



Програма партнерства Європейської Комісії – Світового банку Частини III для Європи та Центральної Азії  
Програмний єдиний донорський трастовий фонд (TF073423) - Програма підтримки управління державними фінансами для України (EUR4PFM) – Компонент 2 Заходів

**УКРАЇНА**  
**Управління державними інвестиціями звіт про діагностичне оцінювання**

10 лютого, 2023 року  
Київ, онлайн подія



This Photo by Unknown Author is licensed under [CC BY-NC-SA](#)



# WORLD BANK GROUP

**Діагностична оцінка управління державними інвестиціями (УДІ)  
за 2021 рік (основна оцінка та повоєнна відбудова)**

Саймон Ґрум  
Міжнародний консультант

## ЗМІСТ

- 1. Вступне слово: якими є** основні цілі оцінки та методи оцінювання?
- 2. Основні висновки за результатами оцінювання: що** є основними сильними та слабкими сторонами?
- 3. Оцінка за функціями УДІ: наскільки успішно** Україна виконує основні функції УДІ?
- 4. Повоєнна відбудова: як** добитись успіху?

# ЧАСТИНА 1. ВСТУП: ОСНОВНІ ЦІЛІ ОЦІНКИ ТА МЕТОДИ ОЦІНЮВАННЯ



## ОСНОВНІ ЦІЛІ ДІАГНОСТИЧНОЇ ОЦІНКИ УДІ

- Надати урядові 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 середньострокові пріоритети для подальшого реформування УДІ для визначення на їх основі оновленої стратегії реформування управління державними фінансами (УДФ)
- Установити базисний рівень, по відношенню до якого має вимірюватися успішність нових реформ
- Визначити орієнтири та надати настанови щодо вдосконалення процесів УДІ для ДПП та ДП
- Визначити орієнтири для врахування питань зміни клімату й надати настанови щодо вдосконалення
- Надати настанови щодо нагальних поліпшень системи УДІ в контексті російського вторгнення [НОВА ЦІЛЬ]

Мета цього оцінювання полягає в поліпшенні адресності державних інвестицій відповідно до стратегічних пріоритетів Уряду

## МЕТОДИ ОЦІНЮВАННЯ

- Для основної оцінки використовувалась концептуальна основа оцінювання Групи Світового банку 2015 року, що спирається на принципи, аналогічні принципам оцінки PEFA
- До цього оцінка системи УДІ України проводилась двічі. Першу провів Світовий банк у 2012 році, а другу — МВФ у 2016 році.
- З огляду на методологічні розбіжності результати цих трьох оцінок напряму порівнювати неможливо

Стандартні інструменти оцінювання використовувалися з певною адаптацією до умов України та конкретних цілей оцінки

## ЧАСТИНА 2. ОСНОВНІ ВИСНОВКИ З РЕЗУЛЬТАТАМИ ОЦІНКИ: ПІСЛЯ 2015 РОКУ УКРАЇНА ДОБИЛАСЯ ЗНАЧНОГО ПОСТУПУ В УДОСКОНАЛЕННІ УДІ, АЛЕ ЙОГО ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАЛИШАЄТЬСЯ НЕВИСОКОЮ



**WORLD BANK GROUP**  
Governance

# РЕЙТИНГИ ОЦІНКИ В РОЗРІЗІ ФУНКЦІЙ І ПОКАЗНИКІВ

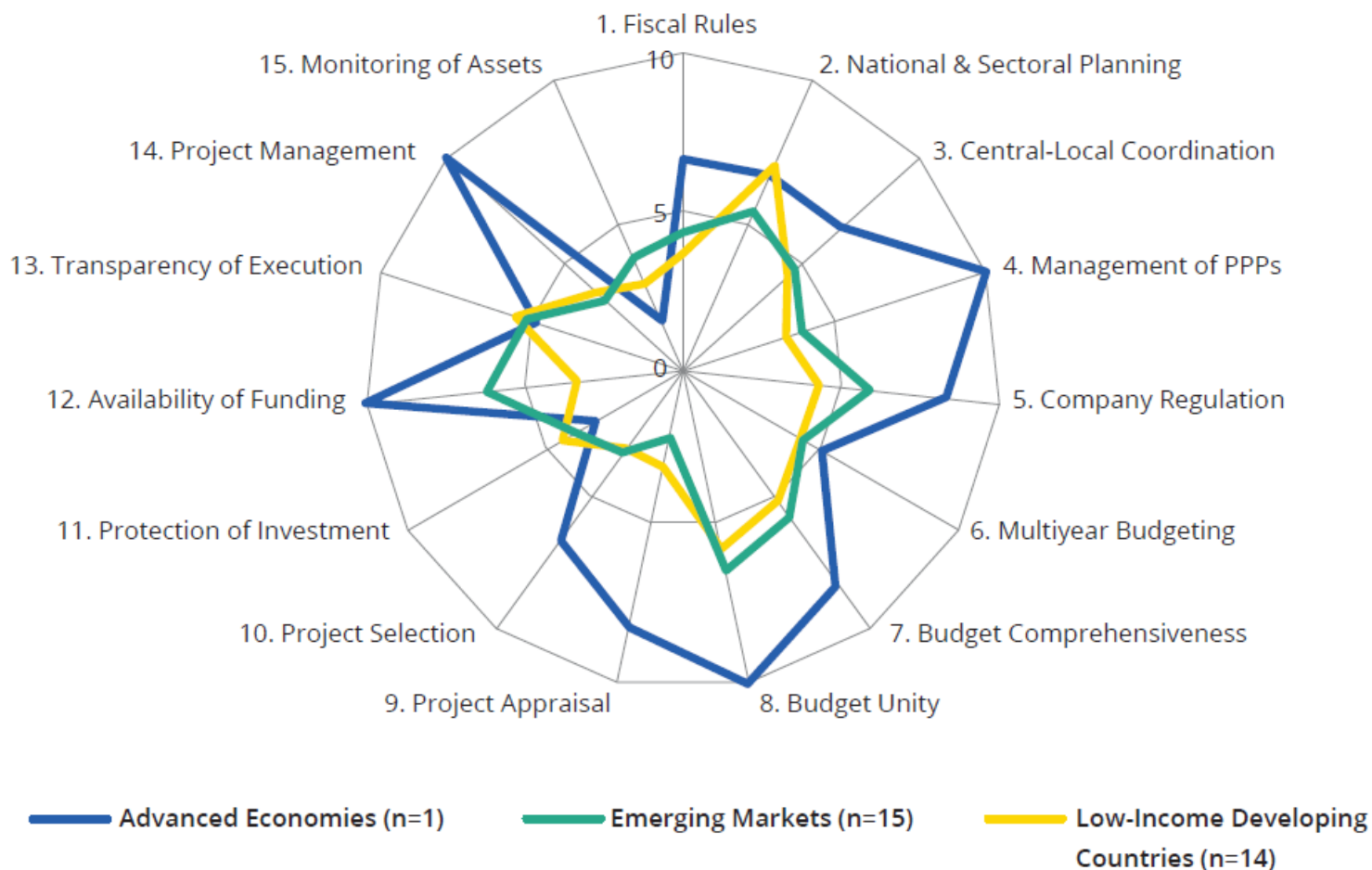
1. Guidance & screening	2. Formal appraisal	3. Appraisal review	4. Selection & budgeting	5. Implementation	6. Adjustment	7. Service delivery	8. Evaluation
Sector analysis and planning	Formal project appraisal procedures and guideline	Independent review of appraisal	Project selection & budgeting	Procurement	Project adjustment	Control, monitoring and reporting: financial and service delivery performance	Scope, nature and follow-up of external audit and ex post evaluation
Strategic plans & investment guidance, project development and preliminary screening	Project appraisal capacity		Multi-year budgeting	Project implementation management		Service delivery	Legislative scrutiny of external audit reports
	Screening and selection of feasibility studies		Comprehensive capital budget	Control, monitoring & reporting: physical and financial milestones			
			Comprehensiveness and degree of public/parliamentary access to capital budget information	Project handover, asset registration and completion review			
			Development and capital budget execution rates: Aggregate expenditure outturn compared to adjusted original budget on a commitment basis				
			Composition of development and capital expenditure outturn compared to adjusted original budget on a commitment basis				
			Project completion time and cost variances for completed projects				
			Stock and monitoring of capital expenditure arrears				

<b>A</b>
<b>B AND B+</b>
<b>C AND C+</b>
<b>D AND D+</b>



# ПОКАЗНИКИ УКРАЇНИ НЕ НАДТО ВІДРІЗНЯЮТЬСЯ ВІД КРАЇН-АНАЛОГІВ





# ОСНОВНІ СИЛЬНІ ТА СЛАБКІ СТОРОНИ

## Сильні сторони

- Завдання та обов'язки встановлено змінами та доповненнями, внесеними до Бюджетного кодексу у 2015 році
- Прозорі процедури оцінки та добору, незалежна експертиза, регулярний моніторинг і структуроване коригування (Постанова №571)
- Основні процедури моніторингу (2016 рік)
- Методичні рекомендації з розробки державних інвестиційних проєктів (2017 рік)
- Реформи у сфері публічних закупівель

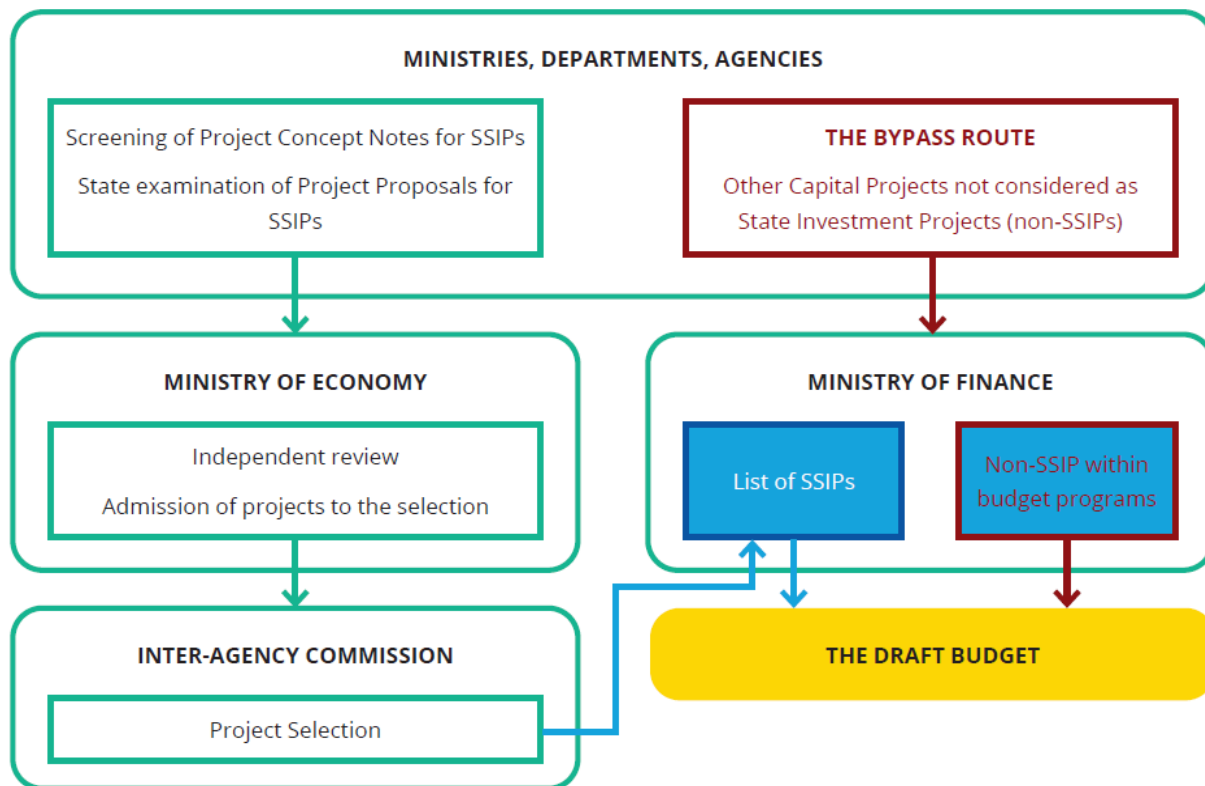
## Слабкі сторони

- Двозначна нормативно-правова база та відсутність сильного «наглядача»
- Фрагментованість процесів і процедур залежно від джерела фінансування та типа активу
- Дефіцит спроможності виконувати належну діагностику
- Слабка орієнтація на стратегію
- Досі сприятливі умови для корупції
- Дефіцит кваліфікованих працівників і брак автоматизації процесу

# ОБХІДНИЙ ШЛЯХ: ОСНОВОПОЛОЖНА ПРОБЛЕМА

## РОЗВ'ЯЗАННЯ:

- СУВОРЕ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ІНВЕСТИЦІЙНОГО ПРОЄКТУ
- УНІФІКАЦІЯ ПРОЦЕДУР І НАЯВНІСТЬ ЄДИНОГО ШЛЯХУ ДОСТУПУ
- НАЯВНІСТЬ ПОВНОВАЖЕНЬ У «ВАРТОВОГО»



## ЧАСТИНА 3. ОЦІНКА ЗА ФУНКЦІЯМИ УДІ: СЛАБКІ СТОРОНИ, ЯКІ НЕОБХІДНО УСУНУТИ, БУЛО ВИЯВЛЕНО В УСІХ ОСНОВНИХ ФУНКЦІЯХ УДІ



## ВИКЛИКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ: СТРАТЕГІЧНІ НАСТАНОВИ

### Основні виклики

- Аналітична спроможність зі стратегічного аналізу
- Недостатність стратегічних настанов для ідентифікації проєктів і визначення їхньої пріоритетності
- Нерівномірне застосування скринінгу до проведення оцінки

### Рекомендації

- Удосконалення практики галузевого планування та аналізу на рівні міністерств
- Національна стратегія інвестицій в інфраструктуру: довгострокова/оновлювана
- Зміцнення етапу розробки концепції проєкту

## ВИКЛИКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ: ОЦІНКА ТА РОЗГЛЯД

### Основні виклики

- Чимала частка проєктів не проходять офіційної оцінки («обхідний шлях»)
- Відсутність детальних методичних рекомендацій і спроможності для проведення оцінки
- Конфлікт інтересів у процесі незалежного рецензування оцінок

### Рекомендації

- Припинити «приховування» інвестиційних проєктів у ширших бюджетних програмах
- Мінекономіки має вдосконалити загальні рекомендації щодо оцінки проєктів
- Міністерства мають розробити рекомендації, що враховують специфіку галузей (і узгоджені з рекомендаціями Мінекономіки)
- Мінекономіки має організовувати навчання на регулярній і постійній основі
- Налагодити стійкий незалежний розгляд, що спирається на зовнішній досвід фахівців

## ВИКЛИКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ: ВІДБІР І БЮДЖЕТУВАННЯ

### Основні виклики

- Проєкти потрапляють до бюджету без достатньої діагностики
- Бюджетна документація та фінансова звітність недостатньо інформативні для адекватного розгляду.

### Рекомендації

- Офіційно закріпити за Мінфіном функцію «вартового», надавши йому повноваження забезпечувати дисципліну
- Долучати до бюджету повний перелік державних інвестиційних проєктів із повною інформацією про витрати
- Суворіше дотримуватись правила 70% по відношенню до проєктів, що вже виконуються
- Запровадити повнішу систему фінансового звітування включно зі звітуванням про інвестиції ДП, які одержують підтримку з державного бюджету

# ВИКЛИКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ: РЕАЛІЗАЦІЯ ТА КОРИГУВАННЯ

## Основні виклики

- Неформальний елемент у механізмах реалізації проєктів
- Фрагментарне та неповне звітування про поступ
- Неповне (часто лише на папері) здійснення контролю за загальними витратами
- До системи не інтегроване врахування винесених уроків
- Реалізація проєктів, що «збилися з графіка» без повторного розгляду доцільності їх продовження

## Рекомендації

- Мінекономіки має запровадити «наскрізні» методичні рекомендації з управління проєктами
- Міністерства мають затвердити відповідні методичні рекомендації
- Удосконалити систему моніторингу з відстежуванням поступу в реалізації по відношенню до загальних витрат, графіка реалізації та фізичних віх реалізації проєкту
- Запровадити автоматизацію управління проєктами в цілому
- Офіційно закріпити вимогу про аналітичні огляди завершених виконанням проєктів
- Удосконалити механізм повторної оцінки проєктів із суворим застосуванням тригерів і ухваленням офіційних рішень на підставі проведеного аналізу



# ВИКЛИКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ: НАДАННЯ ПОСЛУГ І РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ

## Основні виклики

- Складно з'ясувати, чи забезпечують реалізовані проєкти надання послуг планової якості у плановому обсязі
- Різний рівень внутрішнього аудиту у міністерствах
- Ретроспективний аналіз не має інституційного оформлення
- Двозначність обов'язків з зовнішнього аудиту проєктів

## Рекомендації

- Мінекономіки має запровадити моніторинг операційних показників
- Міністерства мають повністю укомплектувати підрозділи внутрішнього аудиту та покращити реагування на висновки
- Розробити та забезпечити ресурсами об'єктивний процес ретроспективного аналізу ефективності, результативності та впливу
- Держаудитслужба та Рахункова палата мають координувати свою діяльність для уникнення дублювання
- Покласти на Рахункову палату функцію зовнішнього аудитора інвестиційних проєктів
- Проводити зовнішній аудит окремих великих проєктів після їх завершення, а також вибірки проєктів (на основі ризику) під час їх реалізації

## ЧАСТИНА 4. ПОВОЄННА ВІДБУДОВА: ВІЙНА РОСІЇ ПРОТИ УКРАЇНИ ПРИЗВЕЛА ДО РАДИКАЛЬНИХ ЗМІН У МАСШТАБІ ТА ХАРАКТЕРІ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПОТРЕБ



**WORLD BANK GROUP**  
Governance

## ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ ВОЄННОГО ЧАСУ ДЛЯ УДІ

Експоненційне зростання потреб в інвестиціях

Радикальне падіння фіскальної спроможності

Посилення залежності від донорів

Дефіцит навичок і загострення обмежень спроможностей

Збільшення витрат, зумовлених неефективністю УДІ

Релокація людей та економічної діяльності: тимчасова чи постійна?

Переорієнтація ланцюжків постачання на захід з урахуванням політичних реалій

Відбудова як інструмент розбудови довіри

Нагоди для корупції



# РЕФОРМУВАННЯ УДІ ДЛЯ ПОВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ

**Зумовлені війною руйнування та повоєнна відбудова не змінюють основних засад УДІ, але впливають на темпи та послідовність реалізації рекомендацій, поданих за результатами основної оцінки**

## Планування та бюджетування

- Запровадити динамічну стратегію відбудови на короткострокову та середньострокову перспективу
- Застосувати критерії скринінгу концепцій, що віддзеркалюють нові політичні, демографічні та економічні реалії воєнного та повоєнного часу, і враховують довгострокові тенденції
- Запровадити спрощені, але надійні процедури та методи оцінки з подальшим суворим незалежним рецензуванням оцінок
- Програму проєктів відбудови слід формувати в межах реалістичного середньострокового фінансового плану, з забезпеченням повного фінансування проєктів від початку до кінця

# РЕФОРМУВАННЯ УДІ ДЛЯ ПОВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ

## Реалізація та експлуатація

- Практикувати гнучкі закупівлі, не жертвуючи вже наявними досягненнями
- Віддавати пріоритет зміцненню процедур і методів управління проєктами відбудови
- Уніфікувати моніторинг програми відбудови
- Запровадити систематичний зовнішній аудит проєктів відбудови
- Забезпечити якомога скоріше врахування уроків та зворотного зв'язку за результатами виконаних проєктів

## ПОСЛІДОВНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ УДІ

**Після етапу надзвичайної ситуації відбудова потенційно може стати каталізатором поглиблення реформ УДІ**

Передумови для  
відновлення  
інфраструктури

Короткострокові  
пріоритети  
реформування та  
пріоритети  
реформування на  
повоєнний час

Основні пріоритети  
реформування УДІ  
на середньо- та  
довгострокову  
перспективу

## ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ ВІДНОВЛЕННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ

