.2019 №04110-09-10/22087, від 11.08.2020 №04110-08-2/24733.

7.3. МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПІДГОТОВКИ БЮДЖЕТУ ТА ПРАКТИКА КОРИГУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ПРОЄКТІВ ВІДПОВІДНО ДО ПОТОЧНИХ ОЦІНОК

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

139. Законодавство містить правила, що вимагають від МВА коригувати плани реалізації та фінансування нових і поточних SSIP відповідно до показників на бюджетний рік.⁷² Згідно з правилами МВА повинні вносити

корективи протягом одного місяця з дати прийняття закону про державний бюджет на відповідний рік (чи про внесення змін до нього) або ухвалення відповідного рішення КМУ. Паспорти бюджетних програм⁷³ можуть бути сформовані лише на підставі відкоригованої інформації.

140. Згадані вище правила не застосовуються до проєктів не-SSIP і SSIP, що реалізуються у порядку, встановленому Наказом №573/1019. Інформація про доступність результатів чи висновків оцінки таких проєктів відсутня, тоді як вона могла б являти собою відповідний пункт для обґрунтованих коригувань.

⁷² Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 року №571 «Деякі питання управління державними інвестиціями»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>.

⁷³ Паспорт бюджетної програми — це документ, що визначає мету, завдання та напрямки використання бюджетних коштів, показники результатів діяльності та інші характеристики бюджетної програми. МСА затверджують свої паспорти бюджетних програм після розгляду Мінфіном.

141. Оцінка цього параметру — С.

7.4. ПРОЗОРИ КРИТЕРІЇ ВІДБОРУ ПРОЄКТІВ, ВКЛЮЧАЮЧИ ВІДПОВІДНИЙ БЮДЖЕТ ПОТОЧНИХ ВИДАТКІВ НА ПЕРСПЕКТИВУ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

142. **Чіткі критерії, що ґрунтуються на результатах оцінки, існують і виконуються під час визначення пріоритетності SSIP та їх відбору для фінансування з державного бюджету.** MBA виконують техніко-економічні обґрунтування по всіх SSIP, включно з аналізом економічної ефективності проєктів (див. УДІ-3). Міжвідомча комісія здійснює відбір проєктів на підставі результатів техніко-економічного обґрунтування за такими критеріями, як ступінь реалізації проєкту, позитивний економічний ефект або економічна ефективність, позитивний соціальний та екологічний ефект, обґрунтування вибору джерел коштів, необхідних для експлуатації об'єкта та економія витрат на експлуатацію (утримання) об'єкта порівняно з такими витратами до початку проєкту.

143. **Проєкти, що мають політичну складову, можуть бути включені до бюджету в обхід процедур, установлених для SSIP.** Чимало інвестиційних проєктів державного бюджету не проходять процедури відбору SSIP (відповідні чисельні показники наведено в пункті «Обґрунтування» показника УДІ-7). У межах основного бюджетного процесу MBA можуть передбачати видатки на реалізацію таких проєктів у бюджетних запитах у межах

граничних показників своїх видатків, установлених Мінфіном. Крім цього, ВРУ може вимагати від Уряду включення до бюджету проєктів не-SSIP під час підготовки проєкту державного бюджету до другого читання.

144. **Існує добре скоординований бюджетний процес, що забезпечує покриття майбутніх поточних видатків прогнозними надходженнями.** У процесі підготовки Бюджетної декларації MBA подають до Мінфіну розрахунки нових видатків або збільшення існуючих видатків на наступні три роки. У цих розрахунках враховуються, зокрема, майбутні поточні видатки на інвестиційні проєкти, які планується виконати в поточному році та протягом двох наступних років. Мінфін враховує таке збільшення видатків під час розрахунку граничних показників видатків для відповідних MBA на наступні три роки.

145. Оцінка цього параметру — С.

УДІ-8. Підготовка довгострокового бюджету

ОБґРУНТУВАННЯ

146. **Цей показник оцінює два параметри: (1) довгострокові фінансові прогнози та асигнування за галузями і (2) бази даних багаторічних державних інвестиційних програм (ДІП).** Багаторічна перспектива має особливе значення для забезпечення фінансування проєктів капітальних інвестицій, розрахованих на кілька років, і для забезпечення можливості фінансування їх експлуатації та технічного обслуговування. Для розподілу

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-8

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-8. Підготовка довгострокового бюджету	D+	Метод оцінювання M2
8.1. Довгострокові фінансові прогнози та асигнування за галузями	D	Середньострокові прогнози капітальних видатків протягом двох років із трьох років, що оцінюються, відповідали одній із шести вимог і частково відповідали ще одній вимозі.

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
8.2. Багаторічні бази даних проєктів із затвердженням фінансуванням	C	Повна база даних проєктів відсутня. Наявні бази даних окремих проєктів мають значні прогалини й не забезпечують середньострокового фінансового менеджменту чи управління загальним розміром витрат за кожним проєктом. Мінекономіка веде записи щодо SSIP у файлах Excel, які містять обмежений обсяг інформації. Мінрегіон веде базу даних проєктів, що фінансуються з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), але вона також містить обмежений перелік даних. Мінфін веде централізовану фінансову базу даних щодо формування та виконання всіх видатків державного бюджету, яка містить окремі (але обмежені) відомості про проєкти не-SSIP, проєкти донорів і SSIP, а також численні інші дані щодо неінвестиційних видатків.

капітальних видатків на найбільш продуктивні сектори та проєкти потрібні комплексна, уніфікована та середньострокова перспектива бюджету капітальних видатків, а також моніторинг і контроль повних баз даних усіх проєктів від етапу подання пропозиції та проєктної документації, до оцінки проєктів, затвердження, відбору для бюджетного фінансування, реалізації, й аж до завершення проєктів.

8.1. ДОВГОСТРОКОВІ ФІНАНСОВІ ПРОГНОЗИ ТА АСИГНУВАННЯ ЗА ГАЛУЗЯМИ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

147. **Уряд не дотримується послідовної практики підготовки ковзних середньострокових прогнозів бюджету, забезпечивши їх підготовку лише протягом двох років із трьох, що розглядаються.** У 2017 році Уряд схвалив прогноз на 2019–2020 роки у складі Основних напрямків бюджетної політики на 2018 – 2020 роки. Зазначений документ містив, зокрема, прогноз граничних показників поточних видатків МБА, видатків на реалізацію SSIP і, окремим рядком, прогнози інших капітальних видатків (крім SSIP). У 2018 році Уряд подав на розгляд ВРУ прогноз на 2020–2021 роки разом з проєктом закону про державний

бюджет на 2019 рік. Цей документ визначав розподіл поточних і частини капітальних видатків за функціональною ознакою, прогноз видатків на реалізацію SSIP і, окремим рядком, частину інших капітальних видатків без розподілу за функціональною ознакою. Починаючи з 2019 року, на зміну Основним напрямкам бюджетної політики прийшла Бюджетна декларація. Бюджетна декларація на 2020–2022 роки⁷⁴ була покликана надати прогноз видатків на 2021–2022 роки у формі граничних показників видатків для МБА (без ідентифікації капітальних видатків у межах цих граничних розмірів) і загальний обсяг видатків на SSIP. Утім, Уряд не затвердив її, тому на ці роки прогнозу немає.

148. **У середньому лише 25% прогнозних видатків на розвиток, запланованих на 2018–2020 роки, відповідають галузевим пріоритетам, визначеним МБА у своїх галузевих стратегіях (див. пункт (а) Таблиці 11).**⁷⁵ Згідно з Бюджетним кодексом⁷⁶ усі МБА повинні розробляти власні плани діяльності на середньостроковий період (галузеві стратегії). МБА повинні враховувати ці середньострокові плани діяльності під час розроблення бюджетних програм і складення пропозицій до Бюджетної декларації. Незважаючи на цю вимогу, у 2018 році лише 28,6% МБА розробили такі плани разом з фінансовими прогнозами та прогнозами реалізації. У 2019 та 2020 роках ця частка становила відповідно 22,8% та 23,6%.

⁷⁴ Наприкінці 2018 року було здійснено реформу середньострокового бюджетного планування, яка передбачає запровадження Бюджетної декларації як середньострокового бюджетного документа.

⁷⁵ Варто звернути увагу, що середньострокові прогнози на 2021–2022 роки відсутні, тому у перевірці галузевих пріоритетів немає сенсу.

⁷⁶ Частина п'ята статті 22.

149. **Трансферти до місцевих бюджетів відображаються в прогнозі однією сумою, тому оцінити їх відповідність стратегічним документам місцевих органів влади важко (див. пункт (b) Таблиці 11).**

150. **З'ясувати рівень дотримання умовного «золотого правила» неможливо через брак необхідних для цього даних.**⁷⁷ Прогнози видатків не містять загального розміру капітальних видатків державного бюджету, а у 2018 році прогноз бюджету не містив також суми боргового фінансування. Тому на етапі публікації прогнозу дотримання «золотого правила» (яке офіційно не затверджене) є неможливим (див. пункт (c) Таблиці 11).

151. **Середньострокові прогнози видатків не враховують планів реалізації SSIP; відсутні також ознаки того, що вони враховують їх і для проєктів не-SSIP (пункт (d) Таблиці 11).** Хоча Мінекономіки зазвичай надає Мінфіну прогнози видатків, узагальнені на основі індивідуальних планів здійснення видатків на SSIP, які було відібрано,⁷⁸ Мінфін послідовно включає до середньострокових прогнозів бюджету набагато менші суми. Наприклад, у прогнозі, підготовленому Мінфіном у 2018 році, його оцінки були майже

вп'ятеро нижчими за сукупний розмір видатків згідно з планами реалізації на 2020 рік і втричі нижчими, ніж на 2021 рік.⁷⁹

152. **Якщо проєкт має бути завершений протягом періоду прогнозування, до прогнозу включаються поточні видатки, необхідні для експлуатації та технічного обслуговування новостворених об'єктів (пункт (e) Таблиці 11).** МВА надають Мінфіну інформацію про нові видатки та зміни у структурі видатків на наступні три роки на початку бюджетного процесу. Мінфін враховує цю інформацію у прогнозі на відповідний період.

153. **Затверджені капітальні видатки, як правило, значно відрізнялися від прогнозу (Таблиця 10), причому пояснення відхилень не надавалися (пункт (f) Таблиці 11).** Бюджетна документація за відповідні роки не містила пояснень причин відхилення капітальних видатків від їх розміру, спрогнозованого в попередньому році.

154. **Середньострокові прогнози бюджету, що формуються на 3 роки, частково містять у собі плани капітальних видатків і відповідають двом із шести вимог (Таблиця 11).**

155. **Оцінка цього параметру — D.**

Таблиця 10. Прогнозні та затверджені видатки на 2019–2021 роки

	2019	2020	2021
Державні капітальні вкладення			
Прогноз на 2017 р., млрд грн	1,7	1,7	
Затверджено законом, млрд грн	4,2	2,4	
<i>Відхилення, %</i>	250%	140%	
Прогноз на 2018 р., млрд грн		2,1	2,1
Затверджено законом		2,4	4,0
<i>Відхилення, %</i>		114%	190%

⁷⁷ «Золоте правило» здійснення державних видатків — це фискальна політика, згідно з якою уряд має збільшувати запозичення протягом економічного циклу лише на здійснення інвестицій у проєкти, що в майбутньому окупляться. Це дає змогу покривати поточні видатки під час економічного спаду за рахунок запозичень, якщо запозичення в період підйому є нижчими.

⁷⁸ Абзац третій пункту 19 Порядку відбору державних інвестиційних проєктів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 року №571.

⁷⁹ Офіційні дані за інші роки відсутні.

	2019	2020	2021
Капітальні видатки загального фонду державного бюджету			
Прогноз на 2017 р., млрд грн	13,0	13,9	
Асигнування коштів, млрд грн	50,6	44,8	
Відхилення, %	390%	320%	
Прогноз на 2018 р. (без розподілу), млрд грн		8,5	36
Асигнування коштів, млрд грн		Н/Д*	Н/Д*
Відхилення, %		Н/Д*	Н/Д*

* Н/Д – не доступна — інформації не існує

Джерело: Основні напрямки бюджетної політики на 2018–2020 роки; прогнози Державного бюджету України на 2018–2019 і 2020–2021 роки, подані разом з проектами законів про державний бюджет відповідно на 2017 і 2019 роки; закони про державний бюджет на 2019 і 2020 роки; звіти про виконання державного бюджету за економічною класифікацією видатків бюджету за січень 2019 і 2020 років.

Таблиця 11. Відповідність середньострокових прогнозів капітальних видатків, підготовлених у 2017, 2018 й 2019 роках, встановленим критеріям «належної практики»

Плани здійснення капітальних видатків	Прогнози на		
	2018-2020	2019-2021	2020-2022*
(а) відповідають національним і галузевим стратегіям та пріоритетам;	Частково	Частково	Ні
(б) узгоджені з політикою та планами реалізації проєктів і програм органів місцевої влади;	Ні	Ні	Ні
(с) потреби в запозиченнях відповідають «золотому правилу» протягом економічного циклу;	Ні	Ні	Ні
(д) передбачають асигнування коштів на період будівництва, дії контракту, концесії чи договору; ⁸⁰	Ні	Ні	Ні
(е) асигнування бюджету поточних видатків здійснюється на період, що забезпечує сталість експлуатації та технічного обслуговування результатів здійснення капітальних видатків або видатків на розвиток;	Так	Так	Ні
(ф) капітальні видатки річного бюджету відповідають середньостроковим оцінкам, а в іншому разі надаються чіткі пояснення значних відхилень.	Ні	Ні	Ні

* Кабінет Міністрів України не подавав прогнозу на розгляд Верховної Ради України

⁸⁰ Україна не має досвіду реалізації ДПП за принципом «платить уряд».

8.2. БАГАТОРІЧНІ БАЗИ ДАНИХ ПРОЄКТІВ ІЗ ЗАТВЕРДЖЕНИМ ФІНАНСУВАННЯМ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

156. **Не існує комплексної бази даних усіх проєктів, відібраних для фінансування за рахунок державного бюджету.** Брак комплексної бази даних не дозволяє здійснювати моніторинг і контроль усіх проєктів, починаючи з відбору для бюджетного фінансування, продовжуючи реалізацією, й закінчуючи завершенням, аналізом і реєстрацією проєкту. Кожне міністерство веде власну базу даних для управління відбором і бюджетуванням проєктів у своїй компетенції. Жодна з цих баз даних не містить повної інформації про інвестиційний проєкт на кожному етапі його реалізації.

157. **Мінекономіки веде часткову базу SSIP у форматі Excel.** Дані про проєкти, що зберігаються, включають у себе період реалізації, загальний розмір капітальних витрат за поточною оцінкою, загальний розмір фінансування в попередні роки, плановий розмір фінансування на поточний рік і потребу в коштах на виконання проєкту, а також асигнування коштів на три прогностичні роки. Дані не містять описових відомостей, інформації про початкову вартість проєкту — ні для проєкту в цілому, ні на кожний рік; про очікуване надання послуг або очікуваний ефект; про коригування витрат і фактичні витрати за кожен рік; про планові або досягнуті фізичні показники реалізації (віхи).

158. **Мінрегіон веде базу даних проєктів, що фінансуються з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), але вона також містить обмежений перелік інформації.** Ця база даних доступна в режимі онлайн⁸¹ й містить таку інформацію: рік початку та завершення інвестиційної складової проєкту; масштаби його реалізації; загальний обсяг капітальних витрат за проєктом (у розрізі джерел фінансування); генеральний підрядник/виконавець; інформація про стан реалізації проєкту.

159. **Мінфін веде базу даних щодо планування та виконання всіх видатків державного бюджету, яка містить окрему інформацію про проєкти SSIP, не-SSIP і проєкти донорів.** Ця база даних містить лише інформацію про обсяг фінансування на три роки (у бюджетних запитах) або на один рік (у паспортах бюджетних програм і звітах про їх виконання), а також про результативні показники реалізації проєктів: площу збудованих приміщень чи кількість придбаного устаткування. База даних містить також інформацію про загальні капітальні витрати на SSIP і деякі проєкти не-SSIP. У базі даних проєкти SSIP та МФО розглядаються окремо, оскільки вони реалізуються за різними бюджетними програмами; при цьому відсутні механізми виділення проєктів не-SSIP, оскільки вони зазвичай включаються до бюджетних програм разом з іншими видатками.

160. **Оцінка цього параметру — С.**

УДІ-9. Комплексний бюджет капітальних видатків

ОБҐРУНТУВАННЯ

161. **Капітальні видатки вимагають вичерпної, точної та своєчасної звітності протягом року перед тими, хто ухвалює рішення, щодо фактичних обсягів видатків у порівнянні з бюджетом, а також звітування перед законодавчим органом за результатами року.** Для повноцінного розгляду діяльності з УДІ потрібна повна інформація про капітальні видатки незалежно від того, як чи де вони фінансуються. У багатьох країнах капітальні видатки центрального уряду фінансуються також незалежними державними установами або позабюджетними установами, такими як дорожні фонди, фонди розвитку інфраструктури, фонди природних ресурсів чи фонди приватизації. Якщо ці видатки не включаються до фіскальної звітності центральної влади (окрім як одна стаття на кожну таку установу), то тут вони вважаються невідображеними у звітності, навіть якщо їх включено до окремих звітів чи фінансової звітності самих таких установ.

⁸¹ <https://dfrr.minregion.gov.ua/Projects-list>

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-9. Комплексний бюджет капітальних видатків	C+	Метод оцінювання М2
9.1. Позабюджетні капітальні видатки	D	Капітальні видатки позабюджетних фондів не включаються до бюджетної звітності центральної влади; утім, фонди, що здійснюють великі капіталовкладення, відсутні. Казначейство включає до звітів про виконання бюджету капітальні видатки, пов'язані з усуненням наслідків надзвичайних ситуацій тощо. Рівень капітальних інвестицій ДП, що здійснюються за рахунок кредитування з бюджету та під державні гарантії, перевищив 20% загального обсягу державних капітальних видатків протягом двох із трьох бюджетних років, що оцінюються.
9.2. Охоплення бюджетом проєктів і програм, що фінансуються донорами	A	У бюджеті наявна повна інформація щодо всіх проєктів і програм, які фінансуються за програмами допомоги під контролем Уряду. Усі кошти донорів відображаються у звітах про виконання бюджету.

Бюджетна документація має забезпечувати повне подання інформації про всю діяльність, пов'язану з державними інвестиціями, а не лише ту, що фінансується із загального фонду.

класифікацією, в тому числі про капітальні видатки.⁸³ Фонди подають квартальні звіти до Казначейства та Мініфіну, а також до ВРУ, Президента України, КМУ та Рахункової палати України (РПУ).

9.1. ПОЗАБЮДЖЕТНІ КАПІТАЛЬНІ ВИДАТКИ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

162. Україна не має позабюджетних фондів, що здійснювали б значні капітальні інвестиції: лише соціальні фонди, які таких видатків майже не здійснюють.⁸² Казначейство не включає капітальні видатки позабюджетних фондів до місячних, квартальних і річних звітів, що подаються Уряду, але основні фонди протягом періоду, що оцінюється, капітальних інвестицій не здійснювали. Кожен із позабюджетних фондів самостійно складає квартальні та річні звіти про виконання своїх бюджетів (кошторисів) з поданням інформації про видатки за економічною

163. Казначейство включає до звітів про виконання бюджету капітальні видатки, пов'язані з усуненням наслідків надзвичайних ситуацій тощо. Резервний фонд бюджету подається в початковому бюджеті у формі окремої бюджетної програми. У разі необхідності здійснення видатків з резервного фонду проводиться перерозподіл видатків на відповідні бюджетні програми, які відображаються у звітах про виконання бюджету за видатками.

164. Рівень капітальних інвестицій ДП, що здійснюються за рахунок запозичень і під державні гарантії,⁸⁴ перевищив 20% загального обсягу державних капітальних видатків протягом двох із трьох бюджетних років, що оцінюються. ДП подають свою фінансову звітність

⁸² Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування та Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

⁸³ На підставі Порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, затвердженого Наказом Міністерства фінансів України №44 від 24.01.2012 року.

⁸⁴ Через брак інформації про фактичні капітальні вкладення ДП за рахунок кредитів державного бюджету та державних гарантій розрахунок проведено на основі всіх капітальних вкладень ДП за рахунок залучених кредитних коштів.

до органу державної влади, до сфери управління якого вони належать,⁸⁵ Мінекономіки або Мінфіну.⁸⁶ Фінансова звітність містить загальний обсяг капітальних вкладень, здійснених за рахунок залучених коштів, у тому числі державних гарантій і кредитування з державного бюджету, у рамках проєктів, профінансованих донорами. Ці звіти, однак, не подають окремо капітальних видатків, що здійснені за рахунок запозичень і державних гарантій. Мінекономіки консолідує цю інформацію та публікує її на своєму веб-сайті, але не подає її до законодавчого органу. На капітальні вкладення, що здійснюються ДП за рахунок кредитування з бюджету та державних гарантій, у 2018 році припадало 26,3% загального обсягу державних капітальних видатків, у 2019 році — 23,8%, а у 2020 році — 18,0%.

165. **Оцінка цього параметру — D.**

9.2. ОХОПЛЕННЯ БЮДЖЕТОМ ПРОЄКТІВ І ПРОГРАМ, ЩО ФІНАНСУЮТЬСЯ ДОНОРАМИ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

166. **У бюджеті наявна повна інформація щодо всіх проєктів і програм, які фінансуються за програмами допомоги.**⁸⁷ Згідно із законодавством⁸⁸ позики, одержані від іноземних країн і міжнародних фінансових установ на реалізацію інвестиційних проєктів вважаються

державними зовнішніми запозиченнями. У законах про державний бюджет на відповідний рік передбачаються видатки на реалізацію таких інвестиційних проєктів. Законодавство забороняє бюджетним установам створювати позабюджетні фонди. Таким чином, якщо бюджетна установа планує одержати чи одержує гранти (в тому числі на будівництво) на правах міжнародної технічної допомоги, вона включає їх до свого бюджету як власні надходження з відповідними видатками. Відповідно до цього звітування про такі видатки здійснюється разом зі звітуванням про виконання державного бюджету щомісячно, щоквартально та щорічно.

167. **Оцінка цього параметру — А.**

УДІ-10. Повнота інформації про бюджет капітальних видатків та рівень доступу громадськості/парламенту до такої інформації

ОБҐРУНТУВАННЯ

168. **Річний бюджет, що подається виконавчою владою законодавчому органу включно з підтвердними документами, які подаються разом з бюджетом, повинен створювати повне уявлення про капітальні видатки центрального уряду й бути легкодоступним для громадськості.** Він повинен містити

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-10

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-10. Повнота інформації про бюджет капітальних видатків та рівень доступу громадськості/парламенту до такої інформації	В	Метод оцінювання М2

⁸⁵ На підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку подання фінансової звітності» від 28 лютого 2000 року №419:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419-2000-%D0%BF#Text>

⁸⁶ На підставі Наказу Мінекономіки «Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки» від 2 березня 2015 року №205:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0300-15#Text>.

⁸⁷ «Програмна допомога» — термін Комітету сприяння розвитку ОЕСР, що охоплює кредитні кошти банків розвитку, таких як Світовий банк та ЄБРР.

⁸⁸ Згідно з частиною дев'ятою статті 13 Бюджетного кодексу України:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
10.1. Зміст інформації про бюджет	C	Бюджетна документація демонструє повну відповідність двом елементам і часткову відповідність трьом елементам.
10.2. Доступ громадськості до інформації про бюджет	A	Вимоги виконано за чотирма елементами з п'яти.
10.3. Політика щодо оприлюднення інформації про бюджет	A	Бюджетний кодекс опублікований на веб-сайті законодавчого органу й вимагає публікації всіх бюджетних документів включно з забезпеченням їх негайної доступності на відповідних веб-сайтах.
10.4. Доступ законодавчого органу до інформації та процедур, пов'язаних з правилами	C	Парламент розглядає детальні капітальні видатки державного бюджету, в тому числі проекти, що фінансуються донорами, у складі бюджетних запитів. Строки та порядок розгляду бюджету законодавчим органом чітко визначено законодавством, яке відводить на цей розгляд два місяці; ці строки дотримуються. Законодавчий орган вносить до бюджету пропозиції щодо інвестиційних проектів, обсяг яких перевищує 10% загальних інвестиційних видатків. Визначено чіткі правила коригування капітальних видатків виконавчою владою протягом року, що передбачають суворі обмеження стосовно можливого обсягу збільшення капітальних видатків і їх перерозподілу із застосуванням лише до SSIP. Затвердження законодавчим органом поправок до бюджету щодо капітальних видатків, що мають зворотну силу, не допускається.

інформацію про капітальні трансфери субнаціональним органам влади, позабюджетну діяльність і діяльність за межами бюджету на зразок квазіфіскальної діяльності та державно-приватних партнерств (ДПП). Інформація на рівні проектів може міститися в річних планах або аналогічних документах МВА, а не в бюджетних документах, за умови їх подання до законодавчого органу або одночасно з бюджетом, або до початку бюджетного року, якщо вона подається після подання бюджету.

10.1. ЗМІСТ ІНФОРМАЦІЇ ПРО БЮДЖЕТ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

169. Уряд зобов'язаний подати перелік SSIP до ВРУ разом з проектом бюджету,⁸⁹ але відбір SSIP протягом 2018–2020 років завершувався вже після терміну подання проекту бюджету на розгляд. До переліку мають бути включені

загальні витрати за кожним проектом, потреби у видатках бюджету на реалізацію проекту, а також пропозиції щодо бюджетних асигнувань на наступний рік. Уряд, однак, не включав такої інформації до бюджетної документації, оскільки Міжвідомча комісія здійснювала відбір проектів із запізненням. Після завершення відбору Уряд включав результати до проекту бюджету, що вносився до ВРУ на друге читання (з окремою бюджетною програмою для кожного SSIP).

170. Бюджетна документація, яка доступна для громадськості в повному обсязі, містить узагальнені дані щодо видатків розвитку центрального уряду на бюджетний рік у розрізі МВА,⁹⁰ але не містить окремих даних щодо капітальних видатків. Видатки розвитку включають у себе — додатково до капітальних видатків — певні поточні витрати включно з прямими видатками на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, а також поточні трансфери підприємствам у сферах наукових

⁸⁹ Згідно з частиною 4-1 статті 38 Бюджетного кодексу України.

⁹⁰ Згідно з частиною сьомою статті 10 Бюджетного кодексу України.

досліджень, сільського господарства, паливно-енергетичного комплексу, транспорту та зв'язку. ВРУ публікує документацію річного бюджету на своєму веб-сайті.⁹¹ Капітальні видатки на реалізацію проєктів, що фінансуються донорами, входять до складу видатків розвитку.

171. **Вимоги за двома елементами з обов'язкових дев'яти виконано повністю, за трьома — частково (див. Таблицю 12).**

172. **Оцінка цього параметру — С.**

Таблиця 12. Дотримання критеріїв оцінювання інформаційного вмісту бюджету

Інформаційний вміст бюджетної документації	Відповідає вимогам (так/ні)	Пояснення
1. Сумарні дані про капітальні видатки центрального уряду на бюджетний рік у розрізі МВА (або в розрізі підфункцій чи програм). Дані повинні містити також бюджет і оцінку показників виконання на поточний рік.	Ні	Бюджетна документація містить узагальнені дані щодо видатків розвитку центрального уряду на бюджетний рік у розрізі МВА, але не містить таких даних щодо капітальних видатків. Річний звіт, який подається КМУ до ВРУ та публікується на веб-сайті Казначейства, містить фактичні показники попереднього року в тому самому форматі, що й показники бюджетної документації (тобто без узагальнених даних про капітальні видатки). Додатки до закону про державний бюджет на поточний рік, оприлюднені на веб-сайті Верховної Ради України, містять показники, затверджені на поточний рік у форматі, що відповідає формату показників бюджетної документації (тобто без сумарних даних про капітальні видатки).
2. Сума, виділена МВА на бюджетний рік на кожний великий проєкт капітальних видатків центрального уряду, що фінансується з бюджету.	Частково	У бюджеті і, відповідно, в проєкті бюджету кожен великий SSIP подається як окрема бюджетна програма з асигнуванням коштів на реалізацію бюджетної програми планового бюджетного періоду. Утім, великі проєкти не-SSIP часто включаються до інших бюджетних програм з різноманітними іншими видатками, тому відсутні асигнування на конкретний проєкт.
3. Загальна затверджена вартість кожного великого багаторічного інвестиційного проєкту та загальна розрахункова сума видатків до кінця поточного року.	Ні	Уряд не включав такої інформації до бюджетної документації, попри те, що це передбачене пунктом 4-1 частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України.

⁹¹ Бюджетна пропозиція на 2021 рік оприлюднена за цим посиланням: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69938

Інформаційний вміст бюджетної документації	Відповідає вимогам (так/ні)	Пояснення
4. Відомості, передбачені пунктами 2–3, для всіх інвестиційних проєктів центрального уряду, що фінансуються донорами.	Частково	По інвестиційних проєктах, що фінансуються донорами, показники капітальних видатків не надано (як зазначено в пункті 1). Проект закону про бюджет містить інформацію про інвестиційні проєкти, що фінансуються кредитами донорів, в окремому додатку. Цей додаток, однак, подає інформацію лише про загальний розмір позики на реалізацію проєкту й не містить інформації про повну вартість проєкту, яка може включати в себе участь української сторони у співфінансуванні.
5. Короткий опис багаторічного впливу на державний бюджет і обґрунтування державної політики для всіх нових масштабних ініціатив зі здійснення капітальних видатків, що вносяться до бюджету (в тому числі тих, що фінансуються донорами).	Ні	Уряд не готує такої інформації.
6. Детальна інформація про гранти на капітальні видатки або трансферти, про кредитування (в тому числі, субкредитування) державних підприємств та регіональних і місцевих бюджетів центральним урядом з метою фінансування капітальних видатків.	Так	Така інформація міститься в бюджетних запитах і відображається у напрямках використання бюджетних коштів і результативних показниках.
7. Детальні дані про умовні зобов'язання центрального уряду, пов'язані з капітальними видатками, таких як гарантії для ДП або залучення коштів регіональними та місцевими бюджетами на фінансування інвестиційних проєктів.	Так	Бюджетна документація містить відомості про фінансові ризики та їхній вплив на показники державного бюджету в плановому році ⁹² включно з інформацією про фінансові ризики, пов'язані з державним боргом і державними гарантіями, а також діяльністю ДП.
8. Характер, обґрунтування та оцінки фінансових наслідків будь-якої квазіфінансової діяльності, пов'язаної зі здійсненням капітальних видатків, якщо вони мають фінансову значущість, а також будь-які податкові видатки, пов'язані зі здійсненням капітальних видатків.	Частково	Бюджетна документація містить перелік квазіфінансових операцій та їхнього можливого впливу на показники бюджету в плановому році, але вона не охоплює державні капітальні вкладення. ⁹³ Бюджетна документація містить також перелік усіх податкових пільг з розрахунком втрат надходжень до бюджету в поточному році та в плановому році, включно з податковими пільгами, пов'язаними зі здійсненням капітальних видатків. ⁹⁴

⁹² Згідно з підпунктом 12⁻¹ частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України.

⁹³ Згідно з підпунктом 12⁻¹ частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України.

⁹⁴ До прикладів інфраструктурних квазіфінансових операцій належать занижені тарифи на послуги, занижена плата зі споживачів або формальна чи неформальна вимога до приватної компанії про спорудження державного активу: наприклад, гірничодобувна компанія повинна побудувати автомобільну дорогу загального користування біля шахти.

Інформаційний вміст бюджетної документації	Відповідає вимогам (так/ні)	Пояснення
9. У випадку будь-якого ДПП, розкриття довгострокового потоку платежів і надходжень, що пов'язані з купівлею; детальні дані про положення договорів, на підставі яких здійснюються умовні платежі або надходження; розмір та умови фінансування з боку суб'єктів, що перебувають у власності чи під контролем уряду; розкриття інформації про те, як саме проєкти впливають на звітний фінансовий баланс (сальдо бюджету) та на державний борг.	Ні	Інформація про фінансові ризики, подана в бюджетній документації на 2021 рік (параграф 7 цієї таблиці) показує, що оцінювання фінансових ризиків, пов'язаних з реалізацією контрактів, які укладено у межах ДПП включно з договорами концесії, що можуть виникнути протягом планового року, не проводилось.

10.2. ДОСТУП ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО БЮДЖЕТ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

173. **Вимоги до розкриття бюджетної інформації визначено для різних органів державної влади; ці вимоги у більшості аспектів виконуються.** ВРУ публікує на своєму веб-сайті всі зареєстровані законопроекти з супровідною документацією, в тому числі проєкт закону про державний бюджет і супровідні матеріали до нього (бюджетну документацію).⁹⁵ Мінфін забезпечує публікацію інформації про виконання державного бюджету України

на підставі місячних, квартальних і річних результатів.⁹⁶ РПУ публікує на своєму веб-сайті річні звіти про здійснення діяльності, звіти про діяльність із державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), плани робіт і свої рішення.⁹⁷ Держаудитслужба публікує аудиторські звіти на своєму офіційному веб-сайті.⁹⁸ Замовники, що здійснюють публічні закупівлі, забезпечують оприлюднення інформації про закупівлі.⁹⁹ **Таблиця 13** подає детальну інформацію про доступ громадськості до інформації з урахуванням зазначених п'яти вимог. Вимоги виконано за чотирма елементами з п'яти.

174. **Оцінка цього параметру — А.**

⁹⁵ Стаття 92 Закону України від 10 лютого 2010 року №1861 «Про Регламент Верховної Ради України».

⁹⁶ Стаття 28 Бюджетного кодексу України.

⁹⁷ Стаття 30 Закону України від 2 липня 2015 року №576 «Про Рахункову палату».

⁹⁸ Стаття 15 Закону України від 13 січня 2011 року №2939 «Про доступ до публічної інформації».

⁹⁹ Відповідно до пункту 10 частини першої статті 10 Закону України № 922 від 25 грудня 2015 року «Про публічні закупівлі».

Таблиця 13. Дотримання критеріїв доступу громадськості до бюджетної інформації

Елементи доступу громадськості	Відповідає вимогам (так/ні)	Пояснення
1. Детальна інформація про всі капітальні видатки річного бюджету, які визначено в елементі 1 Таблиці 12 , можуть бути одержані громадськістю з використанням належних засобів, коли вона подається до законодавчого органу.	Ні	Така інформація громадськості не доступна, оскільки вона подається до законодавчого органу в недостатньо дезагрегованій формі: капітальні видатки включено до ширшої категорії видатків розвитку (див. пояснення до пункту 1 Таблиці 12).
2. Звіти про виконання бюджету в частині капітальних видатків протягом року зазвичай оприлюднюються з використанням належних засобів протягом одного місяця після їх складення.	Так	Щомісячні звіти про виконання бюджету в частині видатків містять інформацію про виконання загального обсягу капітальних видатків. Такі звіти публікуються на веб-сайті Казначейства протягом місяця після закінчення звітного місяця: https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu
3. Звіти про виконання бюджету в частині капітальних видатків на кінець року зазвичай оприлюднюються з використанням належних засобів протягом шести місяців після проведення аудиту.	Так	Щорічні звіти про виконання бюджету в частині видатків містять інформацію про виконання загальних обсягів капітальних видатків. Такі звіти публікуються на веб-сайті Казначейства протягом трьох місяців після закінчення звітного року: https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu
4. Усі звіти зовнішнього аудиту щодо капітальних видатків центрального уряду надаються громадськості протягом шести місяців після проведення аудиту.	Так	Усі звіти Рахункової палати України як вищого органу аудиту, в тому числі звіти щодо капітальних видатків, публікуються на її веб-сайті: https://rp.gov.ua/FinControl/FinReports/ Усі аудиторські звіти Держаудитслужби як органу державного фінансового контролю, в тому числі звіти щодо капітальних видатків, теж публікуються на її веб-сайті: https://dasu.gov.ua/ua/plugins/userPages/54
5. Інформація про укладення всіх контрактів вартістю понад приблизно 100 000 доларів США в еквіваленті публікуються щонайменше раз на квартал з використанням відповідних засобів.	Так	Замовники публікують договір про закупівлю з усіма додатками до нього в доступній для широкого загалу електронній системі закупівель (prozorro.gov.ua) протягом трьох робочих днів з дати укладення договору.

10.3. ПОЛІТИКА ЩОДО ОПРИЛЮДНЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО БЮДЖЕТ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

175. **Бюджетний кодекс, опублікований на веб-сайті законодавчого органу, вимагає публікації всіх бюджетних документів, включаючи забезпечення їх негайної доступності на веб-сайті.** Стаття 28 Бюджетного кодексу України визначає вимоги до доступності інформації про бюджет. Згідно з її вимогами Мінфін зобов'язаний забезпечувати оприлюднення наступної інформації: 1) Бюджетної декларації разом з відповідними інформаційно-аналітичними матеріалами; 2) проекту закону про Державний бюджет України в газеті «Урядовий кур'єр» протягом семи днів після його подання на розгляд ВРУ; 3) прийнятого закону про державний бюджет; 4) інформаційно-аналітичних матеріалів щодо основних показників та завдань державного бюджету (у доступній для громадськості формі) у місячний строк з дня опублікування закону; 5) інформації про виконання Державного бюджету України за підсумками місяця, кварталу та року включно з публікацією річної інформації в газеті «Урядовий кур'єр» щонайпізніше 1 березня після закінчення звітного року; 6) інформацію про виконання зведеного бюджету (державного та місцевих бюджетів). Крім того, та сама стаття 28 вимагає від МВА розміщувати свої бюджетні запити на своїх веб-сайтах протягом трьох робочих днів після подання проекту закону про державний бюджет до ВРУ; паспорти бюджетних програм і звіти про їх виконання; звіти про реалізацію SSIP; а також результати аналізу виконання бюджетних програм.

176. **Оцінка цього параметру — А.**

10.4. ДОСТУП ЗАКОНОДАВЧОГО ОРГАНУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА ПРОЦЕДУР, ПОВ'ЯЗАНИХ З ПРАВИЛАМИ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

177. **Верховна Рада України розглядає детальні капітальні видатки державного бюджету, в тому числі проекти, що фінансуються донорами.** Така інформація включається до бюджетних запитів МВА. Мінфін подає ці запити до Комітету ВРУ з питань бюджету у складі супровідної документації до бюджету. Народні депутати розглядають бюджетні запити під час засідань галузевих комітетів ВРУ. Проекти бюджетів фондів соціального страхування, включені до бюджетної документації, не містять відомостей про капітальні видатки. Уряд не подає до ВРУ інформації про проекти ДПП.

178. **Строки та порядок розгляду бюджету законодавчим органом чітко визначено законодавством, яке відводить на цей розгляд два місяці; ці строки дотримуються.** КМУ має подати до ВРУ проект закону про державний бюджет до 15 вересня року, що передуватиме плановому.¹⁰⁰ Порядком розгляду передбачено, що народні депутати та спеціалізовані комітети подають свої пропозиції до Комітету з питань бюджету до 1 жовтня для формування ним своїх висновків.¹⁰¹ Відповідно до графіку розгляд і перше читання проекту закону про державний бюджет мають бути завершені до 20 жовтня, а друге читання — не пізніше 20 листопада.¹⁰² Розгляд проекту бюджету в першому та другому читаннях, а також розгляд поданих пропозицій з висновками Комітету з питань бюджету щодо них відбувається на засіданні ВРУ.¹⁰³ У **Таблиці 14** показано рівень дотримання офіційного графіку протягом 2018–2020 років.

¹⁰⁰ Частина третя статті 37 Бюджетного кодексу України.

¹⁰¹ Частина перша статті 156 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» №1861 від 10.02.2010 р.

¹⁰² Частина четверта статті 158 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» №1861 від 10.02.2010 р.

¹⁰³ Частина четверта статті 157 і частина сьома статті 158 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» №1861 від 10.02.2010 р.

Таблиця 14. Основні строки розгляду проєкту закону про державний бюджет у ВРУ

	Графік	2018	2019	2020
Подання КМУ на розгляд до ВРУ	До 15 вересня	15 вересня	15 вересня	14 вересня
Прийняття ВРУ в першому читанні	до 20 жовтня	10 жовтня	10 жовтня	5 листопада
Подання КМУ на друге читання	до 11 листопада	19 листопада	5 листопада	27 листопада
Прийняття ВРУ в другому читанні	до 20 листопада	23 листопада	14 листопада	15 грудня
Прийняття в цілому	до 1 грудня	23 листопада	14 листопада	15 грудня

Джерело: офіційний веб-сайт Верховної Ради України

179. **ВРУ має право включати власні проєкти та капітальні субвенції до бюджету й користується цим правом.** У 2018 році ВРУ внесла до бюджету інвестиційні проєкти, які не було оцінено Урядом на етапі розроблення проєкту державного бюджету, на суму, що становить 19,7% від загального обсягу державних інвестицій. У 2019 та 2020 роках ця частка становила відповідно 13,3% та 10,3%. ВРУ вимагає від Уряду врахування своїх пропозицій у процесі підготовки проєкту державного бюджету до другого читання. У більшості випадків ці пропозиції стосуються проєктів місцевого розвитку.

180. **Визначено чіткі правила коригування капітальних видатків виконавчою владою протягом року, що передбачають суворі обмеження стосовно можливого обсягу збільшення капітальних видатків і їх перерозподілу, і це застосовно лише до SSIP.** Міжвідомча комісія може пропонувати зміни до SSIP за певних умов:¹⁰⁴ у разі порушення строків розробки або впровадження, перевищення вартості більш ніж на 10% або виявлення відхилення мети закупівлі від кінцевого результату (якого планувалося досягти наприкінці реалізації проєкту). КМУ може ухвалити рішення про перерозподіл видатків між проєктами на підставі

пропозицій Міжвідомчої комісії. Бюджетний кодекс визначає лише порядок збільшення видатків розвитку,¹⁰⁵ яке може бути реалізовані лише шляхом зменшення інших видатків, за рішенням КМУ, але не встановлює жодних обмежень. Не передбачено правил чи обмежень щодо перерозподілу видатків розвитку у бік зменшення; такий перерозподіл може призводити до суттєвого зменшення видатків розвитку (УДІ-11.1). Будь-яке збільшення, яке не є нейтральним по відношенню до бюджету, підлягає схваленню ВРУ.

181. **Затвердження законодавчим органом поправок до бюджету щодо капітальних видатків, що мають зворотну силу, не допускається.** Бюджетний кодекс України допускає внесення до бюджету змін, що мають зворотну силу, лише стосовно погашення та обслуговування боргу. Зокрема, видатки на обслуговування та погашення державного боргу здійснюються згідно з кредитними угодами, навіть якщо сума таких видатків перевищує розмір, затверджений законом. Усі інші форми ухвалення рішень про витрати, що мають зворотну силу, не допускаються.

182. **Оцінка цього параметру — С.**

¹⁰⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 року №571.

¹⁰⁵ Капітальні видатки належать до видатків розвитку, що затверджуються законом про державний бюджет.

4.В. ПОКАЗНИКИ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ

УДІ-11. Показники виконання бюджету розвитку і бюджету капітальних видатків: сукупні видатки в порівнянні зі скоригованим початковим бюджетом на основі зобов'язань

ОБҐРУНТУВАННЯ

183. **Спроможність виконувати бюджет капітальних вкладень є важливим показником ефективності УДІ.** Недовиконання бюджету за капітальними видатками серйозно обмежує спроможність Уряду перетворювати державні видатки на покращені публічні послуги. Недовиконання може віддзеркалювати різноманітні фундаментальні проблеми в процесах УДІ, в тому числі неякісну підготовку проєктів, недооцінку коштів або часу, потрібних

для реалізації проєкту, завищення бюджету в порівнянні з фактичними витратами, вузькі місця на етапах здійснення закупівель чи будівництва, а також затримки із вибіркою бюджетних коштів. Натомість надмірне виконання в порівнянні з початковим бюджетом може вказувати на недоврахування в початковому бюджеті витрат на реалізацію проєкту або очікуваного коригування на інфляцію; воно може бути пов'язане просто з політичним рішенням про збільшення капітальних видатків протягом року, наприклад, за допомогою додаткового бюджету у відповідь на зміну обставин на кшталт економічного спаду чи неочікуваних надходжень. Важливо забезпечити ідентифікацію та аналіз чинників, що спричинили відмінність між початковим бюджетом проєкту та кінцевим результатом. Аналіз розбіжностей між бюджетом і результатами використання коштів на рівні економічних категорій служить відправним пунктом для поглибленого аналізу причин і шляхів поводження з капітальними видатками в інший спосіб у порівнянні з іншими категоріями під час виконання бюджету, а також наслідків цього для ефективності та результативності реалізації проєкту.

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-11

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-11. Показники виконання бюджету розвитку і бюджету капітальних видатків: сукупними видатки в порівнянні зі скоригованим початковим бюджетом на основі зобов'язань	D	Метод оцінювання М1
11.1. Показник виконання бюджету	D	Протягом двох із останніх трьох років фактичні видатки розвитку (за винятком проєктів, що фінансуються донорами), відхилялися від суми, передбаченої бюджетом, більш ніж на 25%.
11.2. Показник виконання бюджету донорського фінансування	D	Протягом усіх трьох останніх років фактичні видатки розвитку за проєктами, що фінансуються донорами, відхилялись від оціночних проєктних видатків на суму, що перевищувала 25% передбачених бюджетом видатків розвитку.

11.1. ПОКАЗНИК ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

184. Протягом двох із останніх трьох років фактичні видатки розвитку (за винятком проєктів, що фінансуються МФО), відхилялися від суми, початково передбаченої бюджетом, більш ніж на 25%. Річні відхилення загальних видатків розвитку (за винятком проєктів донорів) становили 3,0% у 2018 році, -43,6% у 2019 році та -44,5% у 2020 році (Таблиця 15). На низький рівень виконання видатків розвитку у 2019-2020 роках вплинув, зокрема, значний перерозподіл коштів МВА між видатками розвитку і споживання.

Таблиця 15. Загальні планові та фактичні видатки розвитку¹⁰⁶ (за винятком проєктів МФО) (млрд грн)

	2018 ф.р.	2019 ф.р.	2020 ф.р.
Бюджет	130,8	123,5	153,9
Факт	134,7	69,6	85,4
Відхилення, %	3,0%	-43,6%	-44,5%

Джерело: Закони про державний бюджет України на 2018, 2019 і 2020 роки; звіти про виконання державного бюджету у формі додатку 3 за 2018, 2019 і 2020 роки.

185. На відміну від видатків розвитку, видатки споживання у 2019 та 2020 роках перевищували планові обсяги відповідно на 3,2% та 18,6%.

Варто відзначити, що видатки на оплату праці у ці два роки було перевищено на 1,6% і 3,9%. Видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, навпаки, було недовиконано на 7,1% і 25,2% (див. Таблицю 16). Загальні видатки державного бюджету у 2019 році було недовиконано на 3,3%, а у 2020 році — перевиконано на 8,8%.

186. Оцінка цього параметру — D.

Таблиця 16. Відхилення фактичних видатків розвитку (за винятком проєктів МФО) та деяких інших категорій видатків від початкового бюджету¹⁰⁷

	2018 ф.р.	2019 ф.р.	2020 ф.р.
Видатки розвитку	3,0%	-43,6%	-44,5%
Видатки споживання, з яких:			
Видатки на оплату праці	-0,8%	1,6%	3,9%
Видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв	0,3%	-7,1%	-25,2%

Джерело: Закони про державний бюджет України на 2018, 2019 і 2020 роки; звіти про виконання державного бюджету у формі додатку 3 за 2018, 2019 і 2020 роки.

11.2. ПОКАЗНИК ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ ДОНОРСЬКОГО ФІНАНСУВАННЯ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

187. Протягом усіх останніх трьох років фактичні видатки розвитку за проєктами МФО були меншими від передбачених початковим бюджетом обсягів більше ніж на 25%. Річні відхилення сягали -53,9% у 2018 році, -66,0% у 2019 році та -52,8% у 2020 році (Таблиця 17). За даними Мінфіну,¹⁰⁸ низький рівень виконання проєктів, що фінансуються донорами, за видатками розвитку зумовлений дією таких чинників:

- * недостатньою ефективністю планування обсягів вибірки відповідальними виконавцями проєктів;
- * карантинними заходами, пов'язаними з пандемією COVID-19, у 2020 році;

¹⁰⁶ Відповідно до бюджету і виконання за касовим методом.

¹⁰⁷ Відповідно до бюджету і виконання за касовим методом.

¹⁰⁸ Звіти про виконання Програми управління державним боргом за 2020, 2019 та 2018 роки: [https://mof.gov.ua/storage/files/ZBIT по Програмі удб 2020 рік.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/ZBIT%20по%20Програмі%20удб%202020%20рік.pdf)
[https://mof.gov.ua/storage/files/ZBIT по ПРОГРАМІ УДБ 2019\(1\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/ZBIT%20по%20ПРОГРАМІ%20УДБ%202019(1).pdf)
[https://mof.gov.ua/storage/files/ZBIT по Програмі удб 2018_FINAL_.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/ZBIT%20по%20Програмі%20удб%202018_FINAL_.pdf)

- * затримками у розробці проектно-кошторисної документації;
- * повільною роботою виконавців;
- * тривалим відбором підпроектів та кінцевих бенефіціарів на етапі реалізації рамкових проектів тощо;
- * довготривалими тендерними процедурами за правилами МФО;
- * затримками в набранні чинності міжнародними угодами.

Таблиця 17. Видатки розвитку за проектами, що фінансуються МФО: загальні планові та фактичні видатки (млрд грн)

	2018 ф.р.	2019 ф.р.	2020 ф.р.
Бюджет	5,8	19,3	20,2
Факт	2,7	6,6	9,5
Відхилення, %	-53,9%	-66,0%	-52,8%

Джерело: Державні бюджети на 2018–2020 роки; звіти Казначейства про виконання бюджету за 2018–2020 роки.

188. Оцінка цього параметру — D.

УДІ-12. Результати виконання бюджету в частині видатків на розвиток та капітальних видатків у порівнянні зі скоригованим початковим бюджетом на основі зобов'язань

ОБГРУНТУВАННЯ

189. Цей показник вимірює те, наскільки зміни, внесені у процесі виконання бюджету, зумовлені дією інших чинників, ніж зміни, викликані відхиленням сукупних капітальних видатків від бюджету (УДІ-11). У цьому показнику враховується, чи розподілені затримки в реалізації рівномірно між галузями та наскільки добре захищені пріоритетні галузі від затримок. Цей індикатор є не лише додатковим показником переконливості бюджету на мікрорівні, але й надає корисну інформацію для детального вивчення того, як функціонує система УДІ. Наприклад, МВА з найбільшими та найменшими відхиленнями бюджету від показників виконання розглядаються як можливі точки входу для дослідження основних причин таких результатів їхньої діяльності.

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-12

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-12. Результати виконання бюджету в частині видатків на розвиток та капітальних видатків у порівнянні зі скоригованим початковим бюджетом на основі зобов'язань	C	Метод оцінювання М1
12.1. Зведена інформація щодо відхилень у виконанні бюджету в частині капітальних видатків для всіх МВА	C	В одному із трьох років відхилення складу видатків розвитку між відомствами перевищило загальне відхилення видатків розвитку більш ніж на 25 відсоткових пункти. У інші два роки це відхилення не було значним.

12.1. ЗВЕДЕНА ІНФОРМАЦІЯ ЩОДО ВІДХИЛЕННЯ У ВИКОНАННІ БЮДЖЕТУ В ЧАСТИНІ КАПІТАЛЬНИХ ВИДАТКІВ ДЛЯ ВСІХ МВА

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

190. В одному із трьох років відхилення складу видатків розвитку між відомствами перевищило загальне відхилення видатків розвитку більше ніж на 25 відсотка.¹⁰⁹ У середньому річні відхилення серед МВА становили у 2018 році 29,9%, у 2019 році — 52,2%, а у 2020 році — 50,8%. Ці показники відхилялися від загальних відхилень видатків розвитку (УДІ-11) на 26,9 в. п. у 2018 році, 8,6 в. п. у 2019 році та 6,3 в. п. у 2020 році (див. **Додатки 5–7**). Для обчислення відхилення у складі бюджету використовувалась розбивка за головними розпорядниками бюджетних коштів на основі бюджету та звітів про виконання за касовим методом. Відхилення не мають особливих закономірностей: неможливо виявити відомства з систематичними відхиленнями із року в рік у порівнянні із загальним відхиленням.

191. Оцінка цього параметру — С.

УДІ-13. Відхилення у термінах виконання та вартості реалізованих проєктів

ОБҐРУНТУВАННЯ

192. **Перевитрати і затримки у виконанні графіку є ключовими показниками ефективності системи УДІ.** Ці перевитрати можуть виникати внаслідок неякісного розроблення та планування витрат проєктів і графіків будівництва; неякісної реалізації (управління, закупівель тощо); затримок в ухваленні рішень чи виділенні коштів; корупції; дії зовнішніх чинників, таких як підвищення ринкових цін чи дефіцит ключових ресурсів; поєднання цих чинників у різних комбінаціях. Ретельний розгляд спроможностей та діяльності на всіх стадіях підготовки та реалізації проєктів завдяки іншим показникам УДІ покликаний допомогти у виявленні спільних причин. Оцінки перевитрат і затримок у виконанні графіку проєктів мають вказуватися у звітах про виконання проєктів (зокрема, УДІ-18).

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-13

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-13. Відхилення у термінах виконання та вартості реалізованих проєктів	D	Метод оцінювання M1
13.1. Відхилення у термінах виконання та вартості реалізованих проєктів	D	Трирічне середньозважене перевищення витрат було більшим за 30%. Трирічні середньозважені перевитрати часу були нижчим за 100%.

¹⁰⁹ Видатки на розвиток включають у себе, зокрема, капітальні видатки.

13.1. ВІДХИЛЕННЯ У ТЕРМІНАХ ВИКОНАННЯ ТА ВАРТОСТІ РЕАЛІЗОВАНИХ ПРОЄКТІВ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

193. Трирічне середньозважене¹¹⁰ перевищення витрат (з поправкою на інфляцію) за SSIP на рівні 30,8% було більшим граничного рівня цього показника, що становить 30%.

Протягом періоду, що оцінюється, у 2018 та 2019 роках було завершено чотири державні інвестиційні проєкти, а у 2020 році — жоден (Додаток 8). Вартість проєкту «Реставрація та пристосування Маріїнського палацу в м. Києві по вул. Грушевського, 5а» сягнула 922,8 млн гривень (еквівалент 35,8 млн доларів США). Вартість інших проєктів становила від 12,7 млн гривень (еквівалент 0,5 млн доларів США) до 122,3 млн гривень (еквівалент 4,8 млн доларів США). Кінцева вартість найбільшого серед завершених SSIP була на 29,3% нижчою, ніж затверджений розмір витрат, з поправкою на інфляцію. Утім, за найменшим із чотирьох завершених SSIP витрати виявилися вищими за планові.

194. Трирічне середньозважене¹¹¹ перевищення часу, 81,3% для SSIP і 32,7% для SSIP та не-SSIP разом, було нижчим за граничний рівень у 100%, але достовірність деяких показників викликає сумніви. Серед чотирьох завершених SSIP один проєкт був виконаний на 10 років

пізніше, чотири — на рік пізніше, а один проєкт — на рік раніше, ніж планувалося. Фінансування SSIP «Реставрація та пристосування Маріїнського палацу в м. Києві по вул. Грушевського, 5а» розпочалося до 2015 року, коли було запроваджено систему підготовки та відбору державних інвестиційних проєктів. Отже, достовірних даних щодо первісної вартості та первісних строків цього проєкту немає. У зв'язку з цим оцінювання проводиться на підставі даних, що містяться в проєктній пропозиції, поданій у 2015 році за новою системою, причому на тому етапі реалізація проєкту вже розпочалася. Було завершено дев'ять проєктів не-SSIP, строки реалізації яких майже не було перевищено, що досить сумнівно для двох багаторічних проєктів.¹¹² Достовірні дані щодо цих двох проєктів значно зменшили б затримки у часі.

195. Оцінка цього параметру — D.

УДІ-14. Склад та моніторинг заборгованості за капітальними видатками

ОБГРУНТУВАННЯ

196. Невиконані вчасно зобов'язання з оплати на користь постачальників чи виконавців проєктів капітальних видатків можуть вказувати на цілу низку вад у системі УДІ чи в ширшій системі УДФ. Заборгованість за

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-14

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-14. Склад та моніторинг заборгованості за капітальними видатками	A	Метод оцінювання M1

¹¹⁰ Середнє відхилення в процентах, зважене на загальну вартість реалізації проєкту з урахуванням інфляції за кожним завершеним проєктом.

¹¹¹ Середнє відхилення в процентах, зважене на тривалість реалізації кожного з завершених проєктів.

¹¹² Проєкт «Будівництво шахти №10 „Нововолинська“» було розпочато у 1989 році, тоді як Міністерство зазначило як початкову дату завершення проєкту 2020 рік. Аналогічно до цього «Будівництво (придбання) територіального управління Державної судової адміністрації в Чернівецькій області (Сторожинецький район)» було розпочате у 2008 році, а Державна судова адміністрація зазначила початкову дату завершення проєкту 2019 рік.

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
14.1. Відносний розмір і зростання заборгованості	A	Заборгованість коливалась від 0,5% до 0,7% загального розміру видатків, а темп її зростання не перевищував темпу реального економічного зростання протягом останніх двох років.
14.2. Наявність даних	A	Дані про заборгованість за видатками включно з капітальними видатками формуються на місячній та річній основі. Казначейство складає та подає відповідні місячні звіти Верховній Раді України, Президентів країни, Рахунковій палаті, Кабінетові Міністрів України та Мінфіну (не пізніше першого дня другого місяця після закінчення звітного періоду).

платежами може свідчити про погану інтеграцію планових капітальних видатків державного бюджету, неякісне прогнозування руху грошових коштів протягом року, відсутність засобів контролю за резервуванням коштів або непередбачену відсутність коштів для виконання урядом своїх зобов'язань. Договори поставки та будівництва зазвичай установлюють певний строк на перевірку та затвердження платежів після подання рахунка-фактури постачальником/підрядником, а також певний строк для здійснення платежу. Типовим критерієм для прийняття рішення про те, що платіж не було здійснено вчасно (якщо конкретних строків не встановлено чи не зафіксовано), має бути нездійснення платежу протягом 30 днів після схвалення оплати замовником або 60 днів після одержання рахунка-фактури.

14.1. ВІДНОСНИЙ РОЗМІР І ЗРОСТАННЯ ЗАБОРГОВАНOSTІ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

197. **Розмір заборгованості за капітальними видатками незначний у порівнянні з бюджетом капітальних вкладень; він не зростає надмірними темпами.** У 2018 та 2019 роках заборгованість за капітальними видатками сягнула 1,1% капітальних видатків державного бюджету, а у 2020 році — 0,7% (див. **Таблицю 18**). Заборгованість обліковується на рівні окремих розпорядників бюджетних коштів, бюджетних програм і кодів економічної класифікації видатків. Темп зростання заборгованості не перевищував темпу реального економічного зростання протягом останніх двох років.

198. **Оцінка цього параметру — А.**

Таблиця 18. Розмір заборгованості за капітальними видатками (млн грн)

	2018	2019	2020
i) Розмір заборгованості за капітальними видатками	790,6	814,5	700,2
ii) загальний розмір фактичних капітальних видатків	69 805,5	76 188,6	94 926,8
Відношення i/ii, %	1,1%	1,1%	0,7%
Збільшення або зменшення (i) у порівнянні з попереднім роком, %	-	3,0%	-14,0%
Темп реального економічного зростання	-	3,2%	-4,0%

Джерело: звіти Казначейства про виконання бюджету за 2018–2020 роки.

14.2. НАЯВНІСТЬ ДАНИХ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

199. **Заборгованість за видатками обчислюється щомісячно, щоквартально та щорічно¹¹³ всіма бюджетними установами та отримувачами бюджетних коштів.**

Розпорядники коштів державного бюджету та отримувачі бюджетних коштів складають і подають звіти, в тому числі звіти про заборгованість за видатками, з використанням автоматизованої системи електронної звітності. Казначейство перевіряє дані поданих звітів на відповідність аналогічним даним, що містяться в облікових реєстрах Казначейства. Затвердження Казначейством підтверджує, що розпорядники коштів державного бюджету та отримувачі бюджетних коштів склали бюджетну звітність відповідно до встановлених вимог; звітність консолідується у зведені звіти на рівні головних розпорядників.

200. **Казначейство складає та подає щомісячні та щорічні звіти про заборгованість за видатками.** Ці звіти подаються Верховній Раді України, Президентіві України, РПУ, КМУ та Мінфіну. Місячні звіти подаються не пізніше першого дня другого місяця після закінчення звітного періоду.¹¹⁴

201. **Звіти дають можливість відстежувати вік заборгованості.** У звітності кредиторська заборгованість подається станом на початок звітного року, на кінець звітного періоду, в якому була визначена прострочена заборгованість, а також належні до сплати зобов'язання. Крім того, у звітності відображається заборгованість, списана з початку звітного року.

202. **Оцінка цього параметру — А.**

Функція УДІ 5. Реалізація

УДІ-15. Закупівлі

ОБҐРУНТУВАННЯ

203. **Закупівлі лежать в основі УДІ з огляду на величезну важливість як засобу реалізації проєктів капітальних видатків, але вони часто бувають пов'язаними з проблемами.**

Конкуренція та повнота охоплення мають вирішальне значення для системи публічних закупівель, що забезпечує економність використання державних фінансових ресурсів, а тому вони мають бути втілені у нормативно-правовій базі. Недостатньо, щоб принцип конкурентних закупівель був втілений у нормативно-правовій базі, конкуренція

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-15

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-15. Закупівлі	В+	Метод оцінювання М2
15.1. Прозорість, повнота та конкурентність у нормативно-правовій базі	А	Нормативно-правова база надає необхідну основу для прозорих, комплексних і конкурентних закупівель.
15.2. Використання конкурентних методів закупівель	А	Будь-яке використання неконкурентних методів закупівель відбувається з повним обґрунтуванням згідно з вимогами законодавства.
15.3. Частка коштів програмної допомоги, що підлягають національним процедурам закупівель	Д	За винятком рідкісних випадків, донори не користуються національними процедурами здійснення закупівель.

¹¹³ Відповідно до Наказу Мінфіну від 24.01.2012 р. №44.

¹¹⁴ Частина друга статті 59 Бюджетного кодексу.

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
15.4. Публічний доступ до повної, достовірної та своєчасної інформації про закупівлі	A	Уся інформація про закупівлі повністю доступна громадськості з використанням електронних засобів.
15.5. Наявність незалежних адміністративних інституцій та механізмів оскарження закупівель	A	Процедура оскарження є незалежною, прозорою та ефективною.

має бути досягнута і на практиці, роблячи неконкурентні закупівлі винятком, а не правилом. В ідеалі принцип повного охоплення мав би поширюватись на проекти донорів, які мали б використовувати національні процедури публічних закупівель за умови їх відповідності достатньо високому стандарту.

204. Прозорість і можливість оскарження також мають критичне значення для якісних процесів здійснення закупівель. Прозорість має бути реалізована в нормативно-правовій базі та на практиці шляхом надання громадськості відкритого доступу до всієї інформації про конкретні процедури торгів від початку до кінця. Належну можливість оскарження забезпечують наявність і функціонування процедури розгляду скарг, що передбачає подання та врегулювання скарг у справедливий, прозорий, незалежний і вчасний спосіб з можливістю оскарження у вищому органі.

15.1. ПРОЗОРИСТЬ, ПОВНОТА ТА КОНКУРЕНТНІСТЬ У НОРМАТИВНО-ПРАВОВІЙ БАЗІ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

205. Нормативно-правова база створила в Україні прозору, комплексну та конкурентну систему публічних закупівель. Уповноваженим органом щодо регулювання та реалізації державної політики у сфері публічних закупівель, є Мінекономіки. Поправки до Закону України «Про публічні закупівлі» (2015 рік), що набрали

чинності у квітні 2020 року, внесли ряд значних змін, включаючи зниження граничних рівнів для обов'язкового здійснення закупівель за спрощеною процедурою (це конкурентний метод), надання учасникам процедур можливості виправляти помилки в поданих пропозиціях, дискваліфікацію аномально занижених пропозицій, запровадження ринку ProZorro (електронних каталогів) і можливість відшкодування збору за подання скарги до Антимонопольного комітету України. У нормативно-правових актах, що підтримують виконання закону, реалізовано стандарти публічних закупівель, які відповідають стандартам Європейського Союзу та виконують усі шість критеріїв оцінювання для цього параметру, а це означає, що система публічних закупівель:

- має ієрархічну організацію з чітким визначенням черговості;
- є безоплатно та легкодоступною для громадськості;
- застосовується до всіх закупівель, що здійснюються з використанням державних коштів;
- втілює відкриті конкурентні закупівлі як типовий метод закупівель¹¹⁵ і подає чіткі визначення ситуацій, у яких допускається використання інших методів, з порядком обґрунтування відповідного рішення;
- передбачає доступ громадськості до всієї наступної інформації про закупівлі: плани державних закупівель, можливості участі в торгах, укладення договорів, розгляд скарг щодо закупівель;
- передбачає незалежний адміністративний процес розгляду скарг щодо закупівель.

¹¹⁵ Усі процедури закупівлі з вартістю об'єкта закупівлі, що дорівнює або перевищує 50 000,00 грн (приблизно 1 880 доларів США), повинні передбачати застосування конкурентних процедур згідно з законом. У разі закупівель, вартість яких не перевищує граничного рівня, закон зобов'язує замовника або опублікувати звіт про укладений договір, або провести закупівлю за спрощеною (конкурентною) процедурою, або закупити необхідне з електронних каталогів, якими відає Центральне агентство з закупівель.

206. **Запровадження у 2016 році електронних закупівель значно полегшило доступ до публічних закупівель.** Електронні закупівлі сприяли прозорості процесу закупівель, розширили ділові можливості для участі в публічних закупівлях, а також дали органам регулювання та громадськості змогу контролювати процес публічних закупівель. Після впровадження електронної системи закупівель ProZorro кількість закупівель зросла з 900 тис. у 2017 році до майже 4 млн у 2020 році; відповідно до цього, загальна вартість договорів, підписаних з використанням системи за той самий час зросла з 472 млрд грн до 676 млрд грн.

207. **Результатом закупівлі робіт було успішне завершення 212 762 процедур або трохи більше 6% від загальної кількості проведених процедур закупівель.** Відкрита конкуренція, спрощені закупівлі та процедура звітування про укладені контракти (публікація звіту) є методами, що найбільш широко використовувались під час закупівлі робіт у 2020 році, причому для пакетів з вартістю як вищою, так і нижчою за граничне значення. Найбільша кількість пропозицій за єдиною процедурою у 2020 році, спостерігалася під час закупівлі будівельних робіт, і сягнула 38 пропозицій.

208. **Оцінка цього параметру — А.**

15.2. ВИКОРИСТАННЯ КОНКУРЕНТНИХ МЕТОДІВ ЗАКУПІВЕЛЬ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

209. **Усі контракти, що укладаються за іншими методами, ніж відкриті конкурентні закупівлі, відповідають вимогам нормативно-правових актів.** Як було зазначено вище, закон чітко передбачає використання відкритих конкурентних процедур і встановлює умови для винятків. Статистика системи електронних закупівель за 2020 рік показує, що неконкурентні методи було застосовано у 92% процедур закупівлі за їх загальною кількістю,¹¹⁶ але лише у 32% за вартістю.¹¹⁷ Утім, ці цифри вводять в оману, тому

що більшість цих закупівель — це малі закупівлі нижче за граничний рівень, установлений законом для конкурентних закупівель, і не стосуються капітальних видатків. У 2020 році вартість 86% закупівель у системі електронних закупівель була нижчою від граничної. На рівень конкуренції вказує кількість заявок на одну процедуру, яка в період з 2016 по 2020 рік становила в середньому 2,3. Тенденція має позитивну динаміку, а у 2020 році середня кількість заявок за всіма методами здійснення закупівель зросла на 25%. У 2020 році кількість заявок, поданих на відкритий конкурс, сягнула в середньому 2,8.

210. **Звітування про укладені договори¹¹⁸ є одним із найпоширеніших методів неконкурентних закупівель.** За цим методом було проведено 77,3% від загальної кількості (або всього 164 416) процедур закупівель вартістю як вище, так і нижче від порогового значення. Відкрита конкуренція (з публікацією англійською мовою чи без неї) мала місце у 13 834 випадках (6,5% випадків), а спрощені закупівлі було здійснено в 11,3% випадків (23 943 випадки). Ще одним поширеним методом закупівлі робіт була процедура переговорів: 2 493 рази або 1,2% від загальної кількості процедур у 2020 році.

211. **Оцінка цього параметру — А.**

15.3. ЧАСТКА КОШТІВ ПРОГРАМНОЇ ДОПОМОГИ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ НАЦІОНАЛЬНИМ ПРОЦЕДУРАМ ЗАКУПІВЕЛЬ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

212. **Більшість видатків за проектами МФО здійснюються з використанням систем закупівель МФО, згідно з їхніми правилами та регламентами.** І хоча точні показники частки коштів програмної допомоги знайти важко, відповідні суми є незначними і майже напевно становлять менше 40% від загального обсягу коштів програмної допомоги. У 2020 році система електронних закупівель показує 39 процедур закупівель, що фінансуються МФО,

¹¹⁶ 211 928 із 3 545 097 за даним Мінекономіки.

¹¹⁷ 492,0 млрд грн із 728,8 млрд грн.

¹¹⁸ Звітування про укладені договори стосується закупівлі товарів, робіт і послуг, вартість яких не перевищує 50 тис. грн, без використання електронної системи закупівель.

загальною вартістю 1,31 млрд грн у порівнянні з 728,8 млрд грн, управління якими здійснюється з використанням системи.

213. **Оцінка цього параметру — D.**



15.4. ПУБЛІЧНИЙ ДОСТУП ДО ПОВНОЇ, ДОСТОВІРНОЇ ТА СВОЄЧАСНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ЗАКУПІВЛІ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

214. **Уся інформація про всі форми публічних закупівель з використанням державних коштів зберігається в системі закупівель і є доступною для громадськості.** Усі закупівлі вартістю від 50 000 грн включно було переведено з паперового формату в електронний; такі закупівлі здійснюються з використанням електронної системи закупівель. Для закупівель без використання електронної системи у системі електронних закупівель має бути опублікований звіт про договір закупівлі. Це правило забезпечує рівний доступ до інформації про закупівлю всіх об'єктів закупівлі, в тому числі тих, вартість яких є нижчою за порогові рівні, встановлені для здійснення конкурентних закупівель. Крім того, Мінекономіки публікує річні звіти на своєму веб-сайті, в яких проводиться аналіз функціонування системи публічних закупівель. Стосовно договорів про виконання робіт громадськість має доступ до інформації про плани здійснення закупівель (що публікуються окремими державними органами), можливості для подання пропозицій, укладення договорів, а також інформації про результати розгляду скарг на здійснення закупівель.

215. **Оцінка цього параметру — А.**



15.5. НАЯВНІСТЬ НЕЗАЛЕЖНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ІНСТИТУЦІЙ ТА МЕХАНІЗМІВ ОСКАРЖЕННЯ ЗАКУПІВЕЛЬ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

216. **Учасники процедур закупівель можуть подавати скарги до незалежного органу оскарження — Антимонопольного комітету України.** Антимонопольний комітет — це орган оскарження, який здійснює, зокрема, контроль у

сфері публічних закупівель у межах повноважень, покладених на нього законом «Про публічні закупівлі» та Конституцією України. У 2020 році до Закону було внесено поправки, що зробили його ефективнішим завдяки виключенню можливості подання необґрунтованих апеляцій та затягування. Оскарження здійснюється винятково через систему електронних закупівель ProZorro. Передбачено можливість оскарження процедури закупівлі до рівня окремих лотів. Заявник не має права відкликати свою апеляцію, якщо її реєстраційну картку вже було сформовано. За подання скарги справляється плата, пропорційна очікуваній вартості контракту (до 2020 року вона була фіксована), що має розмір, який не має на меті відохочувати учасників від подання серйозних, обґрунтованих скарг. Ця плата відшкодовується в разі задоволення або часткового задоволення скарги.

217. **Процедура оскарження має всі елементи, необхідні для забезпечення незалежного, доступного та ефективного процесу оскарження.** Процедура розгляду скарг:

- i. Виконується досвідченими професіоналами, що знайомі з нормативно-правовою базою здійснення закупівель, і передбачає участь представників приватного сектору, громадянського суспільства та Уряду.
- ii. Ці особи у жодний спосіб не беруть участі в операціях із закупівель чи в процесі ухвалення рішень щодо укладення договорів.
- iii. Не справляються платежів, які унеможливають доступ зацікавлених осіб.
- iv. Дотримується чітко визначених і оприлюднених процесів подання та розгляду скарг.
- v. Реалізуються повноваження щодо призупинення процедури закупівлі.
- vi. Рішення видаються протягом 10 робочих днів відповідно до правил і нормативних вимог.
- vii. Видані рішення є обов'язковими для всіх сторін, не виключаючи можливість подальшого звернення до суду для оскарження рішення.

218. **За даними Антимонопольного комітету України у 2020 році було одержано 12 675 скарг.** Із цього числа 11 463 скарг було прийнято до розгляду. За результатами розгляду скарг

було ухвалено 24 270 рішень, на підставі яких: 3 808 скарг було відхилено, 6 834 було задоволено повністю або частково, а 1 145 було припинено.

219. Оцінка цього параметру — А.

Нещодавні або поточні реформи

220. Війна, що триває, спонукає Уряд бути готовим до змін, і ці зміни впроваджуються дуже часто. Наприклад, зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 року №169 «Про оборонні та публічні закупівлі товарів, робіт і послуг у період воєнного стану» вже було внесено шість разів.

221. Наказом №281 (від 1 листопада 2021 року) Міністерства розвитку громад та територій України було запроваджено нові кошторисні норми складання проєктів будівництва в Україні (ДБН). Цим наказом було внесено дві важливі зміни: 1) розширене використання послуг зовнішніх інженерних консультантів для здійснення нагляду за державними інвестиційними проєктами у сфері будівництва, що наблизило Україну до стандартів FIDIC; і 2) впровадження базових правил застосування норм складання кошторисів для визначення вартості нового будівництва, реконструкції, капітального ремонту будівель і споруд будь-якого призначення, їх комплексів і частин, лінійних об'єктів інженерної

та транспортної інфраструктури, а також відновлення об'єктів монументальної архітектури та містобудування. Ці вимоги є обов'язковими для будівництва, що фінансується за рахунок держави, покривається бюджетними коштами, коштами державних і комунальних підприємств, установ і організацій, а також позик, наданих під державні гарантії. Застосування порядку будівництва об'єктів з залученням інших джерел фінансування регулюється відповідним контрактом.

УДІ-16. Управління реалізацією проєктів

ОБҐРУНТУВАННЯ

222. Цей показник оцінює управління реалізацією проєктів, зокрема наявність і вміст методичних рекомендацій, чіткість підзвітності, доступність і вміст планів реалізації, а також систему управління повною вартістю проєкту. Зазначені аспекти управління проєктом є чинниками успішної реалізації проєктів з дотриманням затверджених бюджетів і строків. Оцінювання охоплює поточну ситуацію та має на меті з'ясувати, чи існують чіткі правила підзвітності у сфері управління проєктами між МВА та всередині МВА. Крім того, цей показник підкреслює необхідність ефективного використання системи управління загальною вартістю проєкту.

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-16

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-16. Управління реалізацією проєктів	С	Метод оцінювання М2
16.1. Методичні рекомендації щодо реалізації проєктів	С	Чинна законодавча база встановлює комплекс правил, яких слід дотримуватись під час реалізації проєкту; водночас, ці правила не являють собою узагальнених настанов і не містять жодних рекомендацій щодо ефективної реалізації проєктів з точки зору управління ними.
16.2. Чіткі підзвітність і плани реалізації	С	Управлінська підзвітність між відомствами визначена чітко, а плани реалізації є повними. Водночас, підзвітність щодо управління всередині відомств не завжди повністю зрозуміла, причому уніфікованої системи призначення осіб, відповідальних за реалізацію проєктів, не існує.

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
16.3. Система управління загальною вартістю проєкту	С	Існує можливість відстежувати загальну вартість проєктів, яка активно використовується для контролю за вартістю SSIP; утім, ця система функціонує вручну, а спеціалізованої електронної системи забезпечення наскрізного контролю за витратами на проєкти від початку до кінця не існує. Відсутній і стандартизований механізм контролю загальних витрат за проєктами не-SSIP. Утім, ці витрати можна проконтролювати відповідно до нормативно-правових актів з питань будівництва.

16.1. МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЄКТІВ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

223. **Консолідовані настанови щодо управління реалізацією проєктів відсутні як на рівні центрального уряду, так і на рівні ключових галузевих МВА.** В даний час відповідальні виконавці проєктів спираються на широке коло розпорошених по різних джерелах законодавчих актів, що визначають правила, які регулюють реалізацію проєктів. Нормативно-правова база управління державними інвестиціями визначає лінії підзвітності з управління та звітування.¹¹⁹ Фінансовий менеджмент проєктів регулюється нормами управління державним бюджетом, які передбачають звітування про кошти державного бюджету перед Мінфіном.¹²⁰ Законодавча база здійснення закупівель¹²¹ і будівництва¹²² встановлює правила та визначає ролі залучених установ. Ці правові документи визначають правила й мають на меті забезпечення їх дотримання, але не подають рекомендацій щодо ефективного управління. У зв'язку з цим у цій сфері виникає дві основні проблеми: брак консолідованих настанов і брак настанов з управління в чинному законодавстві. Належна практика мала б передбачати створення уніфікованого «порадника», що поєднує правила та процедури, викладені в різних місцях і надає рекомендації з управління проєктами, що відповідають передовій практиці.

224. **Оцінка цього параметру — С.**

16.2. ЧІТКІ ПІДЗВІТНІСТЬ І ПЛАНИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

225. **Підзвітність керівництва в МВА визначена недостатньо чітко: деякі відомства мають підрозділи, що відповідають за контроль над реалізацією проєктів, тоді як інші — ні.** Частково через відсутність об'єднаних методичних рекомендацій (див. УДІ-16.1), не існує уніфікованої системи призначення осіб, відповідальних за реалізацію проєктів, у галузевих міністерствах та у відповідальних виконавців. Галузеві МВА можуть видавати внутрішні накази, що визначають обов'язки та певні спеціальні правила реалізації проєктів, але в кожному окремо взятому випадку ситуація виглядає інакше. Наприклад, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів видало внутрішній наказ, що визначає обов'язки стосовно бюджетних програм (у тому числі, проєктних програм) і передбачає утворення спеціалізованого підрозділу з координації проєктів і планів фінансування, в якому за проєкти відповідає одна особа. Натомість у Міненерго кожний із галузевих департаментів відповідає за проєкти у межах своєї компетентності, однак правила визначення обов'язків з реалізації проєктів на рівні посад в організації відсутні. Міністерство охорони здоров'я має сектор сприяння реалізації

¹¹⁹ Постанова №571; Наказ про моніторинг.

¹²⁰ Бюджетний кодекс; Наказ про паспорти бюджетних програм.

¹²¹ Закон «Про публічні закупівлі».

¹²² Ряд законів і законодавчих актів визначають порядок ведення будівництва.

інвестиційних проєктів, але межі підзвітності визначаються законодавством з управління державними інвестиціями, яке нічого не каже про організаційні структури та підзвітність керівництва в організаціях.

226. Виконавці проєктів, що відповідають Постанові №571, зобов'язані складати комплексний план реалізації, але він не містить жодних положень щодо підзвітності та розподілу обов'язків; аналогічного планового документа для проєктів, що фінансуються за межами зазначеного процесу як бюджетні програми, не передбачено. План реалізації лежить в основі плану реалізації та фінансування проєкту (тобто частини III проєктної пропозиції). План містить інформацію про строки проєкту, видатки в розрізі агрегованих компонентів, план закупівель і прогноз руху грошових коштів. План діяльності та витрат за проєктом показує кошти, необхідні для реалізації, наприклад, проєкту будівництва чи закупівлі обладнання з деталізацією по роках. Крім того, плани реалізації містять інформацію про плани фізичної реалізації проєкту з зазначенням компонентів проєкту, їхньої вартості та очікуваного року завершення. Наприклад, для проєкту реконструкції лікарні, що передбачає виконання робіт у кількох будівлях, буде складено план на кожен окрему будівлю із зазначенням будівельних робіт і закупівель обладнання. План деталізується по місяцях лише на перший рік; фінансові та фізичні показники деталізуються на рівні року на подальші роки періоду реалізації проєкту. План реалізації, поданий у початково затвердженій проєктній пропозиції, має переглядатися щороку після включення проєкту до державного бюджету включаючи перенесення помісячного плану на рік уперед.

227. Оцінка цього параметру — С.



16.3. СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЗАГАЛЬНОЮ ВАРТІСТЮ ПРОЄКТУ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

228. Спроможність відстежувати загальну вартість проєкту в часі на відповідність загальному затвердженому бюджету існує; вона активно використовується для контролю за видатками на SSIP, що реалізуються згідно з Постановою №571. Мінекономіки контролює

загальну вартість проєкту від імені Міжвідомчої комісії щонайменше раз на рік з використанням паперових документів. Відповідальні виконавці складають, а галузеві міністерства подають оновлені плани реалізації та моніторингові звіти, в яких подається інформація про загальну вартість проєкту та профінансовану суму. Контроль загальної вартості проєктів здійснюється переважно на виконання вимоги про перегляд проєкту в разі перевищення загальною вартістю встановленого граничного рівня (див. УДІ-19). Деякі з ключових галузевих МВА ведуть власний облік загальної вартості проєктів, що дає їм можливість контролювати зміни, але не роблять цього на систематичній основі.

229. Попри те, що загальна вартість SSIP активно контролюється, відсутній механізм контролю загальної вартості проєктів не-SSIP. Оскільки відповідної вимоги про перегляд проєктів не-SSIP (до яких не застосовується Постанова №571) не встановлено, відповідні стимули, що спонукали б контролювати загальну вартість цих проєктів, є слабшими. Єдиним інструментом, що обмежує зміни вартості проєктів є вимога про перегляд і погодження з галузевими міністерствами технічного проєкту будівництва та планів у разі значних змін. Проєктна документація містить кошторис проєкту, який у разі внесення змін підлягає повторному затвердженню. Проєктна документація зі змінами повинна проходити експертизу в організації, уповноваженій Міністерством розвитку громад та територій України. Це більше адміністративне завдання для будівництва, а не процес контролю вартості.

230. У Мінекономіки не існує спеціалізованої електронної системи з відстеження витрат на проєкти протягом їхнього життєвого циклу.

Існує неелектронна база даних проєктів, куди вносяться дані щодо загальної вартості проєктів та сукупні витрати, здійснені на відповідну дату. До цієї бази даних вносяться лише проєкти, що реалізуються згідно з Постановою №571, або перебувають під контролем Міжвідомчої комісії; дані оновлюються щонайменше раз на рік. На час оцінювання портфель у базі даних містив лише 67 проєктів, а це означає, що з ним можна працювати вручну. Утім цей портфель щороку збільшується, тому з часом постане потреба в запровадженні автоматизованої системи. Деякі з ключових галузевих МВА ведуть власні бази даних, що дає їм змогу контролювати зміни загальної вартості

проектів. Наприклад, у Міністерстві охорони здоров'я у 2015 році було заведено рукописний журнал, у якому реєструються проекти, відібрані Міжвідомчою комісією, разом з отриманим фінансуванням у зіставленні із загальними витратами на проект. Аналогічні записи ведуться у форматі Excel з 2020 року.

231. **Оцінка цього параметру — С.**

УДІ-17. Контроль, моніторинг і звітування: фізичні та фінансові віхи

ОБҐРУНТУВАННЯ

232. **Цей показник охоплює питання контролю, моніторингу та звітування про хід реалізації державних інвестиційних проектів.** У центрі уваги перебувають зміст і періодичність фінансової звітності та звітності про результати діяльності; показник аналізує класифікацію видатків і етапи впровадження, що зазначаються у звітах. Особлива увага приділяється якості інформації, що подається в моніторингових та інших звітах, які дають можливість порівнювати передбачувані та фактичні показники реалізації проектів. У межах

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-17

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-17. Контроль, моніторинг і звітування: фізичні та фінансові віхи	С	Метод оцінювання М2
17.1. Обсяг та охоплення звітності про видатки та результати діяльності	С	Існує добре структурована система звітності про видатки та результати діяльності заSSIP. Звітність забезпечує безпосереднє порівняння з бюджетними показниками та охоплює всіSSIP, що фінансуються з бюджету окремо, тоді як проекти не-SSIP приховуються у більших і комплексних бюджетних програмах. Витрати у звітності відображаються на підставі платежів, а не зобов'язань. У центрі уваги під час звітування є результати діяльності за рік, а не сукупний поступ.
17.2. Своєчасність звітів	D	Звіти про моніторинг готувалися щопівроку за останній бюджетний рік. У 2021 році було запроваджене щоквартальне звітування, для чого до Постанови №571 було внесено відповідні зміни.
17.3. Використання національних процедур щодо проектів або програм, що фінансуються донорами	A	Усі інвестиційні проекти, що фінансуються донорами, реалізуються за національними процедурами, запровадженими спеціально для проектів донорів, технічної допомоги та МФО.
17.4. Якість інформації, що надається в звітності	B	У звітах надаються точні дані, але мають місце певні вади: наприклад, недостатня обґрунтованість відхилень.

цього показника аналізується також застосування національних процедур моніторингу та звітності щодо проєктів, які фінансуються донорами. Оцінка охоплює період останнього завершеного року (2020 р.).

17.1. ОБСЯГ ТА ОХОПЛЕННЯ ЗВІТНОСТІ ПРО ВИДАТКИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ ДІЯЛЬНОСТІ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

233. Існує належним чином розроблена система річної звітності про витрати та результати діяльність за SSIP. Наказ про моніторинг,¹²³ який було видано у рамках Постанови №571, встановив режим звітування та моніторингу для SSIP. Звіти охоплюють здійснення касових видатків у порівнянні з планом, фізичний поступ у досягненні ключових етапів,¹²⁴ передбачених планом реалізації,¹²⁵ а також здійснення діяльності з закупівель — усе це лише на річній основі. Зобов'язання до звітності не включаються. Звітність подається відповідальним виконавцем до Мінекономіки через відповідне МВА. Вимоги до звітності застосовуються також до проєктів, розглянутих і відхилених Міжвідомчою комісією, що реалізуються з використанням іншого джерела фінансування. Існують також інші додаткові рівні звітності щодо SSIP (обговорюються нижче), які мають інше призначення та розглядають інші аспекти.

234. За кожним SSIP складається власний паспорт бюджетної програми; звітність про її виконання подається щороку до Мінфіну у складі звітності про виконання бюджету.¹²⁶ Оскільки паспорти бюджетних програм є складовими бюджетного процесу, існує безпосередній зв'язок між фінансовою звітністю, що подається через цю систему, та бюджетом. Паспорти бюджетних програм містять результативні показники, в тому числі

показники продукту, які мають давати можливість оцінити фізичний прогрес на відповідність плану. Звіти потрібні для пояснення відхилень від плану. Паспорт бюджетної програми та звіти про його виконання мають відповідати затвердженому плану реалізації як за видатками, так і за показниками фізичного виконання. Недоліком такої системи є річна перспектива звітування, а не така, що охоплювала б увесь цикл реалізації проєкту; така перспектива не може застосовуватись для коригувань протягом року, оскільки відповідний звіт надходить уже після закінчення бюджетного року. Копія звіту про виконання паспорта бюджетної програми подається до Мінекономіки в додатку до річного звіту про моніторинг на підтвердження показників видатків, зазначених у ньому.

235. Відповідальні виконавці SSIP звітують про хід реалізації проєктів під час оновлення своїх фінансових планів і планів реалізації проєкту на наступний бюджетний рік. Оновлений план містить розділ, який подає інформацію про хід реалізації проєкту із зазначенням касових видатків, заходів, запланованих і реалізованих у встановлені строки, представлених так само, як у проєктній пропозиції, плані реалізації та звітах про моніторинг. Перевагою цієї звітності є її подання в перспективі проєкту в цілому, але строки її подання (після затвердження бюджету) не дають можливості покласти її в основу бюджетних рішень високого рівня.

236. Не існує системи систематичного звітування про діяльність на рівні окремих проєктів не-SSIP. Якщо під не-SSIP відкривається окрема бюджетна програма, то річні звіти складаються безпосередньо щодо проєкту, так само, як для SSIP. Утім чимало проєктів не-SSIP включають до паспортів ширших бюджетних програм, які містять поточні видатки та, потенційно, видатки на реалізацію інших проєктів. У таких випадках не завжди існує звітність про результати діяльності за окремими проєктами,

¹²³ Наказ Мінекономіки №1785 «Про затвердження Порядку моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проєктів»

¹²⁴ До прикладів таких віх належать завершення оформлення земельної ділянки, початок проведення торгів, завершення будівництвом окремих складових активу та закупівля обладнання.

¹²⁵ План реалізації, фінансування та стану виконання проєкту являє собою частину III проєктної пропозиції, затвердженої Міжвідомчою комісією; він оновлюється щороку (див. УДІ-16) для асигнування бюджетних коштів на наступний рік реалізації проєкту.

¹²⁶ Наказ Мінфіну №1098 «Про паспорти бюджетних програм»

адже результативні показники можуть стосуватися інших заходів, передбачених бюджетною програмою, а не проєктів не-SSIP. Крім того, Мінекономіки не одержує інформації про те, до яких бюджетних програм включено такі проєкти.

237. Казначейство складає звіти про виконання бюджету протягом року та станом на кінець року, які охоплюють усі проєкти та програми й можуть бути зіставлені напряму з затвердженням бюджетом.¹²⁷ Ці звіти містять, зокрема, звіти про виконання фінансових показників, що подаються в додатках до закону про державний бюджет на відповідний рік. Отже, звіти уможливають порівняння бюджетної програми та проєкту у складі затвердженого бюджету за видатками «споживання» та «розвитку»,¹²⁸ заробітною платою і оплатою комунальних послуг та енергоносіїв. Видатки на SSIP і не-SSIP, за якими було підготовлено окремі паспорти бюджетних програм, можна порівнювати напряму з затвердженими бюджетними призначеннями; у випадку проєктів не-SSIP, інтегрованих у ширші програми, робити прямі порівняння неможливо.

238. Звіти Казначейства подають повну інформацію про видатки на етапі здійснення платежу, але із зазначенням лише неоплачених бюджетних зобов'язань, а не всіх зобов'язань. Неоплачені зобов'язання подаються лише у звітах про заборгованість. Загальні зобов'язання не зазначаються поряд із затвердженими та здійсненими видатками, як це представлено у затвердженому бюджеті.

239. Оцінка цього параметру — С.



17.2. СВОЄЧАСНІСТЬ ЗВІТІВ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

240. Відповідальні виконавці складала звіти про моніторинг за півроку та за рік за останній повний фінансовий рік згідно з Наказом Мінекономіки про моніторинг.¹²⁹ Піврічні

звіти подавалися до Мінекономіки галузевими міністерствами не пізніше п'ятнадцятого числа місяця, наступного за звітним періодом, а річні — до 1 березня. Згідно з чинним законодавством галузеві міністерства зобов'язані здійснювати щомісячний моніторинг проєктів у своїй сфері управління та у сферах підпорядкованих їм відомств; утім на практиці щомісячний моніторинг проводиться згідно з вимогами не всіма МВА, оскільки кожне з них має власну систему контролю за реалізацією проєктів. Галузеві міністерства повинні публікувати інформацію про моніторинг на своїх веб-сайтах.¹³⁰

241. Звітність щодо плану реалізації та паспорта бюджетної програми пов'язана з бюджетним процесом і формується рідше, ніж звітність, якої вимагає Наказ про моніторинг. Оновлений план реалізації та фінансування та звіт про стан реалізації проєкту подаються до Мінекономіки не пізніше, ніж протягом 15 днів після набрання чинності законом про державний бюджет на наступний рік. Періодичність подання таких звітів залежить від змін, що вносяться до закону про державний бюджет. За відсутності змін до бюджету звітність подається раз на рік. Звіти про виконання паспортів бюджетних програм складаються раз на рік (до 1 березня) разом з річною звітністю про виконання річного бюджету.

242. Казначейство складає звіти про виконання фінансових показників бюджету щоквартально та щорічно. Казначейство подає такі звіти до ВРУ, КМУ, РПУ та Мінфіну, й публікує їх на своєму веб-сайті.

243. Оцінка цього параметру — D.

Нещодавні або поточні реформи

244. Щоквартальне звітування було запроваджене у 2021 році шляхом внесення змін до Постанови №571, але вимоги щодо річної звітності залишаються незмінними. Попри те, що до 2021 року законом не було передбачене регулярне подання квартальної

¹²⁷ Статті 60 і 61 Бюджетного кодексу.

¹²⁸ Бюджет подає не поточні та капітальні видатки, а видатки на споживання та розвиток. До останніх на додачу до капітальних видатків включено окремі поточні видатки.

¹²⁹ Наказ Мінекономрозвитку від 25.10.2016 року №1785 «Про затвердження Порядку моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проєктів».

¹³⁰ Приклад розкриття інформації галузевим міністерством (МОЗ).

звітності, Мінекономіки або Міжвідомча комісія все одно могли вимагати подання звітів про моніторинг у будь-який час протягом року. Тепер відповідальні виконавці подають звіти до МВА; після розгляду поданих звітів МВА подають звіт до Мінекономіки до 15 числа місяця, наступного за звітним періодом. Вимоги до річної звітності залишилися незмінними. Відповідних змін до Наказу про моніторинг внесено не було, й він досі вимагає подання лише піврічної та річної звітності.¹³¹ Змін у щомісячному моніторингу з боку галузевих міністерств не відбулося.

17.3. ВИКОРИСТАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРОЦЕДУР ЩОДО ПРОЄКТІВ АБО ПРОГРАМ, ЩО ФІНАНСУЮТЬСЯ ДОНОРАМИ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

245. Моніторинг проєктів і програм, що фінансуються донорами, здійснюється з використанням відповідних національних процедур. Це інші процедури в порівнянні з тими, що застосовуються до проєктів, які фінансуються з державного бюджету. Існує один комплекс процедур для проєктів «технічної допомоги», що фінансуються за рахунок грантів¹³² та інший комплекс процедур для кредитних проєктів МФО.¹³³ Попри те, що ці документи позначено як такі, що застосовуються до технічної допомоги, процедури, передбачені для проєктів, що фінансуються за рахунок грантів, застосовуються також до інвестицій в основні засоби. На даний час в Україні реалізується понад 500 проєктів міжнародної технічної допомоги, одна п'ята з яких — це проєкти у сфері будівництва та інфраструктури. Моніторинг проєктів технічної допомоги здійснюється Секретаріатом КМУ спільно

з бенефіціаром і уповноваженими представниками партнера з розвитку¹³⁴ (за домовленістю).¹³⁵ Ці процедури передбачають піврічне та річне звітування. Форма звіту передбачає подання даних про видатки за категоріями із зазначенням відхилень фактичних показників від планових. КМУ складає консолідовані річні звіти про надання Україні міжнародної технічної допомоги. На додачу до національних процедур моніторингу таких проєктів кожний донор застосовує свої власні правила моніторингу та контролю.

246. Моніторинг проєктів, що фінансуються МФО, здійснює Мінфін; звітність подається до КМУ та Офісу Президента України.

Відповідальний виконавець подає звітність про фізичне та фінансове виконання проєкту до Мінфіну щоквартально (до 15 числа першого місяця після закінчення кварталу) та щорічно (до 15 січня наступного року). Звіти про стан позик і відповідних операцій повинні подаватися щомісяця. Мінфін щоквартально звітує перед КМУ про стан обслуговування позик, а щопівроку — про хід реалізації проєктів. Крім того, подаються річні звіти про результати діяльності.

247. У проєктах, що фінансуються донорами, використовуються національні процедури звітності про фінанси та результати діяльності у складі звітів про виконання бюджету та звітів про виконання паспортів бюджетних програм. МВА включають до своїх бюджетів усі отримані від донорів кошти як власні надходження та відповідні видатки. Проєкти, що фінансуються МФО, включаються до бюджету як окремі програми. Отже, відповідні показники включаються до звітів Казначейства, а поступ у виконанні проєктів віддзеркалюється в паспортах бюджетних програм.

248. Оцінка цього параметру — А.

¹³¹ Положення про квартальний моніторинг було внесене до Постанови №571 разом з останніми поправками станом на 07.04.2021 року, але, схоже, що до Наказу Мінекономрозвитку від 25.10.2016 року №1785 «Про затвердження Порядку моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проєктів» (Наказ №1785) відповідних змін внесено не було.

¹³² Постанова КМУ від 15.02.2022 р. №153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги».

¹³³ Постанова КМУ від 27.01.2016 р. №70 «Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проєктів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями».

¹³⁴ «Партнер з розвитку» — організація-донор.

¹³⁵ До 2020 року виконанням цієї функції керувало Мінекономіки (той самий підрозділ, що опікувався державними інвестиційними проєктами), але воно застосовувало до ДІП і проєктів донорів різні процедури.

17.4. ЯКІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ, ЩО НАДАЄТЬСЯ В ЗВІТНОСТІ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

249. **Якість подання фактичної інформації про фінансовий і фізичний поступ є високою й не має жодних істотних проблем.** Відібрані галузеві міністерства¹³⁶ не зазначали особливих проблем якістю звітності від відповідальних виконавців. Мінфін і Мінекономіки не вбачають жодних конкретних проблем у зв'язку зі звітністю з боку МВА, а відділи внутрішнього аудиту та

Держаудитслужба не виявляли жодних проблем системного характеру, пов'язаних із якістю звітування.

250. **Попри те, що оцінка ґрунтується на невеликій вибірці звітів щодо SSIP, певне занепокоєння викликає аналітична частина звітності.** Пояснення відхилень від плану видаються недостатньо аргументованими чи взагалі відсутні, а заходи з усунення таких проблем не пояснюються або відсутні (див. **Вставку 7**).

251. **Оцінка цього параметру — В.**

Приклади слабкості аналітики у звітності

Приклад 1. Дитяча лікарня¹³⁷

Відповідальний виконавець проєкту «Охматдит» (будівництво дитячої лікарні) у своєму звіті за 2018 рік зазначив таку причину відхилень за всіма компонентами плану здійснення закупівель: «Паспорт бюджетної програми на 2018 рік було затверджено спільним Наказом Мінфіну та МОЗ №508/373 від 20.03.2018 р. 27.11.2018 р. до паспорта було внесено зміни. Цим пояснюються відхилення за приблизно 8 компонентами; крім того, чітких причин виникнення відхилень не зазначено.

У розділі «Ужиті заходи для подолання відставання» виконавець просто подав список контрактів, укладених у 2018 році.

Приклад 2. Національний інститут раку¹³⁸

Попри те, що структура звіту про моніторинг вимагає зазначення причин розбіжностей і заходів з їх усунення за кожним компонентом плану, відповідні вимоги в багатьох випадках не виконуються, а для всіх компонентів зазначаються лише причини загального характеру («Охматдит», Національний інститут раку) (звіти за 2018 рік).

Приклад 3. Реставрація головного корпусу Львівського університету¹³⁹

У звіті за проєктом «Реставрація головного корпусу Львівського національного університету імені Івана Франка» зазначено розбіжності, але не наведено пояснень.

¹³⁶ Міністерства енергетики, охорони здоров'я та захисту довкілля.

¹³⁷ https://moz.gov.ua/uploads/2/10686-info_20190101_ohmadet.pdf

¹³⁸ https://moz.gov.ua/uploads/2/10687-info_20190101_2_nciukraine.pdf

¹³⁹ <https://mon.gov.ua/storage/app/media/innovatsii-transfer-tehnologiy/2021/02/11/Richnyy%20zvit%20DIP%20Restavratsiya%20korpusu%20Lvivskoho%20universytetu%20Franka.pdf>

УДІ-18. Передача результатів проекту, реєстрація активів та аналіз після завершення проекту

ОБҐРУНТУВАННЯ

252. Цей показник оцінює процеси, необхідні для завершення проекту та формування висновків щодо ефективності його реалізації.

Він аналізує механізми завершення проекту та передачі його результатів, а також реєстрації активів. Для визначення цього показника аналізуються внутрішні і зовнішні аналізи після завершення проекту за останні три бюджетні роки. Цей показник демонструє, як організовано здачу проєктів, як саме органи влади забезпечують

наявність фінансування та персоналу для експлуатації об'єктів, а також який аналіз вони проводять для отримання уроків реалізації для своїх майбутніх проєктах.

18.1. ОФІЦІЙНЕ ЗАВЕРШЕННЯ ПРОЄКТУ ТА МЕХАНІЗМ ПЕРЕДАЧІ РЕЗУЛЬТАТІВ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

253. Формальний механізм завершення та передачі проєктів існує в межах будівельної галузі, але його не інтегровано до системи УДІ. Норми регулювання будівельної галузі застосовуються до проєктів усіх типів незалежно від джерел фінансування та процедур оцінки.

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-18

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-18. Передача результатів проекту, реєстрація активів та аналіз після завершення проекту	D+	Метод оцінювання M2
18.1. Офіційне завершення проекту та механізм передачі результатів	C	Систематичний механізм завершення та передачі результатів проєктів існує, але перевірка відповідності фінансування та організаційних заходів щодо експлуатації й технічного обслуговування не проводиться.
18.2. Реєстри активів	B	Існує два реєстри, причому закон встановлює обов'язковість внесення всіх активів до обох реєстрів. До них вноситься найцінніша інформація, але реєстри не містять відомостей про історію технічного обслуговування та поточний стан об'єктів.
18.3. Політика та рекомендації щодо внутрішнього аналізу після завершення проекту	D	Внутрішній аналіз після завершення проекту відсутній.
18.4. Наявність зовнішнього аналізу після завершення проекту	D	Зовнішній аналіз після завершення проекту відсутній, але окремі елементи цього процесу застосовуються на окремих проєктах на ситуативній основі.
18.5. Частка проєктів, від яких вимагається підготовка звітів про завершення за країнами або партнерами-донорами	D	Вимога про складення звітів про завершення не застосовується до великих проєктів, що повністю фінансуються з державного бюджету; така вимога застосовується до всіх великих проєктів, що фінансуються донорами.

Після завершення будівництва об'єкта має бути оформлений дозвіл на його введення в експлуатацію. До різних видів активів залежно від визначених «класів наслідків» у випадку аварії на будівлі чи споруді застосовуються різні процедури оформлення таких дозволів. Визначення «наслідків» поширюється на економічні наслідки, тому в центрі уваги проєкту перебувають не лише питання безпеки. У випадку простих об'єктів, вихід яких із ладу мав би відносно невеликий і локальний масштаб (1-й клас або СС1), достатньо зареєструвати декларацію про завершення будівництва на папері або електронними засобами без фізичної перевірки незалежним органом. У випадку складніших споруд (вихід яких із ладу мав би серйозніші наслідки — 2-й і 3-й класи наслідків або СС2 та СС3), власник об'єкта чи керівник будівництва організовує незалежну експертизу з ретельною перевіркою новозбудованого активу.¹⁴⁰ Передача об'єкта може бути здійснена лише після реєстрації декларації (СС1) або оформлення свідоцтва (СС2 або СС3). Більшість державних інвестиційних проєктів мають проходити експертизу, оскільки набагато простіший метод подання декларації застосовується лише до малих за масштабом робіт.

254. Для одержання свідоцтва про введення об'єкта в експлуатацію його оператор має скласти акт готовності об'єкта до експлуатації. Акт складається після повного завершення будівництва й передбачає проведення технічної інвентаризації разом з оформленням «технічного паспорта». Його підписують відповідальний виконавець, генеральний підрядник, субпідрядні організації, генеральні проєктувальники та технічний нагляд. Документи подаються в ДІАМ (Державну інспекцію архітектури та містобудування) — це нове відомство, утворене у вересні 2021 року. ДІАМ перевіряє документи на відповідність будівельним нормам і правилам, відвідує об'єкт і проводить фото- і відеофіксацію об'єкта. Раніше цю функцію виконувала служба Державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБК), яку нині ліквідовано. Після перевірки документів інспекція ухвалює рішення про оформлення

сертифікату, що дає право ввести об'єкт в експлуатацію, оформити права власності та укласти договори на підключення комунальних послуг. Сертифікат має бути виданий протягом 10 днів після подання керівництвом об'єкта всіх необхідних документів.

255. Описаний вище механізм завершення та передачі проєктів не передбачає перевірки достатності фінансування та організаційної спроможності для експлуатації й технічного обслуговування. За це відповідають відповідальні виконавці та галузеві міністерства. Вони мають забезпечувати експлуатацію та технічне обслуговування, подаючи заявки на фінансування з державного бюджету та проводячи конкурси із залучення персоналу, необхідного для експлуатації об'єкта.

256. Оцінка цього параметру — С.

18.2. РЕЄСТРИ АКТИВІВ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

257. Реєстр будівельної діяльності містить інформацію про активи на різних стадіях будівництва: від оформлення дозволу на виконання будівельних робіт до дозволу на введення в експлуатацію. Реєстр веде та адмініструє ДІАМ. До реєстру будівельної діяльності вносяться всі об'єкти будівництва: як державні, так і приватні. Реєстр містить відомості про власника активу, будівельну компанію, проєктну організацію, документи на землекористування, клас наслідків у разі виходу об'єкта з ладу та консультанта з нагляду.¹⁴¹

258. Існує також Єдиний реєстр об'єктів державної власності, що містить інформацію про державні юридичні особи та об'єкти державної власності. Цей реєстр веде Фонд державного майна. Інформація в реєстрі оновлюється щоквартально; державні органи зобов'язані надавати ФДМУ відповідну інформацію.

¹⁴⁰ Постанова КМУ від 13 квітня 2011 року №461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів».

¹⁴¹ Реєстр будівельної діяльності: https://dabi.gov.ua/declare/list.php?sort=num_re&order=ASC; <https://data.gov.ua/dataset/e626418b-8403-4afa-bf9c-55581cf16f96>

ФДМУ здійснює ведення реєстру, в тому числі супроводжує його програмне забезпечення та забезпечує надання інформації з реєстру на запит.¹⁴² У частині з управління об'єктами нерухомості державної власності реєстр містить інформацію про місцезнаходження об'єкта, його власника, поточну балансову вартість, розмір/площу, земельну ділянку, а також про наявність щодо об'єкта договорів оренди, концесії, застави або його внесення до статутного капіталу підприємств.¹⁴³ Інформація про вік і стан об'єкта до реєстру не вноситься. Цей реєстр призначений для надання інформації з моніторингу ефективності використання державної власності та об'єктів, а також для забезпечення виконання управлінських рішень.

259. **Оцінка цього параметру — В.**

18.3. ПОЛІТИКА ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВНУТРІШНЬОГО АНАЛІЗУ ПІСЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ ПРОЄКТУ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

260. **Усталеної процедури чи настанов щодо регулярного та систематичного проведення внутрішніх перевірок після завершення державних інвестиційних проєктів не існує ні для SSIP, ні для не-SSIP.** Моніторинг SSIP відповідно до вимог Наказу про моніторинг ведеться лише в річній перспективі, а підсумковий звіт про моніторинг на момент завершення проєкту фокусується на останньому році реалізації, а не на всьому періоді реалізації проєкту. Жодне з відомств, з якими проводилися співбесіди, не повідомило про наявність у якійсь формі базового процесу розгляду завершеного проєкту включно з аналізом відхилень від плану під час реалізації та врахування винесених уроків.

261. **Оцінка цього параметру — D.**

18.4. НАЯВНІСТЬ ЗОВНІШНЬОГО АНАЛІЗУ ПІСЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ ПРОЄКТУ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

262. **Не існує налагодженої процедури регулярного та систематичного аналізу після завершення проєктів (крім проєктів МФО).** Держаудитслужба проводить аудити інвестиційних проєктів МФО, що наближаються до завершення, аналізуючи результати їх реалізації й надаючи рекомендації. Така сама практика може використовуватися для розгляду проєктів SSIP, але її застосування не має обов'язкового характеру й підтвердженн проведення таких розглядів відсутні. При цьому органи Держаудитслужби аналізують ефективність використання об'єктів, створених у результаті реалізації проєктів SSIP і не-SSIP в межах державного фінансового контролю (інспектування, державного фінансового аудиту), але такі перевірки стосуються лише експлуатації, а не ходу реалізації конкретних проєктів і аналізу результатів реалізації. У деяких випадках може призначатись наглядова рада, що може контролювати реалізацію проєкту та оцінювати результати виконання проєкту. Таку раду створено для проєкту SSIP «Будівництво дитячої лікарні „Охматдит“», реалізація якого триває. Створення наглядової ради передбачене статутом; вона уповноважена брати участь у моніторингу та контролі за ходом реалізації проєкту включно з проведенням його аналізу після завершення.

263. **Оцінка цього параметру — D.**

¹⁴² Постанова КМУ від 14 квітня 2004 року №467 «Про затвердження Положення про Реєстр об'єктів державної власності, які використовуються у сфері господарської діяльності».

¹⁴³ Структура Єдиного реєстру об'єктів державної власності.

18.5. ЧАСТКА ПРОЄКТІВ, ВІД ЯКИХ ВИМАГАЄТЬСЯ ПІДГОТОВКА ЗВІТІВ ПРО ЗАВЕРШЕННЯ ЗА КРАЇНАМИ АБО ПАРТНЕРАМИ-ДОНОРАМИ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

264. Попри відсутність аналізу завершення великих проєктів, що повністю фінансувалися з державного бюджету, для проєктів донорів створено потужну систему їх розгляду після завершення. Відповідно до законодавчої бази реалізації проєктів технічної допомоги (до яких віднесено, як уже відзначалось, великі проєкти будівництва), до Секретаріату КМУ має бути наданий звіт про моніторинг після завершення проєкту. Цей звіт передбачає надання даних щодо планових і фактичних результатів реалізації проєкту, оцінки результатів проєкту його бенефіціаром, а також даних щодо проблем і пропозицій.¹⁴⁴ Проєкти, що фінансуються МФО, підлягають аналізу після свого завершення галузевим міністерством чи відповідальним виконавцем додатково до аудиту, який здійснює Держаудитслужба.¹⁴⁵ Звіт про завершення проєкту має бути складений упродовж 2 місяців після здійснення всіх платежів за проєктом. Звіт подається на затвердження до КМУ. Після затвердження звіту відповідальний виконавець повідомляє ВРУ про економічні та/або соціально-

економічні наслідки проєкту. Звіт не підлягає ратифікації ВРУ.

265. Оцінка цього параметру — D.

Функція УДІ 6. Коригування

УДІ-19. Коригування проєкту

ОБҐРУНТУВАННЯ

266. Цей показник оцінює механізми коригування проєктів і перерозподілу бюджету та їх практичне застосування. Він має на меті з'ясування норм і правил коригування проєктів включно з визначенням чинників, які є тригерами для перегляду проєктів і перерозподілу бюджету. У межах цього показника аналізуються також процеси коригування контрактів і проєктної документації за проєктом. Оцінювання має продемонструвати, який внесок моніторинг робить у ефективний перерозподіл бюджету, що відбувається у разі надмірних відхилень від плану, чи є регулювання цієї сфери надмірним, і який простір для маневру мають під час реалізації проєктів їх відповідальні виконавці. Цей показник має на меті з'ясувати, чи призвело існуюче регулювання щодо перевірки проєктів до значних змін у державних інвестиційних проєктах протягом останніх трьох років.

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-19

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-19. Коригування проєкту	C+	Метод оцінювання M1
19.1. Чіткі повноваження щодо управління коригуванням контрактів та ДПП ¹⁴⁶	A	Галузеві міністерства та відповідальні виконавці можуть коригувати договори та проєктну документацію з дотриманням вимог законодавчої бази у сфері закупівель і будівництва. Попри прозорість закріплення повноважень щодо внесення змін до договорів, правила коригування проєктної документації є недостатньо конкретними.

¹⁴⁴ Постанова КМУ від 15.02.2022 р. №153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF#n195>

¹⁴⁵ Постанова КМУ від 27 січня 2016 р. №70.

¹⁴⁶ Питання ДПП розглядаються в окремій главі.

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
19.2. Активний моніторинг ходу впровадження проєкту та процедур і заходів з перерозподілу бюджету	B	Наявні чіткі підтвердження здійснення систематичного та активного нагляду за проєктами SSIP з боку вищого керівництва відповідальних виконавців, відповідних галузевих міністерств і органів влади на центральному рівні. Міжвідомча комісія протягом року зазвичай перерозподіляє кошти від SSIP з низькими показниками ефективності на користь проєктів з кращими показниками. Ця система, однак, не застосовується до проєктів не-SSIP.
19.3. Механізм ініціювання перегляду обґрунтування проєкту	C+	Державна політика передбачає наявність тригерів, на підставі яких має бути переглянуте початкове бізнес-обґрунтування проєктів SSIP, але деякі з них не мають повного пояснення в законодавстві й можуть бути інтерпретовані різними шляхами. Міжвідомча комісія має право звертатися з проханням про перегляд бізнес-обґрунтування за широкого кола умов, які не віднесено до тригерів. За результатами відповідних перевірок, що проводилися протягом останніх трьох років, випадків внесення значних змін у структуру проблемних проєктів, зменшення їх масштабів або скасування не спостерігалось. Механізм ініціювання перегляду проєктів не-SSIP відсутній.

19.1. ЧІТКІ ПОВНОВАЖЕННЯ ЩОДО УПРАВЛІННЯ КОРИГУВАННЯМ КОНТРАКТІВ ТА ДПП

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

267. Галузеві міністерства та відповідальні виконавці мають повноваження з управління коригуванням договорів на здійснення закупівель, проєктної документації за проєктом і планів будівництва у встановлених межах. Законодавча база у сфері публічних закупівель і будівництва визначає правила внесення корективів, що не передбачають додаткове погодження іншими органами за умови дотримання встановлених обмежень. Законодавство з питань закупівель і будівництва застосовується до всіх проєктів незалежно від процесу їх відбору чи фінансування. У випадку проєктів SSIP інформація про корективи підлягає

наданню Міжвідомчій комісії для прийняття до відома чи перегляду фінансування проєкту в разі порушення певних тригерів.

268. Коригування договорів на реалізацію державних інвестиційних проєктів може здійснюватися в обсязі, дозволеному¹⁴⁷

Законом України «Про публічні закупівлі».¹⁴⁸

Головний принцип внесення дозволених коригувань полягає в можливості внесення змін до цін та певних характеристик товарів і послуг без збільшення суми договору.¹⁴⁹ Такі зміни можуть вноситися до договорів за згодою всіх сторін (галузевого міністерства/відповідального виконавця та підрядника) й можуть бути пов'язані зі змінами необхідної кількості або якості товарів, змінами ринкових цін чи макроекономічної ситуації, продовженням строку чинності договору або іншими змінами, необхідними для виконання договору у повному обсязі.

¹⁴⁷ Закон України «Про публічні закупівлі», частини четверта-шоста статті 41.

¹⁴⁸ <https://infobox.prozorro.org/articles/vnesennya-zmin-do-dogovoru-ta-publikaciya-zvitu-pro-vikonannya-dogovoru>

¹⁴⁹ Суми договорів зазвичай містять певну суму на випадок надзвичайних ситуацій, що ведуть до незначних відхилень вартості внаслідок дії непередбачених фізичних чинників.

269. **Законодавство визначає правила коригування планів і проектної документації з виконання будівельних робіт за проектом, але не визначає конкретних лімітів, у межах яких відповідальний виконавець/галузеve міністерство може вносити зміни без додаткового узгодження.** Проектна документація за проектом складається за кількома стадіями,¹⁵⁰ на яких оформлюються різні види документів,¹⁵¹ що повинні проходити експертизу та погодження у різних органах.¹⁵² Підсумковий проектний документ за проектом («робоча документація»¹⁵³) містить план будівництва з кресленнями, кошторисами та специфікацією обладнання й матеріалів; вона може зазнавати змін у процесі будівництва без проведення експертизи та без узгодження з іншими органами, крім розробника проектної документації. Водночас, якщо відповідальний виконавець ініціює корективи, що призведуть до внесення змін до будь-якої проектної документації на стадії до «робочої документації» (конкретних тригерів тут не встановлено), йому доведеться вносити корективи в офіційному порядку, одержувати погодження та проходити експертизу як для нового проекту.

270. **Оцінка цього параметру — А.**

19.2. АКТИВНИЙ МОНІТОРИНГ ХОДУ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОЄКТУ ТА ПРОЦЕДУР І ЗАХОДІВ З ПЕРЕРОЗПОДІЛУ БЮДЖЕТУ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

271. **Існують чіткі правила та процедури моніторингу поступу та перерозподілу бюджету наSSIP, але для проектів не-SSIP така система відсутня, оскільки вони включаються до державного бюджету без проходження формального відбору.** Мінекономіки здійснює

активний моніторинг проектів, затверджених відповідно до Постанови №571, на основі режиму звітування, що розглядається в УДІ-17. Мінекономіки повідомляє Міжвідомчу комісію про висновки за результатами такого моніторингу, інформуючи її членів про хід реалізації проектів. Висновки презентуються членам Міжвідомчої комісії у формі таблиці з інформацією про проект, його відповідального виконавця, галузеve міністерство, видатки, коротким описом ходу реалізації проекту із зазначенням відхилень від планів і заходів, ужитих для усунення розбіжностей у часі та обсязі.

272. **Міжвідомча комісія може також ухвалити рішення про проведення проміжного аудиту проекту, що реалізується, в разі виявлення проблем під час моніторингу.** Міжвідомча комісія може ухвалити рішення про призначення аудиту частково або майже завершених державних інвестиційних проектів, а також проектів, щодо яких виникли підозри в шахрайстві, корупції чи нецільовому використанні ресурсів. Аудит проводить Держаудитслужба. Протягом останніх трьох фінансових років було проведено аудит двох державних інвестиційних проектів¹⁵⁴ у сфері управління Міністерства культури. Аудиторські звіти фокусуються на ефективності, аналізують його реалізацію та визначають вузькі місця, що потенційно можуть завадити його успішному завершенню.

273. **Ведеться активний моніторинг проектів, що фінансуються донорами.** До піврічних консолідованих звітів про хід реалізації проектів МФО, що подаються Мінфіном на розгляд КМУ (див. УДІ-17.3), включаються пропозиції з розв'язання проблемних моментів. У консолідованих піврічних та річних звітах про проекти технічної допомоги, що фінансуються за рахунок грантів (у тому числі проекти будівництва), які складає Секретаріат КМУ для КМУ, визначаються відхилення від фінансового

¹⁵⁰ За винятком об'єктів першого класу наслідків (СС1), для яких передбачено лише одну стадію підготовки документації, але ця процедура застосовується лише до простих споруд.

¹⁵¹ Наказ Мінрегіону від 16.05.2011 р. №45 «Про затвердження Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів».

¹⁵² Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2011 року №560 «Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України».

¹⁵³ Робоча документація містить детальні кресленики, технічні рішення та розрахунки, затверджені на попередніх стадіях проектування. Креслення, технічні рішення та розрахунки виконуються й на попередніх стадіях, але з меншим рівнем деталізації, ніж для робочої документації. На попередніх стадіях можуть розроблятися, наприклад, концепція проекту, техніко-економічне обґрунтування та інші документи залежно від класу наслідків об'єкта.

¹⁵⁴ Аудиторський звіт щодо проекту комплексної реставрації та адаптації Жовківського замку в Державному історично-архітектурному заповіднику у Жовкві.

плану. Річні звіти¹⁵⁵ містять висновки, рекомендації та заходи щодо подальшого використання й залучення технічної допомоги.

274. Міжвідомча комісія має право ухвалювати рішення про здійснення бюджетно-нейтрального перерозподілу коштів між проектами у межах портфелю протягом бюджетного року на підставі звітів Мінекономіки про моніторинг. Якщо у звіті про моніторинг виявлено неналежний хід реалізації певного проекту (наприклад, підвищення вартості проекту більш ніж на 10%, порушення строків, невідповідність результату закупівель плану), Міжвідомча комісія має право ухвалити рішення про зменшення або припинення фінансування такого проекту та перерозподіл коштів на користь інших проектів або на новий проект у межах бюджетного року. У разі ухвалення рішення про перерозподіл бюджету Мінекономіки повідомляє про це Мінфін, а заявку на перерозподіл коштів подає відповідне галузеве міністерство. Мінекономіки розкриває інформацію про рішення щодо моніторингу та перерозподілу, ухвалені Комісією, публікуючи протоколи її засідань на своєму офіційному веб-сайті.¹⁵⁶ Відповідним прикладом є проект, нещодавно реалізований у сфері охорони здоров'я «Реконструкція і розширення Національного інституту раку»: у 2019 році на цей проект було виділено 150 млн гривень, але його реалізація йшла не за планом. Унаслідок цього Комісія перерозподілила майже всю цю суму на користь інших проектів.

275. Вище керівництво відповідальних виконавців і галузових міністерств має проводити внутрішній моніторинг принаймні раз на місяць. Форму такого моніторингу визначає відповідне галузеве міністерство, внаслідок чого охоплення та суворість підходів у різних відомствах державного сектора є різними.¹⁵⁷ Законодавство дозволяє галузевим міністерствам (але не зобов'язує їх) утворювати комісії з внутрішнього моніторингу реалізації проектів

для ухвалення колективних рішень. Попри те, що Мінекономіки не контролює процес внутрішнього моніторингу проектів, воно забезпечує певний рівень дисципліни завдяки вимозі до галузових міністерств про збирання даних про хід реалізації проектів у відповідальних виконавців для формування повних квартальних і річних звітів для Мінекономіки (див. УДІ-17). Мінекономіки також має право звертатися за інформацією щодо реалізації проектів у будь-який час.¹⁵⁸

276. Оцінка цього параметру — В.

19.3. МЕХАНІЗМ ІНІЦІЮВАННЯ ПЕРЕГЛЯДУ ОБҐРУНТУВАННЯ ПРОЄКТУ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

277. Тригери, що спонукають відповідального виконавця переглянути бізнес-обґрунтування SSIP, пов'язані з надмірними витратами та змінами у проєктній документації; зміни попиту чи затримки не є тригерами, що спонукають до перегляду обґрунтувань. Ці тригери стосуються лише SSIP; для проєктів не-SSIP конкретних правил не встановлено. Перегляд бізнес-обґрунтування (уточнення планово-розрахункового документа) за проєктом може бути здійснений за таких обставин: 1) зміни його вартості більш як на 10 відсотків вартості з урахуванням прогнозного рівня інфляції; 2) зміни технічних рішень та/або включення додаткових витрат, додаткових компонентів,¹⁵⁹ не передбачених затвердженою проєктною документацією; 3) зміни переліку або цільового призначення обладнання, не передбачених планово-розрахунковим документом; 4) зміни інших обґрунтованих умов, що впливають на результати реалізації такого проєкту.¹⁶⁰ Оновлене обґрунтування має бути розглянуте галузевим міністерством¹⁶¹ та подане на розгляд Міжвідомчої комісії для ухвалення рішення про подальшу

¹⁵⁵ Річні звіти за 2019 і 2020 роки опубліковано на веб-сайті Уряду.

¹⁵⁶ Протоколи засідань Міжвідомчої комісії за період з липня 2016 року до жовтня 2020 року [веб-сайт], <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=40253ac5-2a8c-447d-857d-1a34739d765a&tag=MonitoringStanuVikonanniaTaRealizatsiiDerzhavnikhInvestitsiynikhProektiv>, (доступ 15 червня 2021 р.)

¹⁵⁷ Пункт 1 частини II Наказу №1785.

¹⁵⁸ Пункт 3 частини II Наказу №1785.

¹⁵⁹ Складові частини чи пускові комплекси.

¹⁶⁰ Пункт 7 Постанови №571.

¹⁶¹ Пункт 8 Постанови №571.

реалізацію проєкту.¹⁶² Наявні певні ознаки того, що перегляд ініціюється надто просто, особливо в тому, що стосується критерію вартості (він досить чутливий, оскільки включає в себе інфляцію); наслідком цього є надто обтяжливе адміністрування, а не підвищення якості інвестиційних рішень.

278. Незалежно від тригерів, що є підставою для обов'язкового перегляду, Міжвідомча комісія має право ухвалити рішення про скасування проєкту чи необхідність перегляду проєкту на будь-якій стадії його життєвого циклу за наявності затримок, перевищення витрат, змін попиту та випадків корупції. Конкретні критерії дають Міжвідомчій комісії право зупинити фінансування реалізації проєкту або ухвалити рішення про його коригування за таких обставин: 1) фактичний строк реалізації розпочатого державного інвестиційного проєкту перевищує запланований строк більш як на один рік; 2) вартість проєкту підвищилася, зокрема за результатами процедури державних закупівель більш як на 10 відсотків (це, однак, суперечить тригеру в розмірі 10% зміни вартості на час перегляду, коли проєкт підлягає коригуванню без затвердження Комісією); 3) значно знизився очікуваний попит на послуги, які будуть надаватися за результатами реалізації державного інвестиційного проєкту; або 4) виявлено та документально підтверджено факт шахрайства чи вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення. Поза тим слід визнати, що Комісія не зобов'язана скасовувати проєкт чи ініціювати його перегляд, а лише має право це зробити.¹⁶³ При цьому Мінекономіки або будь-який інший орган можуть звернутись до Міжвідомчої комісії з поданням про перегляд рішення щодо проєкту в разі одержання інформації про затримки, підвищення вартості, невідповідність планів закупівель, але це трапляється рідко.¹⁶⁴

279. Перегляд обґрунтування проєкту зазвичай тягне за собою внесення змін до графіку та розміру фінансування проєкту, а також графіку його реалізації, але не до його скасування чи зміни його обсягу. Перегляд і подальше

коригування найчастіше ініціюються через 1) неспроможність відповідальних виконавців проєкту забезпечити виконання затвердженого плану; 2) відбір проєкту на підставі нереалістичних кошторисів проєкту та 3) вплив інфляції на витрати.

280. Оцінка цього параметру — С.

Функція УДІ 7. Надання послуг

УДІ-20. Контроль, моніторинг та звітність: фінансові результати та показники надання послуг

ОБґРУНТУВАННЯ

281. Галузеве відомство має регулярно звітувати галузевому агентству про якість надання послуг, а галузевому міністерству — щонайменше раз на квартал. Звітування та контроль зобов'язань щодо здійснення видатків та вчасна надання коштів мають критичне значення для забезпечення відповідності надання послуг планам. Ефективна система внутрішнього контролю має бути доречною та комплексною; її мають розуміти та дотримуватись; дії в обхід системи допускаються лише в разі по-справжньому надзвичайних ситуацій. Підтвердження ефективності системи внутрішнього контролю мають надходити від органів державного фінансового контролю за результатами регулярних внутрішніх і зовнішніх аудитів (УДІ-22). Ефективність засобів контролю за резервуванням коштів на здійснення видатків виділено в окремий параметр з огляду на важливість такого контролю для забезпечення спроможності Уряду завжди розраховуватись за своїми рахунками (й уникати тим самим заборгованості за видатками (УДІ-14)).

282. Служба внутрішнього аудиту МВА повинна дотримуватись міжнародних стандартів: наприклад, ISPPIA.¹⁶⁵ До свідчень ефективності служби внутрішнього аудиту належать зосередженість на значних системних проблемах

¹⁶² Пункт 7 Постанови №571.

¹⁶³ Пункт 23 Постанови №571.

¹⁶⁴ Пункт 30 Постанови №571.

¹⁶⁵ Міжнародні стандарти професійної практики внутрішнього аудиту, видані Інститутом внутрішніх аудиторів.

і зонах високого ризику, використання BOA звітів внутрішнього аудиту і вжиття керівництвом заходів за результатами внутрішнього аудиту. Служба внутрішнього аудиту може бути централізована у фінансовій інспекції, мандат якої охоплює

підрозділи центрального уряду, або розосереджена у формі служб внутрішнього аудиту окремих урядових органів. Сукупна ефективність усіх цих аудиторських організацій і являє собою підставу для оцінювання цього показника.

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-20

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-20. Контроль, моніторинг та звітність: фінансові результати та показники надання послуг	C+	Метод оцінювання М1
20.1. Обсяг та охоплення звітності про витрати та результати діяльності	C	Казначейство складає квартальні та річні звіти про виконання бюджету за видатками, які охоплюють усі проекти та програми й забезпечують безпосереднє порівняння видатків на експлуатацію та технічне обслуговування із затвердженим бюджетом. Звіти подають повну інформацію про видатки на етапі здійснення платежу, але з зазначенням лише неоплачених бюджетних зобов'язань. МВА визначають планові показники надання послуг для кожної бюджетної програми та звітують про їх досягнення.
20.2. Своєчасність звітів	C	Звіти про виконання бюджету, які можна напряму порівнювати із затвердженим бюджетом, складаються щоквартально та оприлюднюються протягом 6 тижнів після закінчення періоду; звіти про виконання паспортів бюджетних програм складаються лише щорічно.
20.3. Якість інформації, що надається у звітності	B	За даними внутрішнього аудиту мають місце окремі незначні проблеми з якістю звітів про виконання бюджету. Наявність інформації про показники надання послуг забезпечується доступністю вихідної інформації для громадськості; проведенням зовнішнього та внутрішнього аудиту достовірності інформації про показники діяльності та її джерел, а також використання електронних форм та інформаційних систем для складання та випуску звітів.
20.4. Охоплення та якість діяльності внутрішнього аудиту	B	Більшість державних установ (90%) мають службу внутрішнього аудиту та забезпечують її загальну ефективність; на них припадає 74% загального розміру видатків державного бюджету. Стандарти внутрішнього аудиту України описують порядок практичної реалізації внутрішнього аудиту в галузевих міністерствах і державних установах. Внутрішній аудит націлений на розв'язання проблем системного характеру (понад 50% робочого часу працівників). Частка аудитів ефективності у загальній кількості аудитів зросла у 2020 році до 30% в порівнянні з 10% у 2018 році.
20.5. Ступінь реагування керівництва на висновки внутрішнього аудиту	B	Підрозділи ВА надали у 2020 році понад 14,1 тис. рекомендацій, а заходів було вжито на підставі близько 85,5% рекомендацій, строк виконання яких настав.

283. **Окремі бюджетні програми покривають капітальні витрати за кожним державним інвестиційним проєктом, а капітальні витрати за проєктами, що фінансуються за межами формальних процедур УДІ, покриваються бюджетними програмами, які включають у себе операційні витрати аналогічних установ і об'єктів.** Після завершення реалізації державного інвестиційного проєкту до відповідної бюджетної програми включаються витрати на його експлуатацію та технічне обслуговування у межах функціонування установи, що забезпечує реалізацію проєкту.



20.1. ОБСЯГ ТА ОХОПЛЕННЯ ЗВІТНОСТІ ПРО ВИТРАТИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ ДІЯЛЬНОСТІ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

284. **Казначейство складає квартальні та річні звіти про виконання бюджету, які охоплюють усі проєкти та програми й можуть бути безпосередньо порівняні з затвердженням бюджетом.**¹⁶⁶ Відповідно до закону, квартальні та річні звіти про виконання бюджету містять, зокрема, звіти про виконання фінансових показників, що затверджені у додатках до закону про державний бюджет на відповідний рік. Отже, звіти дають можливість порівняння бюджетної програми та проєкту у складі затвердженого бюджету за видатками на «споживання» та «розвиток»,¹⁶⁷ заробітною платою та оплатою комунальних послуг.

285. **Звіти містять повну інформацію про видатки на етапі здійснення платежу, але із зазначенням лише неоплачених бюджетних зобов'язань.** Неоплачені зобов'язання містяться лише у звітах про заборгованість. Загальні зобов'язання не зазначаються поряд із затвердженими та виконаними видатками, як це представлено у затвердженому бюджеті.

¹⁶⁶ Статті 60 і 61 Бюджетного кодексу.

¹⁶⁷ Бюджет подає не поточні та капітальні видатки, а видатки на споживання та розвиток. До останніх на додачу до капітальних видатків включено окремі поточні видатки.

¹⁶⁸ Результативні показники.

¹⁶⁹ Відповідно до Наказу Мінфіну від 29 грудня 2002 року №1098 «Про паспорти бюджетних програм».

¹⁷⁰ Казначейство складає квартальні звіти протягом 35 днів після закінчення звітного кварталу (стаття 60 Бюджетного кодексу).

286. **МВА визначають планові показники¹⁶⁸ надання послуг для кожної бюджетної програми та звітують про їх досягнення.** Ця інформація міститься у паспортах бюджетних програм і звітах про виконання паспортів бюджетних програм.¹⁶⁹ Звіти про виконання паспортів бюджетних програм містять фактичні результативні показники у порівнянні з усіма плановими показниками паспортів бюджетних програм. Кожен із результативних показників, зазначений у цих документах, охоплює всі подібні установи, що фінансуються за бюджетною програмою. Інформація надходить із індивідуальних звітів про результати діяльності, які кожна установа подає до МВА. Загалом, результативні показники, моніторинг яких ведеться, відстежують покращення надання публічних послуг (збільшення їх обсягу або підвищення якості послуг), включаючи використання новостворених активів і об'єктів.

287. **Оцінка цього параметру — С.**



20.2. СВОЄЧАСНІСТЬ ЗВІТІВ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

288. **Фінансова звітність подається більш регулярно та своєчасно, ніж звітність про показники ефективності надання послуг.** Звіти про виконання бюджету, які можна напряму порівнювати із затвердженням бюджетом, складаються щоквартально та оприлюднюються протягом 6 тижнів після закінчення звітного періоду.¹⁷⁰ Звіти про виконання паспортів бюджетних програм (які стосуються надання послуг) складаються лише щорічно, а не щоквартально. МВА складають звіти протягом трьох робочих днів після подання консолідованої звітності про виконання річного кошторису та публікують їх на своїх офіційних веб-сайтах. Звіти містять інформацію про планові та фактичні результативні показники, в тому числі про показники надання послуг, а також пояснення

відхилень. Розпорядники коштів державного бюджету подають звіти про діяльність частіше, надаючи МВА фактичні показники діяльності щомісяця та/або щоквартально — залежно від вимог, поставлених МВА.

289. Оцінка цього параметру — С.



20.3. ЯКІСТЬ ІНФОРМАЦІЇ, ЩО НАДАЄТЬСЯ У ЗВІТНОСТІ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

290. Використання Єдиного казначейського рахунку (ЄКР) забезпечує достовірність фінансової звітності. Казначейство використовує Єдиний казначейський рахунок для обслуговування всіх бюджетних операцій (за видатками та надходженнями) для всіх розпорядників коштів державного бюджету. Ці механізми уможливають ретельні та регулярні моніторинг і перевірку фінансової інформації та грошових потоків (зокрема, шляхом перехресної перевірки). У звітах казначейства зазначаються як затверджені видатки (за законом з урахуванням усіх змін), так і фактичні показники за касовим методом обліку. Що ж стосується видатків і кредитування, звіти складаються за всіма видами класифікації (за бюджетними програмами, функціональною та економічною класифікацією, за відомчою класифікацією державного бюджету).¹⁷¹

291. Звітність Казначейства підкріплюють ефективні інформаційні системи управління фінансами на рівні розпорядників коштів державного бюджету. Кожен розпорядник має власну систему автоматизації фінансової діяльності організацій державного сектору. У цій системі уповноважені особи з правами доступу ведуть облік, підписують платіжні доручення та формують звіти.

292. Не завжди існує чіткий зв'язок між інформацією про ефективність та вихідними даними. Кожен результативний показник, внесений до звітів про виконання паспортів бюджетних програм, підтверджується або

офіційною державною статистикою, фінансовою та іншою звітністю, даними обліку, статистичними даними, або даними внутрішнього обліку.¹⁷² Зв'язок є очевидним, коли мова йде про офіційну статистику. Водночас, не існує інформаційної системи, яка ув'язувала б результативні показники, зазначені у звітах про виконання та інші вихідні дані для підтвердження результативних показників. Не існує також повного списку таких документів і даних, що в них містяться. МВА консолідує інформацію про результативні показники кожного розпорядника коштів державного бюджету у файлах Excel і складають паспорти бюджетних програм і звіти про їх виконання з використанням централізованої інформаційної системи. Ця система містить лише ключові цифри за остаточними плановими/ фактичними показниками та не містить інформації про їх обчислення. У аудиторських звітах питання щодо точності інформації щодо результативних показників як значуще не підіймається.

293. Оцінка цього параметру — В.



20.4. ОХОПЛЕННЯ ТА ЯКІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

294. Хоча служба внутрішнього аудиту (ВА) є добре налагодженою в усіх урядових органах, її ефективність погіршується через відсутність повного складу штатних підрозділів ВА. Підрозділи внутрішнього аудиту мають державні органи, на які припадає 90% загальної їх кількості та 74% загальних видатків державного бюджету. Тим не менш, серйозною проблемою є кадрове забезпечення: на кінець 2020 року понад 50% посад у підрозділах внутрішнього аудиту 18 державних органів були вакантними, а 11 органів узагалі не мали працівників у цих підрозділах. На ці органи у 2020 році припадало майже 26% загального розміру видатків державного бюджету. І хоча залучення кваліфікованих працівників, безсумнівно, являє собою проблему, є підозра, що ці органи не завжди серйозно ставляться до залучення персоналу.

¹⁷¹ Оцінка державних видатків та фінансової звітності (PEFA), 2019 р. Звіт про оцінку, Україна.

¹⁷² На підставі Наказу Мініну від 10 грудня 2010 року №1536 «Про результативні показники бюджетної програми».

295. Стандарти внутрішнього аудиту України описують практичну реалізацію внутрішнього аудиту в галузевих міністерствах і основних державних органах України. Цими Стандартами внутрішнього аудиту передбачена професійна та функціональна незалежність внутрішніх аудиторів. Українські стандарти ґрунтуються на стандартах Інституту внутрішніх аудиторів (IBA), але відхиляються від них у деяких відношеннях. Методичні рекомендації та настанови щодо виконання процедур внутрішнього аудиту, які відповідають загальноприйнятій передовій практиці було оновлено у 2018 році. Міністерство фінансів України протягом 2019–2020 років опублікувало п'ять методичних рекомендацій для підрозділів внутрішнього аудиту. Ці методичні рекомендації стосуються питань 1) загальної компетентності, знань і навичок; 2) планування діяльності на основі ризику; 3) оцінювання якості внутрішнього аудиту; 4) інструментів внутрішнього аудиту; та 5) методичних настанов для внутрішнього аудиту. Ці методичні рекомендації описують аудит ефективності як оцінювання діяльності установи з точки зору 1) ефективності системи внутрішнього контролю; 2) ступеня досягнення цілей; 3) планування та виконання бюджетних програм, включаючи паспорти бюджетних програм і відповідні звіти та 4) якості надання адміністративних послуг.

296. Внутрішній аудит зосереджений на розв'язанні проблем системного характеру (понад 50% робочого часу працівників). Усі державні органи, що мають підрозділи ВА, подають плани внутрішнього аудиту до Мінфіну разом з обґрунтуванням включення чи виключення об'єктів аудиту та розрахунками робочого навантаження на внутрішніх аудиторів. Мінфін розглядає та аналізує плани внутрішнього аудиту, зокрема, стосовно включення до них аудитів, спрямованих на системні проблеми. На підставі результатів аналізу внутрішніх планів діяльності з внутрішнього аудиту на 2021 рік, проведеного Мінфіном, можна свідчити, що є лише незначна кількість випадків перевірок внутрішнього аудиту, предметом яких є питання несистемного характеру.

297. Внутрішній аудит зосереджений на зоні високого ризику. MBA, що мають підрозділи ВА,

затверджують річні плани внутрішнього аудиту з використанням підходу на основі ризику, згідно з яким кожен потенційний об'єкт аудиту оцінюється в балах за факторами ризику, а для перевірки відбираються об'єкти з найбільшим ризиком. Звіти про діяльність з внутрішнього аудиту за 2020 рік показує, що частка аудитів ефективності у загальній кількості аудитів зросла у 2020 році до 30% в порівнянні з 10% у 2018 році. Інформація про результати внутрішніх аудитів повідомляється Рахунковій палаті та Держаудитслужбі під час здійснення заходів державного контролю, зокрема в тому, що стосується питань внутрішнього контролю.

298. Оцінка цього параметру — В.

20.5. СТУПІНЬ РЕАГУВАННЯ КЕРІВНИЦТВА НА ВИСНОВКИ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

299. Підрозділи ВА надали у 2020 році понад 14,1 тис. рекомендацій, а заходів було вжито на підставі близько 85,5% рекомендацій, строк виконання яких настав. Згідно зі Звітом про результати діяльності структурних підрозділів ВА у 2020 році¹⁷³ за результатами проведених перевірок внутрішнього аудиту було складено 1,7 тис. аудиторських звітів. Було виявлено майже 48,2 тис. недоліків і проблем. Більшість недоліків і проблем було виявлено у таких сферах, як діяльність функцій контролю та нагляду; функціонування системи внутрішнього контролю; правильність обліку, надійність фінансової та бюджетної звітності; планування та виконання бюджетних програм і їх показники. За результатами виконання рекомендацій аудиту вносилися зміни до юридичних, нормативно-правових і внутрішніх розпорядчих документів і розроблялись документи з регулювання та вдосконалення функцій і процесів. Зокрема, увагу було зосереджено на наданні адміністративних послуг і платних послуг, а також розрахунку їх собівартості і методах обчислення результативних показників бюджетних програм.

300. Оцінка цього параметру — В.

¹⁷³ Інформація про функціонування державного внутрішнього фінансового контролю у 2020 році, підготовлена Мінфіном.

УДІ-21. Надання послуг

ОБҐРУНТУВАННЯ

301. **Кінцева мета проєктів і програм державного сектору полягає в наданні послуг, що мають позитивний вплив.** Вплив є позитивним, якщо стає можливим ефективне надання послуг або їх надання з меншою питомою собівартістю. Проєкти та програми мають на меті забезпечення надання планових рівнів послуг протягом тривалого часу. Після введення проєктів в експлуатацію має проводитися моніторинг наданих послуг з оцінюванням, аналізом і роз'ясненням відхилень від планових обсягів. Відхилення можуть виникати внаслідок неякісного оцінювання планових показників з огляду на відмінність фактичних економічних умов від прогнозованих, що призводить до змін у рівні собівартості чи попиту на послуги або внаслідок відхилення фактичних показників діяльності проєкту від очікувань.

302. **Оцінка питомих витрат на надання послуг є ключовим вхідним параметром як для оцінки ефективності проєкту, так і для впровадження програмно-цільового бюджетування та управління реалізацією бюджету.** Галузеві МВА повинні щонайменше щороку оцінювати собівартість надання ключових послуг у ключових галузях.

21.1. ЕФЕКТИВНЕ НАДАННЯ ПОСЛУГ ПРОЄКТАМИ У КЛЮЧОВИХ СЕКТОРАХ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

303. **МВА зобов'язані надавати Мінекономіки інформацію про стан реалізації державних інвестиційних проєктів протягом трьох років після завершення інвестиційної стадії та введення об'єктів в експлуатацію.**¹⁷⁴ Звіти мають подаватись щороку до 1 березня року, що настає після звітного. Шаблон звіту містить, зокрема, інформацію про надання послуг: доступ до послуги, підвищення якості послуг, дотримання стандартів, відповідність європейським стандартам. Утім методика зіставлення фактично наданих послуг з плановими обсягами, встановленими для конкретного проєкту, відсутня. У зв'язку з цим МВА не виконують ці процедури та не складають таких звітів.

304. **Розпорядники бюджетних коштів не оцінюють, не аналізують і не пояснюють відхилень фактичних показників надання послуг від планових обсягів для конкретних проєктів.** Розпорядники коштів, у тому числі користувачі новостворених активів/об'єктів, вимірюють і контролюють надання послуг за результативними показниками діяльності, включеними до паспортів бюджетних програм.

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-21

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-21. Надання послуг	D	Метод оцінювання M2
21.1. Ефективне надання послуг проєктами у ключових секторах	D	Розпорядники коштів державного бюджету не проводять оцінку, аналіз та пояснення відхилень фактичних показників надання послуг від планових обсягів для конкретних проєктів
21.2. Звітність за витратами на одиницю продукції та відхилення в ключових секторах	D	Головні розпорядники коштів державного бюджету вимірюють питомі витрати й щороку повідомляють їх у паспортах бюджетних програм та звітах про їх виконання з використанням систем обліку за касовим методом (а не методом нарахування).

¹⁷⁴ Згідно з Наказом Мінекономрозвитку від 25 жовтня 2016 року №1785 «Про затвердження Порядку моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проєктів».

Ці показники включають у себе показники надання послуг, зокрема кількість отримувачів послуг, собівартість послуг, рівень якості послуг тощо, але показники діяльності визначаються для бюджетної програми в цілому, а не для конкретних проєктів. Кожний розпорядник має свій власний план діяльності, виконання якого він контролює протягом бюджетного року за правилами, встановленими МВА. Немає ні вимог, ні підтверджень щодо відповідності показників плану плановим параметрам, зазначеним у пропозиції з реалізації конкретного проєкту.

305. **Оцінка цього параметру — D.**

21.2. ЗВІТНІСТЬ ЗА ВИТРАТАМИ НА ОДИНИЦЮ ПРОДУКЦІЇ ТА ВІДХИЛЕННЯ В КЛЮЧОВИХ СЕКТОРАХ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

306. **Розпорядники коштів державного бюджету вимірюють питомі витрати та звітують про досягнуті результативні показники на касовій основі.**¹⁷⁵ Вони подають МВА звітну інформацію про результативні показники, досягнуті під час реалізації бюджетних програм протягом бюджетного року у складі річних звітів про виконання паспортів бюджетних

програм. Досягнуті показники повідомляються щодо всіх проєктів, які забезпечують надання ключових послуг за відповідною бюджетною програмою. І хоча кожне відомство веде облік за методом нарахування, результативні показники представлені у звітності за даними про витрати за касовим методом¹⁷⁶ без урахування видатків, пов'язаних зі споживанням основного капіталу.

307. **Оцінка цього параметру — D.**

Функція УДІ 8. Оцінка

УДІ-22. Сфера застосування і характер зовнішнього аудиту та оцінки за результатами і подальші дії

ОБҐРУНТУВАННЯ

308. **Цей показник має на меті аналіз і оцінку зовнішнього аудиту та оцінку державних інвестиційних проєктів після завершення.**

Він фокусується на процедурі зовнішнього аудиту та своєчасності подання аудиторських звітів. Показник аналізує наявність та практичне застосування оцінки державних інвестиційних проєктів після завершення. Оцінювання охоплює останні три повні бюджетні роки (2018–2020 рр.).

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-22

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-22. Сфера застосування і характер зовнішнього аудиту та оцінки за результатами і подальші дії	D+	Метод оцінювання M2
22.1. Своєчасність аудиторських звітів	C	Комплексні річні звіти про виконання бюджету КМУ подає до Рахункової палати своєчасно у строки, встановлені законодавством.
22.2. Аудит ефективності надання послуг та вивчення впливу	D	Аудит в індивідуальному порядку проходить дуже мало державних інвестиційних проєктів. Проєкти, що проходять аудит, перебувають на етапі впровадження, а не експлуатації.

¹⁷⁵ Відповідно до Наказу Мініну від 29 грудня 2002 року №1098 «Про паспорти бюджетних програм».

¹⁷⁶ На підставі Наказу Мініну від 10 грудня 2010 року №1536 «Про результативні показники бюджетної програми».

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
22.3. Оцінка великих проєктів після завершення	D	Формалізована оцінка проєктів після їх завершення в Україні не існує, але певні її елементи існують у складі процедур моніторингу проєктів на етапі експлуатації згідно з Постановою №571. Утім, на практиці ці процедури виконуються недостатньо якісно через їхню складність і брак спроможностей у МВА.

22.1. СВОЄЧАСНІСТЬ АУДИТОРСЬКИХ ЗВІТІВ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

309. **Державне Казначейство надає річні звіти про виконання бюджету Рахунковій палаті України та КМУ.** КМУ подає річні звіти до РПУ не пізніше, ніж 1 квітня року після закінчення звітного періоду.¹⁷⁷ МВА не здійснюють незалежного подання до РПУ перевірених аудитом звітів про капітальні видатки.

310. **Річні звіти про виконання бюджету, що подаються до РПУ для аудиту, містять конкретну інформацію про державні інвестиції.**

Відповідно до вимог Бюджетного кодексу, додатково до загальної інформації про видатки звіти повинні містити інформацію про реалізацію SSIP із зазначенням загальної вартості кожного проєкту із зазначенням статусу проєкту: ступеня його готовності та суми видатків державного бюджету, необхідної для завершення проєкту.¹⁷⁸ Додатково до інформації про проєкти, що фінансуються з державного бюджету, звіт повинен містити інформацію про реалізацію інвестиційних проєктів, що виконуються державою за рахунок позик, одержаних від іноземних країн, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій. Разом з загальною вартістю кожного проєкту має бути надана інформація про статус проєкту, включаючи рівень його готовності, обсяги відповідних кредитів (позик) і видатків державного бюджету, необхідних для завершення проєкту в межах бюджетних програм, а також обсяги таких кредитів (позик) і видатків, здійснених за бюджетний звітний період за бюджетними програмами. На відміну від вимог річний звіт

про виконання бюджету містить інформацію лише про планові та фактичні витрати протягом року. Звіти про виконання не містять інформації про проєкти не-SSIP (28,8% загальної вартості проєктів). Казначейство оприлюднює звіти у формі таблиць Excel; вони не містять жодних аналітичних даних. Попри відсутність детальної інформації у публічному доступі, РПУ зазначила, що одержує пакет документації, що містить усю інформацію, передбачену Бюджетним кодексом.

311. **Оцінка цього параметру — С.**

22.2. АУДИТ ЕФЕКТИВНОСТІ НАДАННЯ ПОСЛУГ ТА ВИВЧЕННЯ ВПЛИВУ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

312. **РПУ не проводить систематичний аудит окремих державних інвестиційних проєктів, а також надання послуг за цими проєктами, хоча і має право проводити такий аудит.**

Спеціальний аудит¹⁷⁹ зазвичай охоплює відомства повністю (а не конкретно інвестиційні видатки чи проєкти) та бюджетні програми. Проводиться також аудити проєктів, що фінансуються МФО. Протягом 2018–2020 років РПУ проводила аудит дуже невеликої кількості державних інвестиційних проєктів; жоден з перевірених проєктів не було реалізовано як SSIP згідно з Постановою №571. У межах аудиту бюджетних програм та МВА аудит ефективності SSIP може проводитись опосередковано, але в цьому разі може бути складно відокремити ефект проєктів від ширшого кола елементів програми чи діяльності МВА. Наприклад у 2018 році РПУ провела аудит використання коштів державного бюджету на

¹⁷⁷ Стаття 61 Бюджетного кодексу України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

¹⁷⁸ Стаття 61 Бюджетного кодексу України.

¹⁷⁹ У цілях цього оцінювання проводиться розрізнення спеціальних аудитів від стандартних аудитів звітів про виконання бюджету.

підтримку безпечного функціонування об'єкта «Укриття» в зоні Чорнобильської АЕС, управління яким здійснює Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів.¹⁸⁰ До сфери цього аудиту потрапили три державні інвестиційні проекти, які було відібрано Міжвідомчою комісією, але поглиблений аналіз надання послуг і впливу цих проектів не проводився. У аудиторському звіті висвітлювалися насамперед питання відповідності бюджетним процесам, а паспорти бюджетних програм використовувались як підтвердні документи.

313. **Оцінка цього параметру — D.**

22.3. ОЦІНКА ВЕЛИКИХ ПРОЄКТІВ ПІСЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

314. **Не існує жодної формальної процедури чи методики оцінки державних інвестиційних проєктів після завершення.** Мінекономіки визнає, що це є одним із найслабкіших місць системи УДІ та вбачає потребу у залученні зовнішньої допомоги на розв'язання цієї проблеми. Попри відсутність офіційної оцінки після завершення проєкту чинні процедури моніторингу SSIP містять окремі його елементи. Згідно з Наказом про моніторинг, через три роки після введення активу в експлуатацію має бути проведений «моніторинг». Такий «моніторинг» передбачає надання фактичних даних і виявлення

відхилень у фінансових, економічних, соціальних та екологічних показниках від прогнозів, викладених у проєктній пропозиції та плані реалізації проєкту. Для складення звіту про «моніторинг» потрібно зібрати дані та обчислити показники фінансової та економічної діяльності (економічну ЧПВ та відношення вигід до витрат), соціальні та екологічні показники, а також показники бюджетної ефективності. У багатьох відношеннях (за винятком концептуальної прив'язки до моніторингу¹⁸¹) Наказ про моніторинг фактично описує оцінку після завершення. Утім, на практиці, за даними Мінекономіки, ця вимога належно не виконується, оскільки її виконання викликає у МВА технічні труднощі з огляду на відсутність відповідних методичних рекомендацій і навчання. Для проєктів не-SSIP, до яких Постанова №571 та Наказ про моніторинг не застосовуються, така процедура не існує.

315. **Оцінка цього параметру — D.**

УДІ-23. Розгляд звітів зовнішнього аудиту в законодавчому органі

ОБҐРУНТУВАННЯ

316. **Цей показник має на меті з'ясування того, чи вчасно подаються звіти зовнішнього аудиту та чи впроваджуються належні заходи реагування на них.** Цей показник оцінює процеси розгляду результатів зовнішнього аудиту, їх

Таблиця узагальнення оцінок і визначення ефективності УДІ-23

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
УДІ-23. Розгляд звітів зовнішнього аудиту в законодавчому органі	B+	Метод оцінювання M1
23.1. Своєчасність розгляду аудиторських звітів	A	Звіти подаються до ВРУ вчасно: річні аудиторські звіти про виконання державного бюджету подаються до ВРУ протягом 4 місяців після закінчення відповідного звітного періоду.

¹⁸⁰ Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на підтримку у безпечному стані енергоблоків та об'єкта «Укриття».

¹⁸¹ Впровадження та моніторинг ефективності — це безперервні процеси, тоді як оцінка після завершення проєкту — це оцінка на певний момент у часі. Багато показників, поданих у Наказі про моніторинг (зокрема, ЧПВ, ВНД тощо), не є показниками моніторингу, оскільки їх неможливо розраховувати та відстежувати на безперервній основі; вони є саме показниками «на момент часу».

Показник / параметр	Оцінка	Коротке обґрунтування оцінки
23.2. Сфера охоплення розгляду законодавчим органом	B	У межах аудиту річного бюджету проводиться аналіз результатів діяльності всіх МВА, включаючи капітальні видатки у складі видатків розвитку. Конкретний розгляд капітальних видатків і державних інвестиційних проєктів здійснюється фрагментовано; відсутній нормативно-правовий акт, який вимагав би проведення регулярного аудиту саме інвестиційних видатків окремо від інших видатків.
23.3. Вжиття заходів за результатами та рекомендаціями аудиту	A	Існує чітка законодавча база, що регулює реагування на аудиторські звіти та рекомендації за результатами аудиту; наявні докази того, що це відбувається на практиці.

зміст і своєчасність. Крім того, цей показник зосереджується на реагуванні на рекомендації, надані під час аудиту, та оцінює реагування на рекомендації та їх виконання з боку МВА.

23.1. СВОЄЧАСНІСТЬ РОЗГЛЯДУ АУДИТОРСЬКИХ ЗВІТІВ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

317. **РПУ повідомляє ВРУ про результати аудитів вчасно, із зазначенням фактичних обставин, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства.** РПУ подає до ВРУ свої висновки та рекомендації щодо річних звітів про виконання державного бюджету, протягом 4 місяців після закінчення відповідного періоду.¹⁸² Інформація подається до ВРУ протягом 15 днів після затвердження РПУ. До ВРУ надсилається лист, підписаний Головою РПУ, до якого долучаються копії висновків і рекомендацій.¹⁸³

318. **Оцінка цього параметру — А.**

23.2. СФЕРА ОХОПЛЕННЯ РОЗГЛЯДУ ЗАКОНОДАВЧИМ ОРГАНОМ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

319. **Квартальні та річні звіти Уряду про виконання державного бюджету є предметом аудиту з боку РПУ та розгляду законодавчим органом.** Вимоги про щорічне виконання аудитів усіх органів центральної влади не встановлено, тому предметом розгляду в парламенті є виконання державного бюджету. Річний звіт про виконання державного бюджету, що подається КМУ, включає в себе надходження, видатки (в тому числі на всі інвестиційні проєкти та/або проєкти розвитку), а також активи і зобов'язання. Цей звіт містить інформацію про державні інвестиційні проєкти, в тому числі ті, що фінансуються за рахунок позик МФО. У цьому документі також подається звітна інформація про реалізацію бюджетних програм. Виконання бюджету аналізується у звіті під кутом зору фінансових потоків та результатів.

¹⁸² Це підтверджується датами надсилання листів від РПУ до ВРУ та відповідає висновкам Звіту про оцінку ефективності державних витрат та фінансової підзвітності (ДВФП) за 2019 рік, Україна (PI-30.1. Сфера охоплення і стандарти аудиту).

¹⁸³ Глава 40 Регламенту Рахункової палати: https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp_1.pdf

320. Під час аналізу звіту про виконання державного бюджету РПУ проводить короткий аналіз інвестиційних видатків державного бюджету, які фрагментовано згадуються в усьому тексті її звіту. Структура висновків РПУ про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік (звіт РПУ про її висновки та рекомендації) не містить окремого розділу, присвяченого саме інвестиціям; цей звіт містить інформацію лише про надходження, видатки, джерела фінансування та трансферти. Системний підхід до аналізу державних інвестицій із року в рік не простежується: наприклад, у звіті за 2019 рік було проаналізовано державні інвестиційні проекти,¹⁸⁴ тоді як в аналогічному звіті за 2020 рік інформація про державні інвестиційні проекти (ті, що фінансуються згідно з Постановою №571) відсутня, крім як про проекти МФО та проекти місцевих бюджетів.

321. Висновки та рекомендації РПУ розглядає Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, у складі якого утворено підкомітет з питань державних інвестиційних проектів, а також спеціалізовані галузеві комітети ВРУ. Комітет з питань бюджету приділяє увагу капітальним видаткам під час розгляду звітів РПУ, а галузеві комітети — під час розгляду результатів спеціального аудиту, що стосуються відповідних галузей. До обов'язків підкомітету з питань державних інвестиційних проектів належить розгляд питань, пов'язаних з державними інвестиційними проектами, у межах того, як вони охоплюються законодавчими актами чи звітами про реалізацію проектів, одержаних від виконавчої влади або РПУ, а також розгляд пропозицій про перерозподіл бюджетного фінансування державних інвестиційних проектів між МВА. Представник Підкомітету з питань державних інвестиційних проектів є членом Міжвідомчої комісії з державних інвестиційних проектів, що являє собою потенційне джерело серйозного конфлікту інтересів.

322. Розгляд у законодавчому органі завершується прийняттям ВРУ Постанови про звіт про виконання державного бюджету.¹⁸⁵

Думка, що висловлюється у цьому звіті, спирається на висновки РПУ та Комітету ВРУ з питань бюджету. На відміну від звітів РПУ, значна увага приділяється у постанові державним інвестиціям, включаючи SSIP (що фінансуються згідно з Постановою №571) та проекти, що фінансуються МФО. Зокрема, в постанові про звіт про виконання бюджету на 2020 рік КМУ рекомендовано вжити заходів щодо забезпечення ефективного та результативного використання державних капітальних вкладень і дотримання строків реалізації державних інвестиційних проектів.

323. Оцінка цього параметру — В.

23.3. ВЖИТТЯ ЗАХОДІВ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЯМИ АУДИТУ

Рівень ефективності та дані, що підтверджують оцінку параметру

324. Процедура аудиту в РПУ передбачає моніторинг і оцінку виконання рекомендацій аудиту. Аудиторські звіти містять рекомендації для відомств і організацій, що є об'єктом аудиту. Відомства, що перевіряються, звітують про виконання наданих їм рекомендацій. Звіти про моніторинг подаються у формі таблиці із зазначенням усіх рекомендацій (пропозицій) і статусу та строків виконання кожної з них. Таблицю заповнює відомство, що перевіряється. Протягом одного місяця після одержання рекомендацій відомство, що перевіряється, зобов'язане повідомити РПУ про заходи, яких було вжито чи планується вжити для впровадження запропонованих покращень.¹⁸⁶ Якщо відомство, що перевіряється, не дає відповіді, РПУ повідомляє про це органи вищого рівня та засоби масової інформації.¹⁸⁷ Наявні підтвердження того,

¹⁸⁴ Висновок Рахункової палати про результати аналізу виконання закону про Державний бюджет України на 2019 рік, https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/33-8_2019/Vysn_33-8_2019.pdf

¹⁸⁵ Постанова Верховної Ради України «Про звіт про виконання Закону України „Про Державний бюджет України на 2020 рік“».

¹⁸⁶ Методичні рекомендації з проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr5-5150-15#Text>

¹⁸⁷ Стаття 36 Закону України «Про Рахункову палату» <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/576-19#n330https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/576-19#n330>

що відомства, що перевіряються, виконують рекомендації РПУ та повідомляють про результати їх виконання.¹⁸⁸

325. **Оцінка цього параметру — А.**

3.2. Резюме ефективності УДІ та рекомендації у розрізі функцій

326. **В Україні до УДІ залучено багато державних установ, кожна з яких відіграє певну роль на різних етапах, але в системі наявне як дублювання ролей, так і прогалини.**

Мінекономіки відповідає за розроблення законодавства з УДІ та координацію діяльності решти MBA. Це міністерство безпосередньо залучене до управління SSIP, здійснюючи розгляд проєктних пропозицій, передаючи запити на здійснення капітальних вкладень до Мінфіну, організовуючи відбір проєктів Міжвідомчою комісією, а також здійснюючи моніторинг проєктів. Галузеві міністерства та центральні органи державної влади відповідають за скринінг профілів проєктів, їх оцінку, подання бюджетних запитів і фінансування, а також за ретельний контроль ходу реалізації проєктів, за які вони відповідають. Роль Міжвідомчої комісії полягає у відборі SSIP для фінансування, здійсненні моніторингу їхньої реалізації та ухваленні рішень про перерозподіл бюджету. Мінфін займається бюджетами проєктів не-SSIP, що фінансуються через бюджетні програми та ухвалює рішення про встановлення граничного розміру фінансування для SSIP. Обов'язком Рахункової палати (РПУ) є виконання фінансового аудиту та аудиту ефективності зі здійснення державних видатків, включаючи видатки на державні інвестиційні проєкти. Державна аудиторська служба (Держаудитслужба) також проводить зовнішній аудит інвестиційних проєктів. Антимонопольний комітет розглядає скарги у сфері публічних закупівель.

327. **Попри впровадження врегульованої системи УДІ, в якій здійснюється експертиза та відбір проєктів для включення до бюджету,**

чимала частка державних інвестицій досі оминає усталений процес через прогалини, що існують у нормативно-правовій базі.

Оцінка та відбір проєктів функціонують окремо для державного та місцевих бюджетів; крім того, Мінінфраструктури застосовує для проєктів у сфері транспорту окрему процедуру, що нагадує за змістом процедуру для SSIP. Чинна нормативно-правова база не забезпечує існування єдиної системи УДІ для всіх проєктів, що отримують фінансування з державного бюджету.

Основні наскрізні завдання та рекомендації

Деталі наведено у Розділі 7.



Основні наскрізні завдання

Значна частина інвестицій не проходить офіційну процедуру оцінки та відбору, а також моніторинг та коригування проєкту, як встановлено Постановою № 571.



Основні наскрізні рекомендації

Удосконалити термінологію, що застосовується у системі УДІ, щоб вона включала усі без винятку державні інвестиції.

Функція УДІ 1. Стратегічне керівництво та скринінг [показники 1-2]

Основні характеристики належної системи УДІ

328. **Передова практика стратегічного керівництва та скринінгу у сфері державних інвестиційних проєктів має ряд характеристик, підґрунтям яких є авторитетне обґрунтоване загальнодержавне планування стратегічних інвестицій.** Належна система УДІ має керуватися оприлюдненою національною стратегією чи баченням розвитку, що визначає зрозумілі та чіткі

¹⁸⁸ Інформація про виконання рішення Рахункової палати про результати аудиту програми «Укриття» Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів. <https://rp.gov.ua/FinControl/FinReactions/?id=1064>

стратегічні завдання, із зазначенням продуктів (outputs) та результатів (outcomes). Ще однією важливою рисою такої системи є зосередженість на альтернативних методах досягнення цілей, які мають бути розроблені на етапі опрацювання концепції проєкту. Нарешті, ефективна система УДІ має передбачати формальну експертизу й формальне затвердження ідей проєктів для забезпечення їх відповідності ключовим загальнодержавним стратегічним цілям і вибір найперспективніших варіантів для подальшого розроблення проєктних пропозицій.

Основні спостереження в розрізі показників

УДІ-1 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — С]

329. Попри достатню доступність статистичних даних, використання галузевого аналізу на доказовій основі для зміцнення стратегічного планування є не настільки сильним, як мало б бути. Попри те, що Державна служба статистики та галузеві МБА збирають і публікують відповідну статистику, не забезпечується ретельний аналіз даних і використання його результатів у моделях попиту і пропозиції відповідного рівня складності, що пов'язано з браком спроможності у сфері аналітики та планування (оцінка — С). Попри наявність певних доказів використання аналізу для розробки стратегій, ефективне використання галузевого аналізу та результатів планування не забезпечено (оцінка — С).

УДІ-2 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — D+]

330. Попри наявність загальнодержавного стратегічного планування, воно наразі не підтримує ідентифікацію та попередній скринінг концепцій проєктів. Стратегічне керівництво, хоч і наявне, не приведене у відповідність до потреб належної системи УДІ та не є корисним для скринінгу й визначення пріоритетності проєктів (оцінка — С). Відсутня інвестиційна стратегія, якою можна було б

керуватися при здійсненні скринінгу державних інвестиційних проєктів (оцінка — D). Профілі (концептуальні записки) проєктів для скринінгу подаються для ухвалення рішень щодо подальшого опрацювання проєкту до МБА лише для проєктів SSIP (оцінка — С). Скринінг профілів проєктів не здійснюється за стандартним підходом, і кожне МБА керується своєю власною логікою. Рівень відхилення концептуальних записок проєкту становив 0% у 2018-2020 роках та всього близько 3% у 2021 році (оцінка — D).

Основні виклики та рекомендації для цієї функції



Виклик 1.1.

Відсутність складних методів аналізу даних і прогнозування для підтримки стратегічного планування на доказовій основі.



Рекомендація Р-1

МБА повинні вдосконалювати свою практику галузевого аналізу та планування шляхом впровадження економетричного моделювання та застосування методів, доречних для відповідної галузі. Аналіз і результати моделювання мають бути доступні для громадськості та придатні для використання в галузевому прогнозуванні чи в прогнозуванні наслідків інвестиційного проєкту. Результати галузевого аналізу, проведеного МБА, мають використовуватись у стратегічних документах, уможливаючи встановлення реалістичних цілей для інвестиційних проєктів і оцінки їхнього впливу на галузь.



Виклик 1.2.

Недостатність стратегічного керівництва як орієнтиру для ідентифікації проєктів і як підґрунтя для відбору концепцій проєктів за їхньою стратегічною актуальністю.



Рекомендація Р-2

Уряду слід розглянути можливість розроблення національної стратегії інвестицій в інфраструктуру (з 10-річним горизонтом планування з продовженням кожні 3–5 років). Щоб бути орієнтиром для МВА, ДП та інших учасників системи УДІ, стратегія повинна спиратись на чітку логіку, орієнтовану на кінцевий результат. Для схвалення та оновлення такої стратегії має бути створена правова основа.



Виклик 1.3.

Скринінг концептуальних записок проєктів на предмет стратегічної відповідності та обґрунтованості до проведення експертизи проводиться нерівномірно.



Рекомендація Р-3

Стадію концепцій проєктів і ухвалення рішень про перехід до експертизи потрібно чіткіше зафіксувати у нормативно-правовій базі, й покласти на Мінекономіки та Мінфін забезпечення дотримання відповідних вимог щодо чітких доказів відхилення проєктів або подання запитів на повторний розгляд на рівні достатньо високого стандарту.

Функція УДІ 2. Формальна оцінка [показники 3–5]

Основні характеристики належної системи УДІ

331. **Формальна оцінка має спиратись на чітке методичне керівництво та створену спроможність персоналу її здійснювати.** Для забезпечення об'єктивного аналізу та єдиного підходу до оцінки державних інвестиційних проєктів органи влади повинні розробити відповідне методичне керівництво й забезпечити його доступність для всіх учасників системи УДІ. Методичне керівництво з оцінки проєктів має бути

прозорим, залишаючи небагато простору для вільного тлумачення. Застосування методичних рекомендацій має бути чітким, але при цьому відповідним масштабу та ризикам проєкту,¹⁸⁹ даючи можливість ухвалювати рішення щодо економічної та технічної можливості реалізації проєкту, його фінансової, екологічної та соціальної стійкості. Наріжним каменем якісної оцінки проєктів та належного застосування методичних рекомендацій є ефективне навчання та використання наявного персоналу.

Основні спостереження в розрізі показників

УДІ-3 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ – С+]

332. **Для SSIP наявні формальні процедури оцінки й методичні рекомендації з оцінки проєктів, але для проєктів не-SSIP вони відсутні.**

Завдання та обов'язки з оцінки, врегульовані законодавчими актами та внутрішніми розпорядчими актами МВА, чітко розподілені як між різними відомствами, так і всередині самих відомств (оцінка — А). Керівництво з проведення оцінки проєктів SSIP наявне та використовується розробниками проєктів; воно охоплює основні питання типового техніко-економічного обґрунтування (оцінка — В). Маючи універсальний характер і будучи застосовними до різних проєктів, відповідні методичні рекомендації не враховують галузевої специфіки, не передбачають проведення аналізу розподілу та не враховують актуальних економічних параметрів (оцінка — С). Методологічний підхід до оцінки проєктів орієнтований лише на вартість проєктів і потенційну можливість одержання прибутку, тоді як інші чинники, пов'язані з ризиком, не враховуються (оцінка — С). Для оцінки великих проєктів SSIP (в тому числі, проєктів МФО) використовуються техніко-економічні обґрунтування; утім 46% проєктів (за винятком проєктів МФО) фінансуються з державного бюджету без проходження процедури оцінки, що передбачає підготовку техніко-економічного обґрунтування (оцінка — С).

¹⁸⁹ Це іноді називають «принципом пропорційності».

УДІ-4 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — D+]

333. **Спроможність з оцінки проєктів розвинута недостатньо через недосвідченість і обмежену чисельність персоналу.** У МВА спостерігається дефіцит персоналу, які здійснювали б нагляд за застосуванням методів оцінки проєктів; у більшості випадків наявні методичні рекомендації з оцінки проєктів є єдиним джерелом знань (оцінка — С). Навчання з оцінки проєктів протягом останніх трьох років не проводилось. Працівники МВА, з якими проводилися співбесіди, наголошували на нагальній потребі в проведенні практичних семінарів для підвищення рівня знань і ознайомлення з актуальними методами оцінки (оцінка — D).

УДІ-5 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — D+]

334. **Процес скринінгу техніко-економічних обґрунтувань визначено добре; утім, проєкти не-SSIP обходять цей етап, причому з огляду на відсутність систематичного обліку цього процесу це ускладнює аналіз їхньої ефективності.** Послідовні та чіткі процедури скринінгу проєктів, передбачені Постановою №571, застосовуються лише до SSIP, тоді як проєкти не-SSIP у встановленому нею порядку не розглядаються (оцінка — С). Існує База даних державних інвестицій (ПДІ), але вона не охоплює процес скринінгу. Відсутність достовірного обліку унеможливорює стеження за ходом реалізації проєктів (оцінка — D). Відсутність якісних даних ускладнює оцінку частини проєктів, які було відхилено чи повернуто на доопрацювання та повторне проходження експертизи. Якщо судити на підставі обмежених даних, наданих ключовими МВА, в багатьох випадках жоден проєкт не відхиляється й на опрацювання проєктів, які одержали попереднє схвалення, дається зелене світло (оцінка — D).

Основні виклики та рекомендації для цієї функції



Виклик 2.1.

Значна частка портфеля державних інвестиційних проєктів не проходить формальної оцінки.



Рекомендація Р-4

Зміцнена нормативно-правова база: Бюджетний кодекс, Постанова №571, а також інші закони та підзаконні акти — повинна містити положення, що виключають можливість приховування інвестиційних проєктів у ширших бюджетних програмах, яке уможливорює їх фінансування без проходження оцінки (експертизи).



Виклик 2.2.

Невідповідності у застосуванні інструментів оцінки, зумовлені відсутністю детальних методичних настанов для фахівців-практиків і недостатній рівень розвитку спроможності з оцінки.



Рекомендація Р-5

Мінекономіки має вдосконалити настанови з оцінки проєктів. У настановах слід краще обґрунтовувати та роз'яснювати порядок і пропорційність застосування методів оцінки.



Рекомендація Р-6

МВА повинні розробити настанови, що враховують галузеву специфіку (в тому числі, підходи до аналізу витрат і вигід, що враховують галузеву специфіку).



Рекомендація Р-7

Мінекономіки має організувати регулярне та безперервне навчання фахівців МВА, розробників проєктів та інших зацікавлених сторін використанню існуючих (і вдосконалених) настанов та інших методів оцінки, що враховують галузеву специфіку.



Рекомендація Р-8

Надати МВА підтримку в залученні зовнішніх фахівців, якщо це є необхідним для масштабних проєктів, підготовка яких вимагає особливих фахових навичок.



Рекомендація Р-9

МВА, що здійснюють великі обсяги інвестицій, та ініціатори відповідних проєктів повинні сформувати групи чи відділи управління проєктами, забезпечені достатньою кількістю персоналу для оцінки проєктів.

Функція УДІ 3. Аналіз оцінки [показник 6]

Основні характеристики належної системи УДІ

335. **Усі результати оцінки проєктів мають проходити технічну експертизу або незалежну попередню експертизу техніко-економічної обґрунтованості, що здійснюється організацією, незалежною від відомства/міністерства, що ініціює проєкт, і має значний досвід проведення оцінки проєктів.** Незалежна експертиза особливо важлива у випадку всіх великих проєктів, кошторисна вартість яких перевищує певний рівень, та для проєктів з новими та складними інституційними механізмами реалізації. Незалежну експертизу часто вважають оптимальним підходом до протидії звичайному для розробників проєктів оптимістичному упередженню, коли вигоди завищуються, а витрати занижуються, завдяки тому, що воно забезпечує перевірку якості аналізу, реалістичності припущень і обґрунтованості оцінок попиту та витрат. Зазвичай для цього перегляд технічних аспектів попередньої проєктної документації за проєктом не проводиться. Незалежна експертиза має спиратись на комплексний набір критеріїв, що охоплюють усі параметри оцінки, включаючи реалістичність оцінок попиту, вигід і витрат.

Основні спостереження в розрізі показників

УДІ-6 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — С]

336. **Незалежна експертиза посідає належне місце у законодавчій базі, але застосовується лише до SSIP, а незалежність процедури не забезпечено повною мірою.** У системі УДІ в Україні передбачена дворівнева незалежна експертиза оцінки, але її незалежність може бути поставлене під сумнів, адже перший рівень незалежної експертизи проводиться МВА, зацікавленого в реалізації проєкту (оцінка — С). У законодавстві деталізовано зміст незалежної експертизи, але у ньому не згадуються ризики проєктів (оцінка — С).

Основні виклики та рекомендації для цієї функції



Виклик 3.1.

Експертизу, що є першим рівнем незалежного рецензування, проводить МВА, яке відповідає за проєкт, і це створює конфлікт інтересів.



Виклик 3.2.

Розгляд проєктних пропозицій Мінекономіки не відповідає критеріям повної незалежності. Мінекономіки надає консультації МВА та ініціаторам проєктів під час їх розробки, що підриває незалежність експертизи.



Рекомендація Р-10

Мінекономіки слід налагодити та провадити надійний процес незалежної експертизи проєктів, яка — у разі необхідності доповнення спроможностей Мінекономіки — спирається на знання та досвід зовнішніх сторін, не причетних до проєкту. Мінекономіки має сформувати реєстр зовнішніх (по відношенню до Мінекономіки) незалежних рецензентів, фахові знання яких воно може використовувати за відсутності відповідних знань і досвіду у себе. Експерти можуть

включатися до реєстру з інших галузей державного сектору або з приватного сектору. Експертизу проєктів має здійснювати команда у складі працівників Мінекономіки та зовнішніх експертів. Має бути створена система сертифікації зовнішніх експертів, які не повинні мати конфліктів інтересів у зв'язку з проєктом, що розглядається. Мінекономіки має враховувати думку групи незалежних експертів під час ухвалення рішень про допуск проєкту до участі у відборі на засіданні Міжвідомчої комісії. Ця думка має одночасно бути доведена й до відома членів Міжвідомчої комісії.

Функція УДІ 4. Відбір та бюджетний процес [показники 7–14]

Основні характеристики належної системи УДІ

337. **Належний відбір і бюджетування повинні включати в себе критерії прозорості у відборі проєктів, добре структуровану бюджетну систему, ефективну систему вхідного контролю та адекватне фінансування.** Проєкти, які було оцінено, мають пройти відбір для одержання фінансування з державного бюджету. Відбір має здійснюватись на підставі прозорих критеріїв, які уможливають включення до бюджету проєктів з найбільшою вигодою. Процес складання проєкту державного бюджету має бути структурований так, щоб уможливити інтеграцію інвестиційних та поточних видатків на проєкти до бюджетного процесу. Системи УДІ та бюджетний процес повинні мати ефективний вхідний контроль, що має забезпечувати включення до державного бюджету лише тих проєктів, що пройшли оцінку та були затверджені. Бюджетний процес має забезпечувати достатність фінансування для відібраних проєктів, в тому числі для здійснення поточних видатків після завершення проєкту.

4.А. ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТУ ТА ВІДБІР [ПОКАЗНИКИ 7–10]

Основні спостереження в розрізі показників

УДІ-7 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — С]

338. **Відбір і бюджетування проєктів для державних інвестиційних проєктів організовано добре, навіть якщо графік не завжди дотримується, а проєкти не-SSIP обходять усталені процедури.** Бюджетний процес, побудований за принципом «згори вниз», функціонує неефективно, оскільки бюджетний циркуляр не встановлює лімітів видатків на SSIP, обмежень на включення проєктів не-SSIP до бюджету, а також не містить стратегічного керівництва щодо відбору проєктів (оцінка — С). Дотримання календаря розробки та затвердження проєктів і бюджету протягом останніх трьох років не відбувалося належним чином (оцінка — С). Бюджетні інструкції та практика коригування бюджетів проєктів відповідно до поточних оцінок організовані добре, але вони застосовуються лише до SSIP (оцінка — С). Існують прозорі критерії відбору проєктів, але вони застосовуються лише до проєктів SSIP; у бюджетному процесі забезпечено наявність адекватного бюджету майбутніх поточних видатків (оцінка — С).

УДІ-8 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — D+]

339. **Існує процес складання бюджету на декілька років, але він не функціонував повною мірою, що створює ризики для проєктів, розрахованих на декілька років.**

Практика складання Урядом багаторічних бюджетних прогнозів і розподілу видатків за функціями не відповідає передовій практиці: відповідний прогноз було складено лише у двох роках із трьох, лише 25% прогнозних витрат розвитку відповідають галузевим пріоритетам; середньострокові прогнози видатків не враховують планів реалізації проєктів SSIP і не-SSIP, а затверджені капітальні видатки значно відрізняються від прогнозованих (оцінка — D). Існує декілька окремих баз даних проєктів із

затвердженим фінансуванням, що охоплюють різні процеси та знаходяться в управлінні різних МВА; ці бази даних, однак, не призначені для того, щоб підтримувати управління середньостроковим бюджетом і загальною вартістю проєктів (оцінка — С).

УДІ-9 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — С+]

340. **Бюджет капітальних видатків містить повну інформацію про проєкти донорів, але не має комплексного характеру через брак звітування про позабюджетні капітальні видатки.** У бюджетній звітності центрального уряду не висвітлюються позабюджетні капітальні видатки. Капітальні інвестиції ДП, що фінансуються за рахунок кредитування з бюджету та під державні гарантії, перевищили 20% сукупного обсягу державних капітальних видатків, але бюджетна звітність центрального уряду не містить жодних відомостей про цю підтримку (оцінка — D). Звіти про виконання бюджету враховують проєкти та програми, що фінансуються донорами; про ці проєкти та програми подається вся доступна інформація (оцінка — А).

УДІ-10 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — В]

341. **Попри високу доступність інформації про бюджет капітальних видатків, якість цієї інформації потребує кількох поліпшень.** Бюджетна документація не подає ні сумарних даних щодо капітальних видатків МВА (або в розрізі підфункцій чи програм), ні повної інформації за кожним великим інвестиційним проєктом включно з обґрунтуванням політики та детальною інформацією про ДПП (оцінка — С). Забезпечено повний доступ громадськості до бюджетної інформації (оцінка — А). Чинна політика забезпечує публікацію бюджетної інформації; фактичне оприлюднення здійснюється відповідно до закону (оцінка — А). Законодавчий орган має повний доступ до інформації про капітальні видатки; запроваджено процедури, побудовані на основі правил; утім, законодавчий орган вносив до бюджету пропозиції щодо інвестиційних проєктів, обсяг яких перевищував 10% загальних інвестиційних видатків за останні три роки (оцінка — С).

4.В. ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ [ПОКАЗНИКИ 11–14]

Основні спостереження в розрізі показників

УДІ-11 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — D]

342. **Фактична динаміка бюджетних видатків, у тому числі видатків на проєкти донорів, протягом періоду, що аналізується, значно відхилялася від первісно затверджених у бюджеті обсягів.** Протягом двох із трьох років, що аналізуються, відхилення перевищило 44% (оцінка — D). Фактичні видатки донорів на проєкти відхилялися від початкових оцінок майже на 60% у порівнянні з видатками розвитку, затвердженими у бюджеті (оцінка — D).

УДІ-12 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — С]

343. **Різниця у структурі видатків розвитку між відомствами перевищила загальне відхилення видатків розвитку, але незначно.** Загальна різниця у структурі видатків розвитку між МВА перевищила 25 відсоткових пунктів у одному з трьох останніх років. Протягом інших двох років відхилення були незначними (оцінка — С).

УДІ-13 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — D]

344. **Відхилення у термінах завершення проєктів і вартості проєктів вийшли за межі, що вважаються прийнятними для належної системи УДІ.** Протягом останніх трьох років відхилення у термінах завершення проєктів і вартості проєктів перевищили 30% (оцінка — D).

УДІ-14 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — А]

345. **Обсяг і темп зростання заборгованості за капітальними видатками не перевищують обмежень, типових для належної системи УДІ, а їхній моніторинг організовано належним чином.** Обсяг заборгованості протягом останніх трьох років не перевищував 1% загального обсягу видатків, а темп зростання заборгованості не перевищував темпу реального економічного

зростання протягом останніх двох років (оцінка — А). На щомісячній і щорічній основі формуються надійні та повні дані про обсяг заборгованості (оцінка — А).

Основні виклики та рекомендації для цієї функції



Виклик 4.1.

Відсутня організація, що відігравала б роль «запобіжника», яка б стояла на заваді допуску до фінансування з бюджету проєктів, які не було оцінено позитивно.



Рекомендація Р-11

В удосконаленій нормативно-правовій базі потрібно закріпити за Мінфіном функцію «запобіжника» (у Бюджетному кодексі). Мінфін як «запобіжник» повинен бути в змозі блокувати проєкти, що не пройшли оцінки, від включення їх до бюджету з ініціативи як урядових органів, так і парламенту.



Виклик 4.2.

Бюджетна документація та фінансова звітність недостатньо інформативні для того, щоб бути підґрунтям для адекватного розгляду державних інвестиційних проєктів і ухвалення обґрунтованих рішень.



Рекомендація Р-12

Бюджет повинен містити повний список державних інвестиційних проєктів (у додатку) незалежно від джерела чи типу фінансування із зазначенням загальної затвердженої багаторічної вартості, показники загальної суми витрат до кінця поточного року, суми на бюджетний рік і залишку до завершення проєкту з розподілом за роками на середньострокову перспективу та єдиною сумою на подальший час.



Рекомендація Р-13

Необхідно забезпечити суворе дотримання правила, згідно з яким щонайменше 70% капітальних видатків мають виділятися на поточні проєкти відповідно до планів реалізації. Не слід розпочинати нові проєкти за відсутності бюджетних можливостей для їх реалізації у межах середньострокових оцінок. Для реалізації цієї рекомендації до результатів відбору проєктів слід долучити середньострокову аналітичну інформацію.



Рекомендація Р-14

Фінансова звітність має бути повною. Звіти слід розширити та містити інформацію про капітальні вкладення ДП, що фінансуються шляхом кредитування з бюджету та під державні гарантії (у розрізі проєктів). Така інформація повинна містити планові та фактичні показники, загальну затверджену багаторічну вартість кожного великого інвестиційного проєкту та загальну розрахункову суму видатків до кінця поточного року, а також залишок коштів до завершення проєкту.

Функція УДІ 5. Реалізація [показники 15–18]

Основні характеристики належної системи УДІ

346. **Передова практика реалізації проєктів спирається на належних керівних вказівках, продумані плани, чітку підзвітність, ефективні закупівлі, доступність фінансування та детальне звітування.** Перша вимога полягає у створенні комплексних настанов щодо реалізації проєктів та управління ними. Другою вимогою є необхідність забезпечення чітких організаційних та управлінських відповідальності та підзвітності за виконання детального плану реалізації проєкту. Третя вимога — необхідність забезпечення

ефективних, конкурентних і прозорих закупівель. Четверта — забезпечення прогнозованості доступності коштів для взяття зобов'язань і оплати видатків на проєкти. Насамкінець, необхідно забезпечити достатньо регулярне та детальне звітування, що дає змогу контролювати річні та загальні витрати на проєкт.

Основні спостереження в розрізі показників

УДІ-15 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — В+]

347. **Система закупівель в Україні добре розвинута й потенційно може використовуватися донорами.** Прозорість, повнота та конкурентність у сфері закупівель забезпечені нормативно-правовою базою (оцінка — А). Використання конкурентних методів здійснення закупівель лежить в основі системи закупівель, а застосування неконкурентних методів цілком обґрунтоване законодавством (оцінка — А). Частка засобів програмної допомоги, що освоюються згідно з національними процедурами здійснення закупівель, є нульовою, оскільки донори наразі не використовують національну систему закупівель (оцінка — D). Доступ громадськості до повної, достовірної та своєчасної інформації про закупівлі забезпечено повністю, причому вся інформація доступна в режимі онлайн (оцінка — А). У системі закупівель існують органи та механізми розгляду адміністративних скарг (оцінка — А).

УДІ-16 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — С]

348. **Управління проєктами здійснюється з достатньо чіткою підзвітністю та контролем за загальними витратами, але відсутні настанови, які б поєднували принципи управління проєктами у систему, що має широке застосування.** Настанови з реалізації проєктів відсутні; утім нормативно-правові акти з різних питань, пов'язаних з державними інвестиціями та процесом формування державного бюджету, утворюють комплекс правил, яких мають дотримуватись усі виконавці проєктів (оцінка — С). Плани реалізації розробляються та виконуються.

Підзвітність між відомствами визначено чітко, але ця чіткість втрачається всередині відомств, особливо на рівні особистої відповідальності (оцінка — С). Створено розвинуту (хоч і не електронну) систему управління загальною вартістю проєктів, але вона застосовується лише до SSIP (оцінка — С).

УДІ-17 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — С]

349. **Процеси контролю, моніторингу та звітування створені та функціонують відносно добре, але за певними напрямками мають потенціал для вдосконалення.** Звітування про видатки та результати діяльності здійснюється за проєктами SSIP, але у центрі уваги перебувають річні видатки, тоді як зобов'язання системою звітування не охоплені (оцінка — С). Протягом періоду, що аналізується, подавалися піврічні та річні звіти, тоді як передова практика передбачає щоквартальне звітування (оцінка — D). Моніторинг проєктів і програм, що фінансуються донорами, здійснюється згідно з національним законодавством (оцінка — А). Якість подання інформації достатньо висока, але в ній бракує детального обґрунтування відхилень (оцінка — D).

УДІ-18 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — D+]

350. **Систему передачі проєктів та реєстрації активів створено, але в системі УДІ України відсутній формальний аналітичний процес оцінки завершених проєктів.** Функціонує формальний механізм завершення та передачі проєктів, але він не перевіряє достатність фінансування та адекватність інших робіт з підготовки до експлуатації (оцінка — С). Існує два реєстри активів, що містять інформацію про всі створені активи незалежно від типу проєкту, але до них вноситься обмежений обсяг інформації й не вноситься інформація про історію технічного обслуговування та поточний стан (оцінка — В). Політика та настанови з питань внутрішнього розгляду виконання проєктів (оцінка — D). Не існує зовнішнього аналізу завершення проєктів як окремого комплексного процесу (оцінка — D), а звіти про завершення проєкту є обов'язковими лише для проєктів МФО та донорів (оцінка — D).

Основні виклики та рекомендації для цієї функції



Виклик 5.1.

Надмірно високий рівень неформальності в механізмах реалізації проєктів.



Рекомендація P-15

Мінекономіки слід розробити настанови з управління проєктами, що забезпечать наскрізне визначення процесу управління циклом проєктів. Ці настанови мають бути корисними для ініціаторів проєктів і тих МВА, яким вони підпорядковані.



Рекомендація P-16

МВА повинні перенести положення настанов у внутрішні розпорядчі акти, чітко визначивши завдання та обов'язки суб'єктів, що беруть участь у реалізації проєктів.



Виклик 5.2.

Фрагментарне та неповне звітування про хід реалізації проєктів у цілому.



Рекомендація P-17

Удосконалити систему моніторингу, зробивши її більш інформативною з точки зору загального прогресу проєкту в цілому як за фінансовими, так і за фізичними показниками. Звіти про моніторинг мають бути орієнтовані не лише на звітування про те, що відбувається протягом року у формі зіставлення квартальних чи річних результатів з річними планами, але й на надання чіткого опису ситуації щодо загального ходу реалізації проєкту в цілому порівняно із загальною вартістю, плановим графіком реалізації та основними етапами реалізації проєкту.



Виклик 5.3.

Передова практика у сфері контролю загальних витрат не поширюється на всі типи проєктів, а систему, що використовується, важко масштабувати.



Рекомендація P-18

Необхідно запровадити автоматизацію управління загальною вартістю проєктів (бажано з використанням програмного забезпечення) для автоматичного повідомлення Мінекономіки та Мінфіну про випадки перевищення прогностичної загальної вартості проєкту затвердженого обсягу фінансування або лімітів, установлених для повторної оцінки проєкту.



Виклик 5.4.

До системи не інтегровано принцип вивчення уроків, отриманих із досвіду реалізації проєктів.



Рекомендація P-19

Зміцнена нормативно-правова база повинна містити положення, що передбачає регулярне та систематичне проведення внутрішніх і зовнішніх оцінок проєктів після їх завершення з формуванням аналітичної інформації. Результати таких оцінок слід презентувати Міжвідомчій комісії та Мінекономіки для врахування винесених уроків.

Функція УДІ 6. Коригування [індикатор 19]

Основні характеристики належної системи УДІ

351. Належний процес коригування проєктів під час реалізації має спиратись на оперативний моніторинг, раціональне здійснення перерозподілу та фундаментальний перегляд. Ідея оперативного моніторингу полягає в тому, що за ходом у реалізації проєкту слід активно стежити на предмет виявлення відхилень від плану на ранніх стадіях для забезпечення можливості розв'язання проблем. Належний процес коригування неможливий без раціонального використання перерозподілу бюджетних коштів між проєктами з вищими та нижчими показниками діяльності. Має бути створений чіткий механізм з тригерами для фундаментального перегляду невдалих проєктів або тих проєктів, базисні умови яких зазнали несприятливих змін.

Основні спостереження в розрізі показників

УДІ-19 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — С+]

352. **Процес коригування проєктів на основі активного моніторингу та конкретних тригерів існує, але є сумніви щодо його ефективності.**

Законодавство України у сферах будівництва та закупівель визначає правила коригування договорів і ДПП (оцінка — А). Активний моніторинг ходу реалізації, процедур і заходів з перерозподілу бюджету зафіксований у законодавстві та застосовується до SSIP на практиці (оцінка — В). Налагоджено механізм, що дозволяє ініціювати перегляд обґрунтування проєктів, але він не застосовується до проєктів не-SSIP; крім того, законодавство містить певні двозначності, що дають можливість тлумачити тригери та їх застосування по-різному (оцінка — С).

Основні виклики та рекомендації для цієї функції



Виклик 6.1.

Реалізація проєктів, що значно відхилилися від графіку реалізації, продовжується без ухвалення обґрунтованого рішення про доцільність подальшої реалізації такого проєкту.



Рекомендація Р-20

Удосконалити механізм повторної оцінки проєктів шляхом забезпечення суворого застосування тригерів і наслідків їх порушення. Результатом повторної оцінки має бути чітке рішення про продовження проєкту або перегляд його обсягу, або його скасування. До Постанови №571 слід внести зміни, щоб усунути можливість двозначного тлумачення тригерів (див. рекомендацію Р-2). Слід розглянути можливість збільшення тригеру вартості (на сьогодні — збільшення вартості проєкту на 10%) та його використання в реальному вираженні.

Функція УДІ 7. Надання послуг [показники 20–21]

Основні характеристики належної системи УДІ

353. **Стале надання послуг залежить від адекватного забезпечення ресурсами операційних видатків, що забезпечується шляхом належного звітування та здійснення нагляду за фактичними показниками діяльності.** Звітування протягом року та річні звіти про видатки на експлуатацію та технічне обслуговування є важливими для забезпечення надання якісних послуг. МВА та центральний орган державної влади, що відповідає за державну інвестиційну політику, мають регулярно здійснювати моніторинг надання послуг. На етапі експлуатації для моніторингу та виявлення зон ризику потрібен внутрішній аудит.

Основні спостереження в розрізі показників

УДІ-20 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — С+]

354. **Звіти про виконання бюджету дозволяють прямо порівнювати витрат із бюджетом; внутрішній аудит і заходи реагування на його рекомендації функціонують добре.** Звіти про видатки та результати діяльності дозволяють порівнювати видатки на експлуатацію та технічне обслуговування із затвердженим бюджетом, але не суворо, а виключно на основі зобов'язань (враховуються лише неоплачені зобов'язання). Для кожної бюджетної програми встановлюються планові показники надання послуг (оцінка — С). Звіти про виконання бюджету, які можна напряму порівнювати з затвердженим бюджетом, складаються щоквартально та оприлюднюються протягом 6 тижнів після закінчення періоду (оцінка — С). Відсутні суттєві проблеми з якістю інформації, що подається у звітності (оцінка — В). Внутрішній аудит працює в більшості центральних органів державної влади, але не у всіх (90%), і приділяє увагу системним питанням (понад 50% робочого часу працівників) (оцінка — В). Багато МВА оперативно вживають комплексних заходів у відповідь на висновки внутрішнього аудиту (оцінка — В).

УДІ-21 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — D]

355. **Надання послуг не оцінюється та не контролюється з точки зору планів конкретних проєктів.** Надання послуг конкретними проєктами у ключових галузях не піддається вимірюванню та моніторингу (оцінка — D). Звітування про питомі витрати та відхилення у ключових галузях проводиться в межах звітності про виконання паспортів бюджетних програм на касовій основі (не за методом нарахування) (оцінка — D).

Основні виклики та рекомендації для цієї функції



Виклик 7.1.

Складно з'ясувати, чи забезпечують окремі проєкти надання послуг у тому обсязі та на такому рівні якості, які було передбачено на етапі планування.



Рекомендація Р-21

Мінекономіки слід переглянути нормативно-правові акти з моніторингу проєктів на експлуатаційній стадії, щоб забезпечити вимірювання та звітування про показники діяльності з надання послуг у порівнянні з початковим планом проєкту.



Виклик 7.2.

Не всі МВА мають службу внутрішнього аудиту, що негативно впливає на надання послуг проєктами.



Рекомендація Р-22

МВА повинні вдосконалювати свої служби внутрішнього аудиту, забезпечуючи наявність повністю забезпечених кадрами підрозділів внутрішнього аудиту та зміцнюючи контроль за реагуванням на висновки внутрішнього аудиту.

Функція УДІ 8. Оцінка [показники 22–23]

Основні характеристики належної системи УДІ

356. **Належний процес оцінки має ґрунтуватись на оцінці після завершення (ex-post) і оцінці впливу.** Політика та методичні настанови з питань оцінки після завершення мають бути доступними і застосовуватись до окремих проєктів. Оцінки впливу мають проводитись для всіх великих проєктів та для вибірок менших проєктів.

Основні спостереження в розрізі показників

УДІ-22 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — D+]

357. **Окремі елементи зовнішнього аудиту та оцінки державних інвестиційних проєктів після завершення існують фрагментарно у системі управління державними фінансами та інвестиціями.** Річні звіти про виконання бюджету подаються на аудит до РПУ вчасно, але практика підготовки аудиторських звітів про конкретні проєкти відсутня (оцінка — C). Аудит ефективності надання послуг і проведення досліджень впливу для окремих проєктів не проводиться (оцінка — D). Законодавством не передбачене проведення оцінки великих проєктів після завершення, але його окремі елементи існують у системі операційного моніторингу (оцінка — D).

УДІ-23 [ЗАГАЛЬНИЙ БАЛ — B+]

358. **Розгляд звітів зовнішнього аудиту у законодавчому органі функціонує добре, що передбачено нормативно-правовими актами.** Річні аудиторські звіти про виконання державного бюджету подаються до ВРУ вчасно (оцінка — A). Розгляд у законодавчому органі стосується сукупних капітальних видатків за всіма МВА, а не за окремими інвестиційними проєктами (оцінка — B). Реагування на висновки та рекомендації за результатами розгляду результатів аудиту передбачене законодавством і функціонує на практиці (оцінка — A).

Основні виклики та рекомендації для цієї функції



Виклик 8.1.

Концепція та практика оцінки проєкту після завершення в Україні не інституціолізовані.



Рекомендація P-23

Запровадити формальний процес оцінки проєкту після завершення, що охоплює ефективність, результативність і вплив: необхідно доповнити законодавчу базу реалізації SSIP підзаконними актами та методикою оцінки інвестиційних проєктів після завершення. Оцінка після завершення в ідеалі має проводитися не MBA чи виконавцями проєктів, а незалежними третіми сторонами. Водночас, у державному бюджеті необхідно буде передбачати додаткове фінансування відповідних послуг.



Виклик 8.2.

Відсутнє відомства, на яке було б чітко покладено здійснення зовнішнього аудиту державних інвестиційних проєктів.



Рекомендація P-24

Держаудитслужба має більш тісно координувати свою діяльність з РПУ для зведення до мінімуму непотрібного дублювання у сфері аудиту та забезпечення більшої регулярності у сфері аудиту проєктів.



Рекомендація P-25

Проводити зовнішній аудит окремих великих проєктів після їх завершення і щороку проводити аудит вибірки всіх проєктів, відібраних на основі оцінки ризику. На РПУ має бути покладена функція зовнішнього аудитора державних інвестиційних проєктів. Аудит має проводитися регулярно. Результати аудиту мають доводитися до відома МСА, відповідальних виконавців, Мінекономіки, Міжвідомчої комісії та громадськості.



УДІ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЗМІНИ КЛІМАТУ

4.1. Вступ

359. Зміна клімату (ЗК) становить велику загрозу для людей і країн усього світу.

Концентрація парникових газів сягнула найвищих рівнів за останні два мільйони років, унаслідок чого Земля тепер на 1,1 °C тепліша, ніж наприкінці XIX століття. Оскільки Земля являє собою комплексну взаємопов'язану систему, підвищення середніх температур тягне за собою чимало глибоких наслідків, зокрема посуху, дефіцит води, масштабні пожежі, підняття рівня моря, підтоплення, танення льодовиків, катастрофічні бурі та погіршення біорізноманіття. Зміна клімату робитиме людські та природні системи вразливішими, ведучи до зростання економічних витрат, пов'язаних з кліматом.

360. Для розв'язання проблеми зміни клімату: зниження викидів, сприяння адаптації до наслідків, що вже мають місце, та забезпечення опірності до подальших змін — потрібні ресурси та належні інвестиції.

Згідно зі Звітом Глобальної комісії з питань економіки та клімату, виданим у 2018 році,¹⁹⁰ протягом наступних 15 років світ повинен буде здійснити значні інвестиції в інфраструктуру, що сягнуть близько 90 трлн доларів США до 2030 року, а забезпечення стійкості цієї інфраструктури матиме вирішальне значення для забезпечення подальшого зростання та процвітання. У звіті також показано, що ці інвестиції можуть бути окуплені за рахунок переходу на «зелену» економіку та розблокування нових економічних можливостей. Перехід на низьковуглецевий шлях сталого зростання може принести безпосередню економічну вигоду в розмірі 26 трлн доларів США в період до 2030 року в порівнянні зі збереженням поточної ситуації, в якій такого переходу не буде.

¹⁹⁰ https://newclimateeconomy.report/2018/wp-content/uploads/sites/6/2019/04/NCE_2018Report_Full_FINAL.pdf

361. Найважливіші негативні наслідки зміни клімату в кожній країні залежать від її географічного положення, топографічних особливостей, соціально-економічних умов і основних напрямків економічної діяльності.

В Україні зміни, зумовлені кліматом, такі як підвищення температур, потенційно можуть призвести до змін у межах сільськогосподарських зон, що здатне поставити під загрозу продовольчу безпеку та економічне зростання країни.

Вразливість міського населення перед загрозою посилюється вадами інфраструктури: застарілим і зношеним житловим фондом та обмеженими ресурсами питної води. Почастішання випадків повеней за останні 20 років вплинуло майже на одну третину населення, особливо в Карпатських горах та їхніх передгір'ях. Посухи зараз трапляються в середньому раз на три роки. До інших наслідків зміни клімату належать¹⁹¹ зниження якості та кількості поверхневих вод, ерозія та підтоплення прибережних територій, пошкодження вугільної та газової інфраструктури, що тягне за собою перебої в постачанні енергії, зростання ризику лісових пожеж і поширення деяких захворювань.

362. Державна інфраструктура загального користування впливає на зміну клімату різними шляхами. Викиди парникових газів (ПГ) здійснюються безпосередньо під час будівництва та експлуатації: наприклад, технікою під час будівництва або тепловою електростанцією, що працює на вугіллі, під час експлуатації. Будівництво нової дороги може призводити до знищення лісів: або під час розчищення майданчика під будівництво, або внаслідок розширення доступу до лісів і полегшення вирубань дерев. Будівництво та експлуатація можуть мати також опосередковані наслідки: наприклад, у результаті виробництва сталі та цементу для будівництва чи збільшення кількості транспортних засобів, що працюють на викопному паливі, внаслідок будівництва нової дороги.

363. Утім створення нової інфраструктури загального користування може сприяти й зменшенню викидів парникових газів: наприклад, шляхом заміни електроенергії, що генерується шляхом спалювання викопного палива, електроенергією, згенерованою на сонячних чи вітрових електростанціях, чи простого зменшення споживання енергії завдяки кращій ізоляції громадських будівель і осель, чи зменшення обсягів використання транспортних засобів на викопному паливі завдяки активізації пасажирських перевезень залізницею.

364. Крім того, державна інфраструктура загального користування дедалі частіше наражається на ризик пошкодження внаслідок катастроф, зумовлених зміною клімату, й її слід проєктувати та експлуатувати у спосіб, що враховує відповідні ризики. Збільшення частоти складних погодних умов може серйозно позначитись на інфраструктурі, як показують недавні приклади Німеччини та Китаю. Стандарти проєктування мають бути змінені для врахування більшої інтенсивності та вищої ймовірності випадків зливових дощів, пожеж, сильного вітру, хвиль спеки чи морозу, а значить і посилення опірності до наслідків зміни клімату.

4.2. Методологічний підхід

365. Для кращого розгляду тих аспектів УДІ, що напряму пов'язані із ЗК або перебувають під впливом ЗК, оцінювання УДІ з урахуванням кліматичних аспектів в Україні організовано навколо восьми «обов'язкових» функцій концептуальної основи УДІ Світового банку, а не з точки зору показників УДІ, що уможливають глибше оцінювання.¹⁹²

¹⁹¹ Джерело: Climate Change Risk Profile Ukraine, USAID 2016

¹⁹² Слід пам'ятати, що показники УДІ вже об'єднано за вісьмома обов'язковими функціями, які первісно було запропоновано в публікації Policy Research Working Paper 5397, A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management, Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, Jim Brumby. WB. August 2010.

Для обов'язкових функцій, що повинні враховувати аспект зміни клімату, в **Таблиці 19** зазначено 1) аспект УДІ з урахуванням зміни клімату; 2) об'єкт аналізу; 3) відповідні показники УДІ.

366. Концептуальна основа оцінювання, представлена в **Таблиці 19**, повністю узгоджена з параметрами показників УДІ пілотної оцінки PEFA Climate (CRPFM-5) та з відповідними питаннями кліматичного параметру в інструменті оцінювання InfraGov Світового банку (питання 1–3 InfraGov 5).

Таблиця 19. Концептуальна основа оцінювання УДІ з урахуванням ЗК

Обов'язкова функція УДІ	Аспект УДІ, що враховує зміну клімату	Об'єкт аналізу	Пов'язані УДІ
1. Настанови щодо інвестування	Стратегічне керівництво з урахуванням кліматичних аспектів	Чи враховано наслідки ЗК у середньострокових і довгострокових стратегічних планах; чи служать ці плани керівництвом для планування розвитку інфраструктури; чи використовуються стратегії, що враховують ЗК, як керівництво для попереднього скринінгу проєктів.	УДІ-1. Галуzeвий аналіз і планування УДІ-2. Стратегічні плани та рекомендації щодо інвестицій, розробка проєктів та попередній скринінг
2. Оцінка проєктів	Оцінка проєктів з урахуванням кліматичних аспектів	Чи вивчається під час оцінки проєктів аналіз наслідків проєкту для ЗК; чи ідентифікуються ризики проєкту, зумовлені ЗК, та питання опірності проєкту й чи враховуються вони в проєктній документації	УДІ-3. Офіційні процедури та методичні рекомендації щодо оцінки проєкту
4. Відбір проєктів та підготовка бюджету	Відбір інвестиційних проєктів з урахуванням кліматичних аспектів	Чи наслідки проєкту для ЗК та ризики, зумовлені ЗК, використовуються як критерії під час відбору проєктів; чи здійснюється чітка ідентифікація проєктів, пов'язаних із ЗК, в бюджеті (маркування ЗК).	УДІ-7. Відбір проєктів та бюджетний процес
5. Реалізація проєктів	Моніторинг під час реалізації з урахуванням кліматичних аспектів	Чи враховують процедури моніторингу проєктів під час реалізації цілі, показники або заходи, пов'язані з ЗК	УДІ-17. Контроль, моніторинг і звітування: фізичні та фінансові віхи
7. Надання послуг	Моніторинг кліматичних ризиків під час експлуатації	Чи враховують процедури моніторингу проєктів під час експлуатації цілі, показники або заходи, пов'язані з ЗК	УДІ-20. Контроль, моніторинг і звітування: фінансові показники та показники надання послуг УДІ-21. Надання послуг

Джерело: команда місії Світового банку.

4.3. Існуюча законодавча база

367. **Існуюча законодавча база включає в себе нормативно-правові акти щодо державних інвестицій, які впливають на змінні ЗК, а також нормативно-правові акти з питань викидів парникових газів.** Нормативно-правова база регулює, насамперед, питання впливу на навколишнє природне середовище (довкілля), його забруднення, а також опірність активів поточним кліматичним умовам. Отже, нормативно-правова база враховує вплив на питання ЗК та враховує вплив клімату на будову інфраструктури, але не висвітлює специфіки саме ЗК та адаптації інфраструктури до чинників небезпеки, зумовлених ЗК. Законодавство з питань управління ризиком катастроф є більш розвинуте та деталізоване в тому, що стосується врахування небезпеки, яку може спричинити ЗК. Попри відсутність конкретних положень з питань ЗК у нормативно-правовій базі УДІ, існуюча нормативно-правова база (див. таблицю, подану в **додатку 2**), містить методичні рекомендації, що можуть використовуватись для оцінки ризиків катастроф. Крім того, ця база закладає підвалини для подальшого розвитку процедур УДІ, що враховують аспекти ЗК.

368. **Стандарти проєктування інфраструктури в Україні спрямовані на забезпечення опірності будівель і пом'якшення негативного впливу на довкілля; вони, однак, ґрунтуються на історичних даних, у яких наслідки ЗК можуть залишатися неврахованими.** Чинні стандарти проєктування (державні будівельні норми) враховують кліматичні, геологічні та сейсмологічні чинники, здатні впливати на проєкт або актив. Існують конкретні формули, що визначають певні характеристики об'єкта, який має бути опірним до впливу снігового покриву, вітру та інших погодних умов. За інформацією Міністерства розвитку громад та територій, яке відповідає за розроблення та оновлення стандартів проєктування, майбутній вплив клімату на актив, що будується чи

реконструюється, визначається на підставі теорії ймовірностей. Національні стандарти розрахунку навантажень і впливів на майбутні активи рекомендують використовувати наявні статистичні дані для формування розподілів ймовірності настання певних чинників небезпеки. Однак ці ймовірності визначаються на основі минулих подій, а отже й не враховують змін у ймовірності їх настання та інтенсивності подій, спричинених ЗК.¹⁹³

369. **Попри те, що чимало стандартів проєктування та будівництва протягом кількох останніх років було оновлено, деякі з них залишаються незмінними з 1990-х чи 2000-х років.** Міністерство розвитку громад та територій планує вести роботу з оновлення будівельних норм до 2031 року, прагнучи створити в будівельній галузі уніфіковане та всеосяжне регуляторне середовище, гармонізоване з вимогами ЄС.¹⁹⁴ Це дає можливість для врахування змін, що ґрунтуються на прогнозованих наслідках ЗК для України.

4.4. Інституційна база

370. **В Україні інституційна база у сфері ЗК складається з цілого ряду ключових гравців.** Провідну роль у сферах ЗК і УДІ відіграють такі державні органи:

- i. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів (Міндовкілля) забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері (зокрема) регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптацію до його змін і дотримання Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату, Кіотського протоколу та Паризької угоди. До його обов'язків віднесено також формування державної політики та контроль за дотриманням норм оцінки впливу проєктів на довкілля та стратегічної екологічної оцінки.

¹⁹³ У державних будівельних нормах зазначено, що «значення навантажень (впливу на активи) та коефіцієнти можуть визначатись шляхом ймовірнісного обґрунтування з використанням наявних статистичних даних. При цьому вплив атмосфери може визначатись за даними Державної метеорологічної служби України, а також за даними відомчих метеорологічних служб, підтвердженими Державною метеорологічною службою України».

¹⁹⁴ Проєкт Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження концепції розвитку системи технічного регулювання та нормативно-правового забезпечення будівництва в Україні»

- ii. Міністерство розвитку громад та територій (Мінрегіон) відповідає за розроблення та затвердження будівельних норм і формування політики у сфері дотримання будівельних норм, включаючи опірність до клімату та норми підвищення енергетичної ефективності.
- iii. Міністерство економіки (Мінекономіки) відповідає за формування та реалізацію державної політики у сфері дотримання вимог і відбору SSIP з урахуванням критеріїв, що враховують ЗК.
- iv. Галузеві міністерства (МБА) мають забезпечувати відповідність SSIP критеріям, що враховують ЗК.
- v. Відомства та державні підприємства (ДП) відповідають за проведення оцінок впливу на довкілля та виконання стратегічної екологічної оцінки.

4.5. Зміна клімату: оцінювання за функціями УДІ

Стратегічне керівництво з урахуванням кліматичних аспектів

371. **Стратегічні керівні документи, які стосувалися б саме питань УДІ та ЗК, не розроблялись, але Україна взяла на себе зобов'язання за рядом міжнародних угод, що мають на меті пом'якшення наслідків ЗК та адаптацію до ЗК, а отже й справляють певний вплив на УДІ.** Мова йде про Угоду про асоціацію, Рамкову конвенцію ООН про зміну

клімату та Паризьку угоду. У межах Паризької угоди у своїх ОНВВ Україна взяла на себе зобов'язання не перевищити у 2030 році 60% рівня викидів парникових газів станом на 1990 рік.¹⁹⁵ Крім того, Україна взяла на себе зобов'язання щодо досягнення Цілей сталого розвитку на період до 2030 року включно з *Ціллю 13 «Вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками» 13 Climate Action*, в межах якої Україна має на меті зменшення обсягу ПГ в економічній діяльності. Другий Кіотський протокол зобов'язував Україну обмежити або знизити свої викиди ПГ на 24% в порівнянні з рівнем 1990 року, але ЦСР не встановлюють для країн конкретних планових рівнів. Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050 року визначає узгоджене національними зацікавленими сторонами бачення питань відокремлення подальшого економічного та соціального розвитку від збільшення викидів парникових газів, але не розглядає державні інвестиції та не містить конкретних згадок про опірність інфраструктури до ЗК. Національні стратегічні документи, що стосуються протидії ЗК або самі впливають на ЗК, зазначено в **Таблиці 20**.

372. **Вимоги щодо відповідності конкретних проєктів міжнародним зобов'язанням у сфері клімату не висуваються.** Україна зобов'язана контролювати дотримання вимог міжнародних угод і зобов'язань у сфері довкілля і звітувати про нього, але внесок кожного окремого проєкту в цій сфері не оцінюється. Якщо існує ймовірність того, що проєкт справлятиме значний вплив на довкілля, його буде піддано повній оцінці впливу на довкілля (ОВД) для проєктів будівництва, яка зазвичай проводиться на етапі скринінгу, оцінки та відбору проєкту для фінансування. На стадії попереднього скринінгу розробники SSIP повинні надати в концептуальній записці проєкту базову інформацію про вплив проєкту на довкілля, але не конкретно на зміну клімату.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Оновлений національно визначений внесок України до Паризької угоди (оновлений 31.07.2021 р.) https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Ukraine%20First/Ukraine%20NDC_July%202031.pdf

¹⁹⁶ Постанова №571 передбачає подання меншого обсягу інформації, ніж зазвичай потрібно для попередньої оцінки впливу на довкілля в межах техніко-економічного обґрунтування згідно з міжнародними стандартами.

Таблиця 20. Національні стратегічні документи з питань протидії ЗК

Тип документа	Найменування документа	Рік затвердження	Статус документа
Концепція/Стратегія	Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року ¹⁹⁷	2016	Чинний
План дій	План заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату ¹⁹⁸	2017	Чинний
Стратегія	Стратегія низьковуглецевого розвитку України до 2050 року	2017	Чинний
Стратегія	Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» ¹⁹⁹	2019	Чинний
План дій	Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року ²⁰⁰	2021	Чинний
План дій	Національний план дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 року ²⁰¹	2014	Термін дії минув
Стратегія	Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року	2021	Очікується
План дій	План реалізації Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року	2021	Очікується

Джерело: команда місії Світового банку.

373. Відповідно до Постанови №571 SSIP мають бути узгоджені з національними та галузевими документами стратегічного характеру, до яких, як можна судити, належать і стратегії, пов'язані з кліматом, але цю вимогу чітко не сформульовано. Концептуальні записки проєктів і проєктні пропозиції повинні зазначати стратегії, на досягнення цілей яких спрямований проєкт;

утім, у більшості випадків, зазначені стратегії стосуються безпосередніх продуктів і кінцевих результатів проєктів, а не наскрізних питань, як-от ЗК (див. приклади, подані в **Таблиці 21**). Крім того, відсутність конкретної стратегії здійснення державних інвестицій з урахуванням зміни клімату ускладнює скринінг на предмет відповідності стратегіям.

¹⁹⁷ Концепція реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року (англійською мовою) https://mepr.gov.ua/files/docs/Zmina_klimaty/Concept%20of%20State%20Climate%20Change%20Policy.docx

¹⁹⁸ План заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2017-%D1%80#Text>

¹⁹⁹ Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

²⁰⁰ Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/60a/222/2fb/60a2222fb2d25472902158.doc>

²⁰¹ Національний план дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 року <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/902-2014-%D1%80#Text>

Таблиця 21. Приклади стратегічного обґрунтування для вибірки проєктів

Найменування проєкту	Стратегічні документи
Створення комплексної системи поводження з радіоактивними матеріалами, що утворились під час припинення експлуатації енергоблоків та реконструкції об'єкта «Укриття» (об'єкт «Укриття» в Чорнобильській зоні відчуження)	1. Закон України «Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами» (№516-VI від 17 вересня 2008 року) 2. Стратегія поводження з радіоактивними відходами в Україні, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2009 р. N 990-р 3. Закон України «Про Загальнодержавну програму зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта „Укриття“ на екологічно безпечну систему» (№886-VI від 15.01.2009 р.) 4. Стратегія перетворення об'єкта «Укриття», схвалена рішенням Міжвідомчої комісії з комплексного вирішення проблем Чорнобильської АЕС, протокол № 2 від 12.03.2001
Геологічне вивчення та промислова розробка Аврамівського залишкового родовища ільменіту	Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року»

Джерело: команда місії Світового банку.

Оцінка проєктів з урахуванням кліматичних аспектів

Оцінка SSIP за Постановою №571 з урахуванням кліматичних аспектів

374. Постанова №571 передбачає представлення у проєктних пропозиціях щодо SSIP інформації про викиди, забруднення, енергозбереження та зниження ризиків впливу на довкілля.

У проєктній пропозиції є два розділи, в яких потрібно прогнозувати та аналізувати вплив на довкілля: «Заходи щодо охорони навколишнього природного середовища» та «Прогноз соціальних та екологічних наслідків». Утім, викиди саме ПГ окремо ніде не згадуються.

375. Мінекономіки видало методичні рекомендації, які пропонують структуру заповнення вищезгаданих розділів, але не описують методики їх заповнення (Таблиця 22).

Методичні рекомендації не передбачають оцінку впливу на ЗК, адаптації до зміни клімату чи

управління ризиком катастроф за державними інвестиційними проєктами, але вимагають проведення оцінки впливу на довкілля та оцінки ризиків, у тому числі зниження викидів, деякі з яких можуть впливати на ЗК.

376. Інформація у проєктних пропозиціях, що подається до Мінекономіки, не містить конкретних посилань на ЗК. Час від часу згадуються викиди ПГ, але немає посилання про вплив ЗК на проєкт, про ризики для проєкту внаслідок ЗК та про внесок проєкту у ЗК. Наприклад, проєктна пропозиція зі створення комплексної системи поводження з радіоактивними відходами містить інформацію про прогнозне зниження радіоактивного забруднення, але жодної інформації про викиди парникових газів. Утім, інша проєктна пропозиція у сфері видобування корисних копалин (Геологічне вивчення та промислова розробка Аврамівського залишкового родовища ільменіту) містить інформацію про обсяг викидів ПГ на етапі експлуатації (Таблиця 23). Цих невідповідностей можна було б уникнути шляхом доведення до ініціаторів проєктів чітких інструкцій.

Таблиця 22. Зміст методичних рекомендацій

Розділ 8. Заходи щодо охорони навколишнього природного середовища	Розділ 17. Прогноз соціальних та екологічних наслідків
У складі заходів, передбачених проєктом, рекомендується виділити та зазначити в цьому пункті заходи, спрямовані на: * відтворення та збереження природних ресурсів; * протидію негативному впливу на довкілля. Інформація, подана в цьому пункті, розкриває екологічні наслідки проєкту, тому під час опису заходів рекомендується зазначати відповідні вимірні показники (зменшення викидів, збільшення площі насаджень тощо).	Для прогнозування екологічних наслідків пропонується така структура подання інформації: * аналіз поточного стану довкілля на території, на яку може вплинути реалізація проєкту (кількісні та якісні характеристики); * аналіз впливу проєкту на довкілля в абсолютних та відносних показниках: поліпшення якості повітря та зниження рівня його забрудненості; поліпшення чистоти води.

Джерело: команда місії Світового банку на підставі Методичних рекомендацій Мінекономіки

Таблиця 23. Приклади змісту розділів про вплив на довкілля та про захист довкілля в проєктних пропозиціях

Найменування проєкту	Зміст розділів проєктної пропозиції з питань охорони довкілля (розділи 8 і 17)
Створення комплексної системи поводження з радіоактивними відходами, що утворились під час припинення експлуатації енергоблоків та реконструкції об'єкта «Укриття» (об'єкт «Укриття» в Чорнобильській зоні відчуження)	8. Заходи щодо охорони навколишнього природного середовища. Подано короткі відомості про збереження ресурсів, захист довкілля (наприклад, води) та моніторинг радіоактивного забруднення. Є посилання на ОВД. Інформації про вплив ЗК на проєкт не надано; не надано також інформації про викиди ПГ в період будівництва. 17. Прогноз соціальних та екологічних наслідків. Цей розділ присвячений впливу та результатам зниження ризиків радіоактивного забруднення.
Геологічне вивчення та промислова розробка Аврамівського залишкового родовища ільменіту	8. Заходи щодо охорони навколишнього природного середовища. Цей розділ подає інформацію про заходи із запобігання забрудненню повітря (пилом), води та шумовому забрудненню. 17. Прогноз соціальних та екологічних наслідків. Цей розділ містить прогнози викидів ПГ на етапі експлуатації проєкту, а також дані про забруднення води та ґрунту. Зазначено, що викиди та забруднення не виходять за межі норм, установлених законодавством України.
Будівництво водопровідних мереж у населених пунктах Львівської області, що користуються привізною водою	8. Заходи щодо охорони навколишнього природного середовища. На додачу до інформації про заходи з охорони довкілля в цьому розділі подано інформацію про викиди ПГ під час будівництва. Викиди ПГ внаслідок транспортування води до завершення проєкту також зазначено; після введення проєкту в експлуатацію цих викидів більше не буде. 17. Прогноз соціальних та екологічних наслідків. Тут подано ту саму інформацію, що й у розділі 8.

Джерело: команда місії Світового банку на підставі вивчення проєктних пропозицій.

377. Законодавча база проєктів ДПП передбачає аналіз впливу на довкілля, але жодним чином не згадує про ЗК. Проєктна пропозиція щодо проєкту ДПП містить два розділи, пов'язані з довкіллям, але ЗК напямую не згадує: «Екологічні наслідки здійснення державно-приватного партнерства з урахуванням можливого негативного впливу на довкілля» та «Соціально-економічні та екологічні перспективи після закінчення строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства»²⁰² Посібник з розроблення пропозиції проєкту ДПП подає інформацію про оцінку впливу на довкілля, але в центрі уваги перебуває аналіз безпосереднього впливу проєкту на довкілля на місцевому рівні, тоді як аспекти ЗК чи викиди ПГ жодним чином не згадуються.²⁰³

Оцінка проєктів SSIP і не-SSIP з урахуванням кліматичних аспектів відповідно до вимог законодавства з питань будівництва

378. Повномасштабна оцінка впливу на довкілля (ОВД) потрібна на стадії інженерного проєктування лише для деяких державних інвестиційних проєктів, тобто вона проводиться вже після ухвалення рішення за результатами оцінки й незалежно від того, чи йде мова про SSIP або проєкт не-SSIP. Ця вимога застосовується лише до проєктів, що фінансуються з державного бюджету, або проєктів ДПП в окремих галузях, які зазначено в законі.²⁰⁴ Мова йде про

проєкти, що стосуються переважно видобування корисних копалин, нафтогазової галузі, сільського господарства, легкої промисловості та іншої діяльності, що може справляти значний вплив на довкілля. Звіт про ОВД має бути опублікований для проведення громадських слухань відомством чи ДП, які планують реалізувати проєкт. Звіти про ОВД затверджуються Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів, яке вносить їх до єдиного реєстру оцінок впливу на довкілля.²⁰⁵ Однак виконання ОВД, орієнтованої на ЗК, на етапі розроблення проєктної документації — це надто пізно для включення заходів зі зниження впливу і (особливо) адаптації, а також для розгляду технологічних опцій, опцій розміщення та розміру. Передова практика мала б передбачати оцінку питань ЗК на більш ранній стадії з виконанням попередньої «ОВД», яка могла б впливати на проєктні рішення на етапі оцінки проєкту.

379. Звіт про повну ОВД містить розділ,²⁰⁶ у якому проводиться аналіз питань ЗК; утім, чинні методичні рекомендації не дають методик виконання такого аналізу. Міндовкілля розробило загальні методичні рекомендації з ОВД, а також іншу спеціальну настанову для лісового господарства. У загальних методичних рекомендаціях, затверджених у 2021 році, містяться згадки про ЗК та викиди ПГ, але в них не подано вимог до виконання відповідного аналізу.²⁰⁷ ЗК згадується в настанові для лісового господарства, але вона, знов-таки, не містить конкретної методики аналізу на предмет ЗК.²⁰⁸ Інших методичних рекомендацій з цього питання Міндовкілля не публікувало.

²⁰² Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. №384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-%D0%BF#n274>

²⁰³ Посібник з питань державно-приватного партнерства <https://www.me.gov.ua/Files/GetFile?lang=uk-UA&fileId=711e3245-1af5-47a1-b4e9-16ed2ae0225f>

²⁰⁴ Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», стаття 31 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#n390>

²⁰⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 р. №1026 «Про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1026-2017-%D0%BF#n79>

²⁰⁶ Вищезгаданий розділ вимагає надати опис таких екологічних чинників, на які може вплинути планована діяльність та її альтернативи, як-от здоров'я людей, фауна, флора, біорізноманіття, землі (в тому числі, землекористування), ґрунт, вода, повітря та кліматичні чинники (в тому числі ЗК та викиди ПГ).

²⁰⁷ Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 15 березня 2021 року №193 «Про затвердження Загальних методичних рекомендацій щодо змісту та порядку складання звітів з оцінки впливу на довкілля», <https://mepr.gov.ua/documents/3342.html>

²⁰⁸ Наказ Міністерства енергетики та захисту довкілля України від 02 березня 2020 року №136 «Про затвердження Методичних рекомендацій з розробки звіту з оцінки впливу на довкілля в галузі лісового господарства», <https://mepr.gov.ua/documents/2749.html>

380. **Питання управління ризиком катастроф розглядається у складі повної ОВД, але лише з точки зору загроз з боку проєкту, а не загроз для проєкту.** Звіт про ОВД повинен містити інформацію про потенційні очікувані катастрофічні наслідки проєкту; утім, не встановлено вимог щодо визначення та вивчення катастроф, зумовлених ЗК, які можуть вплинути на проєкт. У звіті мають бути описані заходи із запобігання катастрофам чи ослаблення їхніх наслідків для довкілля. У методичних рекомендаціях для оцінки ризиків катастроф, спричинених проєктом, рекомендується застосовувати математичне моделювання, метод аналогів та інші методи. У методичних рекомендаціях для галузі лісового господарства подано ряд загальних рекомендацій щодо застосування оцінки ризику катастроф у галузі, але конкретної методики не запропоновано.

Відбір проєктів з урахуванням кліматичних аспектів та бюджетний процес

381. **Попри те, що одним із критеріїв, установлених Мінекономіки для відбору нового SSIP, є позитивний вплив на довкілля, цей критерій на практиці не застосовується через брак необхідної інформації.** Критерії оцінки ЗК та їх пріоритетність не використовуються під час відбору SSIP для фінансування, а також не застосовуються під час визначення проєктів, що фінансуються з бюджету, які не дотримуються порядку, встановленого Постановою №571.

382. **Фіскальне планування та бюджетування не дають можливості відстежувати видатки, пов'язані зі зміною клімату,²⁰⁹ в тому числі за інвестиційними проєктами, пов'язаними з реалізацією кліматичної політики.** Критерії оцінки проєктів і методики визначення

пріоритетності не передбачають урахування вразливості проєкту до кліматичних ризиків. До MBA не висувається жодних вимог щодо оцінки вразливості проєкту до кліматичних ризиків. Під час відбору проєкту або розроблення проєктної документації для нього до реалізації питання впливу екстремальних погодних умов та інші питання поводження з ризиком катастроф не розглядаються.

Моніторинг під час реалізації з урахуванням кліматичних аспектів

383. **Моніторингові звіти щодо SSIP²¹⁰ не висвітлюють питань ЗК або ризику катастроф, і звітування з цих питань не вимагають.** І якщо проєктна пропозиція щодо SSIP містить аналіз впливу на довкілля та відповідних ризиків, вимог щодо звітування з цих аспектів під час реалізації проєкту не встановлено. До того ж, як уже зазначалося, питання ЗК не розглядаються окремо в межах оцінок впливу на довкілля та ризику під час підготовки проєкту як з процедурних міркувань, так і з міркувань спроможності.

384. **У тих випадках, коли на етапі розроблення проєктної документації потрібно проводити повну ОВД,²¹¹ відповідальний виконавець зобов'язаний скласти план моніторингу стану довкілля.** Загальні методичні рекомендації щодо ОВД уточнюють порядок ведення моніторингу. Методичні рекомендації радять вимірювати всі види впливу на довкілля, зазначені у звіті з ОВД, та повідомляти відповідну інформацію разом з результатами аналізу Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів. Загальні методичні рекомендації не встановлюють періодичності звітування, тоді як методичні рекомендації для лісового господарства рекомендують подавати звіти про моніторинг раз на два-три роки аж до зникнення негативного впливу на довкілля.

²⁰⁹ До видатків, пов'язаних зі зміною клімату, віднесено всі видатки, здійснені у зв'язку з вжиттям заходів зі зниження ризику, пом'якшення чи врахування наслідків зміни клімату. З публікації *Using the Technical Annex: Overviews of Climate Expenditure Tagging Frameworks*. February 2021. World Bank.

²¹⁰ Звіти про виконання паспортів бюджетних програм, звіти про моніторинг державних інвестиційних проєктів і оновлена частина III техніко-економічного обґрунтування: їх обговорено повністю в розділі, присвяченому УДІ-17.1.

²¹¹ Закон України «Про оцінку впливу на довкілля», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#n2>

Порядок моніторингу та його періодичність мають бути визначені в плані моніторингу на стадії ОВД. У принципі, це могло б стати інструментом моніторингу впливу та ризиків ЗК, але для цього довелося б визначати впливи, пов'язані з кліматом, у первісній ОВД, а це зараз не робиться.

385. Моніторинг є також обов'язковим елементом процесу стратегічної екологічної оцінки (CEO). Після підготовки звіту про CEO складається та затверджується план моніторингу для здійснення контролю за можливим впливом проєкту на довкілля. Моніторинг має проводитися відомством, яке розробило документ державного планування (наприклад, техніко-економічне обґрунтування), раз на рік аж до закінчення строку чинності документа планування²¹² та протягом ще одного року.²¹³ Звіт про моніторинговий оприлюднюється на веб-сайті відповідного відомства.

Моніторинг кліматичних ризиків під час експлуатації

386. Моніторинг екологічних ризиків і ризиків ЗК під час експлуатації проєктів не-SSIP не проводиться. Бюджетна звітність і моніторинг охоплюють діяльність бюджетних установ без урахування її безпосереднього впливу на довкілля. Таким чином, у разі виконання в бюджетній установі (наприклад, закладі охорони здоров'я чи освіти) інвестиційного проєкту, відповідні паспорти бюджетних програм і звіти про їх виконання містять лише показники, що стосуються відповідно охорони здоров'я та освіти, а не екологічних наслідків включно з усім, що стосується ЗК.

387. Моніторинг надання послуг SSIP на етапі експлуатації має здійснюватися на основі показників, включених до техніко-економічного обґрунтування.²¹⁴ Утім, попри цю вимогу, на практиці звіти про стан реалізації державних інвестиційних проєктів після завершення інвестиційної фази та введення об'єктів в експлуатацію не складаються. Під час здійснення моніторингу екологічні показники мають відстежуватись лише на предмет збільшення/зменшення викидів забруднювальних речовин. Вимог щодо моніторингу вразливості проєктів до кліматичних ризиків не встановлено.

388. ДП, діяльність яких справляє вплив на довкілля, в тому числі підприємства, що реалізували інвестиційні проєкти, здійснюють моніторинг впливу на довкілля та щороку складають звіт про його результати. Цього вимагають декілька нормативно-правових актів, кожний із яких присвячений звітуванню про певний вид впливу на довкілля, а саме: 1) утворення відходів і поводження з ними,²¹⁵ 2) забруднення води,²¹⁶ 3) викиди забруднювальних речовин включно з ПГ.²¹⁷ У **Таблиці 24** показано, в який спосіб дані моніторингу, яких вимагає чинне законодавство, можуть бути корисними для ДП. Пом'якшення ризиків для клімату, пов'язаних із діяльністю підприємства, включно з діяльністю, що є результатом проєкту, може бути презентоване, наприклад, в інвестиційній програмі підприємства. При цьому ДП, діяльність яких справляє вплив на довкілля, наразі реалізують інвестиційні проєкти, що передбачають вжиття масштабних заходів зі зниження негативного впливу на довкілля.

²¹² У законодавстві згадується «документ державного планування», оскільки стратегічна екологічна оцінка стосується не лише інвестиційних проєктів, але й будь-яких урядових ініціатив, що можуть впливати на довкілля.

²¹³ Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 р. №1272 «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1272-2020-%D0%BF#n10>

²¹⁴ Наказ Мінекономрозвитку від 25 жовтня 2016 року №1785 «Про затвердження Порядку моніторингу стану розроблення (реалізації) державних інвестиційних проєктів».

²¹⁵ Наказ Державної служби статистики України від 25.06.2021 р. №164 «Про затвердження форми державного статистичного спостереження № 1-відходи (річна) „Звіт про утворення та поводження з відходами“».

²¹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2018 №758 «Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод».

²¹⁷ Наказ Державної служби статистики України від 18.12.2019 р. №405 «Про затвердження форми державного статистичного спостереження № 2-ТП (повітря) (річна) „Звіт про викиди забруднюючих речовин і парникових газів в атмосферне повітря від стаціонарних джерел викидів“».

Таблиця 24. Приклади потенційних напрямків використання даних моніторингу

Тип даних моніторингу	Використання даних	Нормативно-правовий акт
Якість води	Науково обґрунтовані рекомендації для ухвалення управлінських рішень у сфері водокористування, охорони та відтворення водних ресурсів.	Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2018 №758 «Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод»
Утворення відходів і поводження з ними	Визначення та прогнозування впливу відходів на довкілля; своєчасне виявлення негативних наслідків і запобігання їм	Стаття 29 Закону України від 05.03.1998 р. №187/98-ВР «Про відходи»
Викиди	Регулювання викидів забруднювальних речовин в атмосферне повітря зі стаціонарних і пересувних джерел для зниження впливу на стан фізичних і біологічних чинників повітря.	Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12. 2001 р. №1655 «Про затвердження Порядку ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря»

Джерело: команда місії Світового банку на підставі чинного законодавства.

389. **Останнім часом моніторинг екологічних ризиків і ризиків ЗК було підкріплено новою законодавчою базою, яка передбачатиме посилення моніторингу під час експлуатації та технічного обслуговування державних інвестиційних проєктів.** У грудні 2019 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів».²¹⁸ Разом із супровідними законодавчими актами²¹⁹ він має на меті забезпечити виконання Україною зобов'язань, узятих нею на себе на підставі міжнародних угод. Ідея нової системи полягає у здійсненні моніторингу викидів з об'єктів, які включено до переліку галузей/видів діяльності з високим рівнем викидів, а також перевірки результатів моніторингу. Законодавча база стосується лише промисловості та енергетики, але саме ці дві галузі викидають найбільші обсяги ПГ (CO₂ та NO₂), що підлягають моніторингу. Ключовим органом регулювання в цій сфері є Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України.

4.6. Висновки та рекомендації

390. **Актуалізація ЗК в УДІ перебуває в Україні на початковій стадії, що потребує вдосконалення наявної концептуальної основи.** Не сформовано конкретної нормативно-правової бази, що вимагала б урахування впливу ЗК на проєкти чи наслідків реалізації конкретних проєктів для ЗК. Відсутні також настанови щодо врахування цих питань під час оцінки та відбору проєктів державних інвестицій.

391. **У відомостях фіскальних ризиків не здійснюється ідентифікація ризиків, пов'язаних зі зміною клімату, та видатків, пов'язаних з кліматом, у бюджеті, внаслідок чого вони не відстежуються.** Єдиним винятком є бюджетна програма «Державна підтримка заходів, спрямованих на зменшення обсягів викидів (збільшення абсорбції) парникових газів,

²¹⁸ Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text>

²¹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. №880 «Про затвердження переліку видів діяльності, викиди парникових газів в результаті провадження яких підлягають моніторингу, звітності та верифікації», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/880-2020-%D0%BF#n8>; Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. №960 «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу та звітності щодо викидів парникових газів», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/960-2020-%D0%BF#n9>

у тому числі на утеплення приміщень закладів соціального забезпечення, розвиток міжнародного співробітництва з питань зміни клімату». Головним розпорядником коштів державного бюджету за цією програмою є Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. Утім, видатки інших міністерств і відомств та субнаціональних органів влади, пов'язані зі зміною клімату, в державному бюджеті окремо не позначаються.

392. Під час відбору державних інвестиційних проєктів не проводиться скринінг за критеріями відповідності кліматичній політиці, наслідків зміни клімату чи ризиків, пов'язаних з кліматом. Питання зміни клімату враховуються у SSIP опосередковано, оскільки вплив на довкілля є одним із критеріїв відбору. Оскільки проєктні пропозиції містять інформацію про викиди, питання ЗК до певної міри беруться до уваги під час ухвалення відповідного рішення.

393. Для досягнення поступу у сфері УДІ з урахуванням ЗК можна було б здійснити такі покращення:

- a. Забезпечити чітке викладення відповідних міжнародних зобов'язань і вимог державної політики в національних стратегічних документах, що є актуальними для державних інвестицій, і містити конкретні посилання на вимоги щодо забезпечення стійкості інфраструктури до ЗК.
- b. Оновити Постанову №571 та чинні методичні рекомендації з включенням до них вимоги про оцінку наслідків проєкту для змінних ЗК (викидів ПГ) й суворої вимоги про відповідність конкретних проєктів міжнародним зобов'язанням і політиці у сфері клімату, а також про проведення аналізу стійкості проєкту до впливу ЗК.

- c. Підтримувати оцінку проєктів з урахуванням факторів ЗК, зміцнювати критерії ЗК в методиках оцінки проєктів і методиках оцінки впливу на довкілля; розпочати формування перспективної інформації про змінні, що враховуються під час розроблення проєктної документації за проєктом і її оцінки, на які впливатиме ЗК (наприклад, посилення вітрів, підвищення інтенсивності дощів, зміни закономірностей випадання дощів, прогнозована частота виникнення лісових пожеж тощо).
- d. Розробити настанови та процедури позначення проєктів, що стосуються ЗК, в бюджеті, а також моніторингу змінних ЗК під час реалізації проєкту та експлуатації створених ним об'єктів. Це можна реалізувати за допомогою програмної класифікації державного бюджету: у третьому реєстрі класифікації бюджетних програм²²⁰ цифрою «9» можна було б ідентифікувати та позначати бюджетні програми, що стосуються клімату, а остання цифра могла б забезпечувати розмежування між заходами з пом'якшення впливу та заходами з адаптації за такою програмою.

²²⁰ Класифікація складається з семи знаків, згрупованих у чотири реєстри (Наказ Мінфіну від 14 січня 2011 року №11 «Про бюджетну класифікацію»).



ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

394. ДПП — це державні інвестиційні проекти, що реалізуються у рамках приватного фінансування та управління, а тому повинні спиратися на спільні підходи до їх ідентифікації та підготовки. Як і проекти, що фінансуються в традиційний спосіб, проекти ДПП забезпечують створення об'єктів інфраструктури та надання послуг, що є вагомою складовою суспільного блага, або усувають провали ринку, які заважають чи перешкоджають наданню відповідних послуг безпосередньо приватним сектором. Крім того, обидві форми реалізації проектів передбачають прийняття державним сектором фінансових зобов'язань, у тому числі прямих та/або умовних зобов'язань.

395. Перш ніж приймати рішення про форму фінансування, слід оцінювати ДПП з точки зору основних потреб та суспільної цінності. Нескоординованість управління цими процесами негативно впливає на ідентифікацію та відбір нових інфраструктурних проектів і може призводити до

неефективного розподілу ресурсів. Реалізація всіх державних проектів може вимагати виділення бюджетних коштів чи створювати для держави бюджетні зобов'язання чи фінансові ризики, ведучи до неефективного використання обмежених ресурсів держави в умовах неадекватного управління. Ця проблема може підривати фінансові та фідучіарні зобов'язання Уряду. З огляду на це слід вважати бажаним і ефективним використання системи УДІ, яка інтегрує ДПП до системи планування інфраструктури та управління державними фінансами.²²¹ У цій главі ДПП розглядається окремо від більш традиційних механізмів будівництва та фінансування об'єктів інфраструктури для ознайомлення з практикою, що склалася в Україні на цей час.

396. Оцінювання поточних механізмів організації ДПП в Україні було проведене з використанням методики, яка використовувалася для основного дослідження, але з урахуванням особливостей ДПП. З огляду на це та брак

²²¹ Див. главу 10 порадника Світового банку Public Investment Management Reference Guide, 2020.

можливості надання довгострокових бюджетних зобов'язань за проектами ДПП, показники, що характеризують виконання бюджету, з оцінки ДПП було виключено. Крім того, зважаючи на відмінності в процедурах реалізації та коригування проектів, відповідні показники в цій главі не оцінювалися (див. **Таблицю 25**). З огляду на

обмеженість досвіду реалізації проектів ДПП в Україні в порівнянні з традиційними державними інвестиційними проектами, а також брак інформації про їх практичне використання, оцінювання відібраних показників було проведено на якісному рівні.

Таблиця 25. Концептуальна основа оцінювання УДІ та ДПП

Показники, виключені з оцінювання	Причина
4. Відбір та бюджетний процес	
4.A. Підготовка бюджету та відбір	
УДІ-9. Комплексний бюджет капітальних видатків	У проектах ДПП капітал надає приватний сектор, а не Уряд. У зв'язку з цим інформація про бюджет капітальних видатків, що подається на розгляд до законодавчого органу, не містить жодних зобов'язань щодо капітальних видатків за проектами ДПП.
УДІ-10. Повнота інформації про бюджет капітальних видатків та рівень доступу громадськості/парламенту до такої інформації	
4.B. Показники виконання бюджету	
УДІ-11. Показники виконання бюджету розвитку і бюджету капітальних видатків: сукупні видатки в порівнянні зі скоригованим початковим бюджетом на основі зобов'язань	Питання виконання бюджету по відношенню до проектів ДПП можна розглядати лише в контексті надання Урядом підтримки проектам ДПП, в тому числі тим, що реалізуються на засадах концесії. На сьогодні зробити це немає можливості з огляду на чинні обмеження, встановлені Бюджетним кодексом України. У зв'язку з цим відповідні показники було виключено з оцінювання.
УДІ-12. Склад виконання бюджету за капітальними видатками в порівнянні зі скоригованим початковим бюджетом на основі зобов'язань	
УДІ-13. Відхилення у термінах виконання та вартості реалізованих проектів	
УДІ-14. Склад і моніторинг заборгованості за капітальними видатками	
5. Реалізація	
УДІ-17. Контроль, моніторинг і звітування: фізичні та фінансові віхи	Цей показник не враховує специфіки ДПП та доречний лише для традиційних закупівель. Управління загальною вартістю протягом життєвого циклу проекту ДПП здійснює приватний партнер/концесіонер. Державний партнер/концесієдавець не втручається в операційну діяльність приватного партнера, а лише контролює досягнення приватним партнером/концесіонером показників діяльності, передбачених угодою про ДПП/концесію.

Показники, виключені з оцінювання	Причина
УДІ-18. Передача результатів проєкту, реєстрація активів та аналіз після завершення проєкту	Цей показник не враховує специфіки ДПП та доречний лише для традиційних закупівель. Для проєктів ДПП, в тому числі тих, що реалізуються у формі концесії, передача управлінської відповідальності за майбутню експлуатацію та ТО, а також бюджету на експлуатацію та технічне обслуговування активів приватному сектору відбуваються під час підписання угоди про ДПП/концесію.
7. Надання послуг	
УДІ-21. Надання послуг	Цей показник не враховує специфіки ДПП та доречний лише для традиційних проєктів. У проєктах ДПП відшкодування інвестицій приватним партнером/ концесіонером здійснюється залежно від досягнення ним показників діяльності, зазначених у відповідній угоді. Більшість показників діяльності (або навіть усі) стосуються послуг, що надаються згідно з угодою.
8. Оцінка	
УДІ-23. Розгляд звітів зовнішнього аудиту в законодавчому органі	Цей показник не враховує специфіки ДПП; конкретних вимог до звітів зовнішнього аудиту щодо ДПП не встановлено.

Джерело: команда місії Світового банку.

5.1. Вступне слово та поточна ситуація

397. Уряд України визнає важливість ДПП для вдосконалення державної інфраструктури для надання послуг і спочатку включив до Національних цілей сталого розвитку плановий рівень у 45 нових проєктів ДПП до 2030 року. Уряд України згодом оновив цей показник у 2019 році: нові планові рівні становлять 205 угод ДПП у 2020 році, 216 угод ДПП у 2025 році та 240 угод ДПП у 2030 році.²²² Урядові стратегії та програми, в тому числі Національна економічна стратегія на період до 2030 року, наголошують на важливості прискорення розвитку інфраструктури шляхом залучення приватного сектору. Однак Україна досі має обмежений і не надто успішний досвід практичної реалізації проєктів ДПП.

398. До 2021 року було реалізовано лише шість проєктів концесії з використанням державних активів. Протягом 2004–2012 років було укладено чотири договори концесії про реалізацію відносно невеликих проєктів у сфері енергетики: два проєкти будівництва вітроелектростанцій вартістю 18,27 млн гривень і 157,8 млн гривень; один проєкт будівництва ТЕЦ вартістю 51,5 млн гривень, а також один проєкт у сфері туризму. Два з цих договорів перебувають у процесі дострокового розірвання. Решта два договори (проєкти портів «Херсон» і «Ольвія» з інвестиціями в розмірі відповідно 53 млн доларів США та 654 млн доларів США) були підписані Міністерством інфраструктури (Мінінфраструктури) у 2020 році. На час оцінювання (31 жовтня 2021 року) ці проєкти перебували на перехідному етапі (підготовки до впровадження). Протягом того самого періоду було підписано невідому кількість договорів про реалізацію інших проєктів, які згодом було скасовано.

²²² Інформація з листа Мінекономіки №3032-04/10 від 13.01.2022 року та Звіту Державної служби статистики України про досягнення ЦСР 17 у 2020 році: <http://www.ukrstat.gov.ua>. Станом на 26 січня 2022 року Національну доповідь «Цілі сталого розвитку» оприлюднено на офіційному веб-сайті Міністерства економіки, де зазначені зміни не враховано: <https://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=938d9df1-5e8d-48cc-a007-be5bc60123b8&tag=TSiliStalogoRozvitku>

399. **Більшість державних органів не виявляють активності в ініціюванні проєктів будівництва інфраструктури на умовах ДПП.** На цей час лише Мінінфраструктури готує пропозиції щодо проєктів ДПП у сферах будівництва портів, реконструкції автомобільних доріг і залізничних станцій. Віддзеркаленням цієї активності на час оцінювання стали шість концептуальних записок про реалізацію проєктів будівництва автомобільних доріг у формі неконцесійного ДПП, які було схвалено згідно з вимогами чинного законодавства. Жодне інше галузеве міністерство наразі не розглядає можливості реалізації проєктів ДПП.

400. **Протягом останніх чотирьох років Україна одержала на розгляд ряд ініціативних пропозицій («ІП»).** Кількість одержаних ІП перевищує кількість пропозицій ДПП, ініційованих державними органами за той самий час. Було подано три ІП на проєкти облаштування

інфраструктури аеропортів, одну ІП на морський порт і одну ІП на будівництво енергетичної інфраструктури. Одну з цих пропозицій було відхилено; решта пропозицій перебувають на різних стадіях розгляду, але жодного договору за ними наразі не підписано. До ІП застосовуються такі самі правила, що й до пропозицій, ініційованих Урядом, і це відповідає передовій практиці.

401. **Оцінити якість складених концептуальних записок і техніко-економічних обґрунтувань проєктів ДПП виявилось неможливим через те, що органи влади відносять їх до «конфіденційних» даних.** Попри широкі вимоги законодавства щодо прозорості інформації про проєкти ДПП, а особливо про концесії, значного поширення набула проблема регулярного віднесення такої інформації до «конфіденційної» (див. **Вставку 8**). Мінінфраструктури відносить до конфіденційних документів усі концептуальні записки та техніко-економічні обґрунтування

Доступ до публічної інформації

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»:

- * Конфіденційна інформація — це публічна інформація з обмеженим доступом. Конфіденційною вважається інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Це означає, що, згідно з законом, суб'єкт владних повноважень може обмежити доступ до інформації, одержаної ним конфіденційно, якщо відповідні особи (фізичні або юридичні), які заявили про її конфіденційність, не надали згоди на її поширення (статті 6–7 Закону).
- * Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Отже, якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, то конфіденційною інформацією вважається інформація, заявлена як конфіденційна, а не весь документ (частина восьма статті 6 Закону).

- * Крім того, закон також встановлює, що інформація про володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, а також взяття бюджетних зобов'язань або здійснення розпорядження бюджетними коштами у будь-який інший спосіб — це інформація, доступ до якої не може бути обмежено (частина п'ята статті 6 Закону).

Концептуальні записки було підготовлено Мінінфраструктури, яке є суб'єктом владних повноважень; вони містять інформацію про володіння, користування або розпорядження державним або комунальним майном, доступ до якої згідно з законом не може бути обмежено. Те саме стосується техніко-економічних обґрунтувань, розроблених Мінінфраструктури (як суб'єктом владних повноважень).

Крім того, до конфіденційних віднесено документи в цілому (концептуальні записки та техніко-економічні обґрунтування), а не конкретні відомості, що в них містяться, тоді як законом це явно заборонено.

проектів ДПП, навіть якщо вони містять суто базову інформацію. Цей підхід суперечить передовій міжнародній практиці, яка передбачає конфіденційність лише делікатної інформації комерційного характеру.

5.2. Нормативно-правова база

402. Протягом останніх років (2016–2021) Україна значно вдосконалила своє законодавство у сфері ДПП/концесій. Було прийнято новий закон про концесії; було значно поліпшено закон про ДПП та інші відповідні закони й підзаконні акти України. Нормативно-правову базу у сфері ДПП було вдосконалено за підтримки з боку ЄБРР та Світового банку. У результаті цієї роботи законодавство з питань ДПП зараз у цілому відповідає передовим міжнародним стандартам і дозволяє застосовувати сучасні інноваційні підходи до структурування ДПП.

403. Водночас, зберігаються серйозні перешкоди на шляху розвитку проектів ДПП у форматі «платить уряд» та деяких концесійних проектів. Оскільки Бюджетний кодекс наразі не передбачає можливості взяття довгострокових зобов'язань за проектами ДПП (концесії), більшість форм державної підтримки реалізації проектів ДПП, передбачених Законом про ДПП та Законом про концесії, не можуть бути застосовані на практиці.²²³ Це означає, що проекти, які орієнтуються на ці механізми (зазвичай у соціальних секторах), не можуть бути профінансовані. Саме це є головною причиною, через яку в Україні досі не реалізовано жодного договору ДПП у форматі «платить уряд»: розроблялися лише комерційно привабливі концесійні проекти. Зараз на розгляді у Верховній Раді перебуває новий законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу; його схвалення у відповідній редакції забезпечило б розв'язання цієї проблеми.

404. Чинне спеціальне законодавство з ДПП чітко визначає умови використання ДПП для реалізації інфраструктурних проектів. Воно встановлює єдиний порядок ініціювання проектів ДПП незалежно від форми ДПП (концесія, «платить користувач» або «платить уряд») чи ініціатора пропозиції ДПП (державного органу чи приватного підприємства). Законодавством чітко встановлено процес оцінки пропозицій з ДПП, який роз'яснено в повних методичних рекомендаціях. Цей процес відповідає міжнародним принципам у цій сфері й може вважатися таким, що відповідає передовій практиці.

405. У 2021 році за підтримки Світового банку було розроблено детальний посібник з питань ДПП.²²⁴ Цей документ подає повні настанови щодо застосування чинного законодавства для ініціювання, підготовки, оцінки проектів ДПП, здійснення закупівель за ними та управління ними, включаючи методичні підходи до визначення пріоритетності проектів і формування портфелю проектів. Посібник включає в себе аналіз досвіду використання цих настанов у інших країнах. Він створює основу для зміцнення інституційної спроможності державних органів і для прискорення процесу розроблення та реалізації проектів ДПП для розвитку сталої та стійкої інфраструктури з фінансуванням від приватного сектору.

406. Наразі законодавство про ДПП дозволяє застосування сучасних інноваційних механізмів структурування проектів ДПП, дозволяючи використовувати модель впровадження, що забезпечує баланс між суспільними інтересами та очікуваннями приватного бізнесу. До цих механізмів належать різні форми державної підтримки, що можуть використовуватись як для концесійного, так і для неконцесійного ДПП; права кредиторів на втручання, а також процедура конкурентного діалогу.²²⁵ Утім весь цей потенціал не було реалізовано через поєднання обмежень, передбачених Бюджетним кодексом, з низькою інституційною спроможністю органів влади.

²²³ Відповідно до Бюджетного кодексу України державні та муніципальні органи можуть брати бюджетні зобов'язання за рахунок відповідного бюджету лише на середньострокову перспективу (3 роки). Завдяки лобюванню з боку енергосервісної галузі, взяття довгострокових зобов'язань можливе лише за енергосервісними договорами.

²²⁴ Проект «Зміцнення використання державно-приватного партнерства (ДПП) заради кращих проектів управління державними капіталовкладеннями».

²²⁵ Може використовуватись лише для закупівель за концесійними проектами.

5.3. Інституційні механізми

407. **Законодавством України чітко визначено інституційні завдання та обов'язки різних державних органів на всіх етапах життєвого циклу проєктів ДПП (див. Таблицю 26).**

Відповідальність за формування державної політики у сфері ДПП покладено на Мінекономіки: саме воно згідно з законодавством відповідає за формування державної політики, нагляд і моніторинг за її реалізацією в Україні.

Мінекономіки є своєрідним «wartовим» у сфері реалізації проєктів ДПП зі створення державних активів. Під час ухвалення рішень про використання ДПП для створення активів державної власності обов'язковим є схвалення Мінекономіки висновків за результатами аналізу ефективності реалізації проєкту ДПП.

408. **Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства («Агенція з питань ДПП») допомагає Мінекономіки надавати методологічну підтримку органам державної влади під час підготовки та реалізації проєктів ДПП та формування портфелю проєктів ДПП.**

Агенція з питань ДПП, утворена Мінекономіки у 2019 році, відповідає за ідентифікацію проєктів ДПП; надання державним партнерам допомоги в підготовці ідентифікаційних звітів, концептуальних записок, техніко-економічних обґрунтувань і конкурсної документації; проведення розбудови спроможностей; пошук інвесторів для проєктів ДПП. МФК активно підтримує розвиток інституційної спроможності Агенції з питань ДПП. Однак оцінити цю спроможність виявилось неможливим, оскільки всі документи, підготовлені Агенцією з питань ДПП, в тому числі звіти про ідентифікацію проєктів, віднесено до «конфіденційної» інформації.

409. **Подвійна роль Мінекономіки: «wartового» та «промоутера проєктів» через Агенцію з питань ДПП створює конфлікт інтересів.**

Мотивація промоутера полягає в забезпеченні якнайбільшої привабливості проєкту для інвесторів і кредиторів, що може призводити до «оптимістичного упередження».²²⁶ Часто спостерігається сильний політичний тиск, що має на меті укладення договору якнайскоріше, а не якнайвищу якість договору. При цьому мотивація «wartового» зовсім інакша: він має перевіряти твердження та припущення, зроблені промоутерами проєктів, на предмет якості, стримуючи оптимістичне упередження й забезпечуючи ухвалення рішень на об'єктивній основі. Більшість урядів розв'язують цю проблему шляхом повного розмежування між цими двома функціями.

410. **Міністерство фінансів відповідає за оцінку втрат бюджету і оцінювання фіскальних ризиків, що можуть бути викликані проєктами ДПП, а також спроможності надавати державну допомогу.** Мінфін аналізує також вплив ризиків проєктів ДПП та концесії на загальний рівень фіскального ризику для державних фінансів. Утім, на цей час спроможність Мінфіну у сфері оцінювання та контролю ключових фіскальних ризиків, зумовлених проєктами ДПП, є недостатньою для застосування цих повноважень. Мінфін не має спеціалізованого підрозділу, який відповідав би за проєкти ДПП, та методологічних принципів оцінки втрат бюджету та оцінювання фіскальних ризиків за контрактами ДПП, які досі необхідно розробити.

411. **Галузеві міністерства зберігають за собою відповідальність за проєкти ДПП як власники.** Вони відповідають за підготовку та аналіз пропозицій щодо ДПП, включно з ІП; затвердження рішень про реалізацію ДПП; організацію та проведення торгів; відбір приватних партнерів/концесіонерів для реалізації відповідних проєктів. Вони діють також як державні партнери/концесієдавці за договорами ДПП/концесії.²²⁷ У підсумку, однак, відповідальність за будь-які провали лягає на Уряд у цілому.

²²⁶ «Оптимістичне упередження» — це систематична схильність промоутерів і розробників проєктів завищувати вигоди та занижувати витрати у своїх пропозиціях. Це поведінкова характеристика, що може бути обтяжена стратегічним введенням в оману.

²²⁷ Відповідно до чинного законодавства інші державні органи (Кабінет Міністрів України, Національна академія наук України, національні галузеві академії наук або — в разі договору концесії та ухвалення КМУ відповідного рішення — державні підприємства, установи, організації, корпорації, 100% акцій яких належать державі чи іншому господарському товариству, 100% акцій якого належать державі) теж можуть брати участь у проєктах ДПП/концесії як державні партнери/концесієдавці на умовах, установлених Законом.

412. **Найдосвідченішим міністерством у сфері розвитку ДПП є Мінінфраструктури як орган, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері морських і річкових портів, залізниць, аеропортів, автомобільних доріг і поштової служби.** Нині це міністерство має найбільший портфель потенційних проєктів ДПП. Діяльність Мінінфраструктури у сфері ДПП користується потужною підтримкою з боку двох проєктних

офісів, що фінансуються донорами: SPILNO²²⁸ та Офіс підтримки реформ. Станом на 31 серпня 2021 року Мінінфраструктури мало управління ДПП та приватизації у складі трьох осіб; ця невелика команда, однак, не має технічної спроможності розглядати, оцінювати проєкти ДПП, давати свої висновки, спрямовувати їх і керувати ними у спосіб, передбачений нормативно-правовою базою.

Таблиця 26. Інституційний розподіл діяльності з ДПП в Україні – Центральний уряд

Роль / основні завдання	Примітки
Галузеві міністерства (19), центральні органи виконавчої влади (42)	
* Готувати та проводити скринінг концептуальних записок проєктів за пропозиціями у своїй сфері управління та ухвалювати рішення про підготовку техніко-економічних обґрунтувань * Готувати пропозиції щодо ДПП, які складаються з техніко-економічних обґрунтувань і фінансових моделей * Проводити аналіз ефективності пропозицій ДПП (в тому числі ініціативних пропозицій), містити висновки за результатами аналізу до Мінекономіки * Ухвалювати рішення про реалізацію ДПП (в разі схвалення пропозицій Мінекономіки) * Утворювати конкурсну комісію для здійснення закупівель за проєктом ДПП * Залучати консультантів або незалежних експертів для надання допомоги в розробленні конкурсної документації та підтримки діяльності конкурсної комісії (в разі потреби) * Проводити конкурс і визначати переможця * Проводити переговори щодо договору ДПП/концесії з переможцем конкурсу * Підписувати договір ДПП/концесії як державний партнер/концесіодавець * Підписувати прямий договір (якщо він застосовується) * Здійснювати моніторинг реалізації договору ДПП/концесії, в якому вони є державними партнерами/концесіодавцями	Обмежені спроможності та досвід реалізації проєктів ДПП
Міністерство інфраструктури	
* Виконувати всі завдання, визначені вище для галузових міністерств і центральних органів виконавчої влади, у сфері діяльності морських і річкових портів, залізниць, аеропортів, автомобільних доріг і поштової служби.	Має досвід підготовки та укладення двох договорів концесії морських портів і найбільший портфель потенційних проєктів ДПП

²²⁸ SPILNO — від українського слова «спільно».

Роль / основні завдання	Примітки
Міністерство економіки	
* Брати участь в оцінці концептуальних записок проєктів ДПП * Проводити спільно з галузевими міністерствами незалежну експертизу пропозицій щодо проєктів ДПП, робити висновки та затверджувати їх * Вести моніторинг реалізації договорів ДПП/концесії та повідомляти Міністерство фінансів про його результати * Здійснювати підготовку та скринінг концептуальних записок щодо проєктів ДПП на об'єктах, для яких законом не визначено державний орган, який відповідає за необхідні функції управління ДПП, а також ухвалювати рішення про підготовку техніко-економічного обґрунтування * Здійснювати підготовку пропозицій щодо проєктів ДПП у складі техніко-економічних обґрунтувань і фінансових моделей для проєктів на об'єктах, для яких законом не визначено державний орган, який відповідає за необхідні функції управління ДПП * Проводити аналіз ефективності пропозицій щодо проєктів ДПП (в тому числі ініціативних пропозицій) для проєктів на об'єктах, для яких законом не визначено державний орган, який відповідає за необхідні функції управління ДПП, і містити висновки про результати аналізу на розгляд Кабінету Міністрів України * Делегувати своїх представників до складу конкурсних комісій з укладення договорів ДПП/концесії * Публікувати результати реалізації проєктів ДПП включно з результатами оцінки та моніторингу загального рівня ризику для державного партнера в договорах ДПП * Здійснювати моніторинг ефективності органів державної влади у сфері ДПП для захисту юридичних прав і інтересів державних і приватних партнерів за договорами ДПП	Недостатня спроможність і обмежений досвід роботи з ДПП
Кабінет Міністрів України	
* Ухвалювати рішення про реалізацію (або відмову в реалізації) проєктів ДПП на об'єктах, для яких законом не визначено державний орган, який відповідає за необхідні функції управління ДПП * Ухвалювати рішення про реалізацію та подальшу експлуатацію доріг загального користування державного значення на умовах концесії * Підписувати договори концесії як концесіодавець або визначати як державний партнер/концесіодавець проєкти на об'єктах, для яких законом не визначено державний орган, який відповідає за необхідні функції управління ДПП * Ухвалювати рішення про доцільність концесії та прямих переговорів з орендарем державного майна * Затверджувати умови концесійних конкурсів для проєктів будівництва та подальшої експлуатації доріг загального користування державного значення * Ухвалювати рішення про державну підтримку реалізації проєктів ДПП/концесії * Визначати орган, що проводить завершальну оцінку реалізації проєктів ДПП/концесії	

Роль / основні завдання	Примітки
Міністерство фінансів	
* Брати участь у затвердженні концептуальних записок проєктів ДПП * Оцінювати фінансові наслідки реалізації проєктів ДПП/концесії у зв'язку з прямими та непрямыми зобов'язаннями державного партнера/ концесієдавця; можливість надання державної підтримки, а також затверджувати висновок про результати аналізу ефективності * Делегувати своїх представників до складу конкурсних комісій з укладення договорів ДПП/концесії * Проводити загальне оцінювання фінансових ризиків, у тому числі фінансового ризику ДПП, на підставі відповідних звітів Мінекономіки	Обмежені спроможності та досвід реалізації проєктів ДПП; відсутність внутрішньої координації під час розгляду техніко-економічних обґрунтувань проєктів ДПП
Агенція з питань ДПП	
* Визначати ідеї проєктів ДПП * Надавати допомогу державним партнерам у підготовці ідентифікаційних звітів, концептуальних записок, техніко-економічних обґрунтувань і конкурсної документації. * Забезпечувати розвиток спроможностей * Шукати потенційних інвесторів і кредиторів для проєктів ДПП/концесії	Державне підприємство у сфері управління Мінекономіки
Проектний офіс SPILNO	
* Підтримувати діяльність Мінінфраструктури з підготовки концептуальних записок і пропозицій проєктів ДПП щодо морських портів і автомобільних доріг; здійснювати моніторинг проєктів двох концесійних морських портів «Херсон» і «Ольвія»	Працює в Мінінфраструктури, фінансується донорами
Офіс підтримки реформ	
* Підтримувати діяльність Мінінфраструктури з підготовки концептуальних записок і пропозицій проєктів ДПП щодо морських портів і будівель залізничних станцій	Працює в Мінінфраструктури, фінансується донорами
Антимонопольний комітет	
* Надавати згоду на підписання договору ДПП/концесії у випадках, передбачених законом * Забезпечувати аналіз дотримання вимог законодавства про захист економічної конкуренції та законодавства у сфері державної допомоги у процесі схвалення висновків про результати аналізу ефективності реалізації проєктів ДПП	

5.4. ДПП: оцінювання в розрізі показників

413. У викладеному нижче розділі представлено якісні оцінки в розрізі відібраних показників, об'єднаних у групи навколо основних функцій УДІ.

Функція УДІ 1. Стратегічне керівництво та скринінг

УДІ ДПП-2. Стратегічні плани та рекомендації щодо інвестицій, розробка проєктів та попередній скринінг

414. **Галуzeвий аналіз, прогнозування та планування реалізації інфраструктурних проєктів на засадах ДПП досі не практикуються в Мінекономіки, Мінфіні та галуzeвих міністерствах України.** Такі стратегічні документи, як Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна»²²⁹ та Національна економічна стратегія на період до 2030²³⁰ року визначають окремі цілі, що стосуються ДПП/концесій. Водночас, визначення цілей не супроводжується результатами аналізу, що обґрунтовував би заплановане застосування ДПП.

415. **Цілі Уряду в тому, що стосується реалізації проєктів ДПП, не є реалістичними чи переконливими.** НЦСР ставлять за мету реалізувати 45 проєктів ДПП до 2030 року (ЦСР-17), але протягом 2017–2021 років було укладено лише два договори концесії. Крім того, відповідно до вищезгаданої Постанови КМУ²³¹ до 2023 року мали бути реалізовані 46 проєктів ДПП, але донині концептуальні записки було складено лише для 6 із 46.

416. **Досі відсутній систематичний підхід до раннього визначення пріоритетних завдань, що можуть бути реалізовані на засадах ДПП.** Принципи та методика відбору пріоритетних інвестиційних проєктів, зазначених у Постанові КМУ у 2020 році,²³² а також можливих джерел їх фінансування (в тому числі ДПП) наразі не визначено. Досі не розроблено методику відбору проєктів, що мають реалізовуватись на засадах ДПП.

417. **Не сформовано загальнодержавний портфель проєктів ДПП в ключових галузях, спрямованих на ринок, таких як охорони здоров'я, енергетики та охорони довкілля, що ускладнює для національних і міжнародних інвесторів оцінку майбутніх можливостей.** Перші кроки до застосування до ДПП програмного підходу було зроблено наприкінці 2020 року Державним агентством автомобільних доріг України (Укравтодором). Укравтодор разом з Мінінфраструктури та МФК сформував портфель проєктів ДПП у сфері дорожнього господарства й розпочав їх реалізацію. Ця ініціатива має стати взірцем передової практики для інших галузей.

418. **Пропозиції щодо ДПП мають проходити скринінг на відповідність НЦСР та стратегічним пріоритетам розвитку країни та промисловості.** Потенційні проєкти ДПП необхідно піддавати скринінгу на основі критеріїв, до яких належать наявність інших варіантів розв'язання проблем, крім ДПП; придатність проєкту для реалізації на засадах ДПП; і (як і в разі інших інвестиційних пропозицій) соціально-економічні та екологічні наслідки реалізації проєктів. Крім того, необхідно аналізувати попит на послуги, що надаються за проєктом, і ризики (потенційні витрати і їх розподіл між партнерами), включно з фіскальними ризиками; крім того, ефективність проєктів слід порівнювати з їх реалізацією без залучення приватного партнера. Цю вимогу встановлено Постановою КМУ.²³³ У період 2017–2021 років було підготовлено та затверджено лише дев'ять

²²⁹ <https://ukraine.un.org/uk/49413-2017-nacionalna-dopovid-cili-stalogo-rozvitku-ukraina>

²³⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року №179 «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року»

²³¹ Там само.

²³² Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 р. №1581-р «Про затвердження переліку пріоритетних для держави інвестиційних проєктів до 2023 року».

²³³ Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. №384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» (зі змінами)

концептуальних записок (три по морських портах у 2017 році та шість по автомобільних дорогах у 2021 році) та два техніко-економічні обґрунтування передачі окремих державних активів (морських портів) у концесію. Усі ці документи було підготовлено Мінінфраструктури за потужної підтримки з боку донорів (МФК та ЄБРР). Водночас, якість проведеного скринінгу оцінити неможливо, оскільки всі ці документи було віднесено Мінінфраструктури до конфіденційних.

419. Ідентифікація проєктів ДПП не проводиться на початковому етапі на підставі результатів аналізу їхньої потенційної ефективності,²³⁴ а законодавство не містить вимог про це.²³⁵ Мінінфраструктури, єдине міністерство, що бере активну участь у ініціюванні та реалізації проєктів ДПП, здійснює відбір проєктів для підготовки концептуальних записок переважно за ініціативою своїх проєктних офісів (Офісу підтримки реформ і SPILNO). За словами представників Мінінфраструктури, відбір відбувається за результатами розгляду комерційної привабливості проєктів і можливості залучення фінансових ресурсів для підготовки пропозиції ДПП.

420. Профілі проєктів (концептуальні записки) складаються для проєктів, запропонованих до реалізації на засадах ДПП, але скринінг не здається ретельним. Попри подібність формату, процес скринінгу не інтегровано до процесу скринінгу державних інвестиційних проєктів.²³⁶ На практиці, не було відхилено жодної з концептуальних записок щодо проєктів ДПП, підготовлених за останні п'ять років,²³⁷ навіть коли проєкт не був актуальним зі стратегічної точки зору або не було переконливих аргументів на користь стійкості проєкту. Така ситуація підриває мету попереднього скринінгу проєктів.

421. Підготовка концептуальних записок залишає простір для зміни механізму реалізації проєкту, але таке рідко трапляється на практиці. Оцінка концептуальних записок являє собою нагоду для розгляду механізмів їх реалізації, навіть якщо для державних інвестиційних проєктів і ДПП передбачено різні процеси. Попри цю можливість, жоден з проєктів, запропонованих до реалізації на засадах ДПП, згодом не було рекомендовано до реалізації як державний інвестиційний проєкт. Крім того, лише один із проєктів, поданих на розгляд як державний інвестиційний проєкт у 2019 році, згодом був рекомендований до реалізації на засадах ДПП. Цей проєкт було подано Інститутом нейрохірургії Національної академії медичних наук України. Для дослідження такої можливості не було вчинено жодних подальших кроків; нещодавно цей проєкт був поданий на розгляд повторно як державний інвестиційний проєкт. Можливість переходу від однієї методики реалізації до іншої на підставі накопичуваних доказових даних і оцінок є важливою характеристикою належної системи УДІ, і в Україні відповідні можливості слід зміцнювати.

Функція УДІ 2. Формальна оцінка

УДІ ДПП-3. Офіційні процедури та методичні рекомендації щодо оцінки проєктів

422. Завдання та обов'язки Мінекономіки, Мінфіну, галузевих міністерств і центральних органів виконавчої влади у проєктах ДПП визначено чітко (див. Таблицю 26). Процес оцінки на всіх етапах: аналіз концептуальної

²³⁴ У Пораднику Світового банку з ДПП як приклад підходу, що спирається на визначення пріоритетних проєктів, описано методичний підхід до визначення пріоритетності на основі пріоритетних завдань розвитку країни/територій та галузевих пріоритетів. <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2bc79196-a3b2-41a9-86e2-f55f9a8f5c9c&title=MetodichniRekomendatsii>

²³⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. №384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» (зі змінами)

²³⁶ Процес, визначений Постановою №571.

²³⁷ Відповідно до закону, перед ухваленням рішення про виконання техніко-економічного обґрунтування ДПП державний орган, що є ініціатором проєкту, а також Мінекономіки та Мінфін повинні схвалити концептуальну записку відповідного проєкту (що передбачає використання державних активів).

записки, підготовка висновків про результати оцінки техніко-економічних обґрунтувань і фінансових моделей для аналізу ефективності, а також затвердження висновків у Мінекономіки та Мінфіні — теж сформульований чітко. Завдання та обов'язки визначено в законодавстві²³⁸ та роз'яснено у Посібнику з ДПП.²³⁹

423. Посібник з ДПП детально визначають методику підготовки техніко-економічного обґрунтування та фінансової моделі, і їх подальшої оцінки.²⁴⁰ Посібник описує фінансову оцінку, економічний аналіз (на основі аналізу соціальних витрат і вигід або аналізу ефективності витрат), аналіз ринку та оцінку ризиків для різних галузей, а також передбачає оцінку екологічних і соціальних наслідків та інших потенційних підходів до підготовки та оцінки проектної пропозиції. Особливу увагу приділено подальшій оцінці громадської цінності проекту, ідентифікованої спочатку в концептуальній записці, а також оцінці ризиків проекту. У концептуальній записці проводиться лише якісна оцінка ризиків проектів, а в техніко-економічному обґрунтуванні всі ризики мають бути оцінені кількісно з урахуванням значущих фінансових наслідків.

424. Глибина та масштаб підготовки та оцінки проектів ДПП не залежать від масштабу проекту чи пов'язаних із ним ризиків. Нормативно-правова база не передбачає застосування спрощеного підходу до оцінки менших за масштабом проектів: усі пропозиції з ДПП мають оцінюватися в одному й тому самому порядку. Незначним винятком є оцінка ініціативних пропозицій, щодо яких допускається відмова від складення концептуальної записки, але в усіх інших відношеннях оцінка проводиться в такому ж порядку. Оскільки Україна наразі не має достатнього досвіду підготовки та реалізації проектів ДПП, зараз може бути зарано замислюватися про диференціацію підходів для малих проектів чи повторюваних проектів (таких наразі немає), тому на поточній стадії це не варто вважати серйозною вадою.

425. Світовий банк, МФК та ЄБРР беруть активну участь у процесі розвитку ДПП в Україні. Вони допомагають у підготовці та оцінці проектів ДПП, а також підтримують розроблення законодавства з ДПП, розбудову спроможностей та інституційне оформлення процесу ДПП. Водночас, донори працюють переважно з Мінекономіки, Мінфіном, Мінінфраструктури та Державним агентством автомобільних доріг стосовно потенційних проектів ДПП типу «платить користувач». Проекти ДПП у сферах охорони здоров'я, освіти, енергетики, опалення, охорони довкілля, водопостачання та водовідведення наразі не належать до пріоритетних напрямків їхньої діяльності в Україні. Причиною цього є законодавчі труднощі навколо реалізації ДПП типу «платить уряд».²⁴¹

426. Законодавство не вимагає проведення консультацій з зацікавленими сторонами, крім органів державної влади, що беруть участь у процесі оцінки. Усупереч передовій практиці під час реалізації проектів ДПП не передбачені комунікація та взаємодія з громадянським суспільством. Це означає втрату можливостей для вдосконалення проектів шляхом проведення консультацій і обговорень із зацікавленими (й часто вельми обізнаними) сторонами.

УДІ ДПП-4. Спроможність здійснення оцінки проектів

427. Кількість і якість працівників центральних органів виконавчої влади та ключових галузевих МВА в тому, що стосується нагляду за проектами ДПП, їх підготовки та оцінки, є недостатніми для виконання покладених на них завдань. Для цього необхідно забезпечити масштабну розбудову спроможностей. Існує можливість одержання в майбутньому підтримки від спеціалізованої Агенції з питань ДПП, утвореної при Мінекономіки, але її спроможність також потрібно буде зміцнити, перш ніж ця можливість матеріалізується. В управлінні ДПП Мінекономіки

²³⁸ Закон про ДПП та Закон про концесії.

²³⁹ <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2bc79196-a3b2-41a9-86e2-f55f9a8f5c9c&title=MetodichniRekomendatsii>

²⁴⁰ Див. частину 2 Методичних рекомендацій з ДПП та додаток до них: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=2bc79196-a3b2-41a9-86e2-f55f9a8f5c9c&title=MetodichniRekomendatsii>

²⁴¹ На відміну від ДПП «платить користувач».

є посади лише для п'яти осіб, причому дві з них зараз вакантні. Існують також проблеми з нестачею працівників для організації процесу оцінки пропозицій з ДПП у Мінфіні, а також у галузевих міністерствах і державних агентствах (за винятком Мінінфраструктури та Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження — див. подане нижче пояснення).

428. Мінфін відповідає за оцінювання фінансових наслідків реалізації пропонування проєктів ДПП з точки зору фінансових ризиків і можливостей надання державної фінансової підтримки на реалізацію таких пропозицій.²⁴²

На нього також покладено обов'язки з аналізу впливу ризиків проєктів ДПП та концесії на загальний рівень фінансового ризику для державних фінансів. Водночас, на даний час Мінфін має обмежене розуміння ДПП як предметного напрямку; не має досвіду та спроможностей для виконання цього завдання, а також внутрішніх процедур розгляду пропозицій щодо ДПП.

429. Мінфін не має підрозділу, який відповідав би за аналіз пропозицій проєктів ДПП або за моніторинг і контроль реалізації цих проєктів. Натомість аналіз пропозицій проєктів ДПП виконують спеціалізовані підрозділи Мінфіну відповідно до технічного напрямку проєкту. Підрозділ Мінфіну з питань моніторингу фінансових ризиків не залучається ні до розгляду концептуальних записок проєктів ДПП, ні до аналізу проєктів договорів ДПП/концесії. Для працівників міністерства було проведено лише два вступні семінари з Методичних рекомендацій щодо ДПП (силами Світового банку у 2020–2021 роках).

430. Мінінфраструктури хоч і є найкомпетентнішим міністерством у тому, що стосується ДПП, має управління приватизації та ДПП, в якому працюють лише 3 особи.

Навчання з ДПП проходив лише керівник підрозділу. Майже всі завдання, що стоять перед міністерством у сфері ДПП, виконують його проєктні офіси SPILNO та Офіс підтримки реформ.

У Офісі підтримки реформ діяльністю, пов'язаною з ДПП, займаються 10 осіб, а у SPILNO — п'ять. Проєкти, що їх розробляють та підтримують ці офіси, розподіляються між ними на суб'єктивній основі. Працівники цих офісів регулярно проходять навчання з ДПП та мають підтримку з боку донорів. Вони брали участь у підготовці обох проєктів передання морських портів у концесію та мають досить добрі робочі знання з питань ДПП. У інших міністерствах (за винятком Державного агентства з питань енергоефективності та енергозбереження) підрозділів з питань ДПП немає, як немає й компетентностей у цій сфері.

431. Агенція з питань підтримки державно-приватного партнерства («Агенція з питань ДПП») була утворена при Мінекономіки у 2018 році для надання підтримки державним партнерам під час підготовки та реалізації проєктів ДПП. Її головною функцією є реалізація заходів зі сприяння реалізації високоякісних і привабливих для інвесторів проєктів ДПП в різних секторах. Агенція з питань ДПП надає підтримку галузевим міністерствам, відомствам і органам місцевого самоврядування в підготовці та оцінці пропозицій проєктів ДПП. Працівники Агенції (близько 10 осіб) пройшли навчання та мають інституційну підтримку з боку МФК. Агенція з питань ДПП бере активну участь у діяльності Мінінфраструктури та органів місцевого самоврядування з ідентифікації та підготовки пропозицій проєктів ДПП, надаючи їм відповідні консультації. Агенція складає звіти про ідентифікацію проєктів від імені цих організацій і активно співпрацює з проєктними офісами Мінінфраструктури.²⁴³ Оцінити якість документів, підготовлених працівниками Агенції з питань ДПП, виявилось неможливим, оскільки всі документи, в тому числі звіти про ідентифікацію проєктів, віднесено Агенцією до «конфіденційної» інформації. Така непрозорість незвичайна в порівнянні з міжнародними аналогами й не відповідає передовій практиці.

²⁴² Постанови Кабінету Міністрів України від 24.04.2019 р. №351 «Про затвердження Методики оцінювання фінансових ризиків» та від 11.04.2011 р. №384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» (зі змінами).

²⁴³ За інформацією, наданою Агенцією з питань ДПП, у 2019 році вона підготувала 2 ідентифікаційні звіти щодо аеропортів; у 2020 році — 62 ідентифікаційні звіти щодо автомобільних доріг (12 із цих проєктів було відібрано для подальшого розгляду) та 11 ідентифікаційних звітів щодо проєктів у місті Львові; у 2021 році до серпня Агенція склала 11 ідентифікаційних звітів для проєктів з використанням державного та комунального майна. Крім того, Агенція надавала допомогу в розробці концептуальних записок щодо 3 аеропортів, 7 залізничних станцій, 6 автомобільних доріг і 2 морських портів.

432. **Навчання з питань ДПП здійснюється фрагментарно, нескоординовано та нечасто.** Органи державної влади центрального та місцевого рівнів потребують комплексних і цілісних програм навчання з питань ДПП. Протягом 2020 та 2021 років Світовий банк і МФК організували навчання з питань ДПП переважно для працівників Мінекономіки, Мінфіну та Агенції з питань ДПП. Водночас, навчання високопоставлених осіб, які ухвалюють рішення щодо ідентифікації, підготовки та відбору проєктів для реалізації на засадах ДПП, проводиться недостатньо часто для накопичення критичної маси навичок на необхідному рівні.

УДІ ДПП-5. Скринінг техніко-економічного обґрунтування

433. **Добре визначені та задокументовані процеси підготовки, оцінки та скринінгу техніко-економічних обґрунтувань існують, але є питання щодо того, наскільки суворим є скринінг.** Ці процеси передбачено законодавством і роз'яснено в Методичних рекомендаціях щодо ДПП. Усі концептуальні записки та пропозиції з ДПП (техніко-економічні обґрунтування) мають проходити поглиблену оцінку з ухваленням формальних рішень на ключових стадіях, включно з рішенням про продовження підготовки техніко-економічного обґрунтування. Оскільки жодне з техніко-економічних обґрунтувань (2), що були виконані органами влади за останні п'ять років, не було відправлено на перегляд та/або повторну оцінку, можуть виникати питання щодо того, наскільки суворим є скринінг. Із п'яти ініціативних пропозицій (ІП), які було подано протягом останніх п'яти років, Мінінфраструктури відхилило лише одну, тоді як щодо решти чотирьох було ухвалено рішення про реалізацію проєктів ДПП, але лише один із них виконується успішно.²⁴⁴ Усі техніко-економічні обґрунтування проєктів ДПП (як ІП, так і підготовлені державним партнером) є конфіденційними, а тому не можуть бути предметом розгляду під час цієї оцінки, що не дає можливості судити про їхню якість.

434. **Відсутня комп'ютерна база даних, якою державні органи могли б користуватись для управління даними та аналізу даних про проєкти ДПП, в тому числі про фінансові ризики.** У відкритому доступі, в тому числі на офіційних веб-сайтах органів державної влади, перебуває дуже обмежена інформація про проєкти ДПП, що перебувають на етапах розроблення проєктної документації, оцінка, затвердження та реалізації, а також інформація про портфель проєктних пропозицій.

Функція УДІ 3. Аналіз оцінки

УДІ ДПП-6. Незалежний аналіз оцінки

435. **Законодавство з ДПП висуває чіткі вимоги до підготовки пропозиції щодо ДПП та її подальшого незалежного рецензування.** Після оцінки пропозиції ДПП ініціатор має скласти письмовий висновок. Розгляд пропозиції з ДПП та висновків щодо неї в Мінекономіки, Мінфіні та інших галузевих міністерствах є для проєктів ДПП з державними активами обов'язковим, навіть якщо ці проєкти не потребують державної підтримки з державного бюджету. Затвердження висновку Мінекономіки є необхідною умовою для ухвалення рішення про реалізацію проєкту ДПП.

436. **Попри те, що незалежна оцінка дійсно проводиться, вона не може бути ефективною у плані виявлення у проєктів проблем, що потребують вирішення до початку реалізації проєктів, через обмежену спроможність.**

Чинне законодавство з питань ДПП/концесій не передбачає можливості виконання незалежної технічної оцінки будь-яким зовнішнім суб'єктом по відношенню до відповідних державних органів. У зв'язку з цим якість будь-якої оцінки повністю залежить від навичок центральних органів нагляду (Мінекономіки та Мінфіну), які, як уже було показано, мають недостатнє кадрове забезпечення. Ці труднощі вказують на те, що система оцінки на практиці може виявитись набагато слабшою, ніж на папері.

²⁴⁴ Переможець був визначений в серпні 2019 року, але договір ДПП досі не підписано.

Функція УДІ 4. Відбір та бюджетний процес

УДІ ДПП-7. Відбір проєктів та підготовка бюджету; і УДІ ДПП-8. Підготовка довгострокового бюджету

437. Закон про ДПП та Закон про концесії дають можливість одержання державної підтримки на реалізацію проєктів ДПП/концесії.

Підтримка може надаватися у формі державних і місцевих гарантій, фінансування з державного або місцевих бюджетів, або з інших джерел за загальнодержавними та місцевими програмами, або виплат приватному партнеру на умовах договору ДПП, зокрема, платежів за готовність до експлуатації або за будівництво.²⁴⁵ Утім, Україна досі не має досвіду надання державної підтримки проєктам ДПП. Фінансове забезпечення через бюджетні програми галузевим міністерствам на підтримку проєктів ДПП не надається; відсутні також методики та рекомендації з надання державної підтримки в рамках проєктів ДПП.

438. В Україні наразі неможливо забезпечити готовність банків до фінансування проєктів ДПП, що реалізуються за принципом «платить уряд». Проєкт закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України передбачає можливість визначення довгострокових зобов'язань у межах договорів ДПП. Законопроєкт, що перебуває зараз на розгляді у Верховній Раді,²⁴⁶ має встановити ліміти зобов'язань і державної підтримки проєктів ДПП. Якщо законопроєкт буде прийнято, це стане значним кроком до забезпечення готовності банків до фінансування соціально орієнтованих проєктів. Після цього потрібно буде розробити процедури подання і затвердження заявок на державну підтримку, а також відповідні методичні рекомендації. Для практичної реалізації нового режиму фінансування знадобиться також комп'ютерна база даних з довгостроковою перспективою для формування бюджетів за проєктами ДПП.

Функція УДІ 5. Реалізація

УДІ ДПП-15. Закупівлі

439. Відбір приватних партнерів/концесіонерів не входить до сфери застосування Закону України «Про публічні закупівлі». Натомість Законом «Про концесію» визначено окремий набір правил для закупівель щодо концесій, а законом про ДПП та відповідним підзаконним актом²⁴⁷ — для закупівель за неконцесійними проєктами ДПП. Конкурсні процедури застосовуються до всіх процедур закупівель для визначення приватних партнерів/концесіонерів, в тому числі на підставі ініціативних пропозицій, з якими, як уже зазначалось, поводяться так само, як і з пропозиціями, ініційованими Урядом. Ці процедури в усіх відношеннях відповідають передовій міжнародній практиці. Вони чітко визначені та з легкістю доступні громадськості. Відкриті конкурентні закупівлі є основним методом здійснення закупівель для неконцесійних проєктів ДПП. У випадку концесій існує можливість застосування процедури конкурентного діалогу, але на практиці вона в Україні ще не застосовувалася. Обов'язковою вимогою є укладення договорів з досвідченими незалежними консультантами на підготовку конкурсної документації в тому разі, якщо вартість проєкту перевищує 250 млн грн. Однією з вад законодавства є те, що досі не визначено процедуру незалежного оскарження закупівель за проєктами ДПП/концесії та подання апеляцій.

440. Закон про концесію також дозволяє проводити електронні конкурси з визначення концесіонерів за проєктами, інвестиційна вартість яких не перевищує 250 млн гривень, якщо конкурс проводиться без етапу попередньої кваліфікації.²⁴⁸ Постанова КМУ про використання електронної торгової системи для проведення концесійних конкурсів урегульовує весь комплекс процедур, передбачених Законом про концесію: ухвалення рішень та винесення висновків про допущення / недопущення учасників до конкурсу; протоколи засідань конкурсних

²⁴⁵ У формі нового будівництва, реконструкції, відновлення, капітального ремонту або технічного переоснащення.

²⁴⁶ Нещодавно прийнятий у першому читанні.

²⁴⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. №384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» (зі змінами).

²⁴⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 9.12.2020 року №1210 «Деякі питання використання електронної торгової системи для проведення концесійних конкурсів».

комісій; звернення щодо роз'яснень і усунення порушень у процесі конкурсу (деперсоналізовані); відскановані копії укладених договорів концесії; заявки на участь у попередньому відборі; вимога про публікацію всіх конкурсних пропозицій в електронній системі для всіх концесій.²⁴⁹ Ця умова не застосовується до неконцесійних проєктів ДПП.

УДІ ДПП-16. Управління реалізацією проєктів

441. **Для операційних працівників МВА розроблено комплексне керівництво з реалізації проєктів ДПП;²⁵⁰ утім, його застосування досі не відповідає передовій практиці.** Донині було реалізовано лише шість проєктів концесії. Договори про чотири з них було укладено ще до 2010 року, а решта два не експлуатуються й перебувають у процесі припинення. У 2020 році було укладено два інші договори концесії щодо морських портів «Херсон» і «Ольвія», які досі перебувають у перехідному періоді. Системи управління цими двома концесіями досі перебувають на етапі формування, а в Мінінфраструктури наразі немає чітко визначених осіб, відповідальних за управління ними. Кожним із цих проєктів керують дві великі робочі групи, кожна з яких складається з представників державних і приватних партнерів.²⁵¹

442. **Повільний поступ у реалізації чинних нині договорів концесії вказує на те, що ці механізми можуть бути не дуже ефективними.** Зараз, майже через рік після підписання угод, досі відсутні плани реалізації проєктів із зазначенням детальних строків, критичного шляху та ключових віх, пов'язаних із траншами фінансування. Міжнародна практика передбачає досягнення принципової домовленості з усіх цих положень плану реалізації ще до укладення договорів.

Затримки такого роду погіршують інвестиційний клімат і можуть відлякувати інвесторів, які були б готові здійснювати інвестиції на засадах концесій і ДПП, якщо відповідні проблеми не буде усунуто в короткі строки відповідно до міжнародної практики.

443. **Звіти про моніторинг, що подаються до Мінекономіки, вказують на наявність великої кількості напрямків, що потребують значних покращень.** Розглянуті звіти не містять інформації стосовно показників діяльності для проєктів, фінансових зобов'язань концесіонерів, аналізу ризиків, покладених на концесіонерів у рамках моніторингу. Якщо взяти для прикладу показники діяльності, відсутність інформації щодо бажаних рівнів діяльності в порівнянні з фактичними показниками діяльності робить моніторинг неможливим.

Функція УДІ 6. Коригування

УДІ ДПП-19. Коригування проєктів

444. **Відповідно до чинного законодавства²⁵² порядок внесення змін до договору ДПП/ концесії є одним із суттєвих положень такого договору.²⁵³** Зміни до договору ДПП/концесії можуть бути внесені за домовленістю між сторонами чи на вимогу однієї зі сторін на підставі рішення суду або третейського суду в разі істотного порушення іншою стороною своїх обов'язків за таким договором чи в разі настання значних змін в обставинах, якими сторони керувалися в процесі укладення договору ДПП. Крім того, Закон про концесію встановлює для сторін заборону на внесення змін до будь-яких положень договору концесії, які були зазначено в пропозиції та стали підставою для оголошення учасника конкурсу його переможцем.

²⁴⁹ За винятком інформації, визначеної заявником як конфіденційна чи таємна відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

²⁵⁰ Методичні рекомендації щодо ДПП, фаза 4.

²⁵¹ Ці робочі групи складаються з 20–30 осіб.

²⁵² Закон про концесію та Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.2011 р. №384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» (зі змінами).

²⁵³ В тому числі, згідно з процедурою використання кредиторами права на втручання в разі укладення прямого договору про реалізацію проєкту ДПП/концесії.

445. **Те саме законодавство зобов'язує органи влади інформувати Мінекономіки про внесення змін до договору ДПП/концесії протягом року після внесення таких змін.**²⁵⁴

Утім, відсутні вимоги щодо подання запитів чи звернень щодо затвердження змін, які пропонується внести до відповідних договорів, з боку Мінекономіки та Мінфіну до підписання відповідних додаткових угод. Закон про концесію додатково містить вимогу про оприлюднення змін, унесених до договору концесії, протягом п'яти днів з дати їх внесення до електронної торгової системи.²⁵⁵

Функція УДІ 7. Надання послуг

УДІ ДПП-20. Контроль, моніторинг і звітування: фінансові показники та показники надання послуг

446. **У 2020 році Мінекономіки запровадило комплексний порядок подання річної звітності про операційну реалізацію договорів ДПП/концесії державними партнерами (концесієдавцями).** Цей порядок, розробка якого підтримувалася Світовим банком, передбачає подання детальних звітів про виконання договорів ДПП/концесії з зазначенням усіх фактичних результатів діяльності.²⁵⁶ Перші звіти, подані в цьому порядку, продемонстрували потребу в зміцненні концептуального та практичного

розуміння шляхів складення таких звітів. У своєму підході до подання інформації ці звіти надто загальні та формальні. Це робить інформацію, яка не включає в себе ні показників надання послуг, ні оцінки ризиків органів влади, не надто корисною для розуміння операційної діяльності ДПП.

Функція УДІ 8. Оцінка

УДІ ДПП-22. Сфера застосування і характер зовнішнього аудиту та оцінки за результатами і подальші дії

447. **Закон про ДПП та Закон про концесії передбачають виконання ретроспективного аналізу всіх договорів ДПП/концесії незалежно від їх вартості.** Водночас, такі аналізи досі не проводилися з огляду на недостатню спроможність у сфері ДПП в Україні. Методичні рекомендації або керівництва щодо проведення ретроспективних аналізів відсутні.

448. **Рахункова палата України досі не проводила аудитів проєктів ДПП.** Причиною цього є відсутність проєктів, що фінансуються безпосередньо з державного бюджету. У разі прийняття проєкту закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України, в законодавстві буде передбачено можливість прийняття довгострокових бюджетних зобов'язань за договорами ДПП. Завдяки цьому майбутні проєкти ДПП, ймовірно, ввійдуть до сфери відання РПУ.

²⁵⁴ У випадку внесення змін до договору ДПП/концесії протягом звітного періоду державний партнер/концесієдавець зобов'язаний надати Мінекономіки завірені копії додаткових угод про такі зміни разом з річним звітом (Наказ Мінекономіки «Про затвердження Порядку подання державними партнерами (концесієдавцями) щорічного звіту про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійного договору» від 26.05.2020 року №986).

²⁵⁵ На цей час Електронна торгова система не введена в експлуатацію. Електронна торгова система — це система електронних закупівель, що має бути розроблена для організації електронних закупівель для укладення концесійних договорів відповідно до Закону про концесію (цей термін визначено в Законі про концесію). ЕТС — не те саме, що загальна система електронних закупівель ProZorro.

²⁵⁶ Наказ Мінекономіки від 26.05.2020 р. №986 «Про затвердження Порядку подання державними партнерами (концесієдавцями) щорічного звіту про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства, у тому числі концесійного договору».

5.5 Рекомендації стосовно ДПП

1. Усі державні інвестиційні проекти, включаючи ДПП, мають проходити оцінку на предмет базової потреби в них та цінність для країни, перш ніж буде ухвалене рішення про форму фінансування.
2. Мінекономіки має вирішити, яку функцію воно бажає зберегти за собою для уникнення нинішнього конфлікту інтересів: промоутера чи органу регулювання.
3. Мінфін має розробляти нормативно-правові акти, розвивати передову практику та спроможності з оцінювання фінансових ризиків, зумовлених договорами ДПП на попередньому етапі (*ex-ante*), здійснювати моніторинг, звітування та розкриття інформації після завершення проекту (*ex-post*).
4. Мінекономіки має посилити регулювання питань внесення змін до договорів ДПП/ концесії, передбачивши погодження пропонуваніх змін до договорів ДПП/концесії Мінекономіки та Мінфіном, а також поширити вимогу Закону про концесію, що передбачає публікацію змін, на всі договори ДПП протягом 5 днів після внесення змін до договорів про неконцесійні проекти ДПП.
5. У разі внесення до Бюджетного кодексу змін, що дозволять взяття багаторічних зобов'язань, Мінекономіки має сформулювати невеликий портфель пілотних проектів на основі принципу «платить уряд», щоб випробувати їх на ринку серед інвесторів і кредиторів, та засвоїти критично важливі уроки, пов'язані з їх підготовкою та здійсненням закупівель за ними.
6. Прозорість процесу розробки та оцінки ДПП необхідно значно розширити, зберігши можливість визначення як «конфіденційної» лише для чутливої комерційної інформації претендентів.
7. Необхідно розробити послідовну та узгоджену стратегію використання приватних фінансів у наданні публічних послуг (ДПП згідно з найширшим визначенням).



ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

6.1. Державні інвестиції та інституційне картування в Україні

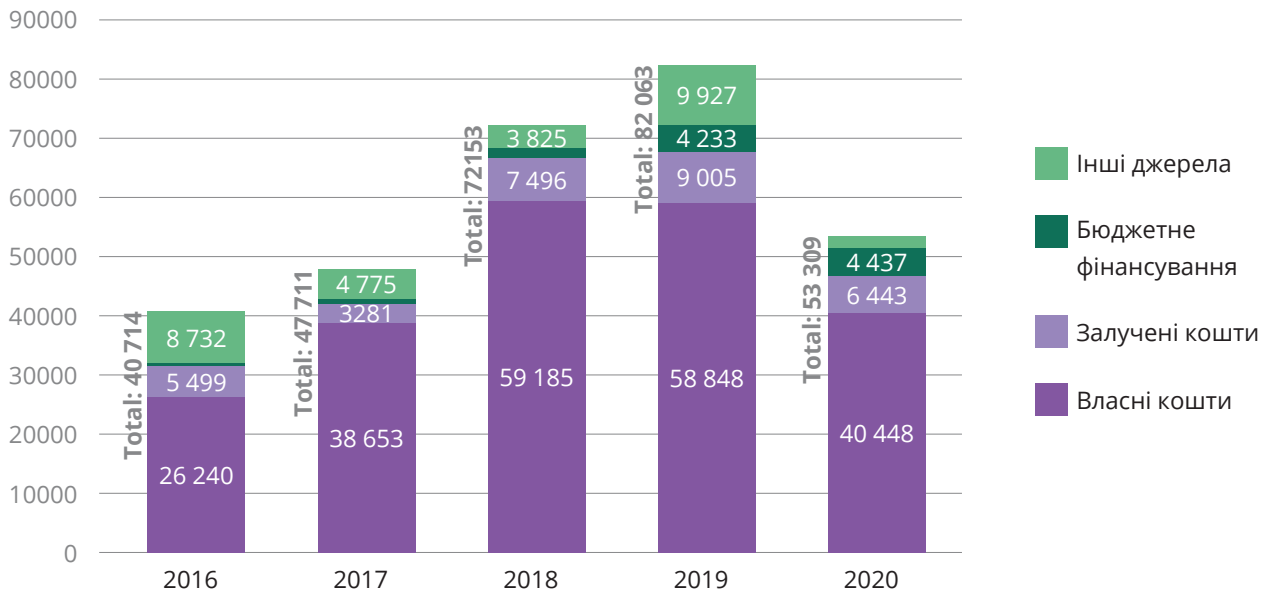
Державні інвестиції, які здійснюють ДП

449. **Державні підприємства (ДП) домінують в інфраструктурних галузях України; традиційно вони здійснюють значні капітальні вкладення в розвиток інфраструктури загального користування.** ДП, що працюють як природні монополії, зазвичай діють у галузях енергетики та транспорту, але вони присутні й у інших галузях економіки. ДП, частки ринку яких перевищують 50%, було виявлено у щонайменше 15 з 28 підгалузей і ринків, на яких вони працюють.²⁵⁷

450. **Капітальні вкладення, що здійснюються ДП, зростали до 2019 року й сягнули 82 млрд грн, або 2% ВВП, причому найбільшими джерелами їх фінансування були власні кошти ДП та кредитні лінії.** ДП здійснюють інвестиції у ключові інфраструктурні проекти зі створення енергомереж, будівництва залізниць, морських портів і оборонних систем. Як показано на **Рисунку 6**, найбільшим джерелом фінансування капітальних вкладень є власні кошти ДП, тобто накопичені ними прибутки, коштом яких фінансується від 64% до 82% всіх капітальних вкладень. Другим за значущістю джерелом фінансування є запозичення: кредити комерційних банків, розміщення цінних паперів на ринку, кошти МФО, за рахунок яких фінансується від 7% до 15% всіх капіталовкладень. Частка фінансування таких капітальних вкладень з державного бюджету залишається незначною: близько 1–2% у 2016–2018 роках зі зростанням до 8% у 2020 році.

²⁵⁷ WB (2019) Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine.

Рисунок 6. Капітальні вкладення ДП в розрізі джерел фінансування, млн грн

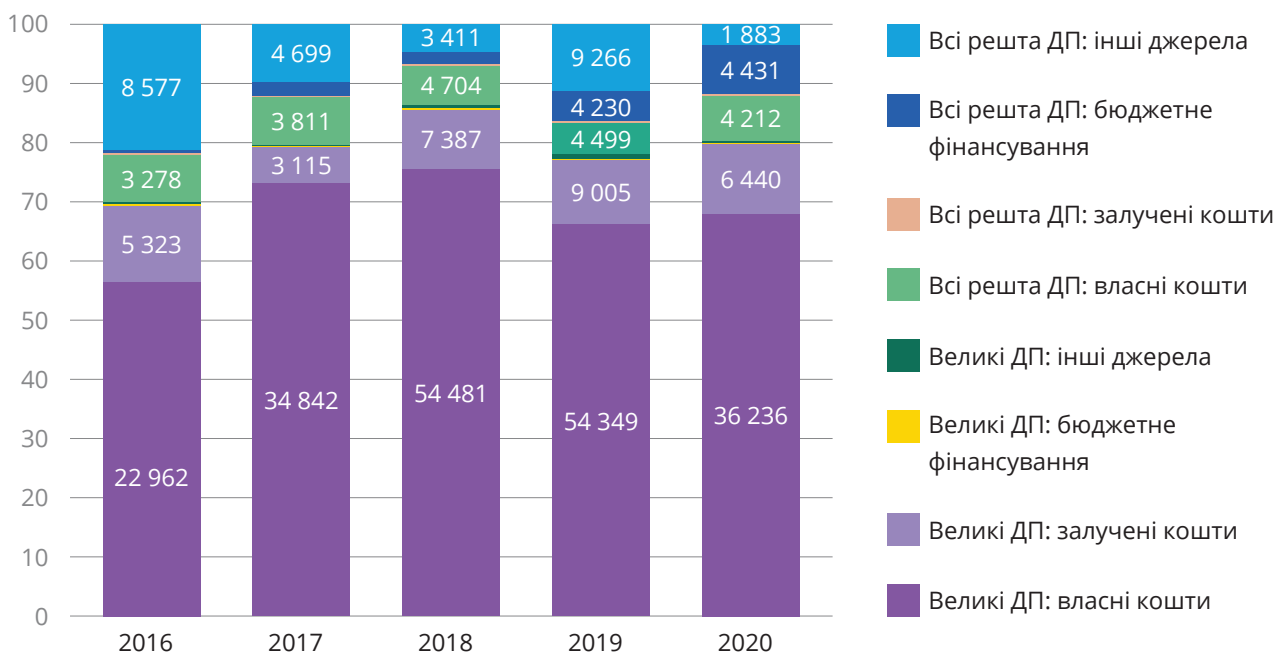


Джерело: Держказначейство, розрахунки працівників Світового банку

451. **Здійснюючи капітальні вкладення, великі ДП не орієнтуються на фінансування з державного бюджету.** Якщо проаналізувати розмір ДП, то природні монополії та ДП з прибутками понад 50 млн грн фінансують свої капітальні вкладення

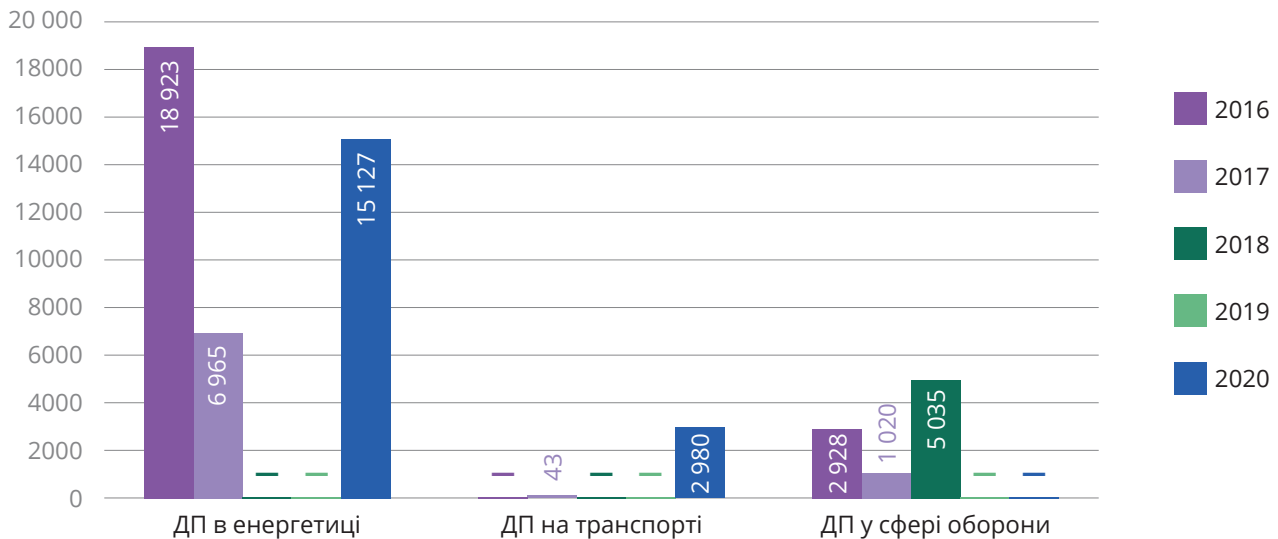
за рахунок накопичених прибутків та запозичень із різних джерел. Менші ДП одержують для здійснення капітальних вкладень кошти з державного бюджету, причому ця тенденція посилюється в період 2019–2020 років (**Рисунок 7**).

Рисунок 7. Капітальні вкладення в розрізі джерел фінансування з розбивкою за розміром ДП, млн грн



Джерело: Держказначейство, розрахунки працівників Світового банку

Рисунок 8. Державні гарантії, надані ДП, в розрізі галузей, млн грн



Джерело: Держказначейство, розрахунки працівників Світового банку

452. **Інвестиційний потенціал ДП великою мірою залежить від суми прибутків, які вони здатні акумулювати, причому основою належної розробки та реалізації інвестиційних планів є формування збалансованої та передбачуваної дивідендної політики.** ДП в Україні мають складні та неформалізовані взаємини з державним бюджетом, що підриває ефективність діяльності державних компаній. В умовах низького фіскального тиску ДП працюють в умовах слабшої підзвітності за свою фінансову неефективність, однак у часи напруженої фіскальної ситуації від них зазвичай вимагається перераховувати до бюджету більше прибутків. Такий підхід позначається на спроможності ДП планувати свої інвестиції в належний спосіб і забезпечувати виконання своїх інвестиційних зобов'язань, що веде до втрати продуктивності.

453. **Другим за своєю значущістю джерелом коштів для здійснення капітальних вкладень ДП є залучені кошти, якими у 2016–2020 роках було профінансовано від 7% до 15% капітальних вкладень, причому деякі з цих позик було надано під гарантії Уряду.** ДП залучають кошти у вітчизняних комерційних банків, випускають облігації як на внутрішньому, так і на міжнародному ринках, а також одержують довгострокові позики від МФО: або напряму, або шляхом перекредитування через державний бюджет. Деякі з цих запозичень надаються безпосередньо ДП з урахуванням їхнього власного

кредитного ризику, але подекуди Уряд надає державні гарантії. Протягом 2016–2020 років загальний розмір державних гарантій, наданих ДП та державним банкам, коливався в межах від 5 млрд грн (2019 рік) до 23,8 млрд грн (2020 рік), причому серед одержувачів як внутрішніх, так і зовнішніх гарантій домінували підприємства енергетичної галузі. Водночас лише частина цих державних гарантій спрямовується на здійснення капітальних вкладень. Зокрема, на проекти капітальних вкладень ДП, гарантовані державою у 2020 році, припадало лише 7,9 млрд грн із загального обсягу 18,1 млрд грн (**Рисунок 8**), тоді як 10,2 млрд грн було надано ПАТ «Укренерго» для покриття заборгованості компанії перед постачальниками.

6.2. Оцінювання державних підприємств

Вступне слово та поточна ситуація

454. **ДП освоюють велику частку капітальних вкладень державного сектору України: близько 30% у 2018–2019 роках і 24% у 2020 році.** ДП зазвичай були другим за розміром джерелом капітальних видатків державного сектору, на яке

у 2018 та 2019 роках припадало близько третини від загального обсягу, але ця тенденція у 2020 році змінилась на протилежну, коли капітальні видатки центрального уряду зросли до 31,9% загального обсягу, а видатки ДП — впали до 24,0%. Цю масштабну зміну, найімовірніше, спричинили наслідки заходів, спрямованих на подолання пандемії COVID-19, і початок реалізації проєкту «Велике будівництво»:²⁵⁸ кошти на їх реалізацію виділялися у 2020 році саме з державного бюджету.

455. ДП фінансують свої капітальні вкладення по-різному: з власних коштів, за рахунок запозичень і, дещо меншою мірою, з державного бюджету. Бюджетне фінансування капітальних видатків, що здійснюються ДП, історично мало низький рівень — близько 1–2% у 2016–2018 роках, але зросло у 2020 році до 8%. Більшість таких проєктів реалізують середні за розміром ДП, тоді як великі ДП, що є природними монополіями, та ДП з прибутками понад 50 млн гривень користуються переважно своїми власними коштами та запозиченнями. Капітал ДП та їхній нерозподілений прибуток є основними джерелами фінансування капітальних видатків, покриваючи від 64% до 82% всіх потреб у фінансуванні. Другим за значущістю джерелом фінансування є запозичення: кредити комерційних банків, розміщення цінних паперів на ринку, кошти МФО, за рахунок яких фінансується від 7% до 15% всіх капітальних видатків.

456. Залежно від джерела фінансування капітальних вкладень застосовуються різні процедури, встановлені законодавством, і процеси затвердження проєктів. Капітальні видатки, що фінансуються з державного бюджету, затверджуються згідно з вимогами процесу, встановленого для відібраних державних інвестиційних проєктів (SSIP), який було докладно описано у попередніх розділах цього звіту, проте частка такого фінансування незначна. На додачу до SSIP ДП можуть одержувати фінансування шляхом

безпосереднього надання коштів із державного бюджету за різними бюджетними програмами, обходячи тим самим процес SSIP. Капітальні видатки, що фінансуються з власних і запозичених коштів ДП, підпадають під вимоги інших законодавчих актів і процедур затвердження, в тому числі під окремий комплекс вимог до фінансування з боку МФО²⁵⁹ та запозичення коштів під державні гарантії.²⁶⁰ Розмаїття цих підходів відповідає конкретним вимогам джерел фінансування та спирається на стійкий процес затвердження. Усі ці процеси буде описано в цій главі. Важливо зазначити, що всі капітальні видатки, що їх здійснюють ДП (як за власні кошти, так і за рахунок запозичень), підпадають під вимоги законодавства про публічні закупівлі, яке встановлює послідовну концептуальну основу для здійснення закупівлі товарів і послуг у процесі реалізації проєктів, крім як для проєктів, що фінансуються МФО, для яких передбачено окремий комплекс вимог.

Методологічний підхід

457. Для оцінювання практики здійснення капітальних вкладень ДП у цьому звіті застосовується показник 5С концептуальної основи РІМА МВФ поряд з показниками методології 2015 року Світового банку. Показник 5С уможливорює широке оцінювання структури управління державними підприємствами у формі одного питання: «Чи здійснює уряд нагляд за інвестиційними планами державних корпорацій та моніторинг їхньої фінансової діяльності?» Для відповіді на це питання в оцінюванні розглядаються інвестиційні плани ДП та їх реалізація в розрізі всіх джерел фінансування, включаючи як бюджетне фінансування, так і фінансування за рахунок позик і власних коштів ДП. Узагальнену відповідь на поставлене питання викладено в **Таблиці 27**.

²⁵⁸ «Велике будівництво» — це загальнодержавний проєкт, ініційований Президентом Володимиром Зеленським восени 2019 року, головною метою якого є розбудова та реконструкція соціальної та транспортної інфраструктури по всій території України.

²⁵⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 р. №70 «Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проєктів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями».

²⁶⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 р. №835 «Про затвердження Порядку відбору інвестиційних проєктів, для реалізації яких надається державна підтримка» та Постанова Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 р. №809 «Про затвердження Порядку погодження залучення державними підприємствами, у тому числі господарськими товариствами (крім банків), у статутному капіталі яких 50% та більше відсотків акцій (часток) належать державі, кредитів (позик), надання гарантії або поруки за такими зобов'язаннями».

Показник / параметр	Короткий опис
УДІ-ДП. Нагляд з боку центрального уряду за інвестиційними планами та фінансовими результатами державних підприємств (ДП)	Законодавча база для здійснення Урядом розгляду та затвердження фінансових планів ДП, які включають у себе плани капітальних вкладень, існує. За результатами проведеного оцінювання зроблено висновок про те, що Уряд, у принципі, дотримується встановленої процедури, хоча на практиці дуже невелика кількість ДП включають плани капітальних вкладень до своїх фінансових планів. Унаслідок цього Уряд не має можливості розглядати та затверджувати всю сукупність інвестиційних планів ДП, що фінансуються з усіх джерел: із державного бюджету, за рахунок власних коштів або запозичень. Уряд не складає та не оприлюднює зведений звіт про діяльність ДП. Застосування цієї практики припинилося з публікацією останнього звіту за 2018 рік. Водночас, Мінекономіки щороку оприлюднює консолідовану інформацію про плани капітальних вкладень ДП. Інформація, що оприлюднюється, охоплює всі джерела фінансування капітальних вкладень ДП, в тому числі державний бюджет, власні кошти та запозичення.

458. Ця глава, що деталізує подані вище результати аналізу, спирається на підхід, аналогічний основній оцінці, і передбачає розгляд різних аспектів здійснення капітальних вкладень за рахунок державного бюджету та специфіки здійснення ДП капітальних вкладень без використання коштів державного бюджету. Тут проаналізовано законодавчу базу розроблення фінансових та інвестиційних планів ДП та шляхи її практичного застосування; ефективність інституційної структури із зазначенням завдань і обов'язків різних відомств і керівництва ДП; реалізацію та моніторинг інвестиційних проєктів; оцінка (аналіз) проєктів і здійснення центральним урядом нагляду за фінансовими результатами діяльності ДП. Аналіз розглядає схожість і відмінність цих показників, спостерігаючи за тим, як ДП управляють інвестиційними проєктами незалежно від джерела фінансування.

Нормативно-правова база

459. Законодавча база, що регулює здійснення капітальних вкладень ДП, залежить від джерела фінансування. Основним актом законодавства, що регулює здійснення інвестицій із державного бюджету, є Закон України «Про інвестиційну діяльність»,²⁶¹ Постанова №835²⁶² «Про затвердження Порядку відбору інвестиційних проєктів, для реалізації яких надається державна підтримка» та Постанова №571²⁶³, що визначає керівні вимоги для всіх державних інвестиційних проєктів включно з порядком їх оцінки та відбору. Крім того, ДП дотримуються вимог свого галузевого законодавства, яке визначає стратегічні пріоритети розвитку галузей та являє собою основу для всіх проєктів капітальних вкладень незалежно від джерела фінансування та окреслює можливі джерела фінансування. Наприклад, ДП енергетичної галузі керуються Законом України «Про ринок електричної енергії»²⁶⁴ як основним документом, що визначає стратегічні напрямки розвитку.

²⁶¹ Закон України «Про інвестиційну діяльність» (1991 р.) зі змінами та доповненнями.

²⁶² Постанова Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 р. №835 «Про затвердження Порядку відбору інвестиційних проєктів, для реалізації яких надається державна підтримка».

²⁶³ Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 р. №571 «Деякі питання управління державними інвестиціями».

²⁶⁴ Закон України «Про ринок електричної енергії» (2017 р.) зі змінами та доповненнями.

460. **Державні інвестиції в межах системи, запровадженої для SSIP Постановою №571, здійснюються відповідно до надійної практики, але цього не можна стверджувати про капітальні вкладення, які ДП здійснюють у межах ширших бюджетних програм.** Поточне оцінювання підтвердило, що державні інвестиційні проекти, які фінансуються з державного бюджету в порядку, встановленому Постановою №571, регулюються жорсткими процедурами та нормами, запровадженими для SSIP, і жодних винятків у цьому процесі виявлено не було. Проте оцінювання не підтвердило, що ситуація виглядає так само для проектів капітальних вкладень, що здійснюються ДП та фінансуються в межах бюджетних програм.

461. **Для здійснення капітальних вкладень, що фінансуються за рахунок залучених коштів, ДП зобов'язані дотримуватись вимог спеціального законодавства залежно від джерела коштів.** Якщо ДП має намір запозичити кошти, воно має виконувати вимоги 1) Постанови №70 для фінансування з боку МФО; 2) Постанови №835 для одержання кредитування із державного бюджету чи кредитів від інших кредиторів (крім МФО) або під державні гарантії; чи 3) Постанови №809 для одержання державних гарантії.²⁶⁵

462. **Капітальні вкладення, що здійснюються ДП за власні кошти, мають відповідати вимогам Наказу №205 про фінансові плани ДП.**²⁶⁶ Наказ №205 докладно визначає процес фінансового планування, встановлення пріоритетності видатків і порядок затвердження, зокрема інвестиційних планів. Крім того, Наказ №205 подає форму фінансового плану, але не містить зразка інвестиційного плану. Якщо ДП ухвалює рішення про використання власних коштів (тобто накопичених прибутків) для фінансування капітальних вкладень, воно має бути відображене у фінансовому плані та затверджене в установленому порядку. Порядок затвердження фінансових планів є чітким і виглядає так:

- * На підставі середньострокової галузевої стратегії та власного інвестиційного плану ДП (за наявності) вище керівництво складає річний фінансовий (та інвестиційний) план із детальним переліком проектів, що фінансуватимуться, із зазначенням пропонуваного джерела фінансування.
- * Якщо в ДП утворено Наглядову раду і в його статуті є відповідне положення, фінансовий (та інвестиційний) план має бути затверджений Наглядовою радою.²⁶⁷
- * Проект річного фінансового (та інвестиційного) плану подається на затвердження до відповідного відомства чи міністерства до 1 червня року, що передує плановому.
- * Відповідні відомства збирають і подають консолідовані показники фінансових планів ДП до Мінфіну до 15 липня для врахування під час підготовки державного бюджету.
- * Остаточне затвердження фінансових (та інвестиційних) планів має бути здійснене відповідними відомствами та міністерствами до 1 вересня року, що передує плановому, за винятком ДП, діяльність яких регулює Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: плани цих ДП мають бути затверджені до 31 грудня.
- * Після затвердження МВА/відомства подають консолідовані дані фінансових (та інвестиційних) планів ДП до Мінекономіки, Мінфіну та Державної податкової служби.

463. **У випадку великих ДП (природних монополій і підприємств з прибутком понад 50 млн грн на рік) процедура виглядає інакше, оскільки їхні фінансові (та інвестиційні) плани підлягають затвердженню Кабінетом Міністрів України.** Усі вищезгадані процедури додатково застосовуються до відповідних відомств і міністерств: Мінфін та Мінекономіки затверджують

²⁶⁵ У разі залучення позик під державні гарантії згідно з Постановою №835 або Постановою №70 з наданням державних гарантії Мінфіном для ухвалення рішення про надання гарантії застосовуються також положення Постанови №809.

²⁶⁶ Наказ Мінекономрозвитку від 02.03.2015 р. №205 «Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки».

²⁶⁷ Утворення Наглядових рад є обов'язковим лише для деяких видів ДП, що відповідають критеріям, визначеним Урядом України (Постановою Кабінету Міністрів України №142 «Деякі питання управління державними унітарними підприємствами та господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі»). Навіть для тих ДП, фінансові плани яких підлягають затвердженню Наглядовою радою, відповідна практика обмежується тими підприємствами, які включили такий орган до своєї організаційної структури. На практиці цю норму в більшості ДП (крім дев'яти на цей час) не реалізовано, оскільки її реалізація залежить від утворення ради.

їхні плани та подають їх на затвердження до КМУ. Особливу процедуру встановлено для АТ «Укрзалізниця»: її плани мають бути затверджені також Мінінфраструктури. Усі ці міністерства: Мінекономіки, Мінфін та Мінінфраструктури зобов'язані проаналізувати проекти фінансових (та інвестиційних) планів ДП протягом 10 днів і ухвалити рішення про їх схвалення чи відхилення. Після ухвалення ними рішення КМУ ухвалює рішення про затвердження фінансового (інвестиційного) плану. Після затвердження КМУ відповідне відомство чи ДП подає затверджений фінансовий (інвестиційний) план до Мінекономіки, Мінфіну та Державної податкової служби. Відповідальні органи та строки виконання цього процесу узагальнено в **Таблиці 28**.

464. **Капітальні вкладення, що здійснюються з використанням залучених коштів, затверджуються в порядку, передбаченому для фінансових планів згідно з Наказом №205, з урахуванням додаткових вимог МФО.** Додатково до описаних вище процедур ДП повинні виконувати вимоги Постанови №809,²⁶⁸ якщо вони планують залучити середньострокові чи довгострокові позики або розмістити облігації (з державними гарантіями або без них), Постанови №70,²⁶⁹ якщо вони планують залучити фінансування МФО, або Постанови №835, якщо вони планують одержати позики з державного бюджету, компенсацію процентних ставок чи державні гарантії. У тих випадках, коли ДП планують залучати фінансування згідно з Постановою №809 або №70, вони мають

Таблиця 28. Огляд відповідальних органів і строків затвердження фінансових та інвестиційних планів великих ДП

Тип ДП	Фінансовий план затверджує	Строки затвердження
Природні монополії, прибуток яких перевищує 50 млн грн на рік	Мінекономіки та Мінфін	1 липня
Підпорядковані безпосередньо КМУ	Мінекономіки	1 червня
Природні монополії електроенергетичної галузі з очікуваними прибутками понад 50 млн грн на рік, діяльність яких регулює Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг	Мінекономіки та Мінфін	1 листопада
Підприємства, підпорядковані КМУ, діяльність яких регулює Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг	Мінекономіки	1 листопада
Особливий випадок: АТ «Укрзалізниця»	Мінінфраструктури	1 червня

Джерело: компіляція положень законодавчої бази працівниками Світового банку

²⁶⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 15.06.2011 р. №809 «Про затвердження Порядку погодження залучення державними підприємствами, у тому числі господарськими товариствами (крім банків), у статутному капіталі яких 50% та більше відсотків акцій (часток) належать державі, кредитів (позик), надання гарантій або поруки за такими зобов'язаннями».

²⁶⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 р. №70 «Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями».

Рисунок 9. Процедури здійснення капітальних вкладень ДП, встановлені законодавством



Джерело: інтерв'ю, проведені командою місії Світового банку; авторська презентація

повідомити про це Мінфін заздалегідь і одержати затверджений проєкт на підставі детальної інформації, включаючи проєкт кредитної угоди. Після затвердження проєкту, отримання позики чи розміщення облігацій, ДП подає копію підписаної угоди Мінфіну для подальшої реєстрації. Будь-які зміни до кредитних угод або умов розміщення облігацій підлягають затвердженню Мінфіном. Постанова №835 визначає правила конкурсного відбору інвестиційних проєктів з залученням Мінекономіки та Мінфіну до аналізу економічної ефективності та фінансових ризиків проєкту. Основні шляхи затвердження капітальних вкладень ДП, передбачені законодавством, представлено нижче на **Рисунку 9**.

Інституційні механізми

465. Як і у випадку всіх державних інвестиційних проєктів для капітальних вкладень ДП встановлено багаторівневий інституційний процес затвердження. Функції деяких інституцій дублюються, що призводить до затримок у процесі затвердження та реалізації (про це згадувалося також в оцінці МВФ РІМА 2019 року), а деякі на практиці виконуються непослідовно. Відповідні інституційні обов'язки представлено в **Таблиці 29**.

Таблиця 29. Інституційні обов'язки стосовно капітальних вкладень ДП: центральний уряд

Роль / основні завдання	Примітки
ДП	
* Розроблення річних інвестиційних планів на підставі довгострокових галузевих стратегій (10 років) або власних середньострокових інвестиційних стратегій (3–5 років)	Залежить від галузі та суб'єкта
* Опрацювання фінансових та інвестиційних планів (відповідальні суб'єкти: вище керівництво)	
* Затвердження планів у разі утворення та наявності положень у статуті (відповідальні суб'єкти: наглядові ради)	
* Моніторинг реалізації затверджених проєктів (питання якості та фінансів)	
* Звітування про стан реалізації проєктів перед відповідними відомствами/ міністерствами та Мінекономіки	

Роль / основні завдання	Примітки
Відповідальні відомства/міністерства	
* Розробка та затвердження галузевих стратегій і схвалення середньострокових інвестиційних планів підвідомчих ДП * Визначення пріоритетності та схвалення окремих проєктів капітальних вкладень ДП в межах своїх повноважень * Затвердження річних фінансових планів та інвестиційних планів підвідомчих ДП включно з конкретними проєктами * Надання зауважень, перегляд і коригування фінансових планів та інвестиційних планів ДП в міру потреби для забезпечення подальшого розгляду * Моніторинг реалізації затверджених проєктів та інвестиційних планів підвідомчих ДП (питання якості та фінансів) * Моніторинг фінансових результатів діяльності підвідомчих ДП	Обмежені ресурси для забезпечення своєчасного затвердження фінансових/інвестиційних планів і моніторингу якості впровадження Обмежені ресурси для ініціативного здійснення діяльності з моніторингу та оцінки фінансових результатів діяльності ДП
Галузеві органи регулювання	
* Затвердження інвестиційних планів ДП, що працюють у регульованих галузях (наприклад, у сфері енергетики)	Н/Д
Мінфін	
* Участь у затвердженні фінансових та інвестиційних планів ДП: річних планів та конкретних проєктів * Оцінювання фіскальних наслідків реалізації пропонованих ДП інвестиційних проєктів * Затвердження проєктів капітальних вкладень ДП, що передбачають фінансування з державного бюджету, залучення коштів та/або надання державних гарантій * Моніторинг реалізації затверджених проєктів усіх ДП (лише фінансові аспекти) * Загальне оцінювання фіскальних ризиків, пов'язаних із діяльністю ДП * Ідентифікація та оцінювання ризиків за проєктами, що виконуються згідно з Постановою №835	Обмеженість зв'язків з відповідальними відомствами/міністерствами, яким підпорядковані ДП, під час щорічної оцінки
Мінекономіки	
* Участь у затвердженні проєктів капітальних вкладень підвідомчих ДП * Моніторинг реалізації затверджених проєктів усіх ДП (лише фінансові аспекти) * Підготовка та публікація узагальнених річних результатів реалізації фінансових та інвестиційних планів ДП * Збирання та публікація даних про фінансові результати діяльності ДП на публічному вебпорталі (ProZvit) * Оцінка економічної ефективності проєктів відповідно до Постанови №835 * Проведення незалежного рецензування оцінки проєктів згідно з Постановою №571	Недостатня спроможність та обмежені ресурси для ініціативного здійснення діяльності з моніторингу та оцінки фінансових результатів діяльності ДП Не складає узагальненого звіту про діяльність ДП (останній такий звіт датований 2018 роком).

Роль / основні завдання	Примітки
Кабінет Міністрів України	
* Затвердження фінансових та інвестиційних планів підвідомчих ДП, а також ДП, що працюють у регульованих чи монопольних галузях і мають прибутки понад 50 млн грн	Н/Д
Держаудитслужба	
* Оцінка ефективності, законності, адресності та ефективності використання бюджетних коштів з метою економії коштів державного бюджету	Н/Д
Рахункова палата України	
* Проведення аудиту використання коштів державного бюджету ДП (сюди входять інвестиційні проекти, що фінансуються з державного бюджету або за рахунок коштів МФО)	Н/Д
* Проведення аудиту закупівель, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету	
Антимонопольний комітет України	
* Ухвалення рішень про можливість надання державної допомоги (зокрема, у формі державних гарантій) і оформлення відповідних висновків	Н/Д

Джерело: інтерв'ю, проведені командою місії Світового банку; авторська презентація

466. **Дублювання функцій та обмежені спроможності належать до основних чинників, що стримують моніторинг капітальних вкладень, які здійснюють ДП, та нагляд за їхньою фінансовою діяльністю, в тому числі за реалізацією інвестиційних планів.** Чинним законодавством чітко врегульовано порядок розроблення проектів капітальних вкладень, їх опрацювання та затвердження із застосуванням різних процедур, хоч і надто складних. Єдиним винятком, який було згадано вище та розглянуто в розділі з рекомендаціями, є капітальні вкладення, які ДП здійснюють за спеціальними бюджетними програмами.

ДП: оцінювання за обов'язковими функціями УДІ

467. **Представлена нижче оцінка процесів і процедур здійснення капітальних вкладень ДП відповідає структурі основного оцінювання.** Для забезпечення певної можливості порівняння з іншими параметрами УДІ, про які йде мова в цьому звіті, оцінювання організоване навколо восьми «обов'язкових» функцій концептуальної основи УДІ Світового банку, а не на більш глибокому рівні 23 показників УДІ.²⁷⁰

²⁷⁰ Слід пам'ятати, що показники УДІ вже об'єднано за вісьмома обов'язковими функціями, які первісно було запропоновано в публікації Policy Research Working Paper 5397, A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management, Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska, Jim Brumby. WB. August 2010.

Обов'язкова функція УДІ	Належне поводження у сфері державної політики ²⁷¹	Об'єкт аналізу
1. Настанови щодо інвестування	ДП регульованих галузей: розглядати у межах галузевого планування та стратегії. Обґрунтовувати потребу в державній підтримці, якщо вона використовується Нерегульовані ДП — власні кошти: ДП розробляють власну стратегію та настанови Нерегульовані ДП — бюджетні кошти або державні гарантії: розглядати у межах галузових стратегій. Обґрунтовувати бюджетне фінансування/субсидії/гарантії.	Основа планування інвестиційних проєктів ДП, прив'язка до галузових стратегій, середньо- та довгострокових планів, використання таких стратегій і планів як орієнтиру для розроблення та скринінгу проєктів.

Функція УДІ 1. Настанови та скринінг

468. **Українські ДП дотримуються чинних галузових стратегій та розробляють свої власні середньо- та довгострокові стратегічні плани здійснення капітальних вкладень.** Галузеві стратегії розробляють і затверджують відповідні галузеві міністерства. Такі стратегії мають усі основні галузі; їх прикладами можуть служити Енергетична стратегія України на період до 2035 року; 10-річний план розвитку електричних мереж і Національна транспортна стратегія на період до 2030 року.

469. **Усі галузеві ДП розробляють свої середньо- та довгострокові стратегічні плани розвитку на основі відповідних галузових стратегій.** Кожне ДП зобов'язане розробляти середньострокові та довгострокові стратегічні плани розвитку та подавати їх на затвердження у відповідальне відомство або відповідне галузеве міністерство. Такі плани мають ґрунтуватись на галузових стратегіях й можуть оновлюватись щорічно на козній основі. Уряд розробив відповідні методичні рекомендації,²⁷² покликані допомогти ДП в розробленні ними своїх стратегічних планів розвитку. Ці плани повинні містити загальну інформацію про ДП, поточний аналіз їхньої операційної діяльності, стратегічну місію та

завдання, очікувані результати та висновки. Для розгляду поточної діяльності та планів діяльності ДП рекомендується застосовувати SWOT-аналіз. Ці рекомендації, не будучи обов'язковими, є для ДП корисним інструментом, яким вони можуть керуватись під час розробки комплексного багаторічного документа зі стратегічного планування.

470. **ДП розробляють річні фінансові плани, до складу яких входять інвестиційні плани, на підставі галузових стратегій і своїх власних середньо- і довгострокових стратегічних планів розвитку.** Такі річні плани повинні мати безпосередній зв'язок з інвестиційними планами (вони розраховані зазвичай на 3–5 років). Під час оцінки, однак, не вдалося знайти публікацій таких середньострокових інвестиційних планів ДП. З огляду на відсутність у законодавстві вимоги про здійснення такої публікації, ДП утримуються від оприлюднення такої інформації.

471. **У цілому, можна зробити висновок про те, що існуюча в Україні система керівних принципів інвестиційної діяльності ДП та попереднього відбору в Україні побудована належним чином.** Усі ДП (як регульовані, так і нерегульовані) повинні дотримуватись своїх галузових стратегій, розробляти свої власні середньострокові та довгострокові плани

²⁷¹ World Bank (2021): Assessing Public Investment Management Functions and Institutional Arrangements for State-Owned Enterprises. A Diagnostic Framework.

²⁷² Міністерство економічного розвитку та торгівлі України, Наказ від 14 серпня 2013 року №971 (Методичні рекомендації).

стратегічного розвитку, що затверджуються самим підприємством, галузевими органами регулювання (в регульованих галузях), а потім відповідальними відомствами чи галузевими міністерствами. Потенційні інвестиційні проекти, включені до цих середньострокових і довгострокових планів стратегічного розвитку, проходять попередній скринінг і визначення пріоритетів на всіх рівнях процесу, а також готові до обґрунтування та перетворення на детальні інвестиційні плани. Розумний зв'язок між галузевими завданнями високого рівня та інвестиційними планами суб'єктів господарювання, як здається, існує.

Функції УДІ 2 та 3. Оцінка та незалежний аналіз проектів

472. **Процедури оцінки проектів змінюються залежно від джерел фінансування.** Фінансові та інвестиційні плани, складені ДП (див. вище в розділі «Нормативно-правова база»), повинні містити інформацію про джерело фінансування. Проекти капітальних вкладень, що реалізуються за власні або залучені кошти, вносяться до фінансового та інвестиційного плану за погодженням і зі згоди відповідного відомства/галузевого міністерства. Оцінка проекту зазвичай охоплює основні

параметри пропонуваніх інвестицій: термін окупності, чисту приведену вартість, внутрішню норму дохідності та інші показники. Таку оцінку ДП проводить самостійно чи з залученням у разі потреби зовнішніх консультантів.

473. **Якщо ДП планує залучити для проекту капітальних вкладень бюджетне фінансування, воно має дотримуватись процедур, установлених для державних інвестиційних проектів Постановою №571 або Постановою №835.** Постанова №571 передбачає розробку концептуальної записки проекту та проектної пропозиції. У таких випадках галузеве міністерство відіграє важливу роль у проходженні концептуальною запискою проекту процесу затвердження, який завершується відбором на засіданні Міжвідомчої комісії. Цю процедуру докладніше описано у **главі 3** цього звіту (УДІ 1–6, 16–23). ДП можуть також одержувати бюджетне фінансування на реалізацію державних інвестиційних проектів, подаючи заявки на державну допомогу відповідно до Постанови №835. Для одержання цих коштів ДП мають розробити проектну пропозицію, подібну до пропозицій, передбачених Постановою №571, але для неї немає потреби в проведенні аналізу співвідношення витрат і вигід або аналізу ефективності витрат.²⁷³

Обов'язкова функція УДІ: Функції УДІ 2 та 3. Оцінка та незалежний аналіз проектів

Обов'язкова функція УДІ	Належне поводження у сфері державної політики	Об'єкт аналізу
2. Оцінка проекту	Усі ДП — власні кошти: проводити фінансовий аналіз і аналіз ризиків. Щодо великих екологічних чи соціальних ризиків або «мегапроектів» можуть застосовуватись додаткові вимоги Усі ДП — бюджетні кошти або державні гарантії: проводити повний комплексний аналіз.	Як здійснюється оцінка та аналіз проектів капітальних вкладень ДП
3. Незалежний аналіз оцінки	Визначені ДП: дотримуватись усталених на ринку вимог щодо розкриття інформації, які застосовуються до визначених суб'єктів. Усі ДП: усі «мегапроекти» мають затверджуватись галузевими міністерствами, Мінфіном, Мінекономіки, а в ідеалі — також агентствами з незалежними експертами.	Чи проходять капітальні вкладення ДП незалежний розгляд, а якщо так, то в який спосіб

²⁷³ Наказ Мінекономрозвитку від 19.06.2012 р. №724 «Про затвердження форми проектної (інвестиційної) пропозиції, на основі якої готується інвестиційний проект, для розроблення якого може надаватися державна підтримка, Порядку розроблення та форми інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка».

474. Для державних інвестицій, що фінансуються з державного бюджету, за рахунок власних коштів ДП та позик, наданих під державні гарантії, обов'язковим є незалежна експертиза оцінки. Така незалежна експертиза передбачена Постановою №571, Постановою №835 та Законом «Про інвестиційну діяльність».²⁷⁴ У главі 3 Постанови №571 згадується обов'язкова державна експертиза, що проводиться під наглядом МВА, яке може утворити для її проведення спеціальну комісію. Члени такої комісії мають бути незалежними по відношенню до проєкту, який вони розглядають. Висновки, зроблені комісією, беруться МВА за основу для висновку про готовність проєкту та рекомендацій щодо подальших кроків. Постанова №835 і Закон «Про інвестиційну діяльність» теж передбачають проведення МВА державної експертизи, яка за формою та методикою подібна до експертизи, передбаченої Постановою №571.²⁷⁵ Під час оцінки не було виявлено жодних законодавчих вимог щодо незалежної експертизи проєктів капітальних вкладень, що реалізуються за рахунок фінансування, залученого без державних гарантій.

Функція УДІ 4. Відбір проєктів та бюджетний процес

475. Під час оцінки було з'ясовано, що на практиці деякі ДП не подають інвестиційних планів у межах процесу фінансового планування, представленого на Рисунку 10 (про що йшлося вище в розділі «Нормативно-правова база»). Попри законодавчу вимогу про подання інвестиційного плану разом з фінансовим планом, не всі ДП подають ого до Уряду на затвердження та моніторинг. За спостереженнями Мінекономіки, яке розглядає всі фінансові плани ДП, близько половини поданих до міністерства фінансових планів не містять інвестиційного плану. Для інвестиційних планів не затверджено форми-шаблону, тому кожне ДП складає такий план на підставі власного розуміння та спроможностей. Унаслідок цього деякі інвестиційні плани мають загальний характер і містять лише базову інформацію про планові інвестиції, тоді як інші містять повні специфікації за кожним інвестиційним проєктом із детальними розрахунками та прогнозами. Таке різноманіття створює певні труднощі для тих, хто має ці плани затверджувати, та стає однією з причин затримок у затвердженні планів.

Обов'язкова функція УДІ: Функція УДІ 4. Відбір проєктів та бюджетний процес

Обов'язкова функція УДІ	Належне поводження у сфері державної політики	Об'єкт аналізу
4. Відбір проєктів та бюджетний процес	ДП регульованих галузей: вимагати затвердження Наглядовою радою ДП, галузевим органом регулювання та урядом Нерегульовані ДП — власні кошти: вимагати затвердження Наглядовою радою ДП Нерегульовані ДП — бюджетні кошти або державні гарантії: вимагати затвердження Наглядовою радою ДП та урядом	Які процеси затвердження капітальних вкладень ДП та їх відбору запроваджено залежно від джерела фінансування Як враховується необхідність реалізації проєктів протягом кількох років Доступ до інформації про бюджет капітальних вкладень

²⁷⁴ Стаття 15.

²⁷⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 №701 «Про затвердження Порядку проведення державної експертизи інвестиційних проєктів».

Рисунок 10. Схема процесу затвердження фінансових та інвестиційних планів ДП



Джерело: авторська ілюстрація чинного законодавства

476. Затвердження фінансових (та інвестиційних) планів має відбутися до вересня планового року, але іноді відбувається пізніше, що заважає реалізації поточних і планованих інвестиційних проєктів. Відповідальне відомство має проаналізувати фінансові плани ДП, які належать до сфери його управління, протягом 10 днів після їх одержання, зіставити їх з попередніми періодами, і схвалити їх чи, в разі потреби, повернути ДП на доопрацювання. Остаточне затвердження фінансових планів відповідальним відомством має бути завершено до 1 вересня (або 31 грудня у випадку підприємств електроенергетики, що працюють на підставі ліцензій, виданих Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг). У випадку затримки затвердження проєкту будь-яким органом під час цього складного процесу ДП не зможуть здійснити свої інвестиції або вчинити інші значущі операції. На практиці такі затримки можуть бути значними: наприклад, за даними Рахункової палати їх тривалість може сягати від кількох днів до 1,4 року.²⁷⁶ Такі затримки у процесі затвердження пов'язані зі значним ризиком затримок у впровадженні, що заважає ДП планувати свої інвестиції та підтримувати свої інвестиційні зобов'язання за поточними проєктами.

477. Наглядові ради ДП формально не відіграють жодної ролі у процесі планування капітальних вкладень, що не відповідає рекомендованій практиці. На Наглядові

ради покладено функції визначення стратегії, здійснення нагляду за показниками діяльності, забезпечення належної оцінки ризиків у ДП, тому вони повинні брати на себе активнішу роль у плануванні капітальних вкладень. На сьогодні роль наглядових рад ДП у процесі не надто добре визначено і обтяжено двома чинниками: 1) в Україні наглядові ради утворили лише дев'ять ДП і 2) наглядові ради ДП залучаються до планування капітальних вкладень лише на дискреційній основі й лише в тих ДП, статутом яких на ДП покладено відповідні повноваження. Наприклад, «Укрзалізниця» затвердила свій інвестиційний план на 2021 рік на рівні вищого керівництва, оскільки раду не було призначено в повному складі, а тому вона не працювала в той період, коли розроблявся інвестиційний план. У нинішніх умовах остаточне рішення щодо всіх капітальних вкладень ДП залишається за Урядом, що не залишає наглядовим радам місця для висловлення своєї думки щодо стратегічних пріоритетів або джерел фінансування інвестицій.

478. Середньо- та довгострокове інвестиційне планування залишається для українських ДП проблемою. Поточний часовий горизонт для виділення державою коштів залишається переважно короткостроковим, оскільки він залежить від річних бюджетних призначень і не гарантує подальше фінансування з року в рік. Процес інвестиційного планування в ДП додатково ускладнюється тим фактом, що Уряд не проводить прогнозованої дивідендної політики:

²⁷⁶ Звіт Рахункової палати про результати аудиту ефективності збирання надходжень від ДП у сфері управління Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (22.06.2021 р.).

розмір дивідендних виплат визначається Урядом щороку законом про державний бюджет. Ці два чинники підривають спроможність ДП здійснювати середньо- та довгострокове планування капітальних вкладень. У тому, що стосується великих капітальних вкладень, здійснення яких триває по декілька років, ДП спираються на довгострокове фінансування з боку МФО та інших кредиторів, вважаючи їх сталими джерелами довгострокового фінансування.

479. **Не встановлено конкретних критеріїв відбору проєктів, що фінансуються за власні кошти ДП або фінансуються з державного бюджету за бюджетними програмами.** Відбір проєктів, що фінансуються якSSIP за Постановою №571, добре врегульовано і налагоджено; цей відбір здійснює Міжвідомча комісія. Відбір проєктів, що фінансуються за ширшими державними бюджетними програмами за Постановою №835 та Наказом №205, здійснюється комісіями, утвореними МВА/ відповідальним відомством. І хоча під час ухвалення рішень у будь-якому випадку враховуються прибутковість, економічні, екологічні та соціальні наслідки, критерії відбору, не встановлено конкретних критеріїв відбору проєктів, що фінансуються власними коштами ДП або за бюджетними програмами (Постанова №835).

480. **Доступ до інформації про капітальні вкладення ДП залишається обмеженим.** На час оцінювання дуже небагато ДП оприлюднили свої інвестиційні плани на рівні суб'єкта господарювання.

Функція УДІ 5. Реалізація проєктів

481. **ДП зберігають за собою повну відповідальність за реалізацію своїх проєктів капітальних вкладень і регулярно звітують перед Урядом про хід їх реалізації.** Звітування про реалізацію проєктів організоване аналогічно до формату документації з планування проєктів. Звіти про хід реалізації проєкту подаються у відповідальні відомства чи галузеві міністерства, які відповідають за моніторинг реалізації затверджених фінансових та інвестиційних планів, щоквартально. Відповідальні відомства чи галузеві міністерства одержують інформацію про якісний і фінансовий хід реалізації проєктів.

482. **Усі капітальні вкладення, що здійснюються ДП як за власні кошти, так і за рахунок державного бюджету, підпадають під вимоги Закону «Про публічні закупівлі».** Законодавство про закупівлі утворює послідовну концептуальну основу для здійснення закупівлі товарів і послуг під час реалізації проєктів. Проєкти капітальних вкладень, що фінансуються МФО, дотримуються процедур закупівлі, передбачених вимогами МФО до здійснення закупівель, відповідно до вимог Постанови №70.²⁷⁷ Із цих двох підходів винятків не передбачено.

Обов'язкова функція УДІ: Функція УДІ 5. Реалізація проєктів

Обов'язкова функція УДІ	Належне поводження у сфері державної політики	Об'єкт аналізу
5. Реалізація проєктів	Усі ДП: застосовувати правила публічних закупівель.²⁷⁸ Активне управління проєктами, моніторинг і звітування про хід реалізації проєктів. Визначені ДП: додатково до зазначеного вище — дотримання відповідних вимог про розкриття інформації.	Як застосовуються правила здійснення закупівель Які звіти про поступ у реалізації проєкту та звіти про моніторинг подаються під час реалізації проєктів

²⁷⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 р. №70 «Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проєктів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями».

²⁷⁸ Правила публічних закупівель або альтернативні правила конкурентних закупівель.

Функції УДІ 6, 7 та 8. Коригування проєктів / Надання послуг / Оцінка проєкту

483. Коригування проєктів має здійснюватися в тому самому порядку, що й процес затвердження, тобто на основі регулярного звітування перед Урядом і річного фінансового планування. Використовуючи процес річного фінансового та інвестиційного планування ДП можуть вносити корективи до поточних проєктів, якщо вони проходять процедури, встановлені для циклу регулярного фінансового планування. Такий

підхід дає змогу всім сторонам бути в курсі поступу в реалізації проєкту й забезпечує одержання всіх необхідних погоджень у робочому порядку.

484. ДП зобов'язані складати та подавати свою квартальну та річну фінансову звітність до відповідальних відомств і повинні виконувати численні нормативно-правові акти у сфері бухгалтерського обліку та фінансової звітності. ДП дотримуються загальних вимог до звітності та розкриття інформації, встановлених для всіх суб'єктів господарювання в Україні (як приватних, так і державних): Закону України «Про бухгалтерський облік» (1999 р., зі змінами

Обов'язкова функція УДІ: Функції УДІ 6, 7 та 8. Коригування проєктів / Експлуатація проєкту / Оцінка проєкту

Обов'язкова функція УДІ	Належне поводження у сфері державної політики	Об'єкт аналізу
6. Коригування проєктів	ДП регульованих галузей: вимагати затвердження Наглядовою радою ДП, галузевим органом регулювання та урядом Нерегульовані ДП — власні кошти: вимагати затвердження Наглядовою радою ДП Нерегульовані ДП — бюджетні кошти або державні гарантії: Вимагати затвердження Наглядовою радою ДП та урядом	Які процедури застосовуються для коригування проєктів капітальних вкладень ДП
7. Експлуатація проєкту	Усі ДП: подавати квартальну та річну фінансову звітність Усі ДП — бюджетні кошти або державні гарантії: регулярно звітувати про показники діяльності ДП, соціальну діяльність або діяльність, передбачену державною політикою: досягнуті обсяги, здійснені витрати, отриману бюджетну підтримку.	Як виглядає практика фінансового звітування Як організовано агреговане звітування про фінансові результати діяльності ДП
8. Оцінка проєкту	Усі ДП: своєчасно складати, оприлюднювати всі звіти внутрішнього аудиту й забезпечувати їх розгляд галузевими міністерствами та законодавчим органом. Усі ДП — власні кошти: проводити фінансовий аналіз і аналіз ризиків проєктів, крім як у випадку великих екологічних чи соціальних ризиків або «мегапроєктів» Усі ДП — бюджетні кошти або державні гарантії: виконувати повний комплексний аналіз усіх великих проєктів.	Які процедури встановлено для завершення проєктів капітальних вкладень ДП Як виглядає процес заключної оцінки проєктів

Джерело: авторський колектив Світового банку на основі публікації World Bank (2021): *Assessing Public Investment Management Functions and Institutional Arrangements for State-Owned Enterprises. A Diagnostic Framework*.

та доповненнями) та Господарського кодексу України (2003 р.).²⁷⁹ Додатково до загальних вимог ДП мають подавати особливу звітність залежно від своєї організаційно-правової форми або галузі відповідно до вимог Постанови КМУ №1067.²⁸⁰ Крім того, ДП в організаційно-правовій формі акціонерних товариств повинні виконувати вимоги до звітності та розкриття інформації, встановлені Законами України «Про акціонерні товариства» (2008 р.), «Про цінні папери та фондовий ринок» (2006 р.) та нормативно-правові акти Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР).²⁸¹

485. Хоча нормативно-правові акти з питань фінансової звітності та розкриття інформації існують, функції нагляду над ДП наразі розподілено між різними відомствами Уряду.

ДП подають звітність до відповідальних відомств, включаючи галузеві міністерства, Державну службу статистики та Мінфін, що ускладнює здійснення моніторингу та нагляду. Мінекономіки відіграє роль координатора у здійсненні нагляду за фінансовими результатами діяльності ДП, збираючи та обробляючи фінансову інформацію у найбільших ДП, а також тих, які подають свою фінансову інформацію через відповідні відомства. Мінекономіки адмініструє портал ДП (ProZvit), на якому розміщується інформація приблизно про половину ДП (1800 із приблизно 3600, що існують у країні). Попри те, що ця інформація доступна на рівні суб'єкта господарювання, регулярне та послідовне агреговане звітування про фінансові результати діяльності ДП не забезпечено. Мінекономіки раніше публікувало агрегований звіт про найбільші 100 ДП (у 2014–2018 роках), який містив комплексний огляд фінансових результатів діяльності найбільших ДП та їхніх показників, але, на жаль, більше цього не робить.

486. ДП підлягають зовнішньому аудиту лише в частині проєктів, що фінансуються з державного бюджету. РПУ може проводити аудити фінансів та ефективності таких проєктів за

власною ініціативою згідно з Законом України «Про Рахункову палату» або на вимогу центральних чи місцевих органів влади або народних депутатів України. Такі аудити проводяться стосовно капітальних вкладень, здійснених у порядку, передбаченому Постановою №571. Докладніше про це мова йде у **главі 3**.

Рекомендації

487. Попри наявність нормативно-правової бази для здійснення капітальних вкладень ДП і (в цілому) дотримання її вимог щодо затвердження інвестиційних проєктів, їх реалізації та розподілу фінансування можуть бути значно покращені.

1. Виконання інвестиційних планів, передбачених Наказом №205, має послідовно забезпечуватися органами влади всіх рівнів: відповідальними відомствами, галузевими міністерствами, Мінекономіки, Мінфіном і КМУ. Цей основоположний документ повинен бути невід'ємною складовою процесу фінансового планування й має подаватись відповідно до вимог законодавства. Мінекономіки може розглянути можливість розроблення детальної методики формування та шаблону інвестиційних планів для застосування ДП.
2. Проєктні пропозиції та методи оцінки, передбачені Постановами №№571 і 835, слід узгодити на основі більш послідовного підходу. При цьому слід орієнтуватись на вимоги Постанови №571, яка регулює процес затвердженняSSIP і має застосовуватися до всіх капітальних вкладень, що фінансуються за рахунок державного бюджету й реалізуються ДП. Це допоможе узгодити методики, оптимізувати реалізацію проєктів і забезпечення виконання вимог та звузить коло можливостей для неналежного виділення бюджетних коштів.

²⁷⁹ Господарський кодекс України (2003 р.), стаття 73.

²⁸⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2016 року №1067 «Про затвердження Порядку оприлюднення інформації про діяльність державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50% відсотків акцій (часток) належать державі, а також господарських товариств, 50% і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100% відсотків». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1067-2016-%D0%BF#Text>.

²⁸¹ Рішення НКЦПФР №2826 від 19 червня 2013 року «Про затвердження Положення про розкриття інформації емітентами цінних паперів». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2180-13#Text>.

3. Наглядом рад ДП слід надати повноваження, що дадуть їм можливість відігравати активнішу роль у плануванні та затвердженні капітальних вкладень. Роль наглядових рад тих ДП, де їх уже утворено, у плануванні капітальних вкладень ДП має бути чітко зафіксована у статутах підприємств, даючи їм змогу впливати на визначення стратегічних пріоритетів і джерел фінансування інвестицій ДП. Для забезпечення дієвості цієї рекомендації Уряд не повинен сходити зі шляху зміцнення практики корпоративного управління в ДП, призначивши наглядові ради, в яких незалежні члени становлять більшість, щонайменше в п'ятдесяти найбільших ДП.
4. Функція затвердження фінансових та інвестиційних планів ДП має поступово бути передана наглядовим радам ДП відповідно до передової міжнародної практики та рекомендацій ОЕСР. Цей крок дасть ДП можливість ефективніше управляти своїми грошовими потоками, віддаючи пріоритет критично важливим інвестиціям в інфраструктуру з кількарічними горизонтами впровадження.
5. Затримки у затвердженні фінансових та інвестиційних планів потрібно звести до мінімуму, наскільки це можливо, забезпечивши дотримання строків розгляду, встановлені законодавством. Органам влади, що відповідають за погодження та схвалення планів, рекомендується дотримуватись установлених законодавством строків розгляду для мінімізації затримок у реалізації проєктів капітальних вкладень.
6. Необхідно запровадити можливість багаторічного фінансування капітальних вкладень. Оскільки впровадження багаторічних зобов'язань зі здійснення капітальних вкладень за рахунок державного бюджету може виявитися справою непростю, ДП слід принаймні дозволити планувати розподіл своїх власних коштів на середньостроковий період реалізації проєктів.
7. ДП слід дозволити утримувати стабільну та значну частку своїх надходжень для їх реінвестування в розбудову критично важливої інфраструктури та нарощування вартості державних активів України. Зараз це робити не просто з огляду на щорічне визначення розміру дивідендів до сплати, який коливається з року в рік у широких межах і не дає ДП можливості чітко планувати свої інвестиційні стратегії.
8. Прозорість капітальних вкладень ДП та доступ до інформації значно поліпшилися б, якби ДП були зобов'язані публікувати свої середньострокові інвестиційні стратегії та річні інвестиційні плани на своїх веб-сайтах. Це зробило б звітування прозорішим і посилювало б громадський контроль над реалізацією проєктів капітальних вкладень, що здійснюються у суспільних інтересах. На цей час ДП не дуже широко дотримуються цієї практики й не розкривають свої середньо- та довгострокові інвестиційні плани.
9. Фінансовий контроль над ДП необхідно оптимізувати шляхом централізації в Мінекономіки інституційної відповідальності за моніторинг ефективності ДП. Це уможливить кращу координацію та якісніший обмін інформацією між численними відомствами та міністерствами, у сфері управління яких є ДП, та сприятиме своєчасному ухваленню рішень.
10. Доцільно було б відновити публікацію агрегованих звітів про діяльність ДП, враховуючи успішну практику 2014–2018 років. Уряд значно підвищив би свій рівень готовності до забезпечення прозорості ДП, в тому числі прозорості капітальних вкладень ДП, якби поновив практику регулярної публікації агрегованого звіту про найбільші 100 ДП (у 2014–2018 роках), який містив комплексний огляд фінансових результатів діяльності найбільших ДП та їхніх основних показників. Цей крок також забезпечив би реалізацію рекомендацій МВФ, ОЕСР і Світового банку, які було доведено до відома Уряду раніше.
11. Значного зміцнення потребує покращення кадровий потенціал. Необхідно розглянути можливість нарощення спроможностей, навчання та експертної підтримки. У разі потреби доцільно було б звернутися по підтримку з боку донорів.



ВИСНОВКИ ТА СТРАТЕГІЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

7.1. Висновки та стратегічні рекомендації за результатами оцінювання

488. Головною причиною відсутності прориву в удосконаленні системи УДІ є значна частка інвестицій, що здійснюються в обхід формальної процедури оцінки та відбору, встановленої Постановою Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 року № 571. Ця проблема постає внаслідок необов'язковості характеру процедур, обтяженої слабкістю термінології та її застосування, що дозволяє реалізовувати проекти в обхід системи. Те, що термін «інвестиційний проект» визначено як у Бюджетному кодексі України, так і в Законі України «Про інвестиційну діяльність», ніяк не завадило схваленню багатьох інвестиційних проектів в обхід встановленого порядку. Середня частка не- SSIPs, у загальному обсязі державних інвестицій сягала протягом 2018-2020 років 19,3%, зрісши до 26,8% у 2021 році, до 33,6% у 2019 році та 46,3% у 2020 році,

за винятком проектів міжнародних фінансових установ (МФО). У 2018-2021 роках частка не- SSIPs серед проектів регіонального розвитку, які не є предметом цього оцінювання, становила від 33% до 71% від загального обсягу інвестицій.



Основна регуляторна рекомендація
полягає в тому, що державні
інвестиції мають бути чітко визначені

в нормативно-правовій базі, а термінологія має застосовуватись однаково до всіх видів інвестиційних проектів, щоб повністю усунути будь-яку неоднозначність стосовно сфери застосування системи УДІ. Неоднозначність можна було б усунути шляхом внесення змін до пункту 26 статті 2 Бюджетного кодексу України з урахуванням таких критеріїв державних інвестицій:

- * будівництво нових об'єктів, розширення, придбання, ремонт або заміна існуючих об'єктів (включаючи вартість земельних ділянок, послуги з проектування, архітектурне планування та супровід контрактів), що потребують загальних видатків у розмірі щонайменше [фінансова вартість] протягом життєвого циклу проекту; або

- * реконструкція існуючих об'єктів із загальним обсягом видатків [фінансова вартість] та економічним строком експлуатації щонайменше [кількість] років;
- * технологічне обладнання [фінансова вартість] і строком корисної експлуатації [кількість] років, якщо воно не входить до складу проєкту будівництва.

489. **Обмежений поступ у сфері стратегічного планування у 2020-2021 роках пов'язаний з розробленням Національної економічної стратегії,²⁸² проте жодних зусиль з розроблення конкретного плану здійснення державних інвестицій на середньострокову перспективу докладено не було.** Хоч Національна економічна стратегія й стала кроком уперед, вона все одно не містить комплексних настанов чи визначення продуктів («outputs») і результатів («outcomes»), необхідних для планування інвестицій у різні галузі. Подальша відсутність у законодавстві вимог до затвердження середньострокового плану та порядку його розроблення й затвердження додатково загострить проблему затримок і перевитрат під час реалізації проєктів, що уповільнюватиме досягнення якісних і кількісних зрушень у наданні публічних послуг.



Основна стратегічна рекомендація передбачає необхідність удосконалення довгострокового планування з включенням до його складу національної стратегії інвестицій в інфраструктуру та реалістичного середньострокового плану державних інвестиційних видатків, що охоплюватиме всі потоки державних інвестицій, включаючи бюджетні кошти або іншу державну підтримку (наприклад, державні гарантії за кредитами та підтримку ДПП у будь-якій формі). Довгострокова стратегія, якої достатньо для ефективного планування інвестицій, може бути подана як консолідований набір галузевих стратегій з аналізом основних міжгалузевих зв'язків, що містить компонент інвестиційної стратегії. Середньостроковий план державних

інвестицій повинен визначати 1) встановлені середньострокові цілі та результати («outcomes») реалізації стратегії, 2) оцінку загального обсягу фінансування та розподіл коштів між потоками інвестицій і галузями, 3) наскрізні стратегічні цілі здійснення інвестицій (такі як енергозбереження, доступність для людей з інвалідністю, подолання наслідків зміни клімату тощо) та 4) загальні вимоги до відбору проєктів у межах кожного з потоків. Усі відповідні державні інвестиції повинні будуть здійснюватися згідно із середньостроковим інвестиційним планом. З огляду на невизначеність навколо загального обсягу фінансування інвестицій (причому ситуація додатково погіршилася внаслідок війни) базові оцінки доцільно було б супроводжувати песимістичними та оптимістичними сценаріями із зазначенням відповідних асигнувань на більш віддалені роки реалізації плану.

490. **Україна має 15 видів потоків капітальних вкладень, але досі не має уніфікованої системи УДІ.** Державні інвестиції здійснюються з використанням різних механізмів залежно від виду фінансування: 1) пряме бюджетне фінансування (державні капітальні вкладення), 2) підтримка з державного бюджету (державні гарантії, кредитування з бюджету), 3) ДПП та 4) інвестиції корпоративного сектору (інвестиції за рахунок власних коштів ДП). У **Додатку 3** зазначено різні відповідальні органи та нормативно-правові акти, що застосовуються до п'ятнадцяти різних потоків інвестицій. Вона показує, що до дуже схожих проєктів залежно від джерела фінансування можуть застосовуватись різні процедури, тоді як для інших капітальних вкладень не встановлено конкретних правил і процедур, що регулюють критично важливі складові функціонуючої системи УДІ. Оскільки ДП використовують для здійснення інвестицій різні джерела фінансування, в кожному випадку вони дотримуються вимог різних законів, за винятком бюджетного законодавства, яке є обов'язковим для всіх, але не визначає чітких правил управління державними інвестиціями. У деяких інвестиційних потоках частково враховується вплив на довкілля.

²⁸² Слід зазначити, що цей поступ, досягнутий останнім часом, не вплинув на підсумковий бал, оскільки аналізується період 2018-2020 років.

491. **Правила та процедури регулюють критично важливі складові системи УДІ лише для державних інвестиційних проєктів, ДПП, державного фонду регіонального розвитку, фінансування МФО, кредитних коштів під державні гарантії та інфраструктурних проєктів.**²⁸³ Згідно з цими правилами та процедурами на Мінекономіки, Мінрегіон, Мінфін і галузеві міністерства покладаються обов'язки зі здійснення нагляду, підтримки чи контролю оцінки та відбору проєктів, їх моніторингу та аналізу, а також організації проведення аудиту в межах відповідних потоків. Інші правила та процедури, які стосуються інших потоків капітальних інвестицій, регулюють критично важливі компоненти системи УДІ лише частково. Зокрема, вони зазвичай регулюють питання відбору проєктів, не надаючи жодних настанов щодо оцінки проєктів. Моніторинг таких проєктів здійснюється на підставі законодавства про будівництво, яке не передбачає оформлення результатів моніторингу, їх подання до агентства-виконавця чи публікації.

492. **Деякі ідентичні потоки реалізуються за різними правилами, що може призводити до неефективного відбору проєктів та підривати УДІ в цілому.** Наприклад, проєкти, передбачені запровадженням нещодавно потоком «інфраструктурних облігацій» (рядок 14 у **Додатку 3**), є такими самими, що й державні інвестиційні проєкти (рядок 1 у **Додатку 3**), але вони регулюються різними нормативно-правовими актами, а відповідальність за їх реалізацію несуть різні відомства, що вносить до системи УДІ небажану фрагментарність. Подібно до цього проєкти в дорожній галузі можуть проходити відбір за різними потоками: наприклад як проєкти Державного дорожнього фонду (рядок 3 в **Додатку 3**) та як державні інвестиційні проєкти (рядок 1 у **Додатку 3**). Така сама ситуація складається й у природоохоронній сфері: аналогічні проєкти можуть проходити відбір як природоохоронні заходи (рядок 5 у **Додатку 3**) або як державні інвестиційні проєкти (рядок 1 у **Додатку 3**). Таке дублювання шляхів відбору проєктів окремих типів призводить до непрозорості та невідповідностей у конкуренції за обмежені ресурси.



Рекомендується, щоб інвестиційні проєкти кожного типу реалізовувалися в єдиному й чітко визначеному порядку.

Для цього типи (сфери) інвестиційних проєктів, що потребують державного фінансування (державної підтримки) мають бути чітко закріплені на законодавчому рівні за відповідними потоками фінансування й не повинні змішуватися з іншими потоками. Відповідні процедури мають регулювати всі етапи УДІ, в тому числі розгляд результатів їх реалізації та їх оцінку після реалізації. Крім того, потрібні міцні системи стратегічного планування та бюджетування, в тому числі вищезгаданий середньостроковий інвестиційний план, у якому буде встановлено ліміти за кожним із потоків на середньострокову перспективу. Щоб уникнути надмірного напруження обмежених спроможностей, запобігти утворенню вузьких місць і забезпечення відповідності зусиль масштабам видатків та/або ризику, для проєктів меншої вартості / з нижчим рівнем ризику слід передбачити менш обтяжливі процедури та методики, як це вже зроблено із запровадженням граничного рівня вартості. Граничний рівень вартості слід час від часу переглядати та коригувати в міру потреби для того, щоб знаходити баланс попиту та пропозиції на дефіцитні аналітичні та управлінські навички. Беручи до уваги, що проєкт повинен включати всі види діяльності, необхідні для забезпечення стійких вигод користувачам, галузеві міністерства повинні бути наділені відповідальністю за подання повних та узгоджених проєктів, які не передбачають дроблення більших проєктів з тим, щоб вони відповідали пороговому значенню. Усі пов'язані профілі проєктів (якщо такі існують), які є невід'ємною частиною досягнення однієї й тієї ж мети, повинні бути об'єднані в один проєкт на етапі скринінгу, коли керівництво МВА розглядає концептуальні записки та ухвалює рішення про продовження розробки проєкту. Мінекономіки має бути наділене правом та зобов'язанням відхиляти «проєкти», які явно є частинами більших проєктів, і повертати їх міністерствам для належного об'єднання.

²⁸³ Інфраструктурні проєкти — це нова категорія державних інвестиційних проєктів, що виникла після завершення періоду, який охоплено оцінюванням.

493. **Місцева влада отримує з державного бюджету кошти на здійснення інвестицій за різними потоками капітальних інвестицій, і не всі вони регулюються чіткими правилами.** Фонд регіонального розвитку (рядок 7 у **Додатку 3**) і субвенція на дороги місцевого значення (рядок 4 в **Додатку 3**) регулюються встановленими правилами, тоді як інші субвенції (рядки 10 і 12 у **Додатку 3**) — ні. Крім цього, фонд регіонального розвитку — це не субвенція, а пряме фінансування місцевих капітальних вкладень із державного бюджету, причому гроші надаються органам місцевого самоврядування, які реалізують проекти, що мають виконуватись через відповідний місцевий бюджет.



Рекомендується, щоб усі інвестиції в місцеву інфраструктуру здійснювалися за єдиним підходом

із дотриманням органами місцевого самоврядування всіх правил, що регулюють усі етапи УДІ. Стаття 105 Бюджетного кодексу України «Субвенції на виконання інвестиційних проектів», що регулює всі субвенції інвестиційного характеру, відповідає основним положенням передової практики й має застосовуватись у належний спосіб. Цю статтю можна було б удосконалити, доповнивши критерії відбору проектів щільністю населення. Фінансування з Фонду регіонального розвитку теж має бути субвенцією місцевим бюджетам, а не прямим фінансуванням проектів, щоб не підривати бюджетний процес на місцевому рівні. Що ж стосується правил УДІ для місцевої влади, то на загальнодержавному рівні мають бути визначені методичні рекомендації, призначені для застосування органами місцевого самоврядування. Слід також зробити доступним поточне навчання працівників цих органів, у тому числі з використанням спеціалізованої платформи онлайн-навчання. У разі належного застосування такі правила сприятимуть підвищенню результативності й ефективності державних інвестицій у місцеву інфраструктуру.

494. **Водночас, бюджетні програми державного бюджету у частині субвенцій не відповідають принципам програмно-цільового методу бюджетування попри те, що відповідні бюджетні програми місцевих бюджетів відображають їх реалізацію у своїх видатках.**

Програмно-цільовий метод бюджетування активно застосовується зараз на рівні як центральної, так і місцевої влади й забезпечує чітке визначення продуктів («outputs»), а частково — результатів («outcomes») і ключових показників результативності («KPI»). Виведення програм субвенцій з державного бюджету з-під застосування ПЦМ призводить до відсутності стратегічної зосередженості на місцевих інвестиціях і до слабкої ефективності на загальнодержавному рівні. Результативні показники, передбачені відповідними бюджетними програмами місцевих бюджетів, зазвичай обмежуються інвестиційним проектом як таким, ігноруючи загальнодержавну мету здійснення інвестицій.



Рекомендується здійснювати всі інвестиції в місцеву інфраструктуру з державного бюджету на основі

програмно-цільового методу. Кожна бюджетна програма інвестиційної субвенції (у т. ч. фонд регіонального розвитку) з державного бюджету місцевим бюджетам повинна мати визначені на загальному рівні середньострокову мету, продукти («outputs») та результати («outcomes»). Цим буде забезпечено внесок відібраних проектів у досягнення стратегічних цілей.

495. **Після проведеної у 2012 році оцінки УДІ до законодавства було внесено певні зміни, що мають відношення до зміни клімату, але самі собою не забезпечують протидії зміні клімату (ЗК).** Постанова КМУ №571 передбачає обов'язкове проведення оцінки впливу на довкілля у складі оцінки державних інвестиційних проектів, а Наказ Мінекономіки від 22 грудня 2017 року №1865 деталізує зміст оцінки впливу на довкілля у складі оцінки державних інвестиційних проектів. Прийнятим у 2018 році Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку» встановлено обов'язковість стратегічної екологічної оцінки проектів документів державного планування, що доповнює порядок підготовки та ухвалення таких документів. Належне застосування цих положень має зміцнити стратегічне керівництво для планування державних інвестицій, пов'язаних із ЗК.

496. **Попри деяке поліпшення законодавчої бази, наявні дані вказують на неповне врахування питань ЗК у системі УДІ України.** Щодо державних інвестиційних проектів

виконуються певні елементи аналізу на предмет ЗК, але ці елементи не складаються в комплексний підхід до включення оцінки питань ЗК до оцінки та відбору проєктів, ані з погляду впливу проєкту на ЗК, ані з погляду потенційних наслідків ЗК для проєкту. Міндовкілля бере участь в аналізі на предмет ЗК не на етапі техніко-економічного обґрунтування, а лише після завершення всіх процедур відбору й лише для проєктів, що справляють значний вплив на довкілля. Різні процедури, за виконання яких відповідають Міндовкілля або органи регулювання у сфері будівництва, встановлюють обов'язковість аналізу впливу на довкілля, але мова про ЗК заходить лише в рідкісних випадках. Навіть якщо аналіз впливу на довкілля оперує такими показниками, як викиди парникових газів чи показники енергоефективності, немає ні підтверджень того, що оцінка стійкості та опірності інфраструктури до потенційного впливу ЗК здійснюється, ні вимог проводити таку оцінку.



В інституційній сфері у зв'язку з УДІ-ЗК рекомендується зробити Міндовкілля органом, відповідальним за

врахування наслідків УДІ у сфері зміни клімату та впливу зміни клімату на УДІ. Державні інвестиційні проєкти (можливо, вартістю понад певне граничне значення) мають аналізуватись з точки зору адаптації до зміни клімату та протидії їй до відбору проєкту; результати аналізу мають використовуватись на етапах відбору та реалізації проєктів. Міндовкілля має видати настанови з урахування питань ЗК в оцінках і має проводити незалежний огляд оцінок для забезпечення належного врахування питань ЗК.

497. Управління проєктами ДПП у ряді сфер поліпшилось у порівнянні з оцінкою УДІ 2012 року, зокрема, у тому, що стосується нормативно-правової бази, але прозорість досі залишається проблемним моментом. У бюджетній документації досі не здійснюється розкриття пов'язаних з ДПП фінансових ризиків і не подається жодної інформації про ДПП. Утім, і це позитивне явище, за останні п'ять років законодавча база ДПП була значно вдосконалена. Прийняття Законів України «Про концесію» та «Про

державно-приватне партнерство», а також інших законодавчих актів поліпшило систему управління ДПП настільки, що тепер вона відповідає передовій міжнародній практиці. Крім того, у 2021 році (за межами періоду, що оцінюється) було розроблено методичні рекомендації для проєктів ДПП, що забезпечують наскрізне регулювання процесу управління проєктами. Попри всі успіхи в оновленні нормативно-правової бази ДПП досі зберігаються певні невідповідності між нею та Бюджетним кодексом, що унеможлиблює реалізацію проєктів ДПП на засадах «платить уряд». Це серйозно обмежує можливості застосування цього поширеного підходу до фінансування проєктів ДПП. Пряме фінансування проєктів ДПП за рахунок коштів державного бюджету дозволене, але досі немає жодного прикладу надання Урядом безпосередньої фінансової підтримки проєктам ДПП. ДПП на засадах «платить уряд» не працюють через брак такого інструмента, як довгострокове зобов'язання в рамках контрактів ДПП. Нещодавно (але за межами періоду, що оцінюється) Верховна Рада ухвалила закон, що уможлиблює фінансову підтримку ДПП на засадах «платить уряд», але він стосується лише спеціального фонду державного бюджету на зразок державного дорожнього фонду чи фонду внутрішніх водних шляхів (для державного майна) та дозволяє брати зобов'язання за проєктами, що передбачають створення чи поліпшення комунального майна.

498. Вади деяких процесів обмежують прозорість ДПП з точки зору УДІ. Попри широкі вимоги законодавства щодо прозорості інформації про проєкти ДПП, а особливо про концесії, значного поширення набула проблема регулярного віднесення такої інформації до конфіденційної. Конфіденційність інформації суперечить передовій міжнародній практиці, яка передбачає конфіденційність лише делікатної інформації комерційного характеру. Крім того, центральні органи державної влади несвоєчасно виконують вимоги законодавства про ДПП, що підриває довіру приватних партнерів. Додатковим чинником, що утримує приватних партнерів від участі в закупівлях у сфері ДПП/концесій, є відсутність незалежних процесів оскарження.



У сфері проектів ДПП потрібно забезпечити зміцнення інституційної спроможності, внесення змін

до законодавства і розробку механізмів застосування бюджетного фінансування в цих проектах. Спроможність Мінфіну потребує зміцнення шляхом створення спеціалізованого підрозділу, який відповідатиме за проекти ДПП та розробку методологічних принципів оцінювання втрат бюджету та фінансових ризиків за контрактами ДПП. Крім того, до Бюджетного кодексу потрібно внести комплексні зміни, що дадуть можливість фінансувати проекти ДПП із загального фонду державного бюджету.

499. **Недостатньою залишається прозорість масштабів бюджетної підтримки, що надається державним підприємствам (ДП).** Рівень капітальних інвестицій ДП, що здійснюються за рахунок кредитування з бюджету та під державні гарантії, перевищив 20% сукупного обсягу державних капітальних видатків, але бюджетна звітність центральної влади не містить жодних відомостей про цю підтримку. Такий самий висновок було зроблено й за результатами оцінювання УДІ, проведеного у 2012 році. За час, що минув, відбулися певні зміни на інституційному рівні. Частка державного сектору в економіці знизилась у 2020 році до 8% (на 1,8 відсоткового пункту) у порівнянні з 2013 роком. Водночас, частка капітальних інвестицій суб'єктів державного сектору знизилась до 7,7% (на 1,3% відсоткового пункту), а частка кількості суб'єктів господарської діяльності в державному секторі зменшилась до 0,5% (на 0,2% відсоткового пункту).

500. **Деякі ДП використовують для здійснення капітальних інвестицій різні джерела фінансування, використовуючи в кожному випадку різні потоки фінансування, які не завжди передбачають застосування чітких правил і процедур (див. Додаток 3).** Залежно від відповідного інвестиційного потоку, залучення ДП державної підтримки на реалізацію своїх інвестиційних проектів регулюється дванадцятьма законодавчими актами. За одним із таких потоків (рядок 11, що передбачає здійснення природоохоронних заходів) не регулюються етапи

оцінки проекту та експертизи, а за трьома (рядки 6, 11 і 12) не регулюються етапи оцінки, експертизи та відбору проектів. Складність цих механізмів тягне за собою правові колізії. Наприклад, Постанова КМУ №835 регулює відбір проектів, для реалізації яких надається підтримка у формі державних гарантій, але на практиці ця Постанова до гарантій за позиками МФО не застосовується. При цьому відповідні винятки в постанові не визначено, а тому за законом вона має застосовуватись до всіх державних гарантій. Крім того, правова база не заважає йти «обхідним шляхом», коли ДП можуть також одержати кошти з державного бюджету за бюджетною програмою на підставі запиту відповідного міністерства (процес «не SSIP»), обходячи тим самим вимоги Постанови №571. Крім того, ДП не мають чітко визначених внутрішніх правил реалізації інвестиційних проектів за рахунок власних коштів, і лише чверть проектів капітальних інвестицій здійснюється згідно з чітко визначеними процедурами.

501. **Попри те, що функція державного нагляду видається дуже прискіпливою (хоч і недостатньо прозорою), вона працює однобоко; порядок розроблення фінансових планів державними підприємствами²⁸⁴ не поширюється на фінансове планування капітальних інвестицій через те, що відповідне законодавство не застосовується, тому функція нагляду не робить суттєвого внеску в ефективність капітальних інвестицій ДП.** Головним партнером і органом нагляду для ДП у сфері державних інвестицій є відповідне відомство чи міністерство. Саме воно затверджує фінансові та інвестиційні плани ДП, розробляє стратегічні документи, що їх ДП мають дотримуватись, визначає пріоритетність капітальних інвестицій та затверджує їх, контролює реалізацію проектів і оцінює загальну ефективність діяльності підприємств. Мінфін бере участь у затвердженні фінансових та інвестиційних планів, оцінює фінансові ризики проектів і здійснює фінансовий моніторинг інвестиційних проектів. КМУ є власником деяких ДП, фінансові плани яких він затверджує. Крім того, він опікується планами суб'єктів природних монополій і підприємств з чистим прибутком понад 50 млн гривень.

²⁸⁴ Відповідні процедури було запроваджено у 2015 році Наказом Мінекономіки №205.

Держаудитслужба та Рахункова палата України виконують зовнішній аудит ДП в межах свого мандату. Попри наявність механізмів високого рівня, відсутні базові інструменти: комплексні вимоги, настанови, інструкції та форми з управління інвестиціями ДП, а вимоги законодавства не виконуються. У результаті не сформовано повний і послідовний портфель інвестиційних проєктів і відсутнє комплексне бачення того, чи мають інвестиційні плани зв'язок зі стратегічними пріоритетами. Ці слабкі місця ставлять під сумнів ефективність інвестицій ДП в цілому.



Стосовно інвестицій ДП рекомендується розробити для ДП методичні настанови щодо внутрішніх

процедур управління інвестиціями. Навіть якщо інвестиційні проєкти ДП виконуються в різних потоках за різними вимогами, відповідне ДП повинне мати повну картину ефективності здійснення ним своїх інвестицій у середньостроковій перспективі. У зв'язку з цим має бути розроблена єдина процедура управління всіма інвестиційними проєктами ДП, що регулюватиме їх оцінку, відбір і включення до середньострокового інвестиційного плану. Цей план, що має складатись у добре визначеному форматі, підлягатиме розгляду галузевим міністерством, а також Мінфіном і Мінекономіки. Внесення поліпшень до структури та змісту інвестиційного планування посилить наглядову функцію Уряду.

502. Чинником, що ослаблює УДІ, є брак кваліфікованих працівників і відсутність автоматизації процесу. Спроможність з оцінки проєктів розвинута недостатньо через недосвідченість і обмежену чисельність працівників. Навчання з оцінки проєктів протягом останніх трьох років не проводилось.²⁸⁵ Обмін інформацією в системі УДІ здійснюється фрагментовано, і це має певні наслідки для прозорості та управління портфелем. Відсутня єдина база даних, що містила б повну інформацію про всі державні інвестиції, які перебувають на різних етапах циклу реалізації проєктів. Наявні бази даних створюються в різних цілях і для різних типів

проєктів. Вони не дають можливості відстежувати окремі проєкти протягом усього циклу їх реалізації з використанням єдиного джерела інформації й не дозволяють сформувати повне уявлення про загальну кількість проєктів (і їхню вартість) у різні моменти циклу реалізації проєктів. Це ускладнює розуміння ходу реалізації окремих проєктів, одержання повної інформації про стан реалізації портфелю проєктів і про хід реалізації портфелю тих проєктів, що виконуються.



Головна рекомендація стосовно зміцнення спроможності персоналу полягає в тому, що необхідно

налагодити сталу систему навчання працівників, залучених до всіх стадій УДІ.

Розвиток навичок має бути інтегрований у практику роботи. Він має стати обов'язковим елементом введення на посаду нових працівників у сфері УДІ й має періодично повторюватись шляхом проходження наявними працівниками курсів перепідготовки та підвищення кваліфікації. Участь і успішність у навчанні з УДІ має також стати одним із напрямків атестації ефективності роботи працівників; крім того, має бути запроваджений гідний довіри процес сертифікації. Розробка навчання з використанням онлайнної платформи забезпечить єдність підходів та якість, одночасно даючи учасникам можливість гнучко визначати терміни та місця проходження навчання. З огляду на слабкість процесів ініціювання проєктів, велике значення матиме розбудова спроможностей з оцінки, але при цьому не можна забувати й про подальші процеси, такі як управління проєктами та управління контрактами. Оскільки на розбудову спроможностей потрібен час, Уряд міг би підійти до об'єднання навичок практично, створивши «центри майстерності», який міг би використовуватись по інституційним лініям для підтримки задоволення пріоритетних потреб.

Розбудова спроможностей не повинна відбуватись у вакуумі, бо їй мають передувати інші реформи, які рекомендовано здійснити, такі як закріплення у законодавстві визначення державного інвестиційного проєкту (й забезпечення виконання відповідних вимог) та публікація стандартизованих рекомендацій з управління проєктом.

²⁸⁵ Для розв'язання цієї проблеми проєкт, у межах якого здійснюється це оцінювання, передбачає створення онлайнної навчальної платформи для сертифікації працівників, що здобувають необхідні навички.

Основна рекомендація у сфері інформаційних технологій передбачає створення комплексної інформаційної системи управління державними інвестиціями (PIMIS), що охоплюватиме всі бізнес-процеси (етапи УДІ) та всі потоки інвестицій. Для забезпечення контролю над проходженням проектами етапів розробки, оцінки та затвердження важливо забезпечити реєстрацію всіх основних параметрів проектів та статусу їх розробки й затвердження з подальшим моніторингом усіх проектів у централізованій інформаційній системі. Це дасть можливість сформувати керований портфель проектів на етапах підготовки та затвердження, який є джерелом інформації для середньострокового плану державних інвестицій. Обов'язковість застосування PIMIS має бути встановлена законодавчим або нормативним актом, щоб усунути можливість раптового внесення проектів до бюджету в обхід формально встановлених каналів портфелю державних інвестицій. На розроблення PIMIS, імовірно, знадобиться чимало часу, тому було б корисно визначити на початку найкритичніший основний модуль чи основну функціональність: наприклад, управління портфелем проектів і здійснення моніторингу в прив'язці до фінансування. За розроблення, впровадження та супровід такої системи має відповідати Мінекономіки. Інші суб'єкти УДІ повинні мати право вносити зміни до системи в межах своєї сфери відповідальності. Дані із системи мають бути загальнодоступними.

7.2. Додаткові обговорення та рекомендації УДІ для післявоєнної відбудови

Вступ

503. УДІ для післявоєнної відбудови потребує оптимізації, але основоположні функції УДІ все одно мають виконуватись. Якби довоєнна система УДІ в Україні відповідала вимогам міжнародної передової практики, країна була б краще підготовлена до вимог розробки та реалізації програми термінової післявоєнної

відбудови. Висновки та рекомендації основного оцінювання УДІ показали, що система УДІ в Україні в багатьох аспектах не відповідає передовій практиці. Виявлені вади неможливо виправити в короткий строк, але післявоєнна відбудова буде питанням виняткової актуальності. У зв'язку з цим до цього питання слід буде підходити прагматично. Прискорена відбудова інфраструктури матиме життєво важливе значення й неминуче доведеться йти на певні компроміси в тому, що стосується адміністративних процедур. При цьому потрібно буде стежити за тим, щоб не підірвати той поступ, якого вже було досягнуто, наприклад у сфері державних закупівель. У зв'язку з цим у цьому розділі розглянуто рекомендації основного оцінювання УДІ та зазначено, які з них важливо буде врахувати в системі УДІ для післявоєнної відбудови, а які рекомендації можуть бути реалізовані для задоволення післявоєнних потреб.

504. УДІ для післявоєнної відбудови неможливо відокремити від змін у політичному контексті, які, з усією ймовірністю, призведуть до переорієнтації державних інвестицій. Ця зміна орієнтації в багатьох випадках диктуватиметься політичними імперативами, а не критеріями чистої ефективності. Можна очікувати, що Україна орієнтуватиметься на ЄС більше, ніж будь-коли до цього, і ця ситуація впливатиме на пріоритети державних інвестицій, оскільки країна прагне тіснішої політичної та економічної інтеграції. Це, у свою чергу, впливатиме на попит на інфраструктурні послуги, оскільки Україна намагатиметься сильніше інтегруватись у європейські ланцюги постачання.

505. Відбудова матиме величезне символічне значення, й не слід недооцінювати ту роль, яку вона здатна відіграти у відновленні довіри. Для повернення біженців і внутрішньо переміщених осіб потрібно буде вживати заходів зі зміцнення довіри, одним із яких є відбудова. Отже, відбудова має бути орієнтована на потреби людей — забезпечення їх житлом і роботою, щоб надати базові послуги тим, хто повертатиметься, й забезпечити їх засобами до існування. Поза тим фінансові та людські ресурси будуть у дефіциті, тому для того, щоб ці дефіцитні ресурси використовувалися з максимальним ефектом, потрібно буде забезпечити раціональне ухвалення рішень та ефективне впровадження. Це і є метою УДІ для післявоєнної відбудови.

Нормативна-правова та інституційна база

506. Зміцнення нормативно-правової та інституційної бази УДІ є передумовою успішної відбудови. У основному оцінюванні УДІ описано систему УДІ, що є дуже фрагментованою залежно від різних чинників, включаючи джерела фінансування та/або механізми реалізації проекту. Чинна інституційна база спирається на різні правові інструменти, ряд нестандартних процедур, містить прогалини в процедурах і передбачає надто велику кількість організацій, що здійснюють нагляд. Рекомендується запровадити більш уніфіковану систему УДІ з відмовою від використання кількох точок входу, запровадженням уніфікованих процедур і методів роботи і визначенням більш консолідованих управлінських обов'язків.

507. Важливою реформою на ранній стадії має стати затвердження законом (із забезпеченням в подальшому дотримання його положень) універсально застосовного та однозначного визначення державного інвестиційного проекту. Обсяг системи управління державними інвестиціями слід визначити так, щоб уникнути створення будь-яких можливостей для неправильного тлумачення вимог; це однаково важливо як для проектів відбудови, так і для проектів розвитку. У такий спосіб буде забезпечене застосування одних і тих самих процедур до всіх проектів, що фінансуються з державного бюджету, без винятку.

508. Якщо буде відтворено подібну фрагментацію, управління післявоєнною відбудовою буде критично ускладнене. Для забезпечення визначення пріоритетних завдань відбудови та їх послідовного виконання без дублювання та упущень знадобляться уніфіковані процедури планування, управління та ухвалення рішень. Інституційна фрагментація створює ризик формування несфокусованої програми відбудови, наслідком чого стануть шкідлива конкуренція за дефіцитні ресурси, непослідовність в ухваленні рішень і непотрібні затримки у відновленні критично важливих публічних послуг, і всього цього потрібно уникати. Отже, потрібен єдиний

підхід до відбудови, який міг би закласти підвалини для створення більш однорідної системи УДІ на етапі після відбудови. Потужності були обмежені до війни і, швидше за все, стануть набагато серйознішою проблемою на етапі реконструкції, коли окремі додаткові потужності будуть втрачені, потреби та робочі навантаження будуть вищими, а своєчасне завершення стане ще важливішим. Поєднання залучення донорських коштів для отримання короткострокового потенціалу, нарощення внутрішнього потенціалу та розгляд питання про створення урядового «центру передового досвіду» для забезпечення потенціалу галузевих міністерств із найбільшими потребами будуть гарними варіантами вирішення проблеми потенціалу.

Стратегічне керівництво та скринінг

Національна стратегія відбудови на короткострокову та середньострокову перспективу

509. Потрібен стратегічний підхід до післявоєнної відбудови. Оцінка УДІ висвітлила вади у вимогах до інформації та аналітичних спроможностях для стратегічного планування, а також вказала на відсутність загального довгострокового стратегічного плану державних інвестицій. Для зрушень у цих сферах знадобляться структуровані реформи і час. Післявоєнна відбудова не може чекати цих зрушень, але для неї все одно потрібен стратегічний підхід, що передбачає чітку ідентифікацію проблеми та її масштабу, постановки цілей, визначення обмежень і з'ясування того, що потрібно зробити для досягнення цілей з урахуванням обмежень. Стратегічний підхід також передбачає оцінку наявності ресурсів — як фінансових, так і людських — для досягнення цілей, а також установлення критеріїв для пріоритезації проміжних результатів в умовах цих обмежень. Потрібна також основа для оцінки того, чи поставлені цілі було досягнуто: легко вимірювані ключові показники результативності та базові рівні зазначених показників.

510. **Обов'язково потрібна стратегія реконструкції пошкодженої чи зруйнованої громадської інфраструктури.** Така стратегія необхідна як орієнтир для здійснення вибору й забезпечення спрямування дефіцитних фінансових ресурсів на реалізацію найбільш пріоритетних завдань з точки зору відновлення базових послуг та запуску економіки. Стратегія може передбачати будівництво абсолютно нових об'єктів там, де зрозуміло, що переміщене населення не зможе повернутись до своїх регіонів. Стратегія має містити:

- * огляд завдання з відбудови: зведену оцінку заподіяного пошкодження та його вплив на доступ до базових послуг і джерела доходів;
- * аналіз змін у попиті на інфраструктурні послуги внаслідок переміщення населення та підприємств у межах країни внаслідок війни;
- * цілі відновлення доступу до базових послуг і джерел доходів;
- * потреби у відбудові для досягнення цілей;
- * оцінку витрат на відбудову та огляд джерел фінансування;
- * критерії визначення пріоритетності проєктів відбудови.

511. **Розроблений в Україні нещодавно Комплексний план відновлення (План) не може бути статичним.**²⁸⁶ Цей План, вартість якого сягає за оцінками 750 млрд доларів США і який було представлено 4–5 липня 2022 року, має на меті глибоку трансформацію держави у нову державу члена Європейської спільноти на принципах зеленої економіки. План потрібно буде часто оновлювати у зв'язку з надходженням нової інформації про масштаби пошкоджень, заподіяних війною, про хід реалізації та відповідні проблеми, а також про наявність ресурсів для його реалізації.

512. **Національна стратегія відбудови може з часом перетворитись на національну стратегію розвитку інфраструктури.** Перетворення стратегії післявоєнного відновлення на стратегію довгострокового розвитку може відбутись через кілька років; таке перетворення може виявитись

непростим. Водночас, деякі спроможності, розвинуті в цілях реалізації стратегії відбудови, можуть виявитись придатними й для планування інвестицій на більш довгострокову перспективу.

Попередній скринінг концепцій проєктів з відбудови

513. **Хоча відновлення довоєнної інфраструктури та публічних послуг і буде основним пріоритетом, під час скринінгу початкових пропозицій з реалізації проєктів відбудови не варто ігнорувати й стратегічні міркування більш довгострокового характеру.**

У зв'язку з цим викладені нижче питання слід розглядати вже на ранній стадії розробки проєкту й до ухвалення рішення про розроблення проєкту відбудови:

- * **Чи сумісна відбудова об'єкта з довоєнними стратегіями розвитку/реформування сектору та наскрізними питаннями, такими як зміна клімату?**
 - ◆ Довоєнні реформи — наприклад, у сферах освіти та охорони здоров'я — могли передбачати поступове виведення з експлуатації або згортання певних об'єктів. Відбудовувати (чи відновлювати в такому самому масштабі) такі об'єкти немає сенсу, якщо вони все одно мали бути закриті. Така сама логіка стосується запланованого раніше розширення надання послуг, адже в такому разі проєкти мають передбачати створення нових об'єктів громадської інфраструктури.
 - ◆ Відбудова деяких об'єктів може виявитись несумісною з політикою у сфері зміни клімату. Отже, може виникнути потреба у внесенні змін до концепцій з урахуванням реалізації заходів з пом'якшення впливу та адаптації до впливу змін клімату, які не передбачались для первісного об'єкта.
- * **Чи сумісна відбудова об'єкта з післявоєнною економічною географією та демографією країни?**

²⁸⁶ <https://www.urc2022.com/urc2022-recovery-plan>

- ◆ Залежно від характеру мирної домовленості закономірності торгівлі після війни можуть докорінно змінитись, і відбудова (або відновлення в такому самому масштабі) об'єктів транспортної інфраструктури, складів або інших об'єктів, що обслуговували торгівлю відповідно до попередніх закономірностей, може не мати сенсу. Іноді будівництво нових об'єктів у нових місцях може бути пріоритетнішим за загальну відбудову, якщо від них залежить експорт.
- ◆ Розподіл населення по території країни внаслідок війни може змінитись, навіть якщо враховувати можливість повернення ВПО та біженців, а це матиме певні наслідки для характеристик об'єктів, розташованих на деяких територіях.

*** Чи відповідає проєкт післявоєнним вимогам оборони та чи враховує він чинники вразливості країни?**

- ◆ Відбудова в зонах високого ризику може мати нижчий пріоритет за наявності аналогічних потреб у дефіцитних фінансових ресурсах у стабільних регіонах країни.
- ◆ Може виявитись внесення адаптацій до концепцій проєктів відбудови з урахуванням уроків війни для забезпечення кращої стійкості на випадок будь-якого майбутнього конфлікту та для захисту громадян.

У більшості випадків відповіді на ці три питання будуть ствердними, але не завжди. Підняття цих питань на ранній стадії допоможе запобігти марнуванню дуже дефіцитних ресурсів під час відбудови.

514. Відбудова може зробити необхідним ширший підхід до визначення проєктів, що охоплюватиме також «територіальні» групові проєкти. Відбудова часто полягатиме у відновленні громад з інфраструктурою, що їх обслуговує. Проєкт може бути пов'язаний не зі створенням певного активу конкретного сектору, а з відбудовою певної групи активів, що забезпечують надання базових послуг, потрібних громаді для того, щоб функціонувати знов. Взаємопов'язані проєкти, зокрема з будівництва житла (групових будинків сімейного типу для

дітей, у тому числі осиротілих унаслідок конфлікту), шкіл, медичних закладів, відділків поліції та комерційних об'єктів, можуть бути зібрані в один проєкт із реалістичними планами реалізації в середньостроковій перспективі (примітка: часто першим кроком є відбудова житла).

Оцінка та незалежний аналіз

515. Чітка оцінка проєктів відбудови буде дуже важливою, навіть якщо не весь комплекс процедур і методів оцінки застосовуватиметься в умовах післявоєнної надзвичайної ситуації. Було рекомендовано запровадити міцніші та універсально застосовні процедури та методи оцінки в поєднанні з безперервною розбудовою спроможностей. Крім того, рекомендовано запровадити суворіший процес незалежного огляду, що матиме більшу об'єктивність і глибину. Реалізація цих рекомендацій має бути здійснена в більш довгостроковій перспективі, а це стане можливим лише тоді, коли країна повернеться в режим розвитку; в режимі відбудови для забезпечення оперативного, але надійного ухвалення рішень знадобляться простіші процедури та методи.

516. На користь застосування більш чіткого підходу працює те, що рішення про відбудову є менш суперечливими через те, що попит на послуги вже було продемонстровано. Утім, вибір усе одно потрібно буде робити в системний спосіб. Слід зберегти поетапну оцінку, ухвалення рішень і об'єктивний зовнішній огляд, навіть якщо відповідні процедури та методи буде спрощено та прискорено. Це означає, що починати потрібно з попереднього скринінгу (див. вище) та ухвалення початкового рішення про доцільність поглибленої підготовки проєкту, після чого має бути ухвалене рішення за результатами більш ретельної підготовчої роботи, особливо в тому, що стосується оцінки вартості проєкту і попиту на відновлені послуги. Для визначення більш ефективних варіантів та встановлення максимально допустимих граничних показників питомих витрат, можуть застосовуватися прості кількісні показники, такі як витрати на реконструкцію на одного

користувача.²⁸⁷ Можливо, доведеться враховувати також швидкість виконання проєктів: перевагу може бути віддано проєктам із вищим рівнем витрат, які можуть забезпечити надання послуг раніше, якщо користувачі не мають альтернатив.

517. Хоча для ухвалення рішення про оцінку завжди буде потрібне технічне обґрунтування, для проєктів відбудови замість повного аналізу економічних витрат і вигід може проводитися спрощений якісний аналіз. Такий підхід може передбачати застосування багатокритерійного аналізу для структурування якісних оцінок. Аналіз співвідношення витрат і вигід може проводитися також там, де це може допомогти зробити вибір одного з альтернативних варіантів, за умови порівняльного аналізу («бенчмаркінгу») з аналогічними проєктами, щоб уникнути надмірних питомих витрат на надання послуг. Фактично, методи, які зазвичай застосовуються до менш масштабних проєктів, можуть бути застосовані й до великих проєктів з огляду на нагальний характер і більшу впевненість у наявності попиту на послуги відбудованих об'єктів. Останнє твердження вказує на необхідність виконання більш докладного аналізу тоді, коли проєкт передбачає нове будівництво для задоволення попиту постійно переміщених осіб і підприємств. У **Вставці 9** показано, які критерії можуть застосовуватися для оцінки проєктів відбудови та ухвалення рішень щодо них на етапі оцінки в тому разі, якщо повномасштабний аналіз соціальних витрат і вигід не проводиться.

518. Буде важливо розглядати під час оцінки альтернативні варіанти, навіть у тому разі, якщо повноцінний аналіз співвідношення економічних витрат і вигід для вибору між ними не використовуватиметься. Підхід до розгляду альтернативних варіантів має стати ширшим й виходити за межі технічних особливостей проєктів відбудови. Привабливість альтернатив залежатиме від масштабів

пошкоджень існуючого об'єкта та масштабів необхідної відбудови (часткової чи повної). Альтернативні варіанти можуть виявитись не настільки зручними в плані доступності, як відбудовані об'єкти, які було пошкоджено чи зруйновано, але міркування економії коштів можуть переважити ці недоліки. До можливих альтернатив можуть належати:

- * прості ремонти розташованих поруч існуючих об'єктів, що надають такі самі послуги, для відновлення потужностей;
- * розширення розташованих поруч існуючих об'єктів, що надають такі самі послуги, для збільшення їх потужності;
- * Будівництво нових об'єктів на розташованих поруч нових майданчиків: від цієї альтернативи не слід відмовлятися на надто ранній стадії, оскільки відбудова існуючих об'єктів може виявитись складною та дорогою залежно від характеру пошкоджень на прилеглий території, коли відмова від старого об'єкта та будівництво нового можуть виявитись ефективнішими з точки зору витрат.²⁸⁸

519. Важливим буде гнучкий підхід до рішень про оцінку з можливістю скасування та внесення модифікацій. Дані для ухвалення рішень теж можуть бути недостовірними та зазнавати змін, особливо в тому, що стосується витрат, тому в процесах слід передбачити можливість скасування чи перегляду рішень у разі надходження якіснішої інформації. В умовах післявоєнної надзвичайної ситуації не можна дозволяти гальмування реалізації програми відбудови внаслідок інерції в ухваленні рішень. Повний масштаб пошкоджень, а отже й витрат може бути виявлений лише після початку роботи з відбудови та виявлення всіх структурних пошкоджень, що зробить необхідним динамічне планування та потенційний перегляд попередніх рішень.

²⁸⁷ Емпіричні правила, покликані утримати рівень витрат під контролем шляхом установлення граничного розміру питомих витрат, у разі перевищення якого відновлення або не буде дозволене, або потребуватиме схвалення у спеціально визначеному порядку.

²⁸⁸ В ідеалі в цьому випадку має бути виконаний аналіз співвідношення витрат і вигід з вивченням потоків витрат за весь життєвий цикл альтернативних варіантів.

- * Чи відповідає пропонована відбудова напрямкам довоєнної політики уряду та стратегічним післявоєнним пріоритетам у відповідному секторі?
- * Чи забезпечить об'єкт надання життєво важливих послуг населенню та бізнесу?
 - ◆ Чи мають ці послуги критично важливе значення для задоволення базових потреб населення, відновлення засобів для існування чи перезапуску діяльності підприємств?
 - ◆ Чи не надаються ці послуги альтернативними об'єктами, що розташовані поруч?
- * Чи залежить успішність проєкту від завершення інших проєктів відбудови, які надають взаємодоповнюючі послуги?
 - ◆ Чи взаємодоповнюючі проєкти виконуються або заплановані до завершення у термін, який забезпечить отримання користі від пропонованих проєктів?
 - ◆ Чи має проєкт плануватись як одна зі складових комплексного проєкту відбудови?
- * Чи існував потужний попит на послуги об'єкта до війни і чи очікується швидке відновлення попиту до довоєнних рівнів? [Попит потрібно кількісно оцінити й надати відповідні докази]
 - ◆ Чи мав об'єкт запас потужності до війни або використовувався на рівні планової потужності чи з її перевищенням?
- ◆ Що відбувалося з попитом на послуги об'єкта до війни: зростав, не змінювався, падав?
- ◆ Чи залежить відновлення довоєнного попиту від повернення переміщених осіб? Якщо так, то чи є відновлення публічних послуг вирішальним чинником у забезпеченні повернення цих людей або існують також інші, важливіші чинники?
- * Чи є рівень витрат на відбудову розумним?
 - ◆ Чи відповідає розмір витрат на реконструкцію на користувача (на одиницю попиту) витратам за іншими проєктами відбудови аналогічного типу або іншим реалістичним аналогом, передбачаючи відмінність між вартістю послуг між віддаленими районами та містами?
 - ◆ Чи вказує аналіз співвідношення витрат і вигід альтернативних варіантів відбудови (за їх наявності), що уподобаний варіант справді є кращим? Якщо ні, то чи існують інші чинники, які слід узяти до уваги під час ухвалення рішення щодо уподобаного варіанту?
- * Чи мав об'єкт достатнє фінансування на експлуатацію і технічне обслуговування до війни? Чи планується відновлення цього фінансування після відбудови об'єкта? Якщо ні, то чи є альтернативні пропозиції щодо джерел покриття витрат на експлуатацію і технічне обслуговування?

520. **Потреба в надійному незалежному аналізі оцінок під час післявоєнної відбудови буде так само важливою, як і завжди.** Запровадження зміцненого процесу незалежного аналізу було однією з головних рекомендацій основного діагностичного оцінювання УДІ (див. **главу 3**). Проблеми, що зумовили необхідність незалежного аналізу: проблеми якості оцінок, надмірний оптимізм і навмисне надання недостовірних

даних — нікуди не дінуться й під час післявоєнної відбудови. Отже, аналіз оцінок проєктів відбудови третьою стороною відіграватиме важливу роль у забезпеченні якості ухвалення рішень. Ці процеси можуть бути не настільки складними, як у разі проєктів нових державних інвестицій, але об'єктивне вивчення висновків за результатами оцінки та рішень, що ухвалюються, усе одно залишиться необхідним.

521. Важливо буде зберегти впевненість громадськості у справедливості програми відбудови. У зв'язку з цим слід оприлюднювати критерії оцінки проєктів відбудови та результати їх оцінки. У разі внесення змін до рішень внаслідок урахування змін у розмінні проєкту та витрат на його реалізацію (див. вище пункт про потребу у гнучкому підході), такі зміни слід вносити в прозорий спосіб.

Підготовка бюджету

522. Програму проєктів відбудови слід формувати в межах реалістичного середньострокового фінансового плану. Головною рекомендацією, зробленою за результатами основного оцінювання УДІ, є запровадження середньострокового інвестиційного плану, що ув'яже цілі довгострокової інвестиційної стратегії з реаліями фінансування та забезпечує передбачуваність фінансування проєктів після завершення поточного року. Такий план є ще важливішим на етапі відбудови, коли передбачуваність фінансування матиме вирішальне значення для відновлення послуг.

523. Після узгодження проєкту відбудови він має бути профінансований повністю від початку до кінця (за винятком випадку докорінної зміни розміру витрат унаслідок надходження нової інформації), навіть якщо на його реалізацію потрібно більше часу, ніж один бюджетний рік. Це означає, що рішення про нові проєкти відбудови слід ухвалювати лише після врахування зобов'язань за поточними проєктами, а їх реалізацію слід планувати на основі ковзної середньострокової перспективи, що передбачатиме можливість збільшення обсягів нових проєктів у більш віддаленому майбутньому в міру завершення реалізації поточних проєктів. Отже, основні вимоги до належного формування бюджетів інвестиційних проєктів так само застосовні й до післявоєнної відбудови, адже цей підхід теж спирається на донесення достовірної та своєчасної інформації про фінансовий і фізичний поступ у реалізації проєктів до тих, хто відповідає за програмне планування, що робитиме можливим достовірне оцінювання фіскального простору наявного для реалізації нових проєктів відбудови.

Належне формування бюджетів спирається також на достовірну й повну інформацію про фінансування з усіх джерел.

524. Очікується збільшення обсягів фінансування відбудови донорами, і цим фінансуванням слід ретельно управляти, щоб воно було максимально ефективним. Донори вже взяли на себе зобов'язання з надання додаткових фінансових ресурсів і, ймовірно, надаватимуть ще більші обсяги фінансування. Управляти цими фінансовими ресурсами слід дуже ретельно, спрямовуючи їх на реалізацію національних пріоритетних завдань, визначених у Комплексному плані відбудови, та координуючи їх з ініціативами, що повністю фінансуються з державного бюджету. У разі поганої координації зусиль з відбудови, що фінансуються з різних джерел, можуть виникати дублювання послуг або «пустелі без послуг». У зв'язку з цим важливо, щоб один центральний орган формував і мав комплексне бачення всієї програми відбудови незалежно від джерела фінансування її заходів.

525. Під час формування бюджетів виникатиме спокуса розпорошення фінансових ресурсів заради справедливості та розпочати якомога більшу кількість проєктів відбудови, щоб кожен бачив, що «в країні щось робиться». Піддатись на цю спокусу під час ухвалення рішень щодо формування бюджету буде помилкою. У центрі уваги має залишатись досягнення результатів, які слід вимірювати за кількістю громадян, що мають доступ до відновлених послуг у кожному з секторів, а не створення сприятливого враження за рахунок рівномірного розподілу фінансових ресурсів. У зв'язку з цим органи нагляду повинні виявляти безжальність у припиненні бюджетного фінансування неефективних проєктів відбудови, які явно не забезпечують досягнення результатів. Для цього потрібен комплексний і активний моніторинг програми відбудови (див. також наступний розділ).

526. Готовність проєктів матиме дуже велике значення для ухвалення рішень про виділення коштів на реалізацію проєкту відбудови. Готовність проєкту до реалізації — це основний критерій ухвалення рішень у сфері формування бюджетів (і планування середньострокової програми); цей критерій набуває ще більшої ваги в умовах післявоєнної відбудови з огляду

на нагальну потребу в якомуго скорішому відновленні публічних послуг. Унаслідок цього за певних обставин міркування готовності можуть переважити інші критерії. Проєктів відбудови не стосується чимало звичайних проблем, таких як власність на земельну ділянку, наявність доступу до майданчика та дозволу на виконання нового будівництва. Утім, тут виникатимуть нові проблеми, такі як питання про безпечність майданчика для робітників (з огляду на можливу наявність невибухлих боєприпасів чи мін). Доступність інженерних мереж (наприклад, водопостачання та електропостачання) залишатиметься важливим чинником, але може залежати від строків реалізації взаємодоповнюючих проєктів. Це вказує на доцільність використання ширшого визначення проєкту відбудови (див. також викладені вище міркування з приводу територіальних групових проєктів).

Реалізація

Закупівлі

527. Як зазначено в основній оцінці УДІ, Україна досягла значного поступу у сфері публічних закупівель і цими досягненнями не слід жертвувати заради реалізації програми післявоєнної відбудови. У надзвичайній ситуації, коли є спокуса зробити процедури менш суворими заради скорішого досягнення результатів, можливості для скоєння корупційних діянь можуть виникнути дуже швидко. Проблемою може стати й відсутність конкуренції унаслідок значних втрат, зазнаних деякими будівельними компаніями. Наскільки це можливо, Україна має протидіяти такій спокусі й захистити свої досягнення у сфері публічних закупівель. Крім того, не можна дозволяти, щоб реалізація проєктів необґрунтовано стримувалась надто обтяжливими процедурами закупівель; певної оптимізації тут, імовірно, уникнути не вдасться, але за жодних обставин не можна жертвувати прозорістю. Знайти баланс у цьому буде важко, і можуть виявитись необхідними компроміси в обох напрямках.

Підзвітність за результатами реалізації проєктів

528. Зовнішні аудитори, НАЗК і громадянське суспільство мають бути важливим вираженням підзвітності за результатами реалізації проєктів. У МВА не повинно бути сумнівів з того приводу, що будь-які корупційні дії в процесі закупівель для повоєнної відбудови інфраструктури буде викрито. Оскільки найбільш серйозні наслідки корупції виникають під час закупівель за інвестиційними проєктами, РПУ має планувати проведення аудиту кожного з проєктів, що реалізуються. Навіть за умов різних повноважень і відмінностей у рівні незалежності певну користь може принести координація аудитів проєктів з Держаудитслужбою для якомуго повнішого уникнення дублювання. Робота Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) з розробки рекомендацій для методики оцінки пошкоджень матиме велике значення. Ця робота має виключити корупційні дії під час укладення інвестиційних контрактів. Уряд повинен сприяти залученню громадянського суспільства шляхом розширення прозорості.

Управління проєктами

529. Зміцнення процедур і методів управління проєктами (рекомендація за результатами основного оцінювання УДІ) є, можливо, одним із найнагальніших напрямків реформування системи УДІ для програми післявоєнної відбудови. За результатами основного оцінювання УДІ було виявлено неформалізованість і відсутність чітких напрямків підзвітності у сфері управління проєктами, а також відсутність формальних настанов щодо процедур управління проєктами. Для успішної реалізації орієнтованої на результати програми відбудови, що передбачає жорсткі строки відновлення публічних послуг у спустошених громадах, буде необхідним ефективне управління проєктами, щоб забезпечити виконання проєктів відбудови у встановлений строк і в межах бюджету. Якомуго раніше слід підготувати посібник

з процедур управління проєктами в межах програми відбудови. Цей посібник слід регулярно оновлювати з урахуванням накопиченого досвіду (див. нижче міркування щодо оглядів завершення проєктів). Імовірний дефіцит фахівців з навичками управління проєктами можна подолати шляхом об'єднання дефіцитних людських ресурсів у єдиний підрозділ центрального уряду для докладання ними зусиль до проєктів з найвищим пріоритетом. Це дасть можливість відповідальним виконавцям «запозичувати» кваліфікованих менеджерів проєктів (або інших фахівців) чи принагідно звертатись до них у разі потреби за пропозиціями чи рекомендаціями.

Моніторинг та коригування

530. Будуть важливими здійснення уніфікованого моніторингу реалізації програми відбудови та своєчасне внесення корективів до проєктів у разі затримок і перешкод. В основному оцінюванні УДІ розпорошеність моніторингу та непослідовність підходів до коригування та повторної оцінки інвестиційних проєктів було ідентифіковано як проблеми. Існують напрямки, поліпшення яких уже на ранній стадії значно посприяло б безпроблемній реалізації програми післявоєнної відбудови. Прискорена підготовка проєктів відбудови, що може здійснюватись на підставі неповної інформації, робить ще важливішим чіткий моніторинг їх реалізації, щоб уможливити оперативне внесення корективів після одержання оновленої інформації. Основний орган нагляду має бути готовий до повторної оцінки обґрунтованості проєктів відбудови у світлі актуальної інформації під час їх впровадження; він має бути готовий скасовувати чи відкладати ті проєкти, які більше неможливо реалізувати в межах розумного бюджету. Потребу в запровадженні єдиного підходу до програми післявоєнної відбудови вже було обговорено, і цей підхід має знайти своє відображення у єдиній системі моніторингу замість кількох різних систем, виявлених під час основної оцінки УДІ. Залучення внутрішніх аудиторів до перевірки інформації за результатами моніторингу може стати одним зі шляхів зміцнення дисципліни в плані точності та своєчасності реалізації проєктів.

Операційна діяльність

531. В умовах жорсткого дефіциту фінансових ресурсів, який матиме місце після війни, життєво необхідним стає спрямування зусиль з відбудови на ті об'єкти, ефективному функціонуванню яких не загрожуватиме відсутність коштів на забезпечення їхньої діяльності та їх технічного обслуговування. Стійкість експлуатації та технічного обслуговування є важливою і в мирний час, коли інвестиційні проєкти можуть підвищувати чи покращувати якість публічних послуг, але у повоєнному контексті, коли життєдіяльність громад залежить від відновлення базових послуг, а не обмежених покращень, вона стає ще важливішою. У цій сфері за результатами основного оцінювання УДІ значних проблем виявлено не було, але вони досить легко можуть виникнути в післявоєнних умовах. Наявність сталих потоків фінансового забезпечення експлуатації та технічного обслуговування має бути одним із критеріїв відбору проєктів відбудови (див. вище міркування щодо формування бюджету), але це означає, що таке фінансове забезпечення має бути передбачене бюджетом, це краще робити в межах середньострокової фінансової перспективи. Надання завершеними проєктами послуг на сталій основі має перевірятись під час оцінки після завершення (див. наступний пункт).

Оцінка після завершення

532. У забезпеченні успіху програми відбудови велику роль відіграватимуть швидкість засвоєння уроків і організація зворотного зв'язку з його врахуванням під час розробки та реалізації програми. В основному оцінюванні УДІ рекомендовано запровадити більш системний підхід до оцінки проєктів після їх завершення (як внутрішній, так і зовнішній). У програмі післявоєнної відбудови має бути передбачений структурний процес оцінок, що даватиме змогу швидко засвоювати винесені уроки та враховувати їх під час опрацювання та реалізації решти програми. Оцінки, що проводяться без вжиття організаційних заходів з узагальнення

та поширення висновків, будуть корисні лише обмеженою мірою. Отже, для забезпечення засвоєння зроблених висновків необхідно запровадити організаційні механізми. Оцінки після завершення проєктів повинні передбачати підтвердження того, що проєкти забезпечують надання послуг установленої якості очікуваній кількості користувачів. Як і у зв'язку з іншими аспектами УДІ в повоєнний час, прозорість відіграватиме велику роль у збереженні довіри з боку громадськості, тому висновки, зроблені за результатами оцінок, мають оприлюднюватись.

7.3. Рекомендації, адаптовані до повоєнної ситуації

533. **Рекомендації, подані у складі обговорення та рекомендацій щодо УДІ для післявоєнної відбудови узгоджуються з рекомендаціями, зробленими за результатами основного оцінювання УДІ, але з адаптацією до післявоєнних умов.** У Таблиці 30 узагальнено довгострокові рекомендації, зроблені за результатами основного оцінювання УДІ, поряд із основними рекомендаціями для УДІ в період відбудови. Критичним завданням на наступному етапі буде розгляд шляхів формування спроможностей, потрібних для реалізації кожної з рекомендацій, і визначення порядку реалізації рекомендацій у той період, поки триває масштабування спроможностей.

Таблиця 30. Пріоритети реформування УДІ

Необхідні попередні умови для відновлення інфраструктури	Пріоритети післявоєнного реформування УДІ на короткострокову перспективу та післявоєнний період	Пріоритети середньострокового та довгострокового реформування УДІ
Інституційна база		
* Запровадити у Бюджетному кодексі чітке визначення інвестиційного проєкту як ключ до закриття обхідного шляху. * Розглянути можливість утворення урядового «центру передового досвіду», який надаватиме підтримку галузевим міністерствам з найбільшими потребами в реалізації єдиного підходу до відбудови.	* Впровадити для всіх типів інвестиційних проєктів і джерел фінансування уніфікований підхід до оцінки та відбору проєктів. * Розробити методологічні настанови з УДІ для органів місцевого самоврядування. Такі настанови мають охоплювати всі етапи УДІ, включаючи попередню оцінку та скринінг, оцінку та незалежний аналіз, відбір проєктів, моніторинг та коригування, експлуатацію та оцінку після завершення. * Уповноважити Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів як основний дорадчий орган з урахування впливу ЗК на УДІ та наслідків УДІ для ЗК.	* Розбудовувати внутрішню спроможність галузевих МВА впроваджувати уніфіковану систему УДІ. * Створити комплексну систему управління інформацією про державні інвестиції (PIMIS), що охоплюватиме весь життєвий цикл проєктів. * Налагодити сталу систему навчання працівників, залучених до всіх етапів УДІ на державному та місцевому рівнях.

Необхідні попередні умови для відновлення інфраструктури	Пріоритети післявоєнного реформування УДІ на короткострокову перспективу та післявоєнний період	Пріоритети середньострокового та довгострокового реформування УДІ
	* Включити до Бюджетного кодексу визначення «видатків, пов'язаних зі зміною клімату» та реалізувати механізм маркування таких видатків у бюджетних програмах. * Розробити настанови з внутрішніх процедур управління інвестиціями ДП, що охоплюватимуть питання оцінки проєктів, відбору і включення до середньострокового інвестиційного плану. * Створити базу даних у як найдоступнішій формі, що охоплюватиме цикл проєктів до завершення їх реалізації.	* Зміцнювати спроможності та вдосконалювати процедури визначення Мінфіном втрат державного бюджету та фіскальних ризиків, пов'язаних з проєктами ДПП. * Поступово уповноважити наглядові ради ДП затверджувати фінансові та інвестиційні плани ДП.
Стратегічне керівництво та скринінг		
	* Надати МВА чіткі середньострокові стратегічні пріоритетні завдання на повоєнний час на основі результатів оцінки заподіяної шкоди як орієнтира для подання будь-яких пропозицій щодо проєктів капітальних інвестицій. * Розробити та застосовувати систематичний скринінг пропозицій з відбудови за критеріями, що передбачають пріоритетність відновлення базових публічних послуг для громад і підприємств, не суперечачи при цьому довгостроковим цілям стратегічного розвитку. * Здійснювати моніторинг скринінгу проєктів для одержання чітких підтверджень того, що відхилення проєктів або направлення на повторну експертизу здійснюється за належним стандартом.	* Встановити довгострокову національну стратегію інвестицій в інфраструктуру, що враховує зобов'язання у сфері ЗК. * Створити середньостроковий план державних інвестицій. * Інституціоналізувати оформлення скринінгу всіх проєктних концепцій як воріт на шляху до оцінки.

Необхідні попередні умови для відновлення інфраструктури	Пріоритети післявоєнного реформування УДІ на короткострокову перспективу та післявоєнний період	Пріоритети середньострокового та довгострокового реформування УДІ
Оцінка та незалежний аналіз		
* Впровадити спрощені методи оцінки для всіх видів післявоєнних проєктів капітальних інвестицій (навіть для великих проєктів відбудови) для з'ясування наявності гострого попиту на послуги проєкту, який не задоволено іншими засобами, та ймовірності його повернення до передвоєнного рівня. Перевіряти, що можливості застосування «відбудови з удосконаленням» були використані, особливо у зв'язку зі зміною клімату, як щодо пом'якшення наслідків зміни клімату, так і адаптації до них. * Наділити галузеві міністерства відповідальністю за те, щоб проєкти не були подрібнені до рівня нижче порогового значення. Усі пов'язані профілі проєктів мають бути об'єднані в один проєкт на етапі скринінгу, коли МВА розглядає концептуальні записки і ухвалює рішення щодо продовження розробки проєкту. * Наділити Мінекономіки правом та зобов'язанням відхиляти «проєкти», які явно є частинами більших проєктів, і повертати їх міністерствам для належного об'єднання.	* Зміцнити критерії ЗК в методиках оцінки проєктів і методиках оцінки впливу на довкілля; розпочати формування перспективної інформації про змінні, що враховуються під час розроблення проєктної документації за проєктом і її оцінки, на які впливатиме ЗК.	Інституціоналізувати оформлення оцінки <u>всіх</u> проєктних пропозицій шляхом: * Поширення поточних процедур на всі види проєктів і джерела фінансування * Розроблення методичних рекомендацій — як загальнодержавних, так і галузевих * Впровадження безперервної розбудови спроможностей

Необхідні попередні умови для відновлення інфраструктури	Пріоритети післявоєнного реформування УДІ на короткострокову перспективу та післявоєнний період	Пріоритети середньострокового та довгострокового реформування УДІ
Формування бюджету		
* Уповноважити Мінфін виконувати функцію вартового для блокування проєктів, що не пройшли оцінки та відбору, від включення до бюджету з ініціативи як урядових органів, так і парламенту (через Бюджетний кодекс).	* Допускати до відбору лише ті проєкти, які було оцінено за встановленими правилами. * Запровадити чіткі та прозорі критерії відбору, масштабовані з урахуванням типу та рівня складності проєкту, що враховують з великою вагою готовність до реалізації, узгодженість з післявоєнними пріоритетами стратегії та доступність фінансових ресурсів для сталої експлуатації й технічного обслуговування. Спроможності замовника проєкту управляти проєктом і стратегією здійснення закупівель також має бути надана велика вага. * Зміцнювати реалістичне бюджетне прогнозування з визначенням середньострокової перспективи видатків на відбудову й забезпечення відбору до фінансування лише тих проєктів, які можуть бути повністю профінансовані від початку до кінця.	* Зміцнювати середньострокове фінансове планування державних інвестиційних проєктів у межах наявного фіскального простору. * Поліпшувати зміст бюджетної інформації про всі відповідні проєкти капітальних інвестицій, яка доступна тим, хто ухвалює рішення, та широкій громадськості. * Розширити фінансові звіти шляхом включенням до них капітальних вкладень ДП, що фінансуються шляхом кредитування з бюджету та під державні гарантії (у розрізі проєктів).
Реалізація та коригування		
* Забезпечити гнучкість у здійсненні закупівель для відбудови з одночасною підтримкою належної дисципліни та розглянути доступні інституційні механізми для зниження корупційних ризиків у процесі закупівель. * Розробити підхід до об'єднання дефіцитних навичок управління проєктами та визначити пріоритетність доступу до них.	* Запровадити зміцнені процедури і методи управління проєктами з наголосом на визначенні чіткої підзвітності, щоб забезпечити реалізацію проєктів відбудови у встановлені строки та в межах бюджету. * Запровадити уніфікований моніторинг реалізації всієї програми відбудови (незалежно від джерела фінансування) й забезпечити своєчасне коригування проєктів у разі затримок і перешкод тим органом, який здійснює нагляд.	* Запровадити єдині процедури та методи управління проєктами в усіх органах влади. * Зміцнювати активний моніторинг з метою контролю витрат, виявлення проєктів з низькими показниками та виправлення ситуації. * Удосконалити механізм повторної оцінки проєктів шляхом забезпечення суворого застосування тригерів і наслідків їх порушення. * Запровадити обов'язковий зовнішній аудит реалізації всіх великих інвестиційних проєктів з публікацією результатів.

Необхідні попередні умови для відновлення інфраструктури	Пріоритети післявоєнного реформування УДІ на короткострокову перспективу та післявоєнний період	Пріоритети середньострокового та довгострокового реформування УДІ
Операційна діяльність		
	* Забезпечити стале фінансування експлуатації відбудованих об'єктів для забезпечення реалізації ефекту від них.	* Зміцнити моніторинг надання послуг і звітування про показники надання послуг з боку нещодавно завершених проєктів. * Модернізація управління активами.
Оцінка після завершення		
	* Налагодити базову оцінку усіх проєктів відбудови після завершення та оперативного аналізу результатів центральними органами влади для врахування винесених уроків у програмах відбудови, реалізація яких триває.	* Поширити практику обов'язкових оцінок після завершення — з аналітичним компонентом — на всі проєкти. * Запровадити вибірковий ретроспективний аналіз ефективності та впливу проєктів.



ІНСТРУМЕНТИ КОНЦЕПТУАЛЬНОЇ ОСНОВИ ОЦІНЮВАННЯ, ЩО СПРЯМОВАНІ НА ЗМІНУ КЛІМАТУ

Інструмент I. Параметри кліматичного показника ДВФП CRPFM-5 – Управління державними інвестиціями з урахуванням факторів клімату

Параметр	Примітка
CRPFM-5.1 Положення нормативно-правової бази щодо управління державними інвестиціями, що пов'язані з кліматом	
CRPFM-5.2 Відбір проєктів з урахуванням кліматичних факторів	Безпосередньо пов'язаний з УДІ-7
CRPFM-5.3 Положення щодо кліматичних факторів, включені до оцінки проєктів	Безпосередньо пов'язаний з УДІ-3
CRPFM-5.4 Звітність суб'єктів, що відповідають за впровадження	Безпосередньо пов'язаний з УДІ-17

Інструмент II. InfraGov Параметр 5

Включення в систему оцінки стійкості до зміни клімату, стихійного лиха та ризиків для громадського здоров'я є важливим для показників ефективності інфраструктури.

Основні запитання InfraGov для параметру 5:

Питання	Примітка
1. Чи узгоджено інфраструктурні проєкти із загальнодержавними стратегіями та міжнародними зобов'язаннями у сфері зміни клімату (наприклад, щодо переходу до довгострокових стратегій, орієнтованих на низькі викиди вуглецю)?	Пов'язаний з УДІ-2
2. Чи існує механізм моніторингу та зниження екологічного ризику та ризиків зміни клімату протягом експлуатації та технічного обслуговування і, можливо, утилізації?	Пов'язаний з УДІ-20 і УДІ-21
3. Яким є поточний стан інтеграції управління ризиком катастроф та адаптації до зміни клімату до загальнодержавних систем управління державними інвестиціями?	Пов'язаний з УДІ-1 – УДІ-7
4. Чи існують належним чином розвинуті механізми фінансування та страхування ризику катастроф, здатні сприяти в заохоченні до створення стійкої інфраструктури шляхом фінансування запобіжних заходів?	Поза обсягом оцінювання УДІ



УЗАГАЛЬНЕНА ІНФОРМАЦІЯ ПРО ЧИННІ ЗАКОНИ, ПОСТАНОВИ І НАКАЗИ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ПИТАНЬ ЗМІНИ КЛІМАТУ ТА УПРАВЛІННЯ РИЗИКОМ КАТАСТРОФ

Найменування закону чи іншого акту		Зміст
Нормативно-правові акти, що безпосередньо стосуються ЗК		
1	Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів»	Визначає правила моніторингу викидів парникових газів об'єктами, що працюють, і звітування про них
2	Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. №880 «Про затвердження переліку видів діяльності, викиди парникових газів в результаті провадження яких підлягають моніторингу, звітності та верифікації»	Деталізує положення Закону України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів»
3	Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2020 р. №960 «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу та звітності щодо викидів парникових газів»	Деталізує положення Закону України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів»
Нормативно-правові акти щодо управління ризиком катастроф		
4	Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 04.12.2002 р. №637 «Про затвердження Методики визначення ризиків та їх прийнятних рівнів для декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки»	Визначає методику ідентифікації ризиків катастроф
5	Наказ Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (пізніше реорганізоване в Державну службу з надзвичайних ситуацій України) від 23.02.2006 р. №98 «Про затвердження Методики ідентифікації потенційно небезпечних об'єктів»	Визначає методику ідентифікації ризиків катастроф

Найменування закону чи іншого акту		Зміст
Нормативно-правові акти щодо впливу на довкілля		
6	Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» (2018 р.)	Регулює стратегічну екологічну оцінку проєктів документів державного стратегічного планування та доповнює процедури розробки та схвалення документів державного планування, забезпечуючи їх стратегічну екологічну оцінку.
7	Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2020 р. №1272 «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення»	Визначає правила моніторингу згідно з Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку» (2018 р.)
8	Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.)	Установлює обов'язковість оцінки впливу на довкілля для деяких типів проєктів будівництва
9	Наказ Мінрегіону від 16.05.2011 р. №45 «Про затвердження Порядку розроблення проєктної документації на будівництво об'єктів»	Установлює обов'язковість ОВД для деяких типів проєктів будівництва
10	Постанова Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 р. №1026 «Про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля»	Визначає правила виконання ОВД для проєктів будівництва
11	Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 15 березня 2021 року №193 «Про затвердження Загальних методичних рекомендацій щодо змісту та порядку складання звітів з оцінки впливу на довкілля»	Методичні рекомендації щодо ОВД, передбачені Постановою №1026
12	Наказ Міністерства енергетики та захисту довкілля України від 02.03.2020 р. №136 «Про затвердження Методичних рекомендацій з розробки звіту з оцінки впливу на довкілля в галузі лісового господарства»	Методичні рекомендації щодо ОВД в галузі лісового господарства, передбачені Постановою №1026
13	Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 р. №571 «Деякі питання управління державними інвестиціями»	Установлює обов'язковість оцінки впливу на довкілля під час експертизи державних інвестиційних проєктів
14	Наказ Мінекономрозвитку від 22.12.2017 р. №1865 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки та проведення оцінки державного інвестиційного проєкту».	Деталізує порядок оцінки впливу на довкілля під час експертизи державних інвестиційних проєктів

Найменування закону чи іншого акту		Зміст
Нормативно-правові акти з питань розроблення проєктної документації на об'єкти інфраструктури		
15	Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд.	Затверджено у 2003 р.; зміни востаннє внесено у 2010 р. https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/12/4.1.-DBN-A.2.2-1-2003.-Sklad-i-zmist-materialiv-otsinki.pdf
16	Основні вимоги до будівель і споруд. Механічний опір та стійкість.	Затверджено у 2008 р.; зміни востаннє внесено у 2020 р. https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/DBN-V.1.2-6-2008.pdf
17	Основні вимоги до будівель і споруд. Економія енергії.	Затверджено у 2008 р. https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/DBN-V.1.2-11-2008.pdf
18	Система забезпечення надійності та безпеки будівельних об'єктів. Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ.	Затверджено у 2009 р.; зміни востаннє внесено у 2018 р. https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/DBN-V.1.2-14-2009.pdf
19	Система забезпечення надійності та безпеки будівельних об'єктів. Навантаження і впливи.	https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/12/37.1.-DBN-V.1.2-22006.-SNBB.-Navantazhennya-i-vplyvi.-Nor.pdf

Джерело: команда місії Світового банку.



ПОЛОЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ПОТОКИ КАПІТАЛЬНИХ ІНВЕСТИЦІЙ

Потік капітальних інвестицій	Відомство, що відповідає за здійснення нагляду	Критично важливі складові функціонуючої системи УДІ			Застосування до ДП
		Оцінка та експертиза проєктів	Відбір проєктів	Моніторинг проєктів	
1 Державні інвестиційні проєкти	Міністерство економіки	1. Постанова КМУ від 22 липня 2015 року №571 (у т. ч. оцінка впливу на довкілля) 2. Наказ Мінекономіки від 22 грудня 2017 р. №1865	1. Постанова КМУ від 22 липня 2015 року №571 (у т. ч. позитивний екологічний ефект)	1. Постанова КМУ від 22 липня 2015 року №571 (у т. ч. оцінка впливу на довкілля) 2. Наказ Мінекономіки від 22 грудня 2017 р. №1785 3. Постанова КМУ від 11 липня 2007 року №903 (законодавство з питань будівництва)	✓
2 ДПП	Міністерство економіки	1. Закон України «Про концесію» від 3 жовтня 2019 р. №155 2. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. №2404 3. Методичні рекомендації щодо ДПП (у т. ч. оцінка впливу на довкілля)	1. Закон України «Про концесію» від 3 жовтня 2019 р. №155 2. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. №2404 3. Оголошення про конкурс з ДПП 4. Методичні рекомендації щодо ДПП (у т. ч. критерії дотримання екологічних вимог і оцінки впливу на довкілля)	1. Закон України «Про концесію» від 3 жовтня 2019 р. №155 2. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 р. №2404 3. Методичні рекомендації щодо ДПП (у т. ч. екологічні показники) 4. Постанова КМУ від 11 липня 2007 року №903 (законодавство з питань будівництва)	✓

Потік капітальних інвестицій	Відомство, що відповідає за здійснення нагляду	Критично важливі складові функціонуючої системи УДІ			Застосування до ДП
		Оцінка та експертиза проєктів	Відбір проєктів	Моніторинг проєктів	
3 Капітальні вкладення з Державного дорожнього фонду (національний рівень)	Державне агентство автомобільних доріг України	Правил не встановлено	1. Наказ Мінінфраструктури та Мінфіну від 21 вересня 2012 р. №573/1019 (в т. ч. мінімальний негативний вплив проєкту на навколишнє природне середовище)	1. Постанова КМУ від 11 липня 2007 року №903 (законодавство з питань будівництва)	⊗
4 Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам з Державного дорожнього фонду	Державне агентство автомобільних доріг України	Правил не встановлено	1. Правила на обласному рівні	1. Постанова КМУ від 11 липня 2007 року №903 (законодавство з питань будівництва)	⊗
5 Природо-охоронні заходи	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України	Правил не встановлено	1. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 12 червня 2015 р. №194	1. Постанова КМУ від 11 липня 2007 року №903 (законодавство з питань будівництва)	⊙
6 Державний фонд розвитку водного господарства	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України	Правил не встановлено	Правил не встановлено	1. Постанова КМУ від 11 липня 2007 року №903 (законодавство з питань будівництва)	⊙
7 Державний фонд регіонального розвитку	Міністерство розвитку громад та територій України	1. Постанова КМУ від 18 березня 2015 р. №196	1. Постанова КМУ від 18 березня 2015 р. №196	1. Постанова КМУ від 18 березня 2015 р. №196 2. Постанова КМУ від 11 липня 2007 року №903 (законодавство з питань будівництва)	⊗

Потік капітальних інвестицій	Відомство, що відповідає за здійснення нагляду	Критично важливі складові функціонуючої системи УДІ			Застосування до ДП
		Оцінка та експертиза проєктів	Відбір проєктів	Моніторинг проєктів	
8 Фінансування та кредитні кошти міжнародних фінансових організацій через державний бюджет	Міністерство фінансів	1. Постанова КМУ від 27 січня 2016 р. №70	1. Постанова КМУ від 27 січня 2016 р. №70	1. Постанова КМУ від 27 січня 2016 р. №70 2. Постанова КМУ від 11 липня 2007 року №903 (законодавство з питань будівництва)	✓
9 Кредитні кошти МФО під державні гарантії	Міністерство фінансів	1. Постанова КМУ від 27 січня 2016 р. №70	1. Постанова КМУ від 27 січня 2016 р. №70	1. Постанова КМУ від 27 січня 2016 р. №70 2. Постанова КМУ від 11 липня 2007 року №903 (законодавство з питань будівництва)	✓
10 Субвенція на соціально-економічний розвиток територій	Міністерство фінансів	Правил не встановлено	Правил не встановлено	1. Постанова КМУ від 11 липня 2007 року №903 (законодавство з питань будівництва)	✗
11 Інші капітальні вкладення, яке і не визначено як «державний інвестиційний проєкт»	Міністерство фінансів	Правил не встановлено	Правил не встановлено	1. Постанова КМУ від 11 липня 2007 року №903 (законодавство з питань будівництва)	✓
12 Інші субвенції на здійснення капітальних вкладень	Галузеві міністерства	Правил не встановлено	Правил не встановлено	1. Постанова КМУ від 11 липня 2007 року №903 (законодавство з питань будівництва)	✗

Потік капітальних інвестицій	Відомство, що відповідає за здійснення нагляду	Критично важливі складові функціонуючої системи УДІ			Застосування до ДП
		Оцінка та експертиза проєктів	Відбір проєктів	Моніторинг проєктів	
13 Внутрішні кредитні кошти під державні гарантії	Галузеві міністерства, Мінфін	1. Наказ Мінекономіки від 19 червня 2012 р. №724 2. Наказ Мінекономіки від 13 листопада 2012 р. №1279 3. Постанова КМУ від 9 червня 2011 р. №701 4. Наказ Мінекономіки від 13 березня 2013 р. №243 5. Постанова КМУ від 23 лютого 2011 р. №131	1. Постанова КМУ від 13 листопада 2013 р. №835	1. Постанова КМУ від 11 липня 2007 року №903 (законодавство з питань будівництва)	✓
14 Інфраструктурні облігації ²⁸⁹	Галузеві міністерства, Міністерство економіки, Міжвідомча комісія	1. Постанова КМУ від 17 листопада 2021 р. №1245 2. Наказ Мінекономіки від 19 червня 2012 р. №724 3. Наказ Мінекономіки від 13 березня 2013 р. №243	1. Постанова КМУ від 17 листопада 2021 р. №1245 (включно з висновком з оцінки впливу на довкілля щодо проєктів, які можуть мати значний вплив на довкілля)	1. Постанова КМУ від 17 листопада 2021 р. №1245 2. Постанова КМУ від 11 липня 2007 року №903 (законодавство з питань будівництва)	✓
15 Власні кошти державних підприємств (ДП)	Галузеві міністерства, Мінфін	Правил не встановлено	Правил не встановлено	1. Постанова КМУ від 11 липня 2007 року №903 (законодавство з питань будівництва)	✓

²⁸⁹ Новий потік, створений після закінчення періоду, що охоплений оцінкою: зміни, внесені до Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» (від 19 червня 2020 р. №738-IX).



ОГЛЯД БАЛІВ ЗА ПОКАЗНИКАМИ УДІ 2021 Р.

Показник УДІ	Метод оцінювання	Бали за параметрами					Загальний бал
		i	ii	iii	iv	v	
Функція УДІ 1. Стратегічне керівництво та скринінг							
УДІ-1. Галуzeвий аналіз і планування	M2	C	C				C
УДІ-2. Стратегічні плани та рекомендації щодо інвестицій, розробка проєктів та попередній скринінг	M2	C	D	C	D		D+
Функція УДІ 2. Формальна оцінка							
УДІ-3. Офіційні процедури та методичні рекомендації щодо оцінки проєкту	M2	A	B	C	C	C	C+
УДІ-4. Спроможність здійснення оцінки проєктів	M2	C	D				D+
УДІ-5. Скринінг техніко-економічного обґрунтування	M2	C	D	D			D+
Функція УДІ 3. Аналіз оцінки							
УДІ-6. Незалежний аналіз оцінки	M2	C	C				C
Функція УДІ 4. Відбір та бюджетний процес							
4.A. Підготовка бюджету та відбір							
УДІ-7. Відбір проєктів та підготовка бюджету	M1	C	C	C	C		C
УДІ-8. Підготовка довгострокового бюджету	M2	D	C				D+
УДІ-9. Комплексний бюджет капітальних видатків	M2	D	A				C+
УДІ-10. Повнота інформації про бюджет капітальних видатків та рівень доступу громадськості/парламенту до такої інформації	M2	C	A	A	C		B
4.B. Показники виконання бюджету							
УДІ-11. Показники виконання бюджету розвитку і бюджету капітальних видатків: сукупні видатки в порівнянні зі скоригованим початковим бюджетом на основі зобов'язань	M1	D	D				D

Показник УДІ	Метод оцінювання	Бали за параметрами					Загальний бал
		i	ii	iii	iv	v	
УДІ-12. Склад виконання бюджету за капітальними видатками в порівнянні зі скоригованим початковим бюджетом на основі зобов'язань	M1	C					C
УДІ-13. Відхилення у термінах виконання та вартості реалізованих проєктів	M1	D					D
УДІ-14. Склад і моніторинг заборгованості за капітальними видатками	M1	A	A				A
Функція УДІ 5. Реалізація							
УДІ-15. Закупівлі	M2	A	A	D	A	A	B+
УДІ-16. Управління реалізацією проєктів	M2	C	C	C			C
УДІ-17. Контроль, моніторинг і звітування: фізичні та фінансові віхи	M2	C	D	A	B		C
УДІ-18. Передача результатів проєкту, реєстрація активів та аналіз після завершення проєкту	M2	C	B	D	D	D	D+
Функція УДІ 6. Коригування							
УДІ-19. Коригування проєкту	M1	A	B	C			C+
Функція УДІ 7. Надання послуг							
УДІ-20. Контроль, моніторинг і звітування: фінансові показники та показники надання послуг	M1	C	C+	B	B	B	C+
УДІ-21. Надання послуг	M2	D	D				D
Функція УДІ 8. Оцінка							
УДІ-22. Сфера застосування і характер зовнішнього аудиту та оцінки за результатами і подальші дії	M2	C	D	D			D+
УДІ-23. Розгляд звітів зовнішнього аудиту в законодавчому органі	M1	A	B	A			B+



РОЗРАХУНКИ ДЛЯ УДІ-12, 2018 Р. (ТИС ГРН)

№	Найменування міністерства (відомства)	Початково затверджений бюджет	Факт	Початково затверджений бюджет зі змiнами	Вiдхилення	Абсолютне вiдхилення	Вiдхилення, %
1	Міністерство оборони України	25 464 406,4	33 067 448,2	25 599 662,4	7 467 785,7	7 467 785,7	29,2%
2	Державне агентство автомобільних доріг України (у т.ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	33 777 103,6	24 022 757,0	33 956 513,1	-9 933 756,1	9 933 756,1	29,3%
3	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (у т. ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	13 518 972,2	9 366 699,8	13 590 779,2	-4 224 079,4	4 224 079,4	31,1%
4	МВС України	7 916 955,4	1 2071 974,9	7 959 006,9	4 112 968,0	4 112 968,0	51,7%
5	Міністерство аграрної політики та продовольства України	7 030 743,1	5 019 601,2	7 068 087,4	-2 048 486,2	2 048 486,2	29,0%
6	Міністерство фінансів України (у т. ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	8 725 544,0	7 685 473,1	8 771 890,4	-1 086 417,2	1 086 417,2	12,4%
7	Національна академія наук України	4 303 385,6	4 415 322,5	4 326 243,3	89 079,1	89 079,1	2,1%
8	Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	4 246 437,6	3 259 910,1	4 268 992,9	-1 009 082,8	1 009 082,8	23,6%
9	Міністерство економічного розвитку та торгівлі України	4 129 109,7	5 835 947,9	4 151 041,8	1 684 906,1	1 684 906,1	40,6%
10	Міністерство освіти і науки України (у т. ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	4 280 770,5	5 047 583,6	4 303 508,1	744 075,5	744 075,5	17,3%

№	Найменування міністерства (відомства)	Початково затверджений бюджет	Факт	Початково затверджений бюджет зі змiнами	Вiдхилення	Абсолютне вiдхилення	Вiдхилення, %
11	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України	3 012 708,1	3 784 890,4	3 028 710,3	756 180,1	756 180,1	25,0%
12	Міністерство інфраструктури України	2 629 848,2	970 245,4	2 643 816,8	-1 673 571,4	1 673 571,4	63,3%
13	Державне космічне агентство України	2 173 551,8	2 072 011,8	2 185 096,8	-113 085,0	113 085,0	5,2%
14	Міністерство охорони здоров'я України (включно з загальнодержавними видатками та кредитуванням)	3 776 553,1	3 397 795,3	3 796 612,5	-398 817,2	398 817,2	10,5%
15	Державна судова адміністрація України	1 611 506,7	1 818 036,3	1 620 066,3	197 970,0	197 970,0	12,2%
16	Міністерство соціальної політики України (у т. ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	1 533 120,5	1 838 620,0	1 541 263,8	297 356,3	297 356,3	19,3%
17	Національна академія аграрних наук України	1 196 565,0	1 154 637,6	1 202 920,6	-48 283,0	48 283,0	4,0%
18	Головне управління розвідки Міністерства оборони України	930 923,0	1 005 141,5	935 867,7	69 273,9	69 273,9	7,4%
19	Міністерство культури України	861 164,3	971 011,5	865 738,4	105 273,1	105 273,1	12,2%
20	Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України	745 433,5	829 267,9	749 392,9	79 875,0	79 875,0	10,7%
	Інші міністерства (відомства)	4 796 512,6	9 752 825,1	4 821 989,6	4 930 835,5	4 930 835,5	102,3%
	<i>частка інших МВА в загальному розмірі видатків розвитку</i>	<i>3,5</i>	<i>7,1</i>	<i>3,5</i>	<i>×</i>	<i>×</i>	<i>×</i>
	Загальний обсяг видатків розвитку по відомствах	136 661 314,9	137 387 201,2	137 387 201,2	×	41 071 156,5	29,9%
	Загальне абсолютне відхилення видатків розвитку (УДІ-11)						3,0%
	Відхилення						26,9%



РОЗРАХУНКИ ДЛЯ УДІ-12, 2019 Р. (ТИС ГРН)

№	Найменування міністерства (відомства)	Початково затверджений бюджет	Факт	Початково затверджений бюджет зі змiнами	Вiдхилення	Абсолютне вiдхилення	Вiдхилення, %
1	Державне агентство автомобільних доріг України (у т.ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	29 650 173,3	11 952 775,6	15 823 011,5	-3 870 236,0	3 870 236,0	24,5%
2	Міністерство оборони України	24 718 308,4	5 675 264,7	13 191 089,1	-7 515 824,4	7 515 824,4	57,0%
3	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (у т. ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	14 452 755,7	10 463 075,6	7 712 808,9	2 750 266,7	2 750 266,7	35,7%
4	МВС України	11 687 592,9	13 884 341,3	6 237 161,4	7 647 179,9	7 647 179,9	122,6%
5	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України	13 278 097,5	5 098 096,0	7 085 944,8	-1 987 848,7	1 987 848,7	28,1%
6	Міністерство фінансів України (у т. ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	7 546 040,9	4 284 836,5	4 026 994,8	257 841,7	257 841,7	6,4%
7	Міністерство освіти і науки України (у т. ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	9 656 856,9	7 183 076,1	5 153 445,7	2 029 630,4	2 029 630,4	39,4%
8	Національна академія наук України	4 775 080,7	603 584,9	2 548 253,5	-1 944 668,6	1 944 668,6	76,3%
9	Міністерство енергетики та захисту довкілля України (у т. ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	7 540 392,3	2 309 735,3	4 023 980,3	-1 714 245,1	1 714 245,1	42,6%

№	Найменування міністерства (відомства)	Початково затверджений бюджет	Факт	Початково затверджений бюджет зі змiнами	Відхилення	Абсолютне відхилення	Відхилення, %
10	Міністерство охорони здоров'я України (включно з загальнодержавними видатками та кредитуванням)	4 426 391,7	3 551 863,3	2 362 173,3	1 189 690,0	1 189 690,0	50,4%
11	Міністерство інфраструктури України	2 368 337,7	876 660,5	1 263 879,1	-387 218,6	387 218,6	30,6%
12	Державне космічне агентство України	1 806 196,7	37 056,7	963 888,8	-926 832,2	926 832,2	96,2%
13	Міністерство соціальної політики України (у т. ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	201 9442,0	1 852 635,0	1 077 688,6	774 946,4	774 946,4	71,9%
14	Державна судова адміністрація України	1 358 196,7	1 718 698,4	724 810,7	993 887,8	993 887,8	137,1%
15	Національна академія аграрних наук України	1 221 012,4	41 592,9	651 601,4	-610 008,5	610 008,5	93,6%
16	Національна академія медичних наук України	1 015 527,0	466 269,7	541 942,7	-75 673,0	75 673,0	14,0%
17	Міністерство культури України	4 500,0	840,0	2 401,5	-1 561,5	1 561,5	65,0%
18	Головне управління розвідки Міністерства оборони України	887 865,5	162 482,7	473 815,3	-311 332,6	311 332,6	65,7%
19	Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України	886 165,1	75 270,1	472 907,9	-397 637,8	397 637,8	84,1%
20	Служба зовнішньої розвідки України	626 002,7	189 086,9	334 070,5	-144 983,6	144 983,6	43,4%
	Інші міністерства (відомства)	2 842 210,9	5 761 392,4	1 516 764,7	4 244 627,7	4 244 627,7	279,8%
	<i>частка інших МВА в загальному розмірі видатків розвитку</i>	<i>2,0</i>	<i>7,6</i>	<i>2,0</i>	<i>×</i>		
	Загальний обсяг видатків розвитку по відомствах	142 767 147,0	76 188 634,5	76 188 634,5	×	39 776 141,2	52,2%
	Загальне абсолютне відхилення видатків розвитку (УДІ-11)						43,6%
	Відхилення						8,6%



РОЗРАХУНКИ ДЛЯ УДІ-12, 2020 Р. (ТИС ГРН)

№	Найменування міністерства (відомства)	Початково затверджений бюджет	Факт	Початково затверджений бюджет зі змiнами	Відхилення	Абсолютне відхилення	Відхилення, %
1	Державне агентство автомобільних доріг України (у т.ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	57 732 622,8	38 096 940,6	31 126 979,8	6 969 960,8	6 969 960,8	22,4%
2	Міністерство оборони України	32 163 176,9	5 368 555,0	17 341 019,8	-11 972 464,8	11 972 464,8	69,0%
3	Міністерство розвитку громад та територій України (у т.ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	14 843 134,9	9 158 672,6	8 002 788,3	1 155 884,3	1 155 884,3	14,4%
4	МВС України	11 687 592,9	10 544 541,3	6 301 454,0	4 243 087,3	4 243 087,3	67,3%
5	Міністерство енергетики та захисту довкілля України (у т.ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	8 945 222,3	1 079 931,5	4 822 884,2	-3 742 952,7	3 742 952,7	77,6%
6	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України	8 704 465,3	2 984 088,9	4 693 078,2	-1 708 989,3	1 708 989,3	36,4%
7	Міністерство освіти і науки України (у т.ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	9 717 961,9	3 927 308,7	5 239 512,6	-1 312 203,9	1 312 203,9	25,0%
8	Національна академія наук України	4 779 737,4	267 266,2	2 577 031,5	-2 309 765,3	2 309 765,3	89,6%
9	Міністерство інфраструктури України	4 213 266,3	2 195 259,8	2 271 614,4	-76 354,5	76 354,5	3,4%
10	Міністерство фінансів України (у т.ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	4 608 835,5	5 153 327,9	2 484 888,5	2 668 439,4	2 668 439,4	107,4%

№	Найменування міністерства (відомства)	Початково затверджений бюджет	Факт	Початково затверджений бюджет зі змінами	Відхилення	Абсолютне відхилення	Відхилення, %
11	Міністерство охорони здоров'я України (включно з загальнодержавними видатками та кредитуванням)	4 395 605,9	8 996 118,8	2 369 924,1	6 626 194,7	6 626 194,7	279,6%
12	Міністерство культури, молоді та спорту України (у т. ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	2 630 350,8	293 608,8	1 418 173,5	-1 124 564,7	1 124 564,7	79,3%
13	Національна академія аграрних наук України	1 438 744,7	44 595,8	775 710,1	-731 114,3	731 114,3	94,3%
14	Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (у т.ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	1 323 938,7	658 067,1	713 811,6	-55 744,4	55 744,4	7,8%
15	Головне управління розвідки Міністерства оборони України	1 196 270,9	184 333,6	644 978,5	-460 644,9	460 644,9	71,4%
16	Міністерство соціальної політики України (у т. ч. загальнодержавні видатки та кредитування)	1 897 239,9	825 866,0	1 022 911,2	-197 045,3	197 045,3	19,3%
17	Національна академія медичних наук України	743 695,9	447 053,7	400 969,3	46 084,4	46 084,4	11,5%
18	Служба зовнішньої розвідки України	673 321,0	260 226,9	363 026,1	-102 799,2	102 799,2	28,3%
19	Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України	645 739,5	86 101,9	348 155,3	-262 053,5	262 053,5	75,3%
20	Служба безпеки України (СБУ)	617 085,2	593 042,2	332 706,1	260 336,0	260 336,0	78,2%
	Інші міністерства (відомства)	3 106 969,1	3 861 610,6	1 675 145,9	2 186 464,8	2 186 464,8	130,5%
	частка інших МВА в загальному розмірі видатків розвитку	1,8	4,1	1,8	×	×	×
	Загальний обсяг видатків розвитку по відомствах	176 064 977,8	94 926 763,0	94 926 763,0	×	48 213 148,4	50,8%
	Загальне абсолютне відхилення видатків розвитку (УДІ-11)						44,5%
	Відхилення						6,3%



ВІДХИЛЕННЯ У ЧАСІ ЗАВЕРШЕННЯ ПРОЄКТІВ ТА ВІДХИЛЕННЯ У ВАРТОСТІ ЗАВЕРШЕНИХ ПРОЄКТІВ

Найменування проєкту	Загальна капітальна вартість проєкту				Термін завершення проєкту				
	початкова, тис грн	вартість будівництва проєкту з урахуванням інфляції, тис грн	кінцева (фактична), тис грн	відношення кінцевої (фактичної) вартості до вартості будівництва з урахуванням інфляції, %	початковий, роки початку та закінчення	остаточний, роки початку та закінчення	початковий, кількість років	остаточний, кількість років	відношення остаточної кількості років до початкової, %
Середньозважене перевищення	X	X	X	130,8%	X	X	X	X	132,7%
«Реставрація та пристосування Маріїнського палацу в м. Києві по вул. Грушевського, 5а»	1 305 536,0	1 305 536,0	922 807,8	70,7%	2002-2018	2002-2018	17	17	100,0%
Реставрація з переплануванням горищних приміщень в буд. № 5 на вул. Нижанківського під навчальні приміщення Львівської національної музичної академії ім. М.В. Лисенка в межах об'єму існуючого горища, без зміни конфігурації даху	4 802,8	4 945,8	12 686,4	256,5%	2015-2018	2015-2019	4	5	125,0%
Завершення перепрофілювання незавершеного будівництва будинку культури м. Острога під навчальний корпус Національного університету «Острозька академія»	39 757,1	122 324,7	122 324,7	100,0%	2007-2010	2007-2019	3	13	433,3%
Реконструкція навчального корпусу №4 Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького — пам'ятки архітектури місцевого значення за адресою: вул. Остафія Дашковича, 24	60 130,5	60 130,5	57 788,4	96,1%	2018-2020	2018-2019	3	2	66,7%
Державна підтримка будівництва шахти №10 «Нововолинська»	Н/Д	4 457 239,5	Н/Д	Н/Д	1989-2020	1989-2020	31	31	100,0%

Найменування проєкту	Загальна капітальна вартість проєкту				Термін завершення проєкту				
	початкова, тис грн	вартість будівництва проєкту з урахуванням інфляції, тис грн	кінцева (фактична), тис грн	відношення кінцевої (фактичної) вартості до вартості будівництва з урахуванням інфляції, %	початковий, роки початку та закінчення	остаточний, роки початку та закінчення	початковий, кількість років	остаточний, кількість років	відношення остаточної кількості років до початкової, %
Будівництво та реконструкція автомобільних доріг загального користування державного значення у Хмельницькій області	Н/Д	109 992,0	Н/Д	Н/Д	2018-2019	2018-2019	2	2	100,0%
Будівництво та реконструкція автомобільних доріг загального користування державного значення у Черкаській області	Н/Д	204 612,4	Н/Д	Н/Д	2018-2018	2018-2018	1	1	100,0%
Субвенція з державного бюджету обласному бюджету Херсонської області на будівництво шляхопроводу по просп. Адмірала Сенявіна - вул. Залаегерсег у м. Херсоні	Н/Д	19 000,0	Н/Д	Н/Д	2018-2018	2018-2018	1	1	100,0%
Будівництво об'єктів нерухомого майна для потреб закордонних дипломатичних установ України	Н/Д	3 360,0	Н/Д	Н/Д	2018-2018	2018-2019	1	2	200,0%
Будівництво (придбання) територіального управління Державної судової адміністрації в Чернівецькій області (Сторожинецький район)	Н/Д	74 601,0	Н/Д	Н/Д	2008-2019	2008-2019	11	11	100,0%
Реконструкція існуючих нежитлових корпусів №1, 2, 11 військового містечка з розміщенням Одеського адміністративного апеляційного суду за адресою місто Одеса, Приморський район, проспект Гагаріна 19-21 (коригування для завершення будівництва)	Н/Д	199 905,5	Н/Д	Н/Д	2017-2019	2017-2019	3	3	100,0%
Реконструкція стадіону «Трудові резерви», м. Дніпропетровськ. Крита спортивно-демонстраційна споруда для спортивних ігор. Коригування	Н/Д	213 720,1	Н/Д	Н/Д	2017-2020	2017-2020	4	4	100,0%
Будівництво Татарбунарського групового водопроводу в Одеській області 1 черга. Майданчики під водонапірні башти біля с. Глибоке та біля с. Борисівка Татарбунарського району Одеської області	Н/Д	19 943,8	Н/Д	Н/Д	2018-2020	2018-2020	3	3	100,0%

