

Державно-приватне партнерство
в контексті управління
державними інвестиціями
в Україні

ОЦІНКА

ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНЕ
ПАРТНЕРСТВО В КОНТЕКСТІ
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ
ІНВЕСТИЦІЯМИ В УКРАЇНІ

ОЦІНКА

2015

© 2016 Міжнародний банк реконструкції
та розвитку / Світовий банк

Website: [http:// www.worldbank.org.ua](http://www.worldbank.org.ua)

Усі права захищені.

Спостереження, тлумачення та висновки, викладені в цьому матеріалі, належать авторові (авторам) і можуть не відповідати поглядам Ради виконавчих директорів Світового банку або тих урядів, яких вони представляють.

Світовий банк не гарантує достовірності даних, представлених у цьому дослідженні.

Кордони, кольори, назви та інші відомості, наведені в цій роботі, не вказують на наявність у Світового банку будь-яких суджень щодо правового статусу будь-якої території або схвалення або підтримки таких кордонів.

Права та дозволи

Представлений у цій роботі матеріал захищено авторським правом. Копіювання та/або передавання цієї роботи частково або в повному обсязі без дозволу може бути порушенням чинного законодавства. Світовий банк заохочує поширення цієї роботи та, зазвичай, надасть дозвіл у якнайкоротший строк.

Для отримання дозволу на фотокопіювання або передрук будь-якої частини цієї роботи надішліть запит до Представництва Світового банку в Україні.

ПОДЯКА ВІД АВТОРІВ

Цей звіт було підготовлено командою, яка складається з Наталії Білецької (спеціаліст з питань державного сектору та керівник робочої групи), Джей-Хьун Кім (радник та керівник робочої групи), Мартін Дарсі, Мері Данн та Ірина Запатріна (консультанти). Команда висловлює подяку за поради та цінні пропозиції, надані Руї Монтейро (старший спеціаліст з питань державно-приватних партнерств), Олексієм Балабушком (старший спеціаліст з державних фінансів) та Іриною Щербиною (спеціаліст з питань державного сектору), та за загальне керівництво Адріана Фоззарда (менеджер з планування та оптимізації) і Лаліти Мурті (координатор програми країни). Команда також вдячна Ірині Капіті (консультант програми BOOST) за аналіз капітальних витрат в Україні. Тетяна Ковальчук (асистент програми) та Олена Корень (тимчасовий працівник) забезпечили відмінну логістичну підтримку. Звіт ґрунтувався на даних, наданих Урядом України, та інтерв'ю з великою кількістю чиновників, яким команда також дуже вдячна. Віктор Марченко, Оксана Гришкевич та Ірина Новікова разом зі своєю командою з Міністерства економічного розвитку та торгівлі України забезпечили чудову організацію, співпрацю та підтримку у зборі даних та обговореннях.

ЗМІСТ

Скорочення	5
Короткий огляд	6
1. Вступ	9
1.1. Цілі управління державними інвестиціями для оцінки ДПП	9
1.2. Чому Україна?	9
1.3. Україна – умови та мотивація ДПП	10
1.4. Методологічні засади оцінки	12
1.5. Методологія оцінки ДПП в контексті УДІ	13
1.6. Збір даних	14
2. ДПП в контексті управління державними інвестиціями	14
2.1. Нормативно-правова база	14
2.2. Рекомендовані поправки до Закону про ДПП	17
3. Інституційне середовище для УДІ та ДПП	20
4. Портфель проектів ДПП	26
5. Виставлення балів – Оцінка окремих показників	27
5.1. Політика	27
УДІ-ДПП-1. Узгодженість ідентифікації проектів та їх початкової розробки	27
УДІ-ДПП-2. Розгляд проектів відповідно до політичних пріоритетів	28
УДІ-ДПП-3. Ефективність відповідного правового регулювання	30
УДІ-ДПП-4. Ефективність відповідного інституційного середовища	32
УДІ-ДПП-5. Управління відносинами із зацікавленими сторонами та роль консультантів	35
5.2. Формальна оцінка проекту	37
УДІ-ДПП-6. Якість та узгодженість правил оцінки і дотримання методичних рекомендацій (інструкцій)	37
УДІ-ДПП-7. Порівняння реалізації через державний інвестиційний проект (англійською <i>Public Sector Comparator</i> або скорочено <i>PSC</i>)	39
УДІ-ДПП-8. Комплексність оцінок	42
5.3. Незалежна експертиза проведеної оцінки	43
УДІ-ДПП-9. Якість та практика проведення незалежного розгляду	43
5.4. Відбір та бюджетування	45
УДІ-ДПП-10. Фіскальні ризики	45
УДІ-ДПП-11. Прозорість і облік	48
5.5. Договір про ДПП	49
УДІ-ДПП-12. Якість і вичерпність договорів на основі стандартних попередньо погоджених позицій	49
УДІ-ДПП-13. Порівняння основних умов договору з кращою міжнародною практикою	50
5.6. Реалізація проекту	52
УДІ-ДПП-14. Правила і практика реалізації	52
УДІ-ДПП-15. Ефективність процесу здійснення закупівель у проектах ДПП	52
УДІ-ДПП-16. Строки реалізації	55
5.7. Коригування проекту	56
УДІ-ДПП-17. Практика внесення змін до договору та корегування їх умов, результативність та ефективність	56
УДІ-ДПП-18. Рефінансування	58
5.8. Експлуатація об'єкта	58
УДІ-ДПП-19. Практики управління договорами	58
УДІ-ДПП-20. Складова ДПП у реєстрі активів	60
5.9. Завершальний огляд та оцінка	60
УДІ-ДПП-21. Перевірка за фактом	60
6. УДІ для проведення кольорокодованої оцінки	62
7. Рекомендації та сфери пріоритетних дій	66
Додаток 1. Портфель поточних та майбутніх концесійних проектів в Україні	70
Додаток 2. Інвестиційні проекти та проектні пропозиції, внесені до державного реєстру (2012–2014)	71
Додаток 3. Короткий огляд аналізу ефективності проектів (аналіз економічної доцільності), що були розглянуті протягом Оцінки	75

СКОРОЧЕННЯ

ВВП	Валовий внутрішній продукт
ДП	Державне підприємство
ДПП	Державно-приватне партнерство
Казначейство	Державне казначейство України
Міненерговугілля	Міністерство енергетики і вугільної промисловості
Мінекономрозвитку	Міністерство економічного розвитку і торгівлі
Мінфін	Міністерство фінансів
Мінінфраструктури	Міністерство інфраструктури
Мінрегіонбуд	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства
МВФ	Міжнародний валютний фонд
МФО	Міжнародні фінансові організації
ОМС	Органи місцевого самоврядування
ПЕФА	Оцінка управління державними фінансами
ПМ	Профільні міністерства
РВК	Раціональне використання коштів
СБ	Світовий банк
ТРП	Традиційно реалізовані проекти
УДІ	Управління державними інвестиціями
УУ	Уряд України
Фонд держмайна	Фонд державного майна

КОРОТКИЙ ОГЛЯД

Цей звіт охоплює стан організації державно-приватного партнерства (ДПП) в контексті управління державними інвестиціями в Україні на момент оцінки – з лютого до серпня 2015 року. Технічне завдання полягає у наданні звіту про ситуацію на той час, а не в оцінці впливу потенційного проведення поточних чи запланованих реформ.

Широкі потреби України в інфраструктурі у поєднанні з обмеженим фінансовим простором вимагають об'єднаних зусиль для посилення управління державними інвестиціями. Інвестиції в інфраструктуру є важливими для стимулювання економічного розвитку. Трансформація державних інвестицій в активи значною мірою залежить від того, наскільки ефективно відбувається управління всіма видами державних інвестицій.

На сьогодні структура управління ДПП не відповідає вимогам світового ринку ДПП. Оскільки система ДПП має ґрунтуватися на основах працюючої системи управління державними інвестиціями, перспективи України у залученні міжнародних інвестицій з глобального ринку ДПП наразі можуть виявитися недосяжними.

Останнє реформування законодавства, яке зосереджувалося на вирішенні певних питань, висвітлених в оцінці управління державними інвестиціями 2012 року, є обнадійливим, хоча його результативність значною мірою залежатиме від ефективності реалізації та здатності інституційних діячів зрозуміти та усвідомити ці питання. Оцінка охоплює поточну ситуацію на момент проведення її аналізу, а не очікування щодо майбутнього потенціалу.

У сфері управління державними інвестиціями Україні бракує декількох ключових елементів, які класифікували б її як країну з кращою практикою у міжнародному контексті. Не вистачає стратегічного погляду на пріоритети державного інвестування; ясності у визначенні того, які саме проектні пропозиції приватної компанії можуть розглядатися як державні інвестиції; стабільної нормативної бази для ДПП та чітких критеріїв відбору й можливостей для ефективного управління традиційними державними інвестиціями і ДПП. Крім того, при формуванні загальної системи управління державними інвестиціями дуже важливо визнавати, що ДПП часто передбачають фінансові ризики, й Уряду необхідно створити можливість управляти ними для забезпечення відповідності цієї системи глобальному ринку ДПП. Таким чином, Україна має продовжити розвиток та проведення глибоких реформ у цій сфері. Потреби подальшого реформування зазначені в розділі *Пріоритетні кроки* цієї Оцінки.

Уряд України має визначити національну стратегію з чіткими пріоритетами щодо економічної та соціальної інфраструктури й мотивуючими цілями для покращення послуг. У цій програмі має бути врахована реалістичність досягнення поставлених завдань зважаючи як на макроекономічні прогнози, так і на цілі залучення капіталу національного та іноземного приватного секторів. Цей документ має визначати достовірний портфель проектів на період не менше 10 років та повинен бути поділений на галузеві програми. Таким чином, він забезпечить корисну основу для оцінки всіх проектних пропозицій.

Мінекономрозвитку розглядає та оцінює проектні пропозиції, які відповідно до законодавства можуть претендувати на державну підтримку. Окремі з цих пропозицій не можуть бути класифіковані як проекти державних інвестицій у контексті певних країн. Зокрема, проекти у таких галузях, як машинобудування та харчова промисловість зазвичай відносяться до відповідальності виключно приватного сектора та не є предметом для державних інвестицій. Водночас, серед 51 інвестиційного проекту та проектних пропозицій, які розглядало Мінекономрозвитку (у тому числі одна, що була відхилена), було 35 проектів місцевого теплопостачання, 7 проектів з машинобудування, 3 – у харчовій промисловості та 6 – у інших секторах.

Багато приватних компаній подають проектні пропозиції щодо державної фінансової підтримки проектів незважаючи на той факт, що важко визначити користь від таких проектів для суспільства. Багато з них повинні розглядатися як надання субсидій підприємствам. Це ускладнює оцінку справжнього масштабу та характеру державних інвестицій в країні¹.

Можливо, найголовнішим питанням, яке необхідно розглянути, є фрагментація правої бази та інституційної структури, яка охоплює предмет управління державними інвестиціями та ДПП/

¹ Додаток 2 дає детальні пояснення з цього питання

концесіями. Незважаючи на останні законодавчі зміни, державні організації, які просуvalи власні проекти на момент проведення Оцінки, могли знайти прийнятний для них правовий механізм для реалізації цих проектів. Той факт, що Закон про ДПП вимагає найсуворішого режиму оцінки, може пояснити, чому лише два проекти були реалізовані² за передбаченими ним процедурами. В Україні існує велика кількість концесійних проектів, які, з огляду на їх правовий статус, можуть бути запущені у реалізацію без проведення жодної оцінки. При тому, що більшість із них фактично є сервісними концесіями, які не можуть вважатися проектами управління державними інвестиціями, існують також й договори концесії, що ґрунтуються на “здійсненні робіт” та мають усі характеристики проектів державного інвестування і, зокрема, ДПП. Крім того, існують проекти, що можуть бути класифіковані як “проекти будівництва” та можуть бути реалізовані через окремий правовий інструмент з уникненням їх оцінки та перевірки. Незважаючи на чітке юридичне визначення державних інвестиційних проектів у Бюджетному кодексі та на нещодавні зміни до законодавства, які мали на меті усунення таких відхилень, усе ще лишається певне непорозуміння з цих питань через суперечливе законодавство. Така фразментація має бути усунена шляхом створення єдиної нормативної бази та інституційної структури у сфері управління державними інвестиціями та ДПП/концесіями.

Координація діяльності у сфері аналізу та схвалення проектів державного інвестування та ДПП/ концесій по відношенню до об’єктів державної власності має забезпечуватися одним центральним органом влади незалежно від суб’єкту ініціювання відповідних пропозицій, який за результатами оцінки таких пропозицій має запропонувати метод їх реалізації і фінансування. Обнадійливі кроки у цьому напрямку забезпечені урядовою постановою «Про порядок відбору державних інвестиційних проектів» були очевидними на момент Оцінки, але час покаже, чи реалізація цієї постанови буде ефективною і повною. Крім того, необхідно забезпечити схожі вимоги для інших моделей реалізації проектів, відмінних від звичайних державних інвестиційних проектів.

Оскільки здатність аналізувати, оцінювати, організовувати переговорний процес та управляти проектами ДПП в Україні є дуже слабкою, необхідно буде запровадити суттєву програму підвищення інституційної спроможності, зокрема для центральних державних інституцій, які мають певні повноваження у цій сфері. Це, у свою чергу, має бути підтримано урядовими зобов’язаннями щодо проведення необхідних реформ та підвищення стабільності працевлаштування в таких центральних інституціях. Уряд України не матиме жодних шансів стосовно розвитку потенціалу у сфері управління державними інвестиціями та ДПП, а також розвитку інституційної пам’яті, якщо збережеться поточний рівень та частота переміщення персоналу.

Усі проектні пропозиції мають бути предметом попередньої оцінки в межах стандартної структури. Це дасть змогу зосередити обмежені фінансові та людські ресурси на тих проектах, які становлять найбільший інтерес для держави, та на тих, що демонструють найреалістичніші перспективи реалізації. Це означатиме, що проектні ідеї, які не зможуть продемонструвати власну цінність, будуть відхилені на ранній стадії та не будуть “засмічувати” систему. Така ідея може бути ефективною, якщо чиновникам профільних міністерств та інших державних інституцій буде показано, як визначати достовірні “точки” для інтервенцій з боку держави через проведення аналізу проблем та оцінку основних причин. Така програма навчання та підвищення обізнаності має розглядатися як захід суттєвої підтримки для впровадження належного формату попередньої оцінки.

Донедавна система належної оцінки проектів була майже повністю знехтувана. Той факт, що існуючий Закон «Про державно-приватне партнерство» (далі Закон «Про ДПП») вимагає оцінки, а інші правові інструменти її не вимагають, є впливовим фактором не використовувати Закон «Про ДПП» для реалізації проекту. Проекти, які мають такі ж характеристики, що й ДПП, можуть надходити на розгляд до Міністерства економічного розвитку і торгівлі та до Міністерства фінансів різними шляхами. Вони можуть бути структуровані як традиційні державні інвестиційні проекти з притаманною їм формою оцінки або як ДПП чи договори концесій. Проекти будівництва та експлуатації автодоріг можуть формуватися за законодавством про концесії без жодних вимог до оцінки або економічного обґрунтування відповідно до міжнародного рівня. Отже, концесія може бути сформована за Законом «Про ДПП», що вимагає дотримання вимог цього закону щодо аналізу ефективності, або за Законом «Про концесії» без жодних формальних вимог. Все це унеможлиблює проведення повномасштабного національного огляду та негативно впливає на систему управління державними інвестиціями, у тому числі ДПП. Це також унеможлиблює впровадження стратегії раціонального відбору проектів. В липні 2015 року Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову «Про порядок відбору державних інвестиційних проектів», що визначає процес підготовки, оцінки та відбору традиційних державних інвестиційних проектів для фінансування їх з державного бюджету – її реалізація, яка базуватиметься на спроможності її застосовувати, є ключем для досягнення подальшого прогресу у проведенні реформи управління державними інвестиціями. Такий процес потрібно застосувати до усіх форм проектів ДПП.

² В процесі дослідження експерти були ознайомлені лише з одним з цих проектів

Реалізація ДПП має сенс лише тоді, коли витрати на нього є зрозумілими в разі їх порівняння з тими, що будить в разі реалізації цього проекту іншими способами. Необхідні методичні рекомендації (інструкції) для оцінки раціонального використання коштів. Такі інструкції повинні вимагати оцінку комплексного впливу витрат за проектом протягом всього періоду дії договору ДПП. Зазначена оцінка має здійснюватися під час процесу відбору. Інформація, зазначена в проектних пропозиціях, повинна охоплювати повну вартість капіталовкладень та майбутні витрати на експлуатацію й обслуговування, які є достатніми, щоб активи відповідали чинним стандартам.

Існує потреба в чітких методичних рекомендаціях (інструкціях) та критеріях прозорого відбору для різних методів реалізації проектів. Брак критеріїв відбору, крім іншого, відкриває шлях для проектів, запропонованих політиками, для забезпечення їх фінансування без проведення відповідного аналізу, попереднього економічного обґрунтування або оцінки відповідно до базової форми обґрунтування. Затвердження критеріїв для відбору традиційних державних інвестиційних проектів є кроком у правильному напрямку.

Існує нагальна потреба у розвитку потенціалу для оцінки, управління та моніторингу фіскальних ризиків, які виникають у зв'язку із більшістю контрактів ДПП. На сьогодні немає можливості це здійснити, а обізнаність у суті справи дуже низька. Уряд України має розглядати це завдання як невід'ємну частину майбутньої програми розвитку ДПП, оскільки без цього не буде жодного шансу розглянути стійкість таких ризиків. Уряд правильно робить, що йде на фіскальні ризики через контракти ДПП, якщо це фінансово обґрунтовано. Прийняття цих ризиків без їхнього розуміння та без стратегічного розгляду їхнього спільного потенційного впливу може здатися безвідповідальним підходом до проектів ДПП.

Зрештою, система управління державними інвестиціями в Україні може отримати переваги від якнайшвидшого запровадження збору основних даних про проекти на стадії їх завершення. На сьогодні це може бути простий звіт про зекономлені або перевищені витрати проекту, а також своєчасність його завершення відносно початкових розрахунків. Буде дуже складно належно оцінити ефективність проектів ДПП до того часу, поки не буде проведено базовий аналіз завершення усіх проектів. Мінекономрозвитку розробило просту базу даних, що містить базову інформацію про реалізацію проектів, і це є важливим кроком для визначення інституційного механізму навчання, який потенційно може забезпечити кращий дизайн та структурування майбутніх проектів.

Цей звіт про оцінку завершується 11 нагальними сферами пріоритетних дій для покращення та зміцнення системи управління державними інвестиціями та ДПП, які необхідно розглянути Уряду, якщо він хоче продовжити процес реформування управління державними інвестиціями та розширити залучення зовнішніх інвестицій у сектор інфраструктури через ДПП. Якщо реалізація буде здійснена коректно та з правильним рівнем політичної та інституційної підтримки, ці заходи трансформують потенціал України щодо проектування, підготовки та реалізації ефективних та продуктивних проектів до рівня, що стимулюватиме зростання економічних показників та покращення соціальних умов. Це також підвищить привабливість України для внутрішніх та зовнішніх інвесторів в інфраструктуру.

1. ВСТУП

1.1. Цілі управління державними інвестиціями для оцінки ДПП

Світовий банк працював над розвитком існуючого інструменту Системи оцінювання ефективності управління державними фінансами (англійською Public Expenditure and Financial Accountability або скорочено PEFA) та пов'язаного інструменту оцінки Системи оцінювання ефективності управління державними фінансами стосовно управління державними інвестиціями (УДІ) (англійською PEFA – Public Investment Management або PEFA-PIM) для врахування схожих рис між управлінням державними інвестиціями і ДПП з огляду на потребу забезпечення їх узгодження в рамках взаємопов'язаної системи планування бюджету.

Це два безумовно пов'язані процеси. Обидва підтримують створення інфраструктури та забезпечують надання послуг, що характеризуються значним компонентом публічного блага, або розглядають недоліки ринку, які перешкоджають наданню цих послуг приватним сектором. Обидва передбачають фінансові зобов'язання для державного сектора, включаючи прямі та/або умовні. Проте, управління цими процесами дуже часто здійснюється окремо, негативно впливаючи на належний відбір проектів, перешкоджаючи ефективному застосуванню недостатніх державних ресурсів, створюючи зайві фінансові ризики і, таким чином, підриваючи фінансову стабільність.

Продукт ДПП в контексті управління державними інвестиціями має на меті створення детального інструменту оцінки, який охоплюватиме увесь інвестиційний цикл, від політики та здійснення попередньої оцінки до фактичної перевірки на основі єдиного підходу ефективності системи управління традиційними державними інвестиціями та ДПП.

Робота над цим інструментом оцінки досягла фінальної стадії та для його тестування на практиці були проведені випробування на Ямайці, у Сьєрра-Леоне та згодом в Україні. Цей звіт представляє результати випробувань в Україні. Основними цілями цієї Оцінки є сприяння інтеграції ДПП у систему управління державними інвестиціями, а також сприяння покращенню системи ДПП в країні. У зв'язку з цим у звіті підкреслюється саме поточне використання ДПП – без цього це просто була б Оцінка управління державними інвестиціями.

1.2. Чому Україна?

Уряд України активно взаємодіє зі Світовим банком у сфері управління державними інвестиціями та нещодавно поглибив співпрацю з питань державно-приватного партнерства. Після проведення Оцінки управління державними інвестиціями в Україні у 2012 році команда Банку підтримала Уряд України у розвитку нової системи управління державними інвестиціям у співпраці з Міністерством економічного розвитку і торгівлі (Мінекономрозвитку). Мета нової системи полягає у покращенні ефективності та підсиленні дієвості існуючої інституційної структури управління державними інвестиціями, у тому числі ДПП, у Мінекономрозвитку.

Зокрема, Банк сприяв удосконаленню системи планування державних інвестицій через створення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів, яка розглядає та відбирає проекти й може порекомендувати спосіб їх реалізації, у тому числі застосування інших механізмів фінансування.

Це зробило Україну належним кандидатом для проведення оцінки з випробування зазначеного інструменту. Цей звіт про ДПП в контексті управління державними інвестиціям ґрунтується на звіті «Україна: Оцінка управління державними інвестиціями», підготовленому Світовим банком у 2012 році. Той звіт зосереджувався лише на оцінці системи управління державними інвестиціями, аніж на контексті для ДПП, на якій зосереджена ця Оцінка.

У Вставці 1 містяться основні результати Оцінки управління державними інвестиціями.³

Вставка 1.

Основні результати Оцінки управління державними інвестиціями, проведеної Світовим банком – Україна, 2012 рік

1. Не існує узгодженої цілісної системи планування та управління державними інвестиціями.
2. Не існує стратегічного національного плану розвитку, який визначає перелік пріоритетних капітальних проектів.
3. Також не існує чіткого інституційного розуміння основ управління державними інвестиціями, переваг добре функціонуючої системи та витрат/ризиків, закріплених за діючою системою.
4. Не існує узгодженого юридичного визначення державного інвестиційного проекту, що призводить до постійного непорозуміння стосовно його змісту. Це призводить до необґрунтованої та суб'єктивної класифікації, створюючи паралельну систему бюджетування для державних інвестиційних проектів.
5. Стратегія та напрямки державної політики змінюються надто часто, перешкоджаючи підприємствам планувати їхні проекти та програми з будь-яким рівнем впевненості.
6. Також практично не існує концепції постановки завдань на основі чітких результатів/результативності та оцінки економічної ефективності.
7. Процес відбору занадто політизований та знаходиться на стадії недооцінки економічної вартості.
8. Корупція сприяє зниженню ефективності у виконанні державних інвестиційних проектів, будівельні витрати яких перевищують середні витрати проектів ЄС, при цьому необхідно визнати, що Закон про державні закупівлі 2010 року є величезним кроком у правильному напрямку.
9. Поточний динамічний характер державної служби створює інституційну нестабільність, що обмежує розбудову та нарощування потенціалу в сфері конкретних знань, які вимагаються для управління державними інвестиціями.

Команда з управління державними інвестиціями для оцінки ДПП у 2015 році (цей звіт) встановила, що ці дев'ять висновків усе ще відображали ситуацію в Україні до ухвалення у квітні 2015 році змін до Бюджетного кодексу, що запровадили визначення державного інвестиційного проекту, та у липні 2015 року – постанови Кабінету Міністрів про порядок відбору державних інвестиційних проектів. Ця постанова закріпила вимогу щодо визначення цілі та проведення економічної оцінки проекту, а також встановила чітку процедуру відбору проектів. Наведена оцінка ДПП в контексті управління державними інвестиціями буде ґрунтується на аспектах ДПП/концесій в системі управління державними інвестиціями та оцінює їх використання.

1.3. Україна – умови та мотивація ДПП

В останні роки Україна пережила зростаючий макроекономічний дисбаланс та економічну стагнацію. Це було спричинено незадовільним рівнем макрофінансового управління та падінням інвестицій і зовнішнього попиту. Неефективне управління та корупція призвели до нерациональних державних витрат, зруйнували здатність Уряду формувати державну політику та управляти державними програмами, що підірвало довіру суспільства до державних установ. У той же час корупція та погіршення захисту майнових прав, а також недосконале правове регулювання інвестиційної діяльності й оподаткування суттєво послабили інвестиційний клімат та перешкоджають внутрішнім та зовнішнім приватним інвестиціям.

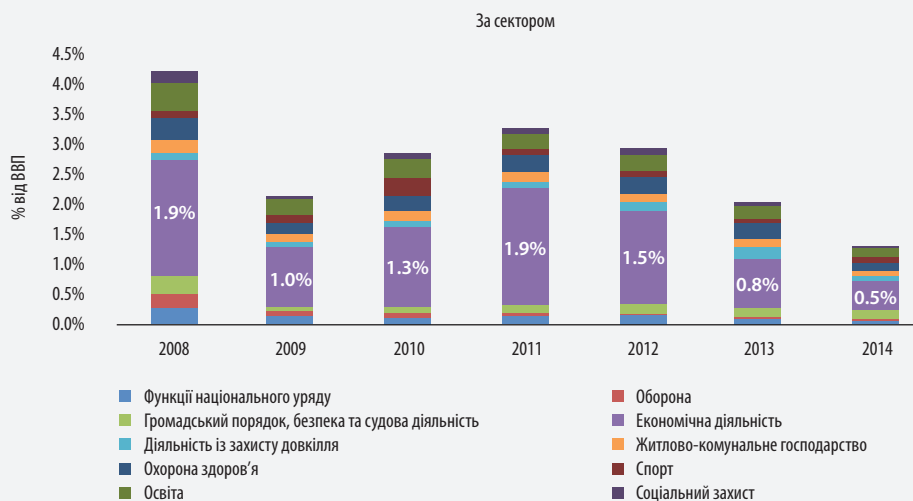
Незважаючи на складні умови безпеки, Уряд України почав впроваджувати важливі фінансові та структурні реформи, щоб стримати руйнівний фінансовий дисбаланс. Він також ухвалив погоджену з Міжнародним валютним фондом (МВФ) стабілізаційну фінансову програму, яка передбачає заходи щодо доходів та витрат. Відповідно до цієї програми Уряд України зобов'язаний досягти запланованого дефіциту державного бюджету у розмірі 4,3 відсотка від ВВП та цільового початкового профіциту у розмірі 1,1 відсотка ВВП, щоб забезпечити прийнятний рівень заборгованості після завершення реструктуризації державного боргу (МВФ, 2015). Уряд також вжив заходів для підвищення прозорості та підзвітності державного сектора, у тому числі

³ Україна: Оцінка управління державними інвестиціями, сторінки vii-ix

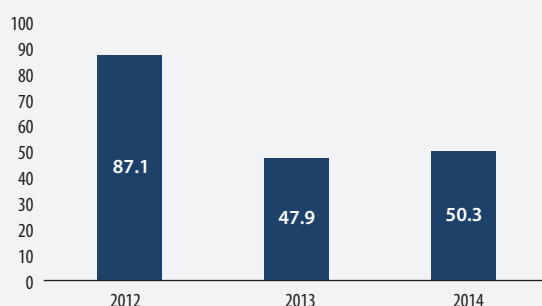
впроваджуючи дієву нормативно-правову базу для боротьби з корупцією, посилюючи управління та контроль за державними підприємствами, а також ухвалюючи більш прозорий Закон «Про здійснення державних закупівель».

Україна потребує негайної реконструкції та довготривалого розвитку інфраструктури. На сьогодні такі потреби перевищують 100 мільярдів доларів США на наступні 10 років, що було оцінено в Огляді державних фінансів 2011 року, проведеному Світовим банком. Згідно із розробленою Мінекономрозвитку економічною стратегією «Шлях до процвітання» Україна потребує щонайменше 8 мільярдів доларів США щороку, починаючи з 2015 року для реконструкції та розвитку інфраструктури.⁴ У зв'язку з консолідацією бюджету Уряд України повинен був скоротити капітальні видатки центральних органів влади до 1 відсотка від ВВП (Лист про наміри Уряду України, надісланий МВФ) та капітальні видатки органів місцевого самоврядування до менше ніж 2 відсотків від ВВП. Проте, реальний рівень капітальних видатків центральних органів влади зменшився аж до 0,4 відсотка від ВВП, а місцевих – до 0,9 відсотка від ВВП.⁵ Це відображає найбільший рівень скорочення капітальних видатків з 2008 року (Рисунок 1). У той же час ситуація в країні суттєво вплинула на показники виконання капітальних видатків, які знизилися до 50 відсотків від запланованих в бюджеті, включаючи коригування протягом бюджетного року. З метою покращення загальної системи управління державними інвестиціями та скорочення дефіциту фінансування, Уряд України прагне створити міцну основу для ДПП як можливий механізм для забезпечення та фінансування інвестиційних проектів та послуг у державному секторі.

Рисунок 1. Загальні капітальні видатки держави у 2008–2014 рр.



Показники виконання від запланованих в бюджеті



Джерело: Програма BOOST в Україні

З цього приводу Мінекономрозвитку, центральний орган виконавчої влади, який відповідає за управління державними інвестиціями, у тому числі ДПП, звернувся із запитом до Світового банку для оцінки системи управління ДПП в контексті УДІ. Оцінка мала на меті забезпечити контрольний показник, на основі якого можна було б виміряти подальші реформи та розвиток інституційного потенціалу в країні. Оцінка УДІ для ДПП доповнює Оцінку управління державними інвестиціями 2012 року шляхом розгляду діяльності та інституційних основ управління ДПП в контексті управління державними інвестиціями в Україні.

⁴ Стратегія економічного розвитку «Шлях до процвітання», липень 2015 року. http://issuu.com/mineconomdev/docs/me_st_pdf_ukr_print__1_

⁵ Дані надані Міністерством фінансів України.

1.4. Методологічні засади Оцінки

Під час застосування методології Оцінки ДПП в контексті УДІ необхідно визначити ДПП у спосіб, який зробить зрозумілим їх порівняння із традиційним УДІ. Для досягнення стабільності в Оцінці необхідно використати несуперечливе визначення, яке відповідає контексту УДІ. Без такого узгодженого визначення порівняльна вартість ряду оцінок може бути зменшена. Найкориснішим імовірно є широке, а не вузьке визначення ДПП. Немає сумнівів, що ДПП є популярним та модним виразом у багатьох країнах. Задля здобуття початкової підтримки з цим поняттям пов'язуються проекти, державна політика та інші ініціативи в профільних міністерствах й інших організаціях державного сектора. Вставка 2 демонструє різноманіття визначень ДПП, що використовуються. Цим терміном також можуть називати закупівлю, а саме аутсорсингові контракти чи довгострокові контракти на управління. Багато інституцій навели безліч визначень ДПП, і зараз немає сенсу повторювати їх у цьому документі⁶. МВФ визнав, що немає чіткого погодження стосовно того, як тлумачити ДПП⁷.

Вставка 2.

Ніхто не погоджується із загальним визначенням ДПП

Не існує всеохоплюючого і повного визначення державно-приватних партнерств. ДПП – це широке визначення, яке охоплює велику кількість видів економічної діяльності і постійно розвивається.

Джерело: промова уповноваженого представника Фрітса Болькештейна, Генеральний директорат з питань внутрішнього ринку, Європейська комісія

Державно-приватні партнерства (ДПП) – це домовленості між підприємствами державного та приватного сектора з метою забезпечення громадської інфраструктури, комунального господарства та пов'язаних послуг. Такі партнерства характеризуються розподілом інвестицій, ризиків, відповідальності та винагород між партнерами. Причини створення таких партнерств дуже різні, але переважно – це фінансування, проектування, будівництво, експлуатація та обслуговування громадської інфраструктури та послуг.

Джерело: державно-приватні партнерства Канади: рекомендації для місцевих органів влади

Державно-приватне партнерство (ДПП) – це партнерство між державним і приватним сектором для реалізації проекту або послуг, що традиційно надаються державним сектором. Державно-приватне партнерство визнає, що державний сектор та приватний сектор мають певні переваги у виконанні спеціальних задач. Дозволяючи кожному сектору робити те, що в нього найкраще виходить, комунальні послуги та інфраструктура можуть бути забезпечені у найбільш економічно вигідний спосіб.

Джерело: міністерство фінансів, Чеська Республіка

Визначення, що використовується в моделі оцінки ДПП в контексті УДІ, об'єднує такі елементи.

1. Проект повинен бути ініційований державним органом для створення або відновлення економічної чи соціальної інфраструктури.⁸
2. Проект передбачає проектування, будівництво (або відновлення), фінансування, експлуатацію та обслуговування матеріальних активів права державної або комунальної власності приватним сектором.
3. Проект не повністю фінансується з державного чи місцевого бюджету, чи донорськими фондами.
4. Проект передбачає перехід певного ризику від державного до приватного партнера.

Проте така Оцінка ґрунтується на більш ширшому визначенні ДПП, даному в контексті реалій України. Портфель ДПП України включає два невеликих проекти місцевого теплопостачання, підписаних згідно із Законом про державно-приватне партнерство 2010 року⁹, та декілька сотень договорів концесій, підписаних згідно із загальним Законом про концесії та спеціальними секторальними концесійними законами. У зв'язку з фрагментованою системою реєстрації проектів в Україні виявилось складним отримати точну цифру про кількість підписаних договорів концесій. Таким чином, цей звіт стосується ДПП, які визначені в Законі про ДПП, та договорів концесій, які визначені відповідно до загального та секторальних законів про концесії.

⁶ Для огляду див: Європейський інститут державного управління (ЄІДУ). (2007) *Державно-приватне партнерство (ДПП) – Інструкції для осіб, що приймають рішення*, частина 1

⁷ Департамент МВФ з питань фінансів, 2004. *Державно-приватне партнерство*, с. 6

⁸ Незапрошені пропозиції будуть розглядатися окремо в цьому проекті

⁹ В процесі дослідження розглянуто лише один такий проект, що реалізовано у м. Малин Житомирської області

1.5. Методологія оцінки ДПП в контексті УДІ

Методологія оцінки ґрунтується на наборі показників високого рівня, які вимірюють ефективність правового та інституційного середовища та практики ДПП-УДІ у країні. Система оцінок включає А, В, С та D. Оцінки розраховуються в межах від А, що означає «Відмінно» або «Добра практика», до D, що означає «Погано» або «Не відповідає цілі». Виміри, які використовуються в рамках показників, зазвичай оцінюються у той самий спосіб, але вони оцінюються окремо, щоб відобразити всі нюанси, які можуть виникнути в рамках показників. Після оцінки всі ці виміри розглядаються разом, щоб досягти єдиної оцінки для показника. Методологія оцінки лише описує мінімальні вимоги, необхідні для отримання оцінки А, В, С або D, тому є можливість дати оцінку D+, C+ або B+ у випадках, коли вирішено, що ефективність перевищує необхідний мінімальний стандарт, але не настільки, щоб претендувати на подальше підвищення оцінки. Кожен з 21 показника з Методології оцінки отримав індивідуальну оцінку. В таблиці 1 наведені всі показники, що використовуються для оцінки УДІ для ДПП.

Графічне представлення результатів сприяє приверненню уваги до окремих сильних та слабких сторін через просту систему «світлофор». На доповнення до вузького визначення, система «світлофор» призначена швидше для всіх вимірів показників, ніж для загальних показників. Відповідність між «світлофором» та оцінками така:

- Аспекти з оцінкою «А» позначаються зеленим світлом.
- Аспекти з оцінкою «В» або «С» позначаються помаранчевим світлом.
- Аспекти з оцінкою «D» автоматично позначаються червоним світлом.

Виявлені проблеми, позначені червоним світлом, були сприйняті як очевидні кандидати для реформаторських ініціатив. Графічне відображення, у тому числі розділ про «світлофор», подане в підсумку в Розділі 5. Розділ 6 підкреслює проблеми, позначені червоним світлом, та містить рекомендації стосовно реформаторських ініціатив.

Таблиця 1. Показники для ДПП в УДІ, що використовуються у Звіті

ДПП в УДІ	Сфера
Політика	
1	Узгодженість ідентифікації проектів та їх початкової розробки
2	Розгляд проектів відповідно до політичних пріоритетів
3	Ефективність відповідного правового регулювання
4	Ефективність відповідного інституційного середовища
5	Управління відносинами з зацікавленими сторонами та роль консультантів
Формальна оцінка проекту	
6	Якість та узгодженість правил оцінки і дотримання методичних рекомендацій (інструкцій)
7	Порівняння реалізації через державний інвестиційний проект (англійською <i>Public Sector Comparator</i>) або оцінка ефективного використання коштів (англійською <i>Value for Money Assessment</i>)
8	Комплексність оцінки
Незалежна експертиза проведеної оцінки	
9	Якість та практика проведення незалежного розгляду
Відбір та бюджетування	
10	Фіскальні ризики
11	Прозорість і облік
Договір про ДПП	
12	Якість і вичерність договорів на основі стандартних попередньо погоджених позицій
13	Порівняння основних умов договору з кращою міжнародною практикою
Реалізація проекту	
14	Правила і практики реалізації
15	Ефективність процесу здійснення закупівель у проектах ДПП
16	Строки реалізації
Коригування проекту	
17	Практика внесення змін до договору та корегування їх умов
18	Рефінансування
Експлуатація об'єкта	
19	Практики управління договорами
20	Складова ДПП у реєстрі активів
Завершальний огляд та оцінка	
21	Перевірка за фактом

1.6. Збір даних

Основними засобами збору інформації, на доповнення до аналізу документів, були індивідуальні інтерв'ю та збір даних. Запитання регулювалися безпосередньо методологією оцінки. Проте, під час інтерв'ю необхідно було враховувати контекст країни, оскільки Україна все ще не реалізувала ДПП в міжнародному розумінні проектів проектування / будівництва/ фінансування / обслуговування / експлуатації.

Команда з оцінки зустрілася з основними центральними органами влади, деякими компаніями приватного сектору та донорськими організаціями, залученими до ДПП в Україні. До органів влади належить Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство фінансів, Міністерство інфраструктури, Державне агентство автомобільних доріг, Міністерство енергетики та вугільної промисловості, Фонд державного майна та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Команда з оцінки також провела інтерв'ю ДП «Адміністрація морських портів» та з приватними аудиторськими/ консалтинговими компаніями, зокрема, «Егіс-Україна» (Egis-Ukraine) та «Кліффорд Чанс» (Clifford Chance), а також з проектом РЗДР Агентства США з міжнародного розвитку. Оцінка ґрунтувалася на прямому опитуванні офіційних осіб і, за можливості, на відповідях інших пов'язаних опитаних.

Збір даних передбачав збір інформації про кількість та типи проектів і проектної документації. Команда з оцінки проаналізувала зразки оціночної документації для державних інвестиційних проектів та проектів ДПП, крім договорів про концесії. Пошук документації про проекти концесій виявився складним частково через розподіл відповідальності за концесії та відсутність чіткості у тому, які державні органи мають повноваження надавати її. Крім того, команда з оцінки переглянула декілька договорів про концесії, які були надані до розгляду. Таким чином, іноді оцінка відображає незначну кількість документальних підтверджень показників оцінки та відбору.

2. ДПП В КОНТЕКСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ

2.1. Нормативно-правова база

В Україні підготовка та реалізація інвестиційних проектів регулюється декількома законами, що мають різні вимоги. Перелік основних законів наведений у Вставці 3. Хоча більша частина законодавства в принципі є прийнятною відповідно до міжнародних принципів, воно є суперечливим, а вибір форми реалізації проекту є довільним. Закони передбачають різні процеси реалізації, затвердження та закупівель. Класифікація проекту є ситуативною та здійснюється на розсуд профільного міністерства і, таким чином, саме воно визначає, як управляти проектом. На класифікацію проекту і вибір закону, який буде використаний для його реалізації, впливатимуть бюджетне фінансування та міркування щодо точності та масштабів вимог. Жодного офіційного аналізу щодо класифікації проекту з огляду на оптимальний метод закупівель або оптимальну юридичну та фінансову структуру договору перед цим не проводиться.

Вставка 3.

Ключове проектне законодавство в Україні

Далі зазначено ключове законодавство, яке може бути використано для проектів УДІ/ДПП в Україні:

- Закон «Про інвестиційну діяльність» (1991 рік)
- Закон «Про державно-приватне партнерство» (2010 рік) (Закон про ДПП)
- Закон «Про концесії» (загальний) (1999 рік) (загальний Закон про концесії)
- Закон «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» (1999 рік) (Закон про концесії на автомобільні дороги)
- Закон «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» (2010 рік) (Закон про концесії у сфері тепло- і водопостачання)
- Закон «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності» (2012 рік) (Закон про концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу).
- Закон «Про оренду державного та комунального майна» (1992)
- Закон «Про угоди про розподіл продукції» (1999)

Для кожного інвестиційного проекту, який передбачає участь приватного бізнесу, існує щонайменше два способи його реалізації залежно від застосованих законів. Наприклад, проект будівництва та експлуатації автомобільної дороги, що передбачає стягнення плати за проїзд, ймовірніше за все

буде здійснений згідно із Законом про концесії та Законом про концесії на автомобільні дороги, а не згідно із Законом про ДПП. Юридично цей проект може бути реалізований на основі будь-якого з цих законів. Подібним чином ДПП для великого нового порту ймовірніше здійснюватиметься згідно із загальним Законом про концесії або шляхом передачі в оренду на комерційних умовах, а не згідно із Законом про ДПП, але, знову ж таки, можна здійснити цей проект згідно із будь-яким із цих законів. Те ж саме стосується проектів міського водопостачання, які ймовірніше будуть реалізовані згідно із Законом про концесії та Законом про концесію у сфері тепло – та водопостачання з нарахуванням плати для кінцевого споживача. Знову ж таки, технічно їх можна реалізувати згідно із Законом про ДПП. Закон про ДПП розглядається як механізм, що може бути використаний для реалізації проекту лише у випадку, коли вимагається підтримка з державного бюджету, оскільки цей закон розглядається як такий, що вимагає застосування більш бюрократичної процедури та, відповідно, більше часу.

Застосування законів на практиці скоріше обґрунтовується раціональністю, ніж економічною доцільністю. Закон про ДПП вимагає суворішого процесу оцінки проекту і, таким чином, розглядається як тягар. Як зазначалося раніше, якщо держава хоче побудувати автомобільну дорогу, у неї є два варіанти: дотримуватися процедур Закону про концесії на автомобільні дороги (1999 рік) або, як альтернатива, ініціювати проект ДПП згідно із Законом про ДПП, в такому випадку проект має враховувати норми Закону про ДПП, Закону про концесії та Закону про концесії на автомобільні дороги» (1999 рік). Якщо держава обирає перший шлях, процес, пов'язаний з оцінкою обґрунтованості, затвердженням, конкурсом та впровадженням проекту, визначає Закон про концесії на автомобільні дороги. Незважаючи на те, що цей закон є цілком прийнятним як і основний закон про концесії, він не передбачає розподілу ризиків, характерних для ДПП, та не пояснює, як реалізовувати такий проект. Водночас, він розглядає передачу ризиків приватному сектору в обмін на право збирати плату за проїзд протягом певного періоду часу.

Таблиця 2. Проектні пропозиції: нормативно-правова відповідність

	ТРП	ДПП	Концесії: на об'єкти паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності	Концесії: на об'єкти у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності	Інші концесії, у тому числі на автомобільні дороги
Закони/постанови	Закон «Про інвестиційну діяльність» (1991) Закон «Про здійснення державних закупівель» (2014)	Закон про ДПП (2010) Закон про концесії (1999) – для концесій	Закон про концесії (1999), Закон про концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу (2012)	Закон про концесії (1999), Закон про концесію об'єктів у сфері тепло – та водопостачання	Закон про концесії (1999), Закон про концесії на автомобільні дороги (1999)
Ініціатор проектної пропозиції	Приватний бізнес, центральні органи влади або ОМС	Приватний бізнес, центральні та місцеві органи виконавчої влади або ОМС	Приватний бізнес, Мінерговугілля	Приватний бізнес ОМС	Центральні органи влади або ОМС
Обов'язковість проведення аналізу ефективності проектної пропозиції	Так	Так	Ні	Ні	Ні
Інституція, що готує проектну пропозицію	Ініціатор проектної пропозиції	Ініціатор проектної пропозиції	Мінерговугілля	ОМС	Центральні органи влади або ОМС
Інституція, що схвалює реалізацію проекту	Уряд у разі реєстрації Мінекономрозвитку ¹⁰	Державна власність: Уряд або профільне міністерство, призначене Урядом; комунальна власність: ОМС	Мінерговугілля	ОМС, Мінрегіонбуд – затвердження тендерних умов	Державна власність: Уряд або профільне міністерство, призначене Урядом; комунальна власність: ОМС
Роль Міністерства фінансів	Обов'язково, якщо передбачена державна підтримка	Обов'язково для аналізу ефективності пропозицій щодо об'єктів державної власності та якщо необхідна державна підтримка	Затвердження будь-якої державної підтримки, у тому числі державних гарантій	Затвердження будь-якої державної підтримки, у тому числі державних або муніципальних гарантій	Затвердження будь-якої державної підтримки, у тому числі державних або муніципальних гарантій

Закон про ДПП передбачає повний процес проведення аналізу ефективності здійснення ДПП та оцінки ризиків і з огляду на це мало використовується. Якщо Уряд обирає альтернативний шлях, виникає

¹⁰ Після ухвалення змін до Бюджетного кодексу та Постанови Кабінету міністрів про порядок відбору державних інвестиційних проектів, відбір проекту на фінансування здійснюється Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів.

конфлікт між трьома законами, яких слід дотримуватися. Конфлікт обумовлюється тим, що Закон про ДПП не встановлює пріоритетність використання законів. У ньому лише йдеться про те, що у випадку концесій необхідно врахувати законодавство про концесії. У той же час, використання Закону про ДПП як ініціюючого закону забезпечить комплексну економічну обґрунтованість та оцінку, яка, ймовірно, через вимоги Закону про ДПП, вимагатиме призначення незалежних консультантів з питань ДПП. Закон передбачає повну оцінку ризиків та їх розподілу у договорі. Якщо коротко, вибір закону та початкова характеристика проекту є суттєвою для рівня оцінки, економічної обґрунтованості, комплексної перевірки, підготовки, оцінки ризиків, процесу закупівель, умов контракту та реалізації. Вибір здійснюється профільним міністерством, муніципалітетом або іншим уповноваженим органом без втручання будь-якого іншого міністерства та перегляду рішення. Шлях ДПП розглядається як бюрократичний та малозрозумілий. З 2010 року було підписано лише два проекту з його використанням – проект тепlopостачання у місті Малині та аналогічний проект у місті Остер. Крім того, рішення про надання державних гарантій для проекту ДПП (згідно із Законом про ДПП) мають схвалюватися після укладання договору про ДПП¹¹.

Водночас, Закон про ДПП дає широке визначення ДПП, відповідно до якого багато інфраструктурних проектів підпадають під його регулювання. Таким чином, якщо б Уряд надав рекомендації щодо використання цього закону та прибрав розбіжності у ньому та іншому законодавстві, це могло би швидко зробити його основним законодавством для проектів ДПП. Крім того, концесії можуть бути легко включені у цей Закон, таким чином позбавивши потреби використання багатьох суперечливих законів. У Таблиці 3 наведений короткий огляд ключових положень Закону про ДПП.

Таблиця 3. Ключові положення Закону про ДПП

Стаття	Положення
1	<p>Визначає ключові ознаки ДПП:</p> <ul style="list-style-type: none"> забезпечення вищих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера; довготривалість відносин (5-50 років) передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти партнерства із джерел, не заборонених законодавством
2	<p>Забезпечує те, щоб ДПП реалізувалися в межах Закону про ДПП, Конституції, Цивільного кодексу, Господарського кодексу та інших законів України та міжнародних договорів. Важливо встановити пріоритет застосування норм законів, між якими існують розбіжності</p>
4	<p>Визначає сектори, в яких застосовується Закон про ДПП:</p> <ul style="list-style-type: none"> пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування, крім таких, що здійснюються на умовах угод про розподіл продукції; виробництво, транспортування і постачання тепла; розподіл і постачання природного газу; будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури; машинобудування; збір, очищення та розподілення води; охорона здоров'я; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт; забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем; оброблення відходів; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії; управління нерухомістю. <p>Також є універсальне положення, в якому йдеться про те, що закон можна застосовувати до інших секторів, крім тих, що мають бути виключно у компетенції державних підприємств.</p> <p>Стаття 4 також передбачає, що контракти ДПП можуть охоплювати проектування/будівництво/ відновлення/фінансування/експлуатацію/ управління/обслуговування та пов'язані функції.</p> <p>Таким чином, лише невелика кількість проектів не підпадає під це визначення</p>
5	<p>Передбачає, що ДПП можуть оформлюватися різними договірними формами:</p> <p>Концесії Спільної діяльності Інших договорів</p> <p>Іншими словами, це підтверджує, що концесія за загальним Законом «Про концесії» (1999 року) може відповідати двом законам. Проте, на практиці це призводить до проблеми розбіжностей, тому необхідно зазначити, який закон має перевагу у випадку виникнення конфлікту</p>
6	<p>Передбачає, що Закон «Про здійснення державних закупівель» повинен застосовуватися приватними партнерствами в рамках виконання контрактів ДПП, а також, щоб не було дискримінації іноземних учасників торгів</p>
7	<p>Забезпечує, щоб об'єкти, які є предметом ДПП, залишалися у власності держави та використовувалися приватними партнерами протягом дії договору ДПП. Таким чином можна уникнути труднощів майнового права</p>

¹¹ Згідно із Постановою Кабінету Міністрів № 279 (підпункт 2 пункту 9) від 17.03.2011 року, для запиту державних гарантій потенційні отримувачі або центральні органи влади / ОМС (ініціатор проекту ДПП) повинні представити Мінекономрозвитку низку документів, серед яких: копія договору ДПП, звіт про реалізацію договору ДПП за останній рік. Тобто, відповідно до цієї постанови державні гарантії можуть бути затребувані лише після підписання договору ДПП

Стаття	Положення
8	Передбачає, що держава повинна отримати “документи на земельні ділянки”, які включають планування та інші дозволи, які надаються державними органами
9	Передбачає, що ДПП можуть фінансуватися за рахунок комерційного фінансування, запозичених коштів, часткового державного фінансування та будь-яких інших джерел, не заборонених законодавством
11 та 12	Передбачає проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства на основі підзаконних актів, у тому числі постанови Кабінету Міністрів України № 384 від 11 квітня 2011 р. ¹² В теорії, якби вони використовувалися належним чином та трансформувалися б у більш детальні рекомендації, це б покрило усі ключові ризики. Проте, закон складений на високому рівні та не дає жодних вказівок щодо глибини проведення аналізу
14	Визначення приватного партнера для укладення договору (договорів) у рамках державно-приватного партнерства здійснюється виключно на конкурсних засадах, а стаття 15 та 16 описує детальні вимоги до конкурсу. Хоча це і має на меті забезпечити прозорість та недопущення дискримінації, процес є надто простим для складної системи інфраструктурних проектів
18	Передбачає, що держава може надати підтримку проектам ДПП, у тому числі державні гарантії ¹³
3 та 20	Визначає принципи стосовно того, як приватний партнер повинен розглядатися у законі, а також є намаганням зменшити побоювання, що контракт ДПП не буде виконаний в майбутньому
22	Визначає роль уповноваженого органу ДПП. ¹⁴ Згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 459 від 20 серпня 2014 року ¹⁵ , уповноваженим органом з питань ДПП є Міністерство економічного розвитку і торгівлі

2.2. Рекомендовані поправки до Закону про ДПП

Незважаючи на те, що в цілому Закон про ДПП 2010 року є обґрунтованим, у нього необхідно внести певні поправки, зазначені в Таблиці 4.

Таблиця 4. Рекомендації щодо реформ – Закон про ДПП

Питання	Необхідна реформа
Компенсація за припинення	<p>ДПП вимагають виплати компенсації державними органами у випадку дострокового припинення договору ДПП з будь-якої причини, у тому числі порушення зобов'язань приватного партнера за ДПП.</p> <p>Сума компенсації змінюється, але гарантується погашення старшого боргу (борг, який має погашатися у першу чергу), іноді – молодшого (другорядного). Це забезпечує державу від отримання неочікуваних втрат та стимулюватиме комерційних інвесторів та позикодавців. Хоча концепція виплати компенсації у випадку порушення зобов'язань підрядника ДПП може бути складною для сприйняття, проте альтернатива є гіршою. Якщо банк позичає 100 мільйонів в якості старшого боргу для фінансування доріг, а приватний партнер ДПП на другому році порушує свої зобов'язання, дорога повертається або залишається у власності держави, а якщо держава не виплатила борг за цю дорогу, то це може розглядатися як її конфіскація державою.</p> <p>Закон про концесії у сфері тепло- та водопостачання та загальний Закон про концесії передбачають компенсацію, але формулювання не настільки чіткі, щоб міжнародні інвестори могли на них покластися.</p> <p>Закон «Про оренду державного та комунального майна» не передбачає виплати компенсації за припинення договору. Враховуючи, що інфраструктурний проект має відповідати регулюванню спеціальних галузевих законів, навіть якщо він був розпочатий на основі Закону про ДПП, це питання повинно розглядатися у Бюджетному кодексі та у кожному законі або поправці до Закону про ДПП, щоб було зрозуміло, що компенсація за припинення розглядається відповідно до Закону про ДПП, який має перевагу над усіма іншими законами</p>
Затвердження довгострокових зобов'язань/ Бюджетний кодекс	<p>Стаття 48 Бюджетного кодексу буквально означає, що державні органи влади та муніципалітети не можуть взяти на себе зобов'язання здійснювати платежі, крім обслуговування заборгованості, а також крім затверджених у річному бюджеті. Іншими словами, зобов'язання за договором ДПП технічно неможливо виконати.</p> <p>На практиці муніципалітети беруть такі договірні зобов'язання, які постійно виходять за рамки затверджених річних бюджетів. Проте вони не мають жодної впевненості, що в майбутньому буде забезпечено розподіл бюджету на такі зобов'язання. Для ДПП це означає, що платежі за договором ДПП не здійснюватимуться. Бюджетний кодекс потребує ретельного перегляду, щоб забезпечити усунення або вирішення технічних перешкод для ДПП та розбіжностей із Законом про ДПП та спеціальними секторальними законами.</p>

12 Див. показник 6 нижче

13 При цьому не існує діючих механізмів державної підтримки, у тому числі державних гарантій для ДПП. Див. Огляд системи права (пункт 2/1 цього Звіту)

14 Див. нижче показник 4.

15 Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 459 «Питання Міністерства економічного розвитку та торгівлі»

Питання	Необхідна реформа
Перехід прав	Ні Закон про ДПП, ні будь-який інший закон, за яким реалізуються інфраструктурні проекти, не дозволяє передачу прав позикодавцями або органами державної влади у випадку невиконання зобов'язань приватним партнером за ДПП або у випадку надзвичайної ситуації в країні. Обидва варіанти повинні розглядатися в Законі про ДПП. Позикодавці вимагають передачі прав у випадку невиконання зобов'язань приватним партнером, щоб уникнути невиконання проекту шляхом призначення нового приватного партнера (за згодою державного органу влади). Держаний орган влади повинен мати можливість вимагати передачі прав у випадку надзвичайної ситуації, зокрема, спалаху хвороби або порушення умов безпеки.
Право користування земельною ділянкою	Закон про ДПП забезпечує, щоб земля/активи залишалися у власності держави протягом терміну дії проекту ДПП, а приватному партнеру дозволялося використовувати їх лише протягом терміну дії договору ДПП. Це є типовим явищем для угод про фінансування проектів та використовується в багатьох інших країнах ¹⁶ . Проте, не зрозуміло як ці договірні права розглядаються в Україні. Здається, що приватний партнер за ДПП все ще має дотримуватися процедури реєстрації права на земельну ділянку, щоб мати змогу використовувати її, а це тривалий процес, який може затримати реалізацію проекту. Приватний партнер за договором ДПП не може розпочати будівництво до реєстрації права на земельну ділянку. Цей процес повинен бути спрощений поправками до законодавства.
Вирішення спорів	Закон про ДПП та інші закони, що використовуються у випадку інфраструктурних проектів, повинні бути змінені, щоб не було сумнівів, що міжнародний арбітраж міг бути погоджений сторонами.
Незатребувані пропозиції	Одне з недоцільних положень полягає в тому, що незатребувані проектні пропозиції можуть вноситися безпідставно. Це передбачено статтею 10, а також Законом про концесію у сфері тепло- та водопостачання та Законом про концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, які дозволяють розгляд незатребуваних пропозицій, що надаються підприємствами приватного сектору. Зокрема, згідно із цими законодавчими актами, компанії приватного сектору можуть ініціювати ДПП та концесії шляхом подання пропозицій у відповідні центральні органи влади або органи місцевого самоврядування. Проте, згідно із загальним Законом про концесії та Законом «про концесії на автомобільні дороги», концесії можуть ініціювати лише органи державної влади / ОМС.
Дозвіл на субконтракти	На сьогодні згідно із українським законодавством концесіонер не може передати іншому суб'єкту право на експлуатацію об'єкта інфраструктури, надану приватному партнеру/концесіонеру. Угода про фінансування проекту може вимагати створення компанії спеціального призначення з діючим субпідрядником, тому необхідно внести зміни в законодавство, які б дозволяли це.
Повноваження в ДПП	Законодавство не передбачило чітких повноважень державних органів влади стосовно укладання проектів ДПП – існують різні підходи до різних типів об'єктів. Міненерговугілля – відповідальний орган за об'єкти паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності; для інших видів державного майна такі органи визначаються Кабінетом Міністрів.

Значна кількість проектів була укладена згідно із загальним Законом про концесії та великою кількістю секторальних концесійних законів. Міністерство економічного розвитку і торгівлі інформує про 210 договорів про концесії, а Фонд державного майна – про 146. Проте їх може бути й більше. Реєстрація муніципальних проектів у Фонді державного майна не є обов'язковою. Одна з основних проблем виникає з огляду на те, що Закон про концесії співіснує із Законом про ДПП та іншими законами, які вже згадувалися, а якщо виникає розбіжність між ними, не існує жодного механізму для вирішення цього конфлікту. Таким чином, не зрозуміло, який із законів має перевагу. Як вже зазначалося вище, законодавство про концесії включає такі закони: загальний Закон про концесії (1999), Закон про концесії на автомобільні дороги (1999); Закон про концесію у сфері тепло- та водопостачання (2010); Закон про концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу (2012). В Таблиці 5 наведений огляд та аналіз основних положень/норм концесійного законодавства.

Якщо коротко, закони про концесію не створюють комфортних умов для міжнародних інвесторів щодо інвестування у великі інфраструктурні проекти.

Деякі проекти, що здійснюються за участі приватного сектора та класифікуються як договори ДПП або концесії в інших країнах світу, в Україні реалізуються з використанням договорів оренди. Вони впроваджуються згідно із Законом «Про оренду державного та комунального майна». Портовий сектор досі надає перевагу використанню договорів оренди навіть для проектів, до яких залучені значні інвестиції приватного сектора. Незважаючи на те, що ці контракти реалізуються на комерційній основі, вони не є оптимальними стосовно реєстрації угод про фінансування проектів та створюють додаткове непорозуміння в сфері інфраструктури та додаткові фінансові зобов'язання, що можуть впливати з цих договорів. В ідеальному випадку ці проекти мали б регулюватися одним законом про ДПП/ концесії.

¹⁶ В Ірландії усі проекти ДПП реалізуються на такій основі. Підрядник ДПП отримує мінімальну договірну ліцензію, яка має такий самий термін дії, що й договір ДПП. Таким чином, підрядник ДПП не отримує жодних майнових прав, лише договірні, а питання майна та планування розглядаються державним органом.

Таблиця 5. Підсумок основних проблем законів про концесії

Проблема	Основні положення
Визначення концесії	<p>Основна відмінність між ДПП та договором концесії у більшості країн ЄС полягає в тому, що за договором концесії приватний партнер частково або повністю бере на себе питання попиту або експлуатаційного ризику. Наприклад, у випадку з автомобільними дорогами приватний партнер може взяти на себе ризик трафіку, в результаті чого контракт визначається як договір концесії за законодавством ЄС. Якщо державний сектор бере на себе ризик трафіку, то договір визначається як ДПП.</p> <p>Не існує жодних таких відмінностей за законодавством України і, таким чином, вибір законодавства здійснюється довільно. В законодавстві про концесії немає нічого особливого, що відрізняє договори концесії від інших договорів.</p>
Концесійні платежі	<p>Закони про концесії передбачають здійснення платежів концесіонером на користь держави. Це доцільно для договорів концесії у сфері видобутку або мисливства, але часто для великих інфраструктурних проєктів, за якими Концесіонер інвестує велику суму коштів, будуючи об'єкт (створюючи актив), та має отримати суттєвий дохід для погашення такої інвестиції, такий підхід не є прийнятним.</p> <p>Ці закони не були узгоджені з такими видами інфраструктурних проєктів і, хоча вони спрямовані на їх реалізацію, норми цих законів не дають впевненості інвесторам щодо безпеки їх довготривалих інвестицій.</p>
Сфери	<p>Стаття 3 загального Закону про концесії передбачає, що договори концесії можуть укладатися в багатьох сферах господарської діяльності, а саме:</p> <ul style="list-style-type: none"> • водопостачання/стічні води • транспорт • відходи • тепло • автомагістралі/автомобільні дороги/станції обслуговування • морські порти та аеропорти • телекомунікації та поштові послуги • газопостачання • електроенергія • громадське харчування • будівництво та обслуговування соціального житла • об'єкти соціально-культурної сфери • паркування • ритуальні послуги • готелі/туристичні комплекси, місця для кемпінгу <p>Спеціальні секторальні закони вносять багато деталей у випадках з автомобільними дорогами, теплопостачанням, водопостачанням, водовідведенням або енергетикою</p>
Тривалість концесії	<p>Концесії можуть тривати від 10 до 50 років. Тривалість концесії не пов'язана з розміром інвестиції приватного партнера, що не відповідає міжнародним нормам, і може бути дуже неефективним використанням коштів для держави.</p> <p>В більшості європейських країн договір концесії укладається більше, ніж на 5 років, якщо це потрібно для повернення інвестицій концесіонером.</p>
Реєстр активів/зобов'язань	<p>Стаття 14 загального Закону про концесії</p> <p>Жодна державна інституція в Україні не реєструє прямих та умовних зобов'язань за концесійними договорами. Реєстрація концесійних договорів по відношенню до об'єктів державної власності та їх облік – по відношенню до об'єктів комунальної власності, що здійснюється Фондом державного майна України, містить інформацію про розмір концесійних платежів, що передбачені відповідними договорами. Водночас цього недостатньо для забезпечення фінансової стійкості державного бюджету.</p>
Компенсація за припинення	<p>Стаття 15 загального Закону про концесії</p> <p>Ця стаття передбачає, що якщо договір концесії достроково припиняється, концесіонер повинен отримати компенсацію за свою інвестицію. Проте, формулювання розміти та будуть недостатніми для забезпечення безпечних умов залучення інвестицій іноземних інвесторів або банків.</p> <p>Крім того, стаття 15 дозволяє особі, що надає концесію, припинити її через порушення договору, тому наявність чітких положень щодо компенсації стає ще актуальнішою.</p>
Інші положення	<p>Велика кількість з зазначених вище питань, які розглядаються стосовно Закону про ДПП, є актуальними й у випадках Закону про концесії:</p> <ul style="list-style-type: none"> • відсутність можливості затвердження довгострокових зобов'язань • передача прав за договором у субпідряд • технічні питання Бюджетного кодексу • передача прав через невиконання зобов'язань

3. ІНСТИТУЦІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ ДЛЯ УДІ ТА ДПП

В цьому розділі наведений короткий огляд різних інституцій, залучених до управління державними інвестиціями в Україні у широкому сенсі. Сюди належать традиційні державні інвестиційні проекти та ДПП, які зосереджені на центральному рівні.

На ранніх стадіях цієї Оцінки управління державними інвестиціями традиційних інвестиційних проектів характеризувалося тими ж самими основними недоліками щодо паралельного та непрозорого процесу, які були задокументовані в Оцінці УДІ 2012 року. Зокрема, не існувало узгодженої цілісної системи планування та управління державними інвестиціями. Переважно це було спричинено відсутністю чіткого визначення державного інвестиційного проекту, що призводило до випадкової та суб'єктивної класифікації проектів, і створювало паралельні системи бюджетування. Мінекономрозвитку забезпечував незалежний огляд проектних пропозицій для тих проектів, які профільні міністерства та агентства класифікували як державні інвестиції. Але вони становили лише частину інвестиційних проектів, які мали потребу у фінансуванні з бюджету. Більшість державних інвестиційних проектів класифікувалися як будівельні, оскільки такі проекти не вимагали проведення їх оцінки. Профільні міністерства та агентства подавали такі проекти безпосередньо до Міністерства фінансів для їх внесення до Державного бюджету. Міністерство фінансів розглядало проектні пропозиції та здійснювало перевірку основних проектних витрат, у тому числі для проектів, які вже переглянуло та рекомендувало Мінекономрозвитку. Це призводило до дублювання функцій Мінекономрозвитку та Мінфіну й створювало паралельні шляхи відбору державних інвестиційних проектів.

Проте Уряд України за підтримки Світового банку нещодавно підготував, а Верховна Рада (парламент) ухвалила важливі реформи, мета яких полягала у створенні кращого функціонування системи УДІ. Як зазначалося раніше, у квітні 2015 року у Бюджетному кодексі було надане чітке визначення державному інвестиційному проекту, що дозволяє уникнути практики довільної класифікації державних інвестиційних проектів. Для покращення інституційної системи УДІ, згідно із Бюджетним кодексом було створено Міжвідомчу комісію з питань державних інвестиційних проектів, яка має відбирати державні інвестиційні проекти на основі розгляду інформації про оцінку проекту, здійснену підрозділом з питань державних інвестицій та державної підтримки Департаменту залучення інвестицій Мінекономрозвитку. Крім того, у липні 2015 року Кабінет Міністрів ухвалив постанову про порядок відбору державних інвестиційних проектів, визначивши процес підготовки, оцінки та відбору державних інвестиційних проектів для фінансування з державного бюджету. Постановою також визначається вартісна межа для проектів та вимагається аналіз економічної ефективності, включаючи аналіз вигод та витрат, лише для проектів, вартість яких перевищує 30 млн. гривень. Для оцінки проектів, вартість яких нижча цієї межі, вимагається проведення аналізу їх економічної ефективності.

Нова система передбачає чітку роль та обов'язки Мінекономрозвитку, Мінфіну та Міжвідомчої комісії, з одного боку, та розпорядників коштів, які фінансують державні інвестиційні проекти, та виконавців проекту, з іншого боку. В Таблиці 6 підсумовані основні ролі та обов'язки цих центральних органів влади у виконанні функцій УДІ. Міністр економічного розвитку та торгівлі очолює Міжвідомчу комісію з питань державних інвестиційних проектів, яка складається з 18 членів, у тому числі з основних міністрів, а саме Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністра фінансів, Міністра екології та природних ресурсів, Міністра енергетики та вугільної промисловості, Міністра охорони здоров'я, Міністра соціальної політики та дев'яти членів Комітету Верховної Ради з питань бюджету. Мінекономрозвитку станом на вересень 2015 року отримав 31 пропозицію щодо державних інвестиційних проектів, з яких 16 відповідають вимогам та запропоновані для розгляду на першому засіданні Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів.

Суттєве обмеження, яке підриває систему УДІ в Україні, – це відсутність комплексної національної стратегії, що регулювала б процес визначення пріоритетів державних інвестицій. З часу проведення Оцінки УДІ 2012 року в Україні все ще відсутня національна політика, а також обґрунтовані галузеві стратегії з чітко визначеними пріоритетами, які можуть перетворитися на конкретні державні інфраструктурні проекти. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», ухвалена Указом Президента, надає певні орієнтири щодо галузевих пріоритетів, зокрема, енергетики, доріг, охорони здоров'я тощо, проте ця стратегія вимагає більш детальних галузевих стратегій для регулювання процесу визначення пріоритетів державних інвестиційних проектів. Мінекономрозвитку, яке відповідає за розробку національної стратегії, в липні 2015 року розробило та опублікувало стратегічний документ «Шлях до процвітання. Засади реформування економіки». В документі визначені пріоритети реформи в різних сферах, проте цей документ не затверджено в установленому порядку та в ньому не надано вказівок на пріоритетні державні інвестиційні проекти в різних секторах. У той же час, багатьом галузевим стратегіям, які були підготовлені за останні роки, не вистачає узгодженості і, таким чином, вони навряд чи можуть бути використані для процесу визначення пріоритетів державних інвестицій.

Бюджетним кодексом України передбачено створення Державного фонду регіонального розвитку¹⁷. Кошти Фонду мають спрямовуватися на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустриальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів. Щорічно до Фонду мають спрямовуватися кошти державного бюджету у обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства є головним розпорядником цього Фонду, несе відповідальність за управління цим Фондом і оцінку та попередній відбір інвестиційних програм та проектних пропозицій щодо (місцевих) інвестиційних проектів регіонального розвитку, які перед цим пройшли конкурсний відбір регіональних комісій. Міністерство подає перелік відібраних проектів на розгляд Кабінету Міністрів для їх остаточного затвердження. Станом на липень 2015 року Кабінет Міністрів затвердив 777 інвестиційних проектів регіонального розвитку для фінансування у 2015 році.

Водночас створення окремого шляху для відбору та фінансування місцевих інвестиційних проектів з державного бюджету ймовірно сприятиме подальшому поділу системи УДІ та знизить ефективність заходів з нарощування потенціалу у цій сфері на довгострокову перспективу. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства повідомило команду Банку з оцінки про те, що вони планували розробити Стратегію регіонального розвитку, яка ґрунтувалася б на індивідуальних регіональних стратегіях, та перелік інвестиційних проектних пропозицій, підготовлених органами місцевої влади. В умовах відсутності національної стратегії це може сприяти процесу визначення пріоритетів щодо місцевих інвестиційних проектів, але слід бути обережними, щоб уникнути окремого шляху для місцевих інвестиційних проектів. Зазначене вимагатиме більшої кількості ресурсів та фахівців з відповідними навичками, а отже погіршить існуючу проблему з інституційною спроможністю. Усі місцеві проекти мають розглядатися в контексті національних стратегій.

Таблиця 6. Інституційне відображення функцій центральних органів влади щодо УДІ в Україні

Установа	Основні ролі та обов'язки	Коментарі
Профільні Міністерства та центральні органи влади	<p>Підготовка проектів, які безпосередньо впливають з їхніх основних функцій та реалізація тих, які отримали фінансування</p> <p>Перегляд та прийняття рішень щодо концептуальних довідок за проектами, поданими агентствами та іншими установами, які знаходяться під їхнім контролем, для розробки проектних пропозицій (з 2015 р.)</p> <p>Проведення технічної та економічної оцінки проектних пропозицій агентств та інших установ, що знаходяться під їхнім контролем (державна оцінка), щодо державних інвестиційних проектів</p> <p>Подання до Мінекономрозвитку відібраних проектних пропозицій щодо державних інвестицій</p> <p>Контроль за підготовкою та реалізацією державних інвестиційних проектів</p>	За винятком органів місцевого самоврядування та державних підприємств
Міністерство економічного розвитку і торгівлі	<p>Відповідальність за Національну стратегію планування</p> <p>Прийняття участі у відборі проектів задля узгодження їх зі стратегічними пріоритетами та проведення аналізу економічної оцінки державних інвестиційних проектів, які претендують на фінансування з державного бюджету</p> <p>Надання Мінфіну пропозицій щодо усіх прийнятих для участі у конкурсі з відбору державних інвестиційних проектів для отримання фінансування з державного бюджету</p> <p>Підготовка інформації про відповідність критеріям відбору кожного допущеного до відбору державного інвестиційного проекту</p> <p>Подання допущених до участі у відборі державних інвестиційних проектів на розгляд Міжвідомчої комісії для остаточного відбору (а також інформації про оцінку капітальних витрат на річний бюджет та на два наступні роки на основі орієнтовної граничної межі капітальних витрат, визначеної Мінфіном)</p> <p>Моніторинг реалізації державних інвестиційних проектів</p> <p>Технічна підтримка бази даних державних інвестиційних проектів</p>	

17 Кодекс доповнено статтю 24-1 про створення Фонду згідно із Законом № 4318-VI від 12.01.2012 р.

Установа	Основні ролі та обов'язки	Коментарі
Міністерство фінансів	Надання Мінекономрозвитку орієнтовної граничної межі капітальних витрат на наступні три роки Розподіл капітальних витрат (крім капітальних вкладень) державного бюджету Контроль за цільовим використанням коштів державного бюджету (ДФІ)	
Міжвідомча комісія з питань державних інвестицій	Відбір державних інвестицій для фінансування з державного бюджету Рекомендації щодо альтернативного способу реалізації державних інвестиційних проєктів (ДПП або державні гарантії)	
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства	Відбір проєктних пропозицій місцевих інвестиційних проєктів, що плануються для фінансування за рахунок Фонду регіонального розвитку Розподіл капітальних витрат на місцеві державні інвестиційні проєкти, що фінансуються Фондом регіонального розвитку	Включає лише муніципальні інвестиційні проєкти
Фонд державного майна	Формування і ведення Єдиного реєстру об'єктів державної власності, є його розпорядником	Низька впевненість у точності та дійсності інформації в реєстрі
Рахункова палата (вищий орган фінансового контролю)	Проведення зовнішнього аудиту	Обмежений аудит ефективності результатів (нефінансової) діяльності
Антимонопольний комітет	Отримання та розгляд скарг щодо процедур державних закупівель	
Державна фінансова інспекція	Перевірка відповідності правилам, засобам контролю, фінансовим та адміністративним нормам	Підпорядковується Мінфіну

Організаційна система управління державно-приватними партнерствами сприяє майбутньому узгодженому підходу до УДІ, проте все ще не вистачає чіткості ролей та обов'язків залучених основних інституцій. Міністерство економічного розвитку і торгівлі є провідним органом з розробки політики в сфері ДПП та управління ДПП. У той же час, відповідно до законодавства на Мінекономрозвитку покладено повноваження щодо сприяння розширенню державно-приватного партнерства. Варто зауважити, що «сприяння» ДПП в першу чергу передбачає перевагу однієї форми реалізації проєкту над іншою, що становить очевидний конфлікт інтересів у виконанні окремих функцій міністерства в контексті незалежного оцінювання аналізу ефективності проєктів ДПП. Було б доцільним розділити завдання з аналізу ефективності та незалежної оцінки проєктних пропозицій та передати одну з них в інше місце. Обсяг відповідальності Мінекономрозвитку включає ДПП відповідно до регулювання Закону про ДПП. Проте до його повноважень не відноситься огляд та аналіз проєктів концесій (що включають інженерно-будівельні роботи), оскільки ні загальний Закон про концесії, ні спеціальні секторальні закони про концесії не містять такої вимоги. Мінекономрозвитку має встановлені законом повноваження щодо координації експертизи проєктів ДПП в Україні. Проте, ця роль застосовується лише тоді, коли проєкт ініціюється згідно із Законом про ДПП.

Роль Міністерства фінансів у ДПП не є достатньо сформованою; в ньому немає координуючого підрозділу з питань ДПП, а завдання, пов'язані з ДПП, розподілені між різними підрозділами. Підрозділ з фінансових питань приватизації та майнових відносин (ПФПМВ) у рамках Мінфіну має справу з політикою ДПП та необхідними законодавчими змінами, а також з фінансовими платежами, пов'язаними з ДПП, наприклад, концесійними платежами на користь держави. Проте спрямування проєкту до цього підрозділу є цілком ситуативним. Проєкт ДПП може подаватися у галузевий підрозділ, а ПФПМВ може й взагалі не знати про нього, якщо у контексті його розгляду не виникне питання, пов'язане з розвитком законодавства чи з політикою у сфері ДПП. Мінфін є установою, яка відповідає за державну підтримку та державні гарантії щодо ДПП, а також за традиційні державні інвестиції, проте, станом на час проведення цієї Оцінки, в рамках Мінфіну не було чіткого розподілу відповідальності за оцінку та управління фінансовими ризиками, пов'язаними з ДПП. Все це означає, що на сьогодні проведення експертизи для належної оцінки ДПП вимагається у кожному галузевому підрозділі Мінфіну, а також у ПФПМВ. Досягнення відповідного рівня інституційної спроможності задля належного виконання цих необхідних завдань потребує залучення значних ресурсів, що не є ефективним способом охоплення експертизою щодо ДПП, оскільки вимагає часу та фінансових інвестицій. У той же час, не існує чіткої процедури взаємодії з цих питань між Мінекономрозвитку, Мінфіном та профільними міністерствами. В таблиці підсумована роль кожної основної інституції у державно-приватному партнерстві.

Таблиця 7. Інституційне відображення функцій центральних органів влади в Україні у сфері ДПП¹⁸

Установа	Основні ролі та обов'язки	Коментарі
Профільні міністерства/ центральні органи влади та органи місцевого самоврядування	<p>Підготовка проектів, які безпосередньо впливають з їх основних функцій</p> <p>Перегляд та прийняття рішення щодо пропозицій, поданих агентствами та іншими установами, які знаходяться під їх контролем, для розробки проектних пропозицій щодо ДПП</p> <p>Проведення технічної та економічної оцінки пропозицій щодо ДПП</p> <p>Подання до Мінекономрозвитку відібраних проектних пропозицій щодо ДПП</p> <p>Контроль за виконанням договорів, укладених у рамках ДПП по відношенню до об'єктів, які відносяться до сфери їх управління</p>	<p>Мінекономрозвитку переглядає лише проектні пропозиції ДПП, підготовлені згідно із процедурами Закону про ДПП.</p> <p>Законодавство про концесії не вимагає оцінки проектів концесії</p>
Міністерство економічного розвитку і торгівлі	<p>Розгляд пропозицій щодо проектів ДПП та погодження висновків за результатами аналізу ефективності для об'єктів державної власності та комунальної власності (в разі державної підтримки)</p> <p>Перевірка виконання договорів, укладених у рамках ДПП</p> <p>Підготовка пропозицій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у ДПП</p> <p>Проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері ДПП</p> <p>Розроблення концепції та проектів державних цільових програм щодо сприяння розширенню ДПП, вжиття заходів для їх виконання</p> <p>Сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення ДПП</p> <p>Сприяння досудовому врегулюванню спорів між державними та приватними партнерами</p> <p>Проведення моніторингу, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення ДПП, у тому числі здійснення оцінки та моніторингу загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках ДПП</p> <p>Проведення моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері ДПП, у тому числі під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера</p> <p>Проведення в межах повноважень інформаційно-роз'яснювальної і консультативної роботи</p> <p>Участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері ДПП</p> <p>Облік договорів, укладених у рамках ДПП</p> <p>Подання позовів про розірвання договорів, укладених у рамках ДПП, щодо об'єктів державної власності, у разі порушення приватними партнерами умов таких договорів</p>	
Міністерство фінансів	<p>Погодження аналізу ефективності для об'єктів державної власності та для об'єктів комунальної власності в разі необхідності надання державної підтримки</p> <p>Погодження проекту рішення КМУ про здійснення ДПП для об'єктів державної власності</p> <p>Передбачення видатків для надання державної підтримки здійсненню ДПП при складанні проектів Державного бюджету України на наступні роки</p> <p>Моніторинг здійснення концесійних платежів для об'єктів державної власності</p>	<p>Відсутність чіткої ролі в управлінні/реєстрації фінансових ризиків в ДПП та концесіях</p>
Кабінет Міністрів України	<p>Приймає рішення щодо здійснення ДПП проектів щодо об'єктів державної власності та надання державної підтримки для здійснення ДПП проектів щодо об'єктів комунальної власності</p>	
Фонд державного майна	<p>Реєстр державних концесій, у тому числі концесійних платежів, передбачених договором</p> <p>Реєстр концесій щодо об'єктів комунальної власності (реєстрація не є обов'язковою)</p>	<p>Не реєструє активи, пов'язані з ДПП</p>
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства	<p>Реєстр концесій об'єктів права комунальної власності у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення</p>	
Міністерство енергетики і вугільної промисловості	<p>Реєстр концесій об'єктів паливно-енергетичного комплексу права державної власності</p>	

18 Роль Мінекономрозвитку в ДПП визначена в Законі «Про ДПП» та Наказі Мінекономрозвитку щодо діяльності підрозділу з питань ДПП

Різноманіття процесів та вимог, що залежать від типу ДПП, є іншим вразливим місцем поточної організаційної системи для ДПП. Як зазначалося раніше, основні відмінності в процесі та вимогах стосуються етапу оцінки проектів. Закон про ДПП забезпечує надійний процес підготовки та аналізу проектів ДПП, у тому числі концесій, із проведенням повної технічної та економічної оцінки. Проте, загальний Закон про концесії та спеціальні секторальні закони про концесії не вимагають проведення технічної та економічної оцінки і, таким чином, більшість проектів розробляються та реалізуються з використанням менш жорсткого шляху. Схеми 1–3 нижче відображають загальні інституційні процеси для різних шляхів. Проте, існує багато галузевих особливостей: наприклад, Міністр інфраструктури відповідає за затвердження тендерної документації на концесію проекту будівництва та експлуатації атомобільної дороги, який реалізовується Державним агентством атомобільних доріг (Укравтодор). Крім того, роль Міністерства фінансів змінюється залежно від рівня затребуваних державного фінансування чи гарантій.

Уряд України прагне сприяти ДПП на місцевому рівні, але це вимагає інституційної підтримки. На місцевому рівні немає підрозділів з питань ДПП. Якщо муніципалітет хоче реалізувати інфраструктурний проект, йому необхідно самостійно підготувати та реалізувати проект незалежно від наявності досвіду щодо ДПП та відсутності методичних рекомендацій (інструкцій) і стандартної документації, а також скоріш за все без бюджету для залучення зовнішніх консультантів.

Потенціал Мінекономрозвитку в управлінні ДПП та традиційними державними інвестиціями змінюється. Певний інституційний потенціал для оцінювання пропозицій традиційних державних інвестиційних проектів було розвинуто, проте Мінекономрозвитку не вистачає потенціалу для оцінки та управління ДПП, зокрема, через велику плінність кадрів у підрозділі з питань ДПП. Потенціал проведення оцінки ДПП навряд чи буде нарощений, якщо не буде досягнутий певний рівень стабільності кадрів.

Україна має фрагментовану систему реєстрації проектів ДПП, яка виграла б від консолідації. Як пояснюється у Таблиці 7, Мінекономрозвитку веде облік проектів ДПП, що реалізовані відповідно до Закону про ДПП. Фонд державного майна веде реєстр концесійних договорів. Проте, облік у ФДМУ концесійних договорів по відношенню до об'єктів права комунальної власності не є обов'язковим. Крім того, профільні міністерства, а саме Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та Міністерство енергетики та вугільної промисловості, ведуть окремі реєстри концесійних проектів у своїх секторах.

Схема 1. Підготовка та відбір ДПП (у тому числі концесій) для державних установ на основі Закону про ДПП

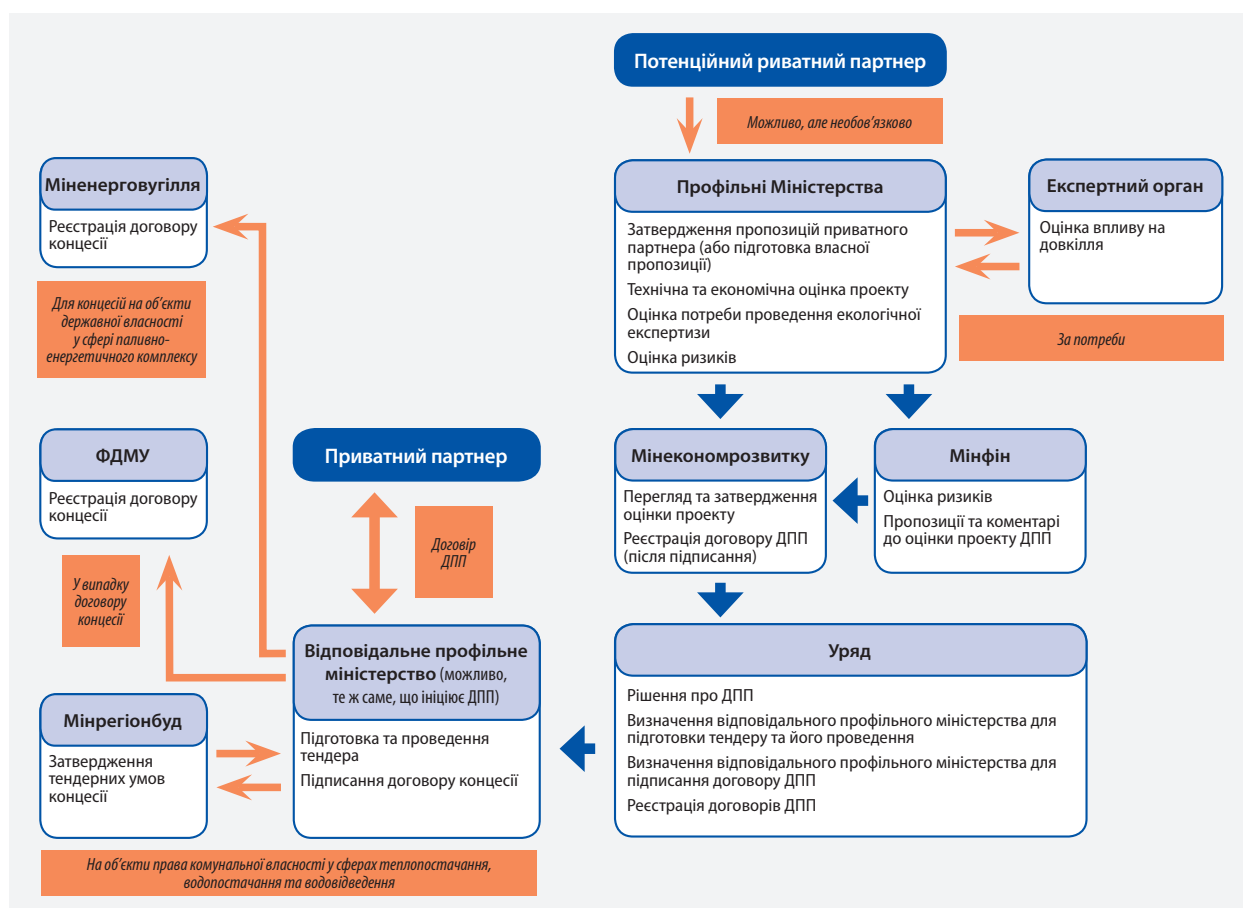


Схема 2. Підготовка та відбір проектів концесій для об'єктів державної власності (крім об'єктів паливно-енергетичного комплексу)

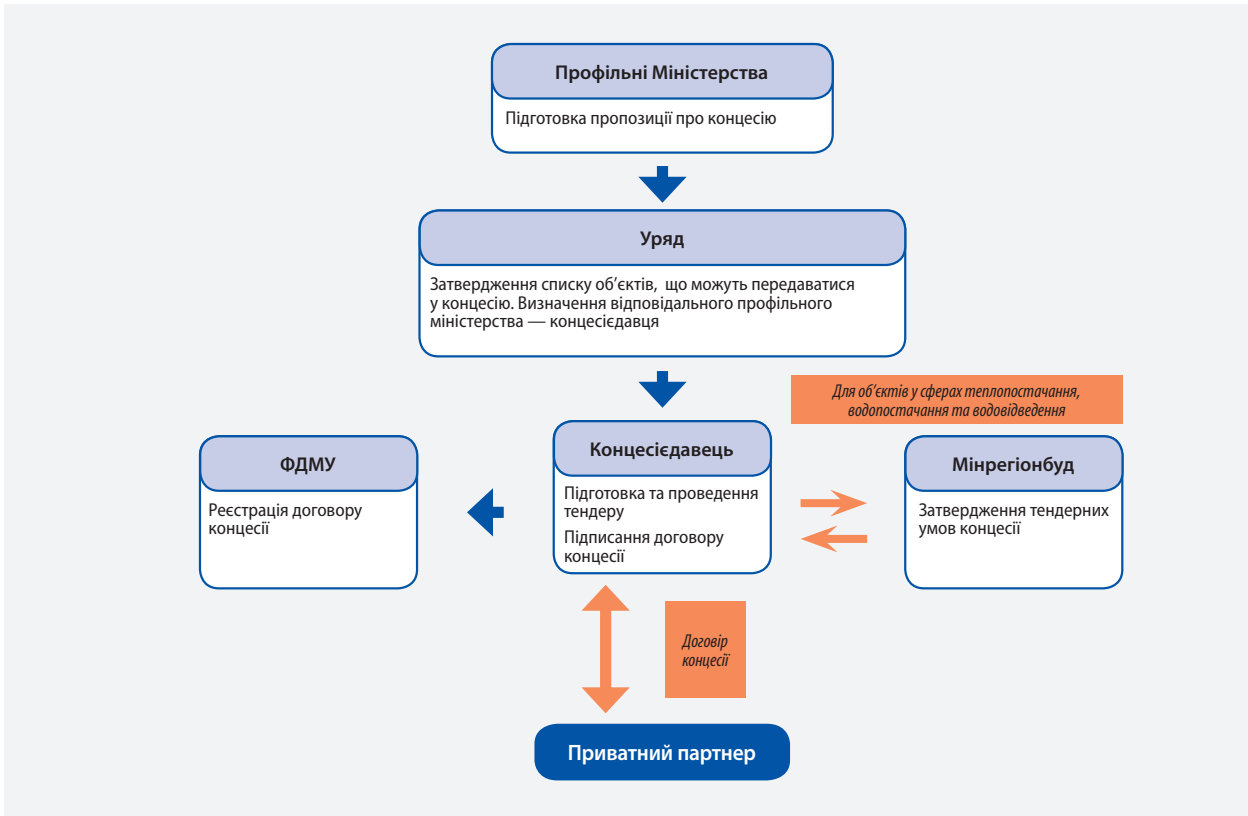
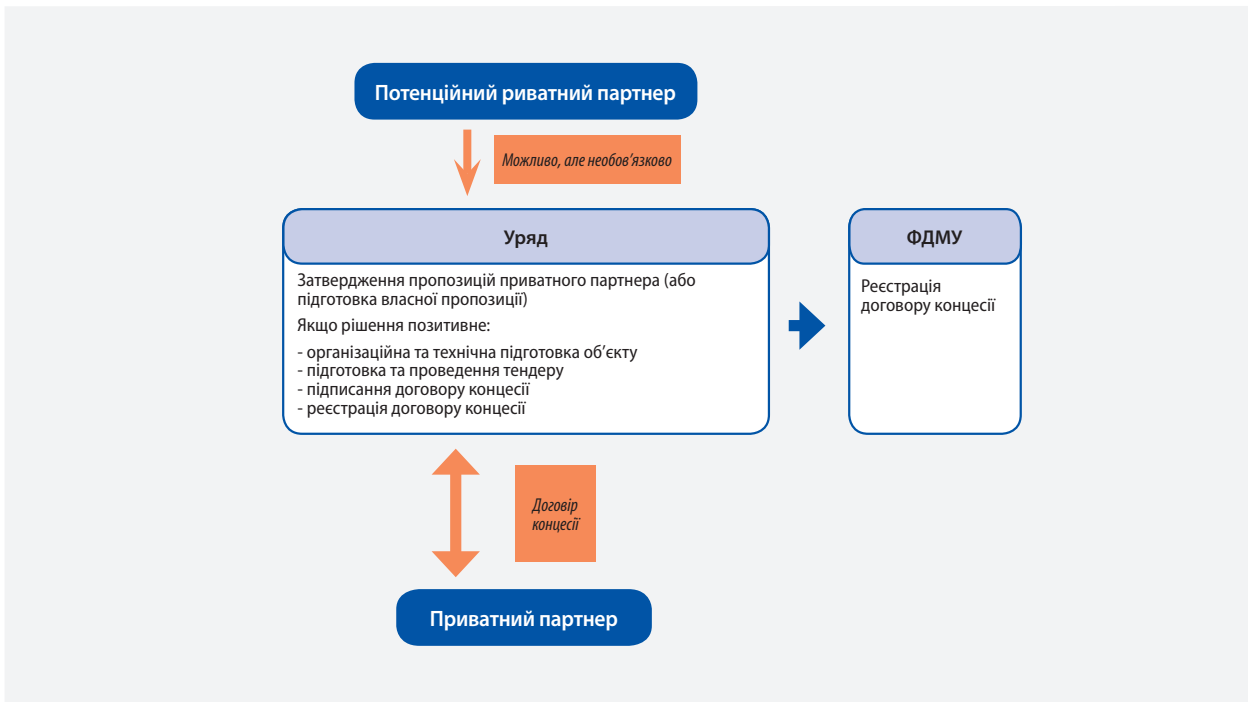


Схема 3. Підготовка та відбір проектів концесій для об'єктів державної власності у сфері паливно-енергетичного комплексу



4. ПОРТФЕЛЬ ПРОЕКТІВ ДПП

Через наявність великої кількості реєстрів виявилось складно визначити точну кількість проектів у поточному портфелі ДПП в Україні. Згідно з інформацією Мінекономрозвитку¹⁹, станом на 2014 рік в Україні підписано 243 договори ДПП (210 договорів концесій та 33 договори про спільну діяльність). Сюди входить дев'ять договорів концесій державного майна, три з яких були припинені. Усі договори концесій були укладені на основі спеціального законодавства про концесії. Згідно із інформацією ФДМУ²⁰, в Україні підписано 146 договорів концесій (8 договорів концесій державного майна та 138 – комунального). Інформація про договори концесій та оренди у сфері теплопостачання, водопостачання та водовідведення відсутня²¹, проте, на сайті Мінрегіонбуду розміщена інформація про погоджені тендерні умови для п'яти муніципальних проектів теплопостачання у 2014 році. В Таблиці 8 наведена інформація про поточний портфель ДПП.

Таблиця 8. Поточний портфель ДПП в Україні

Показники	Мінекономрозвитку	ФДМУ	Мінрегіонбуд
Наявність інформації на веб-сайті	Так	Так	Ні
Формат інформації	Короткий опис від вересня 2014 року	Перелік концесійних проектів. Окремі скасовані проекти досі відмічені як діючі	Інформація відсутня. Дані Мінрегіонбуду ґрунтуються на основі інтерв'ю, проведених у лютому 2015 року
Усі проекти			
ДПП	2	Не є застосовним	Не є застосовним
Концесії	210	146	Інформація відсутня
Договори про спільну діяльність	33 (відсутній список проектів)	Інформація відсутня	Інформація відсутня
Державна власність			
Концесії	7	8 (досі зазначені 2 скасовані договори концесії)	Не є застосовним
Договори про спільну діяльність	15 (відсутній список проектів)	Інформація відсутня	Не є застосовним
Комунальна власність			
Загальна кількість концесій	203	138 (у тому числі в списку вказані 2 скасовані договори і щонайменше 2 не вказані)	Не є застосовним
Загальна кількість договорів про спільну діяльність	18 (відсутній список проектів)	Інформація відсутня	Не є застосовним
Концесії об'єктів у сфері теплопостачання	7	5	2
Договори про спільну діяльність у сфері теплопостачання	2	Інформація відсутня	1
Концесії об'єктів у сфері водопостачання та водовідведення	79	14	26
Договори про спільну діяльність у сфері водопостачання та водовідведення	Інформація відсутня	Інформація відсутня	3

Як зазначалося раніше, лише два проекти ДПП у сфері теплопостачання було підписано в Україні з моменту набуття чинності Законом про ДПП. Мінекономрозвитку переглянуло та погодило висновок за результатами аналізу ефективності здійснення ДПП двох інших проектів ДПП, а саме проекту щодо реконструкції та управління парком ім. Гагаріна у м. Сімферополь та проекту щодо рекультивувати полігону побутових відходів в с. Стадниця та генерування електроенергії з полігонного газу (м. Вінниця). Проте, перший не був реалізований через ситуацію, яка склалася з Кримом, а другий вимагає повторної оцінки через знецінення гривні. Мінекономрозвитку відхилив один проект, а саме Проект щодо мереж водопостачання та водовідведення у місті Моршин.

19 <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=fc354c59-cb8f-4660-b7d5-1acdf35f0ab7&title=InformatsiiaSchodoStanuzDiisnenniaDerzhavnoPrivatnogoPartnerstva>

20 http://www.spfu.gov.ua/_layouts/SPFUSiteDefinition/ConcessionsRegister.aspx

21 Мінрегіонбуд відповідає за ведення реєстру цих проектів згідно зі статтею 10 Закону «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності»

В Україні немає офіційного портфелю проектів ДПП, які вже підготовлені чи знаходяться в процесі підготовки; натомість, є списки майбутніх потенційних проектів концесій. Існує декілька таких списків, у тому числі перелік об'єктів паливно-енергетичного комплексу державної форми власності²² та загальний перелік об'єктів державної форми власності, що можуть бути передані в концесію²³. Перелік потенційних проектів про концесії об'єктів комунальної власності фактично є поєднанням переліків, ухвалених кожною місцевою радою. Не існує вимог до фінансової та економічної оцінки концесійних проектів як основи для внесення їх до будь-якого з цих переліків, але у окремих випадках (переважно з державною власністю), державні органи здійснюють попередній аналіз таких проектів. Портфель проектів визначається окремо кожним державним органом, який на це уповноважений. Вони нескординовані, а також немає центрального реєстру. Деталі щодо цих концесійних проектів та інших відомих переліків проектів наведені у Додатку 1.

Окремі проекти приватного сектора, які претендують на державну підтримку, можуть потенційно розглядатися як проекти ДПП. Аналіз пропозицій інвестиційних проектів у Мінекономрозвитку показує, що окремі проекти приватного сектора, які подаються на державну підтримку або державні гарантії, можуть вважатися державними інфраструктурними проектами. Такі проекти включають модернізацію електростанцій та систем водопостачання, шкіл та дитячих садків. У той же час більшість проектів приватного сектора, які потребують державної підтримки, є суто комерційними і не становлять публічного інтересу. Водночас, відповідно до законодавства ці проекти також можуть претендувати на державну підтримку. У Додатку 4 міститься аналіз наданих Мінекономрозвитку пропозицій інвестиційних проектів, що підлягали оцінці.

5. ВИСТАВЛЕННЯ БАЛІВ – ОЦІНКА ОКРЕМИХ ПОКАЗНИКІВ

5.1. Політика

УДІ-ДПП-1. Узгодженість ідентифікації проектів та їх початкової розробки

Обґрунтування:

Основною складовою цілісної та інтегрованої системи управління державними інвестиціями є спільна відправна точка, котра потребує застосування стандартної методики перевірки потреби у втручанні з боку держави. Ця методологія має відповідати на такі питання: *Чому держава взагалі повинна щось зробити?, У чому полягає суть проблеми, яка потребує вжиття заходів?, Чи можливо усунути причину проблеми так само, як і її прояви?* Усі ці питання є важливою основою для оцінки проектних пропозицій, які, якщо вони розроблені належним чином, переростають у проекти. Спосіб вирішення таких питань може мати вирішальний вплив на ефективність і доцільність виділення державою дорогоцінних ресурсів. Саме тут визначається майбутнє найкраще співвідношення ціни й якості.

Спосіб управління цими початковими процесами має бути викладений у методичних рекомендаціях (інструкціях) та відображати початкову форму оцінки. На цьому етапі важливо, щоб попередній аналіз проектів жодним чином не розглядав засобів їх реалізації. На початковому етапі оцінки такого поняття як проект державно-приватного партнерства (ДПП) по суті не існує. Визначення потреби у втручанні з чітким роз'ясненням суті проблеми та різних варіантів її вирішення має передувати міркуванням щодо того, чи є сенс в реалізації проекту у формі ДПП або у формі традиційного державного інвестиційного проекту (чи іншими словами традиційно реалізованого проекту (ТРП)).

Виміри оцінки:

- i. *Чи належні проекти визначаються через процедури, що постійно застосовуються, незалежно від потенційної схеми їх реалізації?*

Коментарі: узгодженість між ідентифікацією проектів та їх початковою підготовкою відсутня; процедура попереднього розгляду, що застосовується до проекту, залежить від того, яким чином проект визначається профільним міністерством та відповідним законодавством, що застосовується до такого типу проектів.

Бал: D

²² Постанова Кабінету Міністрів України № 71 «Про затвердження переліку об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності і можуть бути передані в концесію» від 11 січня 2012 року

²³ Постанова Кабінету Міністрів України № 2293 «Про затвердження переліку об'єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію» від 11 грудня 1999 року

- ii. Чи існує ефективна оприлюднена політика щодо ДПП, котра пояснює мотивацію держави стосовно залучення приватного сектора? Які галузі є пріоритетними? Яким чином передбачається уникати помилок, що дорого коштуватимуть?

Коментарі: Закон про ДПП та схвалені на його виконання постанови пояснюють, як проводиться оцінка і техніко-економічне обґрунтування проекту ДПП (аналіз ефективності), а також як його впроваджувати, однак вони не містять жодних вказівок відносно раціональності вибору ДПП порівняно з іншою формою реалізації проекту. Не існує ефективного національного політичного документу чи методичних рекомендацій (інструкцій) відносно доцільності використання ДПП, пояснень – коли його слід запроваджувати та яким чином це вписується в рамки системи УДІ/ДПП.

Кожне профільне міністерство має власну стратегічну програму УДІ, але такі програми не стосуються конкретних проектів. Вони часто є нереалістичними стосовно фінансової спроможності, а запланована розробка систематично випереджає виконання.

Частково це результат частих змін в Уряді. Політична нестабільність означає недостатню увагу до довгострокового стратегічного планування. Така ситуація існувала у 2012 році та, очевидно, значно загострилась через нещодавні політичні події.

У цій сфері існує ряд актуальних законів, але вони не забезпечують централізованого узгодженого набору методичних рекомендацій (інструкцій), які дозволятимуть здійснювати стратегічний відбір проектів, їх пріоритетизацію та планування.

Указ Президента № 5 «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»²⁴ визначає реформи майже в усіх сферах до 2020 року. Він містить перелік 63 реформ для реалізації на національному рівні, серед них: реформа транспортної інфраструктури, реформа телекомунікаційної інфраструктури, реформа енергетики, програма енергоефективності, реформа житлово-комунального господарства, програма залучення інвестицій, реформа управління державною власністю. **ДПП не було внесено в перелік пріоритетних реформ.**

Постанова Верховної Ради України № 26 від 2014 року²⁵ визначає політику, якої має дотримуватися кожне з профільних міністерств, яке розробляє власну політику щодо відповідної сфери. Жодне положення цієї програми не містить зв'язку з потенційними проектами.

Бал: D

Загальний бал показника: D

УДІ-ДПП-2. Розгляд проектів відповідно до політичних пріоритетів

Обґрунтування:

Ймовірно, найістотнішою точкою відліку для системи УДІ, що має намір додати ДПП до свого арсеналу засобів реалізації, є оголошення протоколу про наміри. Складення програмного документу – найпридатніший засіб для цього. Добре складений програмний документ має містити обґрунтування доцільності застосування ДПП в контексті економічних обставин та розвитку відповідної країни. Він має пояснювати громадянам, які переваги їм може надати ДПП, у той же час звертатися до потенційних партнерів для того, щоб вони профінансували та здійснювали управління такими проектами. Найкраща мотивація для реалізації проектів через ДПП – пошук ефективнішого результату та підвищеної продуктивності запровадження та реалізації проектів.

У програмному документі потрібно викласти ряд таких основних положень, як тип проектів, що розглядатимуться для реалізації в рамках ДПП, із певними ймовірними винятками²⁶. Він повинен містити план реалізації декількох перших проектів включно з будь-якими реформами, поправками в законодавстві та необхідними інституційними механізмами. Більшість програмних документів щодо ДПП є реактивними. Інакше

²⁴ Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» – <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

²⁵ Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/26-19>

²⁶ Найпоширенішим винятком є діяльність, пов'язана з обороною, хоча іноді допускається і цей сектор

кажучи, певна діяльність у сфері ДПП вже проводиться, а програмний документ готується для пояснення того, що відбувається. Серед численних прикладів такої ситуації – ПАР, Марокко та Словаччина.

За наявності потреби переконувати інвесторів, позичальників та операторів на ринку інфраструктури у намірах уряду, такі документи часто містять передмову від імені політика вищого рангу – часто це міністр фінансів, іноді – прем'єр-міністр. Для більш зрілих ринків ДПП програмні заяви необхідно періодично оновлювати, коли змінюються умови та прогрес у цій сфері (або навпаки) стає очевидним (наприклад, у Великій Британії).

Також важливою є ступінь реалізації та дотримання політики. Найкращий у світі програмний документ буде безглуздом без бажання його реалізувати. У країнах із нетривалим досвідом ДПП чи його відсутністю політики, що не люблять ризикувати, можуть захотіти перешкоджати спробам застосування незрозумілого для них засобу реалізації проекту. Більше того, програмні заяви часто вважаються більше амбіційними, ніж інструктивними. Багато країн потребують правового втручання для спрямування конкретних дій.

Виміри оцінки:

- i. *Чи існує ефективна оприлюднена державна політика щодо ДПП, котра пояснює бажання держави залучити приватний сектор? Які галузі є пріоритетними? Як вона планує уникати помилок, що дорого коштують?*

Коментарі: в Україні відсутній єдиний послідовний стратегічний національний план програмування та управління державними інвестиціями. Це також було зазначено в результатах оцінки УДІ України, що була проведена у 2012 році. Це ж стосується й реалізації ДПП. Документ під назвою «Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки» пояснює обґрунтування для таких партнерств та визначає пріоритети їх реалізації. Однак, цей документ був прийнятий за часів попереднього Президента й складу Верховної Ради України та сьогодні навряд чи буде вважатись актуальним.

Бал: D

- ii. *Наскільки чітко у цьому документі чи інших матеріалах роз'яснено мотиви для ДПП?*

Коментарі: мотивація для реалізації проектів в формі ДПП має більше прихований, аніж відкритий характер – як альтернатива бюджетним капітальним видаткам, які значною мірою обмежені. Немає чіткого пояснення того, **яким чином** реалізація проекту у формі ДПП може бути більш продуктивною й ефективною, ніж реалізація традиційного інвестиційного проекту, а також як це зробити в рамках обмежень фіскальної відповідальності. Ці ключові характеристики найкращого співвідношення ціни й якості та фіскальної відповідальності потребують значної уваги.

Бал: D

- iii. *Чи містить цей документ ефективний механізм відсіювання непридатних проектів?*

Коментарі: не існує механізмів відсіювання невідповідних проектних пропозицій. Відсутня спільна відправна точка, яка потребує використання стандартної методології перевірки потреби у втручанні держави. Проекти ініціюються ситуативно в рамках системи паралельного затвердження, яка залежить від законодавства й типу використаної класифікації проектів. Це призводить до відсутності централізованої реєстрації проектних даних, що надзвичайно ускладнює змістовний аналіз на мікро – та макрорівнях.

Будь-яка узгодженість початкового розгляду на предмет придатності радше випадкова, аніж запланована. Це відображено у Таблиці 9. Це ж стосується й випадку із загальними та спеціальними законами про концесії.

Бал: D

- iv. *Наскільки політика щодо ДПП представлена в пріоритетах/проектах?*

Коментарі: не можна сказати, що політика ДПП реалізована в пріоритетах та проектах. Станом на сьогодні за цією методологією було реалізовано лише два невеликих проекти.

Бал: D

Загальний бал показника: D

Таблиця 9. ДПП в державних програмних документах

Програмні документи	Обґрунтування реалізації ДПП	Переваги ДПП для громадян	ДПП як пріоритет державної політики	Пріоритетні галузі для ДПП
Коаліційна угода (2014) ²⁷	ні	ні	ні	Підвищення енергоефективності адміністративних будівель, розвиток портової інфраструктури, модернізація автодоріг
«Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» ²⁸	ні	ні	ні	ні
Урядова програма 2015 ²⁹	ні	ні	ні	ні
«Концепція розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013–2018 роки» ³⁰	так	так	ні	Транспорт, енергетика, промисловість, будівництво, сільськогосподарська інфраструктура, житлово-комунальна інфраструктура (опалення, водопостачання та водовідведення, переробка відходів тощо), охорона здоров'я, освіта, культура, туристична інфраструктура, наука тощо

УДІ-ДПП-3. Ефективність відповідного правового регулювання

Обґрунтування:

Найважливішим елементом загальної основи для реалізації проектів ДПП є законодавча база, яка підтримує цю політику. Найчастіше це розуміють як наявність закону про ДПП. Однак, це не обов'язково повинно бути так. Наприклад, у Великій Британії немає закону про ДПП.

Термін «законодавча база» означає загальний правовий контекст, що дозволяє реалізацію проектів у формі ДПП (або запобігає їм) або ж створює умови, що заохочують або знеохочують партнерів з приватного сектора мати справу з державою. Найочевиднішим прикладом для експертів з оцінки є наявність портфелю проектів ДПП. Однак, потрібно провести перевірку, щоб встановити, чи вимагалось при їх обговоренні витратити тривалий час для внесення поправок у законодавство для погодження цих проектів.

До деяких важливих питань належать такі:

Визначення – чи всі мають однакове розуміння поняття ДПП?

Важливо мати чітке визначення ДПП у контексті країни. **Не так важливо мати фактичне визначення саме по собі**, як його узгоджене розуміння й застосування. Наприклад, в Індії за словами деяких посадовців термін ДПП часто розуміють як БУДЬ-ЯКУ взаємодію державного та приватного секторів включно із закупівлями олівців і паперу. Те ж очевидно стосується й України (див. Вставку 4).

Виміри оцінки:

- i. *Сприятливість та гнучкість законодавчої основи для задоволення потреб розробників проектів, інвесторів та кредиторів.*

Бал виміру: В

Коментарі:

Детальний аналіз законодавчої бази надано в Секції 3, тож немає сенсу тут його повторювати. Основна проблема полягає не в Законі про ДПП 2010 року, а в тому, що **модель ДПП все ще мало зрозуміла в Україні**. Проблеми загострюються **браком знань про загальне планування УДІ та своєчасну ідентифікацію потенційних проектів**.

27 Угода про коаліцію парламентських фракцій «Європейська Україна» від 27 листопада 2014 року – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

28 Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» – <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

29 Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/26-19>

30 Постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 739-р «Про прийняття концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013-2018 роки» – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/739-2013-p>

Вставка 4.

ХАРАКТЕРИСТИКА ДПП/КОНЦЕСІЙ В УКРАЇНІ

Не всі ДПП/концесії в Україні можуть вважатись класичними проектами ДПП в міжнародному контексті.

Часто концесії в Україні – це просто орендні взаємовідносини: зазвичай вони не передбачають інвестування в інфраструктуру. Органи державної влади передають у концесію такі об'єкти як автобусні зупинки, житлові будинки, кінотеатри та гаражі³¹. Договори концесії та тендерні умови не приділяють уваги результатам їх реалізації. Більшість договорів не мають закріплених вимог до якості послуг тощо.

Для правильної роботи над цією темою важливо розуміти, що існує два основні типи концесії:

1. Концесія, пов'язана з виконанням робіт і наданням послуг (капітал і управління приватної компанії – наприклад, для спорудження та управління новим аеропортом) – це безумовно УДІ/ДПП.
2. Концесія, пов'язана лише з наданням послуг (лише управління, що здійснюється приватною компанією – це, наприклад, концесія на управління харчовим об'єктом у громадському місці) – це, по суті, вважається державною закупівлею.

Насправді як проект можна розглядати лише перший тип, бо другий тип є лише договором про надання послуг, тобто державною закупівлею. Українське законодавство не визначає жодної різниці між цими двома видами концесій, а тому не можна зрозуміти, скільки концесій можна вважати такими, що є предметом цієї оцінки.

Концепція розподілу ризиків вимагає створення програми підвищення інституційної спроможності. Інфраструктурні проекти, що включають державний і приватний сектори, мають тенденцію до перенесення значного ризику на приватний сектор, наприклад, шляхом концесії з виплатою державі, орендою з комерційними умовами й виплатою державі, спільною інвестиційною діяльністю або іншою договірною структурою без належного уявлення про компроміс у виплаті премії приватній компанії за управління цими ризиками.

У той час, як в Україні існує Закон про ДПП, який дозволяє державно-приватні партнерства, тобто розробку, будівництво, фінансування, управління та реалізацію проектів строком на 5–50 років із передачею ризиків приватному сектору з приватним, корпоративним чи борговим фінансуванням, згідно з цим законом було підписано лише два невеликих проекти.

Форма ДПП з платою за експлуатаційну готовність передбачена в Законі про концесії на автомобільні дороги³², але дотепер в Україні немає заснованих на застосуванні цього механізму проектів ДПП/концесій³³. Майже усі проекти запроваджуються як концесії або з фінансуванням з боку держави чи міжнародних фінансових установ.

- ii. *Чіткі методичні рекомендації (інструкції), що забезпечують належне розуміння нормативно-правової бази серед практиків.*

Бал виміру: D

Коментарі:

Чіткі методичні рекомендації (інструкції) відсутні.

Загальний бал показника: C

31 Офіційний сайт Фонду державного майна України – http://www.spfu.gov.ua/_layouts/SPFUSiteDefinition/ConcessionsRegister.aspx

32 Стаття 4 Закону. Для реалізації цього положення 11 липня 2013 року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України № 493 «Про затвердження Порядку проведення розрахунку плати за експлуатаційну готовність автомобільної дороги, побудованої на умовах концесії» – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/493-2013-p>

33 Кабінет Міністрів України затвердив умови проведення тендеру для будівництва дороги Львів–Краковець, засновані на платі за експлуатаційну готовність, однак дотепер у вільному доступі немає жодних відповідних документів з цього питання.

УДІ-ДПП-4. Ефективність відповідного інституційного середовища

Обґрунтування:

Роль, яку відіграють у ДПП міністерства фінансів, є вирішальною для безперебійного функціонування усієї системи УДІ, уникнення паралельного планування капіталовкладень, а також для поінформованості й управління фінансовим ризиком. Тому діяльність міністерства фінансів у цих сферах, а також у координуванні інших, має лежати в основі цієї Оцінки³⁴. У той час, як інші показники стосуються наслідків такої діяльності (зокрема, 11-ий показник щодо фінансового ризику), загальна ефективність Міністерства фінансів та інших відповідних інституційних зв'язків має вирішальне значення для реалізації ДПП та вимагає спеціального розгляду.

Експерти з оцінки також розглядають роль спеціалізованих підрозділів ДПП на предмет створення викривлень у системі УДІ та властивих конфліктів інтересів, як-то роль «просування» реалізації проектів у формі ДПП одночасно з розглядом придатності та якості проектних пропозицій. Такі потенційно конфліктні ролі можуть вказувати на менш ніж ефективні результати.

Вставка 5.

РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ У ВЕЛИКІЙ БРИТАНІЇ

Інституційний розвиток у Великій Британії на підтримку реалізації проектів у формі ДПП адаптувався до змін обставин із середини 90-х років ХХ ст. (з роками вони отримували різні назви, найостаннішою стала організація «Partnerships UK»). Втім, усім було зрозуміло, що відповідальним за ці питання є Казначейство її Величності (Міністерство фінансів Великої Британії).

Власне роль цих органів в якості «вузлового» незалежного оцінювача пропозицій проектів ДПП та, водночас, як «головного продавця» реалізації проектів у формі ДПП, викликала запитання щодо неупередженості.

Тому у 2010 році Уряд об'єднав цю діяльність з існуючою діяльністю щодо традиційної реалізації державних інвестиційних проектів під егідою «Infrastructure UK» (IUK) з метою визнати істотну потребу в якомога об'єктивнішій оцінці та визначенні якості проектних пропозицій незалежно від засобів їх реалізації.

Дотепер Уряд Великої Британії все ще надає перевагу управлінню реалізацією ДПП у комплексі із іншими формами реалізації інвестиційних проектів в управлінні циклом УДІ.

Виміри оцінки:

- i. *Ефективність роботи Міністерства фінансів у ідентифікації та управлінні з питань, які виникають через ДПП.*

Коментарі: діяльність щодо затвердження та обліку державних гарантій, схвалення оцінки проектів ДПП та концесій розподілена між різними підрозділами Мінфіну без будь-якого координування з одного підрозділу. Остаточні рішення щодо схвалення оцінки проектів ДПП/концесій приймаються різними підрозділами Мінфіну залежно від сфери їх відповідальності (соціальна інфраструктура, житлово-комунальна інфраструктура, транспорт тощо). В Мінфіні немає єдиного підрозділу, який би відповідав за управління фінансовими ризиками ДПП/концесій.

Таким чином, експертиза ДПП з метою їх належного оцінювання вимагається для кожного галузевого підрозділу Міністерства фінансів, а також для Управління з фінансових аспектів приватизації та майнових відносин. Такий рівень і тип розбудови потенціалу потребує значних ресурсів та не є ефективним шляхом здобуття досвіду з експертизи ДПП у будь-якій країні.

Бал: D

- ii. *Відсутність будь-яких конфліктуючих правил, стимулів чи поведінки, вбудованих в інститут ДПП, наприклад, стимулююча роль та роль оцінки, що призводять до викривлення при відборі способу реалізації проекту.*

34 Див. також: PEFA-PIM-PPP-10 стосовно Незалежного перегляду оцінки якості та PEFA-PIM-PPP-11 стосовно фінансового ризику

Коментарі: Мінекономрозвитку було надано повноваження щодо реалізації політики ДПП в Україні. Підрозділ Мінекономрозвитку під назвою Департамент залучення інвестицій має у своєму складі 21-ого співробітника та складається із Відділу державних інвестицій та державної підтримки (5 осіб), відділу ДПП (5 осіб), а також відділу інвестиційно-інноваційної політики (5 осіб) та відділу залучення іноземних інвестицій (5 осіб). Департамент залучення інвестицій – це колишній департамент інвестицій, інновацій та державно-приватного партнерства, штат якого був скорочений із 42-ох осіб на 50 відсотків. Кількість співробітників була скорочена в усіх відділах цього департаменту, окрім відділу ДПП.

Відділ державних інвестицій та державної підтримки відповідає за перевірку техніко-економічної оцінки традиційних проектів державних інвестицій та проектів, поданих приватним сектором у пошуках державної фінансової підтримки.

Ролі та обов'язки двох відділів, що відповідають за ДПП та традиційні інвестиційні проекти, передбачені відповідно Законом про ДПП та Законом «Про інвестиційну діяльність». Крім того, нині здійснюється детальне викладення функціональних ролей та обов'язків цих відділів у нормативно-правових актах міністерства.

Закон про ДПП визначає роль підрозділу з питань ДПП, яка була делегована Мінекономрозвитку відповідно до статті 22 (Таблиця 10).

Таблиця 10. Роль Мінекономрозвитку в проектах ДПП

1.	Розгляд пропозицій щодо проектів ДПП та погодження висновків за результатами аналізу ефективності для об'єктів державної власності та комунальної власності (в разі державної підтримки)
2.	Організація перевірки виконання договорів, укладених у рамках ДПП
3.	Підготовка пропозицій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері ДПП
4.	Проведення моніторингу ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у ДПП
5.	Розроблення концепції та проектів державних цільових програм щодо сприяння розширенню ДПП, вжиття заходів для їх виконання
6.	Сприяння захисту законних прав та інтересів державних і приватних партнерів у процесі здійснення ДПП
7.	Сприяння досудовому врегулюванню спорів між державними та приватними партнерами
8.	Проведення моніторингу, узагальнення та оприлюднення в установленому порядку результатів здійснення ДПП, у тому числі здійснення оцінки та моніторингу загального рівня ризиків державного партнера в договорах, укладених у рамках ДПП
9.	Проведення моніторингу дотримання вимог законодавства у сфері ДПП, у тому числі під час проведення конкурсів з визначення приватного партнера
10.	Проведення в межах своїх повноважень інформаційно-роз'яснювальної і консультаційної роботи
11.	Участь в організації навчання і підвищення кваліфікації фахівців у сфері ДПП
12.	Ведення обліку договорів, укладених у рамках ДПП
13.	Подання позовів про розірвання договорів, укладених у рамках ДПП, об'єктами яких є об'єкти державної власності, у разі порушення приватними партнерами умов таких договорів

Таким чином, Мінекономрозвитку має законодавчі повноваження для того, щоб стати Центром експертизи для проектів ДПП в Україні. Однак, така роль стосується лише ініціювання проектів за процедурами Закону про ДПП 2010.

Більше того, відділ ДПП Департаменту залучення інвестицій розглядає проектні оцінки та готує висновок щодо доцільності їх здійснення в формі ДПП (пункт 1 у Таблиці вище), а також сприяє розширенню ДПП в Україні (пункт 5 у Таблиці вище), що призводить до конфлікту інтересів.

Бал: С

iii. Ефективність механізмів управління та прийняття рішень у проектах ДПП.

Коментарі: проекти готуються органом, який вносить пропозицію, тобто профільним міністерством або муніципалітетом, що хочуть виконати проект. Вони вирішують, як охарактеризувати проект і, таким чином, який закон, процес і схема реалізації будуть використані. Потім проект направляється до Мінекономрозвитку для розгляду та надання висновку³⁵, в якому бере участь Мінфін у випадку об'єктів державної власності, а також об'єктів комунальної власності в разі необхідності державної підтримки³⁶. Водночас наразі не існує бюджетних механізмів для надання бюджетної підтримки проектам ДПП і концесій. В результаті в Україні маємо близько 200 проектів ДПП/концесій без бюджетної підтримки. В умовах браку планування на стратегічному рівні вся система УДІ та ДПП виглядає як підхід «знизу догори» із дуже незначними вказівками від центрального рівня до профільних міністерств та органів влади.

35 Лише у випадку застосування порядку, передбаченого Законом про ДПП

36 У випадку комунальної власності – якщо необхідна державна підтримка

Існує значна потреба у розбудові інституційної спроможності на усіх рівнях, але найбільшою вона є в Мінфіні.

Бал D

Загальний бал показника: C

Таблиця 11: Центральний підрозділ ДПП та інші інституції в проектах ДПП/УДІ

Повноваження	Традиційна реалізація проекту ³⁷	Закон про ДПП	Концесії: державні об'єкти паливно-енергетичної галузі	Концесії: муніципальні об'єкти у сфері тепlopостачання, водопостачання та водовідведення	Інші концесії
Відбір та початкова розробка проектів	Профільне міністерство (ПМ)	Приватний партнер або ПМ	Приватний партнер або Мінпаливенерго	Приватний партнер або ОМС	ПМ для державної власності; ОМС для комунальної власності
Перевірка на політичні пріоритети	ПМ	ПМ для державної власності; ОМС для комунальної власності	Мінпаливенерго	ОМС	ПМ для державної власності; ОМС для комунальної власності
Управління відносинами із зацікавленими сторонами	ПМ	ПМ для державної власності; ОМС для комунальної власності	Мінпаливенерго	ОМС	ПМ для державної власності; ОМС для комунальної власності
Аналіз ефективності проекту	ПМ/ Мінекономрозвитку (відділ)	ПМ/Мінекономрозвитку для державної власності, ОМС для комунальної власності (в разі необхідності державної підтримки – Мінекономрозвитку)	-	Мінрегіон погоджує тендерні умови	-
Розгляд аналізу ефективності проекту	Мінекономрозвитку (відділ ТРП)	Мінекономрозвитку (відділ ДПП)	Мінпаливенерго		
Схвалення пропозицій щодо реалізації проекту	Мінфін	Уряд для державної власності, ОМС для комунальної власності	Мінпаливенерго	ОМС	Уряд для державної власності, ОМС для комунальної власності
Оцінка фінансового ризику	Мінфін	В разі державної підтримки – Мінфін	В разі державної підтримки – Мінфін	В разі державної підтримки – Мінфін	В разі державної підтримки – Мінфін
Затвердження державної підтримки	Уряд	Уряд	Уряд	Уряд	Уряд
Організація конкурсу	Мінекономрозвитку	ПМ для державної власності; ОМС для комунальної власності	Мінпаливенерго	ОМС	ПМ для державної власності; ОМС для комунальної власності
Затвердження договору про ДПП/ТРП (або деяких його положень)	ПМ, Мінекономрозвитку, Мінфін	ПМ для державної власності; ОМС для комунальної власності	Мінпаливенерго	ОМС	ПМ для державної власності; ОМС для комунальної власності
Підписання договору	ПМ або Мінфін	ПМ для державної власності; ОМС для комунальної власності	Мінпаливенерго	ОМС	ПМ для державної власності; ОМС для комунальної власності
Реєстрація/ облік договорів	Мінекономрозвитку	Мінекономрозвитку (відділ ДПП), у випадку концесій – ФДМУ	Мінпаливенерго, ФДМУ	Мінрегіон, ФДМУ	ФДМУ
Моніторинг	ПМ/ Мінекономрозвитку	Мінекономрозвитку: відділ ДПП, ПМ для державної власності; ОМС для комунальної власності	Мінпаливенерго	Мінрегіон, ОМС	ПМ для державної власності; ОМС для комунальної власності
Поточний перегляд і оцінка	ПМ/ Мінекономрозвитку	Мінекономрозвитку: відділ ДПП, ПМ для державної власності; ОМС для комунальної власності	Мінпаливенерго	ОМС	ПМ для державної власності; ОМС для комунальної власності
Заключна оцінка	Без вимог	Без вимог	Без вимог	Без вимог	Без вимог

37 Після створення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестицій, ця комісія проводить заключний перегляд оцінок проектів та відбирає проекти для реалізації

УДІ-ДПП-5. Управління відносинами із зацікавленими сторонами та роль консультантів

Обґрунтування:

Управління відносинами із зацікавленими сторонами: концепція управління відносинами із зацікавленими сторонами не нова для УДІ. Її вважають хорошою практикою для повного включення усієї групи державних та приватних суб'єктів, на яких може впливати запропонований проект. Слово «впливати» може стосуватись будь-кого з державних службовців, які можуть опинитись на роботі у новій будівлі в іншому місці; громадян, чия власність знаходиться «у сфері» запропонованого проекту. Є деякий сенс у повторенні того, що вважається хорошою практикою в ТРП, але варто окреслити відмінності управління відносинами із зацікавленими сторонами в ТРП та ДПП.

У випадку реалізації проектів у формі ДПП розглядаються два основні аспекти, що відрізняються від ТРП:

- i. Потенційні приватні партнери (інвестори, кредитори та підприємці) – це основні зацікавлені сторони. По суті, проект ДПП потребує, щоб приватна сторона брала на себе більше ризику, аніж могло б бути у випадку ТРП. Це часто включає вимогу фінансувати розвиток активів і експлуатацію. Ця вимога змінює ринковий профіль компаній, які готові до участі у таких проектах. Кількість потенційних кандидатів напевно буде обмеженою, оскільки деякі з них не будуть готові навіть пропонувати ціни у середовищі ДПП. Тому дуже важливо, щоб орган державної влади перевіряв свої міркування шляхом консультування або «м'якого тестування ринку», як це іноді називається. Відсутність життєздатної конкуренції значно знижує ймовірність отримати вдалий проект.

Перед тим, як обрати реалізацію проекту у формі ДПП, органи влади мають оцінити апетити ринку на пропозицію щодо такого проекту. Це повинно бути звичкою для органів державної влади, а спосіб здійснення (відкрито, прозоро, без упереджень та з використанням тієї ж самої структури запитань і обговорення для всіх учасників) також має пройти оцінку. Якщо після запровадження такого процесу рівень зацікавленості в реалізації проекту у формі ДПП буде незначним, тоді орган влади може скоригувати свої ідеї для того, щоб проектна пропозиція стала більш привабливою, або ж може зробити висновок, що реалізація проекту у формі ДПП неприйнятна.

- ii. Державні чиновники та службовці центральних органів або інших органів державної влади потенційно перебувають під більшим впливом у випадку ДПП, ніж ТРП. У випадку реалізації у формі ДПП часто трапляється, що діючий договір передбачає перехід іноді значної кількості співробітників на роботу з державного у приватний сектор. Це може викликати велике занепокоєння та негаразди для таких осіб та навіть може стати причиною трудових спорів. Тому важливо забезпечити повне залучення осіб, на яких поширюються такі обставини.

Роль консультантів

Часто трапляється, що виконавцям проекту необхідно залучити зовнішніх консультантів для допомоги у підготовці й виконанні проекту, незалежно від того, чи буде він реалізований у формі ТРП або у формі ДПП.

У той час, як майже усі країни регулярно займаються проектами державних інвестицій та підтримують деякі базові можливості щодо ТРП, не всі країни займаються проектами ДПП, та навіть ті, що ними займалися до цього, роблять це нерегулярно. Тоді можна було б очікувати, що уряди та їх профільні міністерства більше покладатимуться на зовнішніх консультантів для ДПП, ніж для ТРП. Це палиця з двома кінцями, що означає потенційне спотворення з обох боків.

З одного боку, може бути, що брак розуміння ДПП створюватиме занепокоєння та небажання посадовців вибирати для реалізації цей шлях.

З іншого боку, зовнішні консультанти можуть піддатися спокусі викривити оцінку з метою показати ДПП більш привабливішим, ніж могло б бути в іншому випадку. **Стимул для цього – більший заробіток консультантів на проектах ДПП, ніж на тих, що реалізуються як ТРП.** Є небагато достовірних статистичних даних на підтримку цієї поширеної думки, але чимало звітів, особливо звітів національних органів з аудиту, вказують на те, що плата за консультації для проектів ДПП значно вища, ніж та, що передбачена бюджетом³⁸. Це вказує на дві можливі причини. По-перше, бюджети плануються заниженими на основі очікувань. Можна розумно припустити, що ці очікування базуються на досвіді реалізації попередніх проектів у формі ТРП. У Великій Британії лише третина

38 За оцінками першого масштабного британського проекту з охорони здоров'я, фінансованого через «Private Finance», витрати на консультантів становили 300 тис. фунтів стерлінгів. Остаточний рахунок склав 2,4 млн. фунтів стерлінгів

менеджерів проектів ДПП переходять до роботи над наступним проектом, а тому більшість менеджерів проектів ДПП – новачки у цій справі³⁹. По-друге, надзвичайно високі перевитрати не можуть бути пов'язані з конкретними проблемами проекту. Натомість, вони радше пов'язані з систематично завищеною вартістю консультативних послуг за проектами ДПП, аніж за проектами ТРП.

Однак, є суттєві причини того, що затрати на консультантів у проектах ДПП є вищими, ніж у проектах ТРП. Розподіл та обрахунок проектних ризиків, розробка порівняння реалізації через державний інвестиційний проект (англійською Public Sector Comparator або скорочено PSC) та підтримка правового опрацювання цих питань мають комплексний характер, потребують багато часу, а тому дорого коштують. Затрачений на підготовку закупівель час набагато довший, що пов'язано з витратами на їх підтримку.

Незалежно від недоліків достовірних статистичних доказів, потрібно вважати, що імовірним **рушієм для викривлення об'єктивних результатів вибору за оцінкою є очікування або усвідомлення отримання вищих виплат.**

Отже, можна поставити таке розумне запитання: чи справді консультанти проекту мають приховану зацікавленість у результатах фази підготовки та проведення оцінки?

Консультаційні фірми часто долучаються до роботи на початку розробки проектної пропозиції. Від них часто вимагають підготувати техніко-економічне обґрунтування та економічну оцінку. Якщо їхня участь продовжується після підготовки проекту до реалізації, у них виникає сильна мотивація, щоб проект було затверджено, що по суті є конфліктом інтересів. Більше того, оскільки реалізація у формі ДПП потребує більшого обсягу підготовчої та договірної роботи, виникає внутрішня мотивація надати перевагу реалізації проекту у формі ДПП, де існує значно більший потенціал для заробітку.

«Плата за роботу, виконану консультантами з транзакцій станом на завершення фази техніко-економічного обґрунтування... не повинна залежати від результату такого обґрунтування» (Інститут державно-приватного партнерства, 2012, с.5).

Інституційна спроможність чиновників реалізувати проект у формі ДПП є дуже обмеженою, зокрема, на місцевому рівні та у малих профільних міністерствах. Справді, для великих проектів, що трапляються раз на покоління, наявність відповідної кваліфікації не є обґрунтованою. Уряди мають намагатись уникати підготовки та реалізації проектів від імені таких суб'єктів у централізованій спосіб з консультантами, які їм нав'язані, оскільки це легко може викликати непорозуміння, незгоду та навіть обурення⁴⁰. З огляду на це рівень компетенції місцевих органів влади щодо реалізації проектів через ТРП або ДПП власними силами може вказувати на тенденцію щодо «надання переваги» чиновниками одній формі реалізації проекту відносно іншої.

Виміри оцінки:

- i. Чи існують на національному рівні методичні рекомендації (інструкції) для допомоги державним службовцям у виконанні завдання з управління відносинами із зацікавленими сторонами ймовірної реалізації проектів у формі ДПП?

Коментарі: таких методичних рекомендацій (інструкцій) немає. Той тип аналізу ринку, що проводився у багатьох країнах для перевірки ринкового попиту на передачу ризиків за конкретним проектом, просто не проводився в Україні через відсутність належної уваги до забезпечення привабливості проекту для приватного сектора.

Бал: D

- ii. Наскільки під час планування проекту органи влади можуть та мають бажання реагувати на законні міркування та/або інтереси зацікавлених сторін?

Коментарі: консультування зацікавлених сторін повністю ситуативне й залежить від відповідного міністерства. Очевидно, що різні сектори більше або менше працюють із зацікавленими сторонами приватного сектора, однак систематичний підхід чи політика уряду стосовно цього питання відсутні.

Наприклад, Мінпаливенерго – міністерство, що займається енергетикою, дуже досвідчене у роботі з представниками приватного сектору на таких ринках. Також є дуже значний рівень участі приватного сектора та інвестицій у цей сектор. Однак, це не є систематичною позицією державної політики, а лише спосіб, в який одне з міністерств веде справи.

39 Огляд, проведений за практикою фінансування з приватних джерел – Національне бюро аудиту, жовтень 2009 р., с. 31

40 Це стало основним результатом проведеної Банком оцінки УДІ реалізації Румунією фінансованих Євросоюзом водних проектів (2012-13)

Подібним чином, портовий підрозділ Мінінфраструктури міг би успішно залучити до портової галузі учасників з приватного сектора, що схильні до укладення договорів про оренду на комерційних умовах. Але зараз укладення договорів оренди знаходиться у компетенції Фонду держмайна. Між тим, портовий сектор потребує значних інвестицій за участі приватного сектора й обізнаності щодо активів і галузі. Він здається саме такою галуззю, що змогла б отримати перевагу від консультування щодо того, як уряд міг би покращити профіль юридичних/ фінансових/ договірних ризиків для того, щоб заохотити приватний сектор до значніших інвестицій.

Бал: С

- iii. *Ступінь фактичного впливу на розробку проекту консультантів, які хочуть скористатись одним методом його реалізації замість іншого.*

Коментарі: Важко оцінити це за відсутності портфелю проектів. Однак очевидно, що відповідний досвід приватного сектора набагато випереджає інституційний потенціал державного сектора й це ставить консультантів приватного сектора у сильне впливове положення.

Призначення зовнішніх консультантів для інфраструктурних проектів видається ситуативним і таким, що обумовлюється бюджетом. Незалежно від того, чи це ТРП, концесія, ДПП, спільне підприємство тощо, – тут, здається, відсутня політика щодо призначення консультантів, і вона залежить від наявності бюджету на ці цілі. Коли проект фінансується міжнародною фінансовою організацією, вона наполягатиме на присутності консультантів, але це не є точкою зору Уряду.

За необхідності Проектна (Конкурсна) комісія може запрошувати досвідчених консультантів з ДПП, але це не обов'язково. Тож, у випадку з муніципальним проектом, у складі тендерного комітету майже напевно будуть лише місцеві представники, які скоріш за все не матимуть досвіду чи спеціальних знань з ДПП та для яких відсутні методичні рекомендації (інструкції) чи освітня підготовка. За умови, що муніципальні проекти можуть бути такими ж масштабними, як і державні, така ситуація є неприйнятною, а рівень розбудови потенціалу щодо ДПП на базі цієї структури може бути дуже дорогим і неефективним.

Існують приклади, коли міжнародні експерти складають всебічні техніко-економічні обґрунтування, як-то «Egis-Ukraine» для проекту «Львів-Краковець», але це видається радше винятком, ніж правилом.

В Україні є багато юридичних, фінансових і технічних консультантів, які працюють у місцевих чи міжнародних фірмах з досвідом у сфері ДПП. Отже місцевий досвід щодо традиційних проектів та проектів концесій, доповнений міжнародними підрозділами ДПП, має означати, що в країні є консультанти і немає потреби залучати їх із-за кордону.

Проблема консультантів з ДПП стосовно їхньої схильності рекомендувати проекти ДПП замість інших форм реалізації, не проявилася, оскільки було надто мало проектів ДПП. **Бал: С**

- iv. *Міра, до якої державні установи керують своїми консультантами або, навпаки, міра, якою виявляється, що консультанти керують цими установами.*

Беручи до уваги коментарі в пункті (iii) вище, схоже, що консультанти мають значну можливість впливати на результат оцінок проектних пропозицій. **Бал: С**

Загальний бал показника: С

5.2 Формальна оцінка проекту

УДІ-ДПП-6. Якість та узгодженість правил оцінки і дотримання методичних рекомендацій (інструкцій)

Обґрунтування:

Дедалі більше визнається, що ДПП є лише альтернативною формою реалізації концепції інфраструктурного проекту. Засоби реалізації повинні мало стосуватися того, вважається запропонований проект поганим чи хорошим. Реалізація у формі ДПП не здатна дивовижним чином перетворити поганий проект на хороший.

Робочий документ Банку стосовно дослідження політики «Діагностичні основи проведення оцінки управління державними інвестиціями» роз'яснює, що «Проекти, які передбачають нестандартні закупівлі, як-то державно-приватні партнерства (ДПП),... повинні проходити через той же процес оцінки, що й стандартні

державні інвестиції, а затрати і прибутки таких проектів потрібно порівнювати із застосуванням порівняння їх з реалізацією через державний інвестиційний проект».⁴¹

Загальні коментарі: існуючі правила проведення оцінки головним чином базуються на оцінці фінансової доцільності проектів на момент початку їх реалізації. У більшості випадків з проведених техніко-економічних обґрунтувань неможливо зрозуміти потенційні результати проекту, або ж такі результати не є формалізованими (наприклад, покращити якість послуг – без згадування рівня, до якого вона має бути покращена). Це призводить до спотворень та суб'єктивного прийняття рішень не лише на стадії відбору найбільш ефективних форм реалізації проекту, а також при оцінюванні ефективності вибору способу реалізації проекту. На сьогодні лише два проекти ДПП пройшли цю формальну процедуру, були схвалені, підписані і запроваджуються.

Ступінь оцінки (у випадку використання Закону про ДПП) не пов'язана із масштабом проекту, як це мало б бути. Проте це не найслабкіший елемент існуючого підходу до проведення оцінки. Існує важливіший момент, що потребує покращення. Оцінка не визначає запланованих результатів проектних пропозицій. Як наслідок, пропозиції щодо проектів ДПП оцінюються за тими ж принципами, як це робиться у випадку державних закупівель. Щоб змінити такий підхід, необхідно покращити розуміння органами влади та суспільством суті ДПП (як і концесій) та його ролі у розширеному функціонуванні системи УДІ.

Не існує деталізованих вимог щодо проведення оцінки проектів ДПП, ініційованих за законами про концесії, і виявляється, що рівень оцінювання значно різниться залежно від бажання органів влади робити це.

Закон «Про інвестиційну діяльність» вимагає, щоб проекти державних інвестицій підлягали економічній оцінці. Закон чітко визначає зміст оціночної документації. Водночас, вона подана лише у формі переліку; не існує «підтримуючих» підзаконних актів, які допомогли б чиновникам суб'єктів, що висувають пропозицію, здійснити змістовну спробу виконати ці вимоги. Замість цього обов'язок з проведення економічної оцінки покладено на Мінекономрозвитку, яке має здійснювати її з використанням результатів, наданих суб'єктами, що висувають пропозиції. Без формальних методичних рекомендацій (інструкцій) з проведення оцінювання, чиновникам відносно легше запропонувати і прийняти форму замість змісту.

Виміри оцінки:

- i. *У методичних рекомендаціях з проведення оцінки чітко зазначено, що вони стосуються усіх форм реалізації проектів, включаючи ДПП.*

Коментарі: Відсутні загальні методичні рекомендації (інструкції) з проведення оцінки проектних пропозицій незалежно від способи їх реалізації та які потребують використання стандартної методології перевірки потреби у втручанні держави у формі ТРП чи ДПП. Ініціювання проектів та проведення оцінки є ситуативним з наявними системами паралельного затвердження залежно від законодавства і обраного типу класифікації проектів.

Бал: D

- ii. *Відсутність особливих дозволів чи заявлених привілеїв для проектів з «позначкою» ДПП.*

Коментарі: Проекти ДПП, ініційовані за Законом про ДПП, підлягають проведенню формального аналізу ефективності ДПП відповідно до постанови КМУ № 384 від 11.04.2011 та наказу Мінекономрозвитку № 255 від 27.02.2012⁴². Немає законодавчих вимог щодо проведення аналізу ефективності для проектів концесій, навіть якщо вони повністю подібні до проектів ДПП.

Існує детальний опис проведення аналізу ефективності запропонованого проекту, але лише в межах оцінки проекту як ДПП. Ширші міркування щодо того, чи є такий проект потрібним або добре продуманим для того, щоб його розпочинати, здається, що випущено з уваги.

Бал: D

- iii. *Проекти не описуються як «проект ДПП» до проведення їх оцінки.*

Коментарі: Формально в Україні немає проектів із попередньою відміткою «ДПП», але на практиці попередній відбір форми участі приватного сектора в інфраструктурі залежить від поточного бачення цього питання Урядом та профільними міністерствами. Наприклад, у 2012 році Мінінфраструктури включило до переліку об'єктів державної власності, що можуть передаватися у концесій, 19 морських та річкових портів (усі порти, що могли виявитися придатними для модернізації) та розпочало підготовку техніко-економічних обґрунтувань для чотирьох з них. Однак зараз усі міністерства, включно з Мінінфраструктури, націлені на приватизацію.

41 Документ: WPS5397, серпень 2010 р.

42 Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 лютого № 255, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 15 березня 2012 року за № 399/20712 «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства»

Ініціатор проекту – профільне міністерство чи орган місцевого самоврядування, чи потенційний приватний партнер – від початку класифікує проект, і така класифікація визначає, яке законодавство та процедури оцінки затвердження до нього застосовуються. На практиці форма участі приватного сектора в інфраструктурі визначається на основі поточних інтересів державних установ (або їхніх керівників), а не на економічній вигоді проекту від втручання держави, що дасть змогу досягти покращення соціального чи економічного прогресу. Це передбачає, що шлях реалізації проекту обирається до проведення оцінки та вірогідно веде до появи численних похибок у судженнях та помилок, що дорого коштуватимуть.

Бал: D

- iv. Проведення оцінки призводить до об'єктивного прийняття рішень та відбору проектів незалежно від способу їх реалізації.

Оцінка ситуативна та залежить від класифікації проекту на момент його ініціювання. Як зазначалось раніше, відділ державних інвестицій та державної підтримки здійснює оцінку традиційних проектів державних інвестицій та проектів, запропонованих приватним сектором у пошуках державної підтримки. Відділ ДПП розглядає оцінку (аналіз ефективності) проектів ДПП. Обидва відділи є частиною Департаменту залучення інвестицій Мінекономрозвитку. Навіть не зважаючи на співпрацю цих відділів, під час проведення аналізу ефективності проектів на час проведення цієї Оцінки жоден з проектів не розглядався на предмет альтернативного методу реалізації. Профільні міністерства та інші державні структури, які ініціюють проекти, заздалегідь визначають метод реалізації проекту вже на стадії проведення оцінки.

Бал: D

Загальний бал показника: D

УДІ-ДПП-7. Порівняння реалізації через державний інвестиційний проект (англійською *Public Sector Comparator* або скорочено *PSC*)

Вставка 6.

МЕТА І ВИЗНАЧЕННЯ ПОРІВНЯННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ ІНВЕСТИЦІЙНИЙ ПРОЕКТ

Мета:

«Порівняння реалізації через державний інвестиційний проект використовується державою для прийняття рішень щодо перевірки, – чи забезпечує пропозиція більш краще співвідношення ціни та якості приватних інвестицій порівняно з найефективнішою формою державних закупівель».

Визначення:

«Порівняння реалізації через державний інвестиційний проект оцінює гіпотетичні затрати з поправкою на ризик у випадку, якщо Уряд володітиме проектом, фінансуватиме та реалізуватиме його».

Генрі Кералі – провідний фахівець з транспорту, Світовий банк⁴³.

Обґрунтування:

Порівняльна оцінка затрат відповідно як на реалізацію ДПП, так і на ТРП – це важливий елемент оцінювання пов'язаних переваг кожного з варіантів реалізації. Однак, таке оцінювання обтяжене потенційними спотвореннями через свою (безумовну) суб'єктивність. Кваліфіковані чиновники можуть маніпулювати результатами порівняльної оцінки з метою отримати бажані для себе результати.

Загальні коментарі: порівняння реалізації через державний інвестиційний проект – це частина аналізу ефективності, яка повинна проводитися згідно з Наказом № 255⁴⁴ у разі, якщо проект ініціюється згідно із Законом про ДПП. У випадку з ДПП цей аналіз проводиться ініціатором проекту та розглядається Мінекономрозвитку, яке

43 <http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1122908670104/1504838-1151587673078/PSCforHighwayPPPProjects-v2.pdf>

44 Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 лютого № 255, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 15 березня 2012 року за № 399/20712 «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства»

є центральним органом з питань ДПП. Однак у той час, як чотири проекти ДПП успішно пройшли процедуру формальної оцінки, лише два з них реалізовано.

Наказ 255⁴⁵ містить дуже мало методичних рекомендацій щодо деталей проведення оцінки та щодо необхідних подробиць інформації.

Коли йдеться про договори концесії, то тут взагалі відсутні законодавчі вимоги щодо порівняння варіантів реалізації проекту у формі концесії та ТРП до його внесення у список майбутніх проектів концесій⁴⁶.

Оскільки на сьогодні є обмаль проектів ДПП за Законом про ДПП, Україна має дуже обмежений досвід з оцінки ризиків, пов'язаних із ДПП. Це комплексний процес, що потребує підготовки експертів та досвіду роботи з проектами задля справжнього розуміння предмету так, щоб це забезпечило надійний порівняльний фінансовий аналіз. Україна справді перебуває на самому початку цього процесу.

Реальний аналіз, розподіл та оцінка вартості ризиків не належать до ключових компетенцій, які необхідні для УДІ чи ДПП у державному секторі. Не існує письмових методичних рекомендацій (інструкцій) із формалізованою детальною процедурою оцінки вартості ризиків для ТРП та ДПП.

Використання порівняння реалізації через державний інвестиційний проект (чи будь-якої з форм перевірки кращого співвідношення ціни та якості) поза сферою Закону про ДПП видається добре зрозумілим, але воно не закріплене у законодавстві, як потребує добра система УДІ.

Аналіз чотирьох техніко-економічних обґрунтувань ДПП показав їх упередженість щодо ДПП та повний брак інформації щодо вартісних показників. Аналіз ризиків є теоретичним та, знову таки, не містить розрахунків оцінки їх вартості.

Отже, Закон про ДПП передбачає порівняння реалізації через державний інвестиційний проект як частину процесу, однак для того, щоб він застосовувався на належному рівні, необхідне навчання та методичні рекомендації (інструкції) з цього питання для Мінекономрозвитку та Мінфіну.

Виміри оцінки:

- i. *Порівняльна оцінка найкращого співвідношення ціни й якості між ДПП та ТРП формалізована, а Уряд пропонує централізовані методичні рекомендації (інструкції) для практикуючих фахівців.*

Коментарі: тоді як видається, що порівняння реалізації через державний інвестиційний проект є добре зрозумілим та використовується в процесі аналізу ефективності ДПП⁴⁷, відсутні методичні рекомендації (інструкції) для інфраструктурних проектів загалом. Рівень порівняння реалізації через державний інвестиційний проект та формальність процесу залежать від того, як характеризується проект з самого початку (немає вимог до порівняння витрат та вигод реалізації проекту між ДПП та ТРП; також відсутня методологія того, як цей аналіз потрібно проводити), й, відповідно, яке законодавство та процедури оцінки мають застосовуватися.

Для великих інфраструктурних проектів, незалежно від того, чи є вони ДПП, концесії, договори про спільну діяльність тощо, вимога для порівняння реалізації через державний інвестиційний проект викладена у чинному законодавстві без будь-яких методичних рекомендацій (інструкцій). Тому, хоча це поняття видається зрозумілим, воно не централізоване (стандартизоване).

Бал: С

- ii. *Підхід до аналізу і оцінки вартості ризиків є послідовним, незалежно від запропонованого способу закупівель.*

Коментарі: видається, що поняття розподілу реальних ризиків, коли проводиться аналіз, поділ та оцінка вартості ризиків між державним та приватним сектором, не використовується в Україні. Перенесення ризиків на приватний сектор видається тотальним або майже тотальним, і коли виникає потреба в підтримці, вона передбачена у формі державних гарантій.

45 Там само

46 Закон про концесії (загальний), Закон про концесії на автомобільні дороги, Закон про концесію у сфері тепло та водопостачання, Закон про концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу

47 Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 лютого № 255, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 15 березня 2012 року за № 399/20712 «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства»

Для проектів, що ініціюються за процедурами Закону про ДПП⁴⁸, існує методологія оцінки ризиків. Ця методологія складна та пропонує використовувати математичні методи для обчислення ймовірності виникнення ризиків. Водночас вимог до оцінки вартості ризиків в ній немає. Позитивною рисою цієї методології є перелік можливих заходів з боку державних та приватних партнерів на випадок реалізації виникнення різних ризиків⁴⁹.

Наприклад, якщо для проекту будівництва та експлуатації автодороги важко передбачити обсяги руху транспорту, опосередкована плата на основі експлуатаційної готовності може стати найкращим варіантом для держави, але до сьогодні це не було зроблено, оскільки усі проекти автодоріг були підготовлені відповідно до законодавства про концесії, яке має на меті залучення приватного сектора, і це законодавство не передбачає концесій на основі плати за доступність.

Вставка 7.

РОЗПОДІЛ ТА ОЦІНКА ВАРТОСТІ РИЗИКІВ ДПП В УКРАЇНІ

Розподіл ризиків у ДПП/концесіях в Україні не має широкого розуміння.

В техніко-економічних обґрунтуваннях ДПП, що подаються для проведення аналізу ефективності до Мінекономрозвитку, деякі ризики, управління якими повинна здійснювати лише держава (наприклад, валютні ризики, політичні ризики, реквізиція/конфіскація, ризик припинення договору з боку державного партнера через зміну пріоритетів, ризики оподаткування), були перенесені на приватного партнера. Водночас деякі ризики, що зазвичай притаманні приватному партнеру, збережені за органом влади (наприклад, неефективне управління активами з боку приватного партнера). Відсутні оцінки вартості ризиків, що матеріалізуються в будь-якому з цих економічних обґрунтувань.

Бал: С

- iii. *Легкість, з якою можна маніпулювати суб'єктивними факторами при здійсненні аналізу ефективності з метою надання видимої переваги ДПП відносно ТРП чи навпаки.*

Розглянуті техніко-економічні обґрунтування показали чітке свідчення «доведення» щодо кожного проекту. Резюме ТЕО, переданих команді оцінювачів цієї Оцінки, викладено у Додатку 4. Якщо профільні міністерства чи органи місцевого самоврядування класифікують свій проект як ДПП, що є предметом Закону про ДПП 2010 року, ТРП вже не розглядається, навіть якщо це має сенс, а вибір способу реалізації проекту не отримує подальшого перегляду.

Вставка 8.

ПОРІВНЯЛЬНА ОЦІНКА СПОСОБІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ У ФОРМІ ТРП ТА ДПП В УКРАЇНІ

Техніко-економічні обґрунтування чотирьох проектних пропозицій ДПП, три з яких були схвалені Мінекономрозвитку, містять порівняльну оцінку способів реалізації у формі ТРП та ДПП. Водночас аналіз різних можливих форм реалізації проектів у всіх цих документах дуже формальний та не містить обчислення відповідних витрат. У кожному техніко-економічному обґрунтуванні переваги використання ДПП роз'яснені без будь-яких доказів на підтримку такого твердження. Відсутність чітких вимог до виконання порівняльного аналізу/порівняння реалізації через державний інвестиційний проект дозволяє отримувати результати, бажані для ініціатора проекту. Якщо проект ініціюється на базі процедури, передбаченої Законом про ДПП, його ініціатор зацікавлений продемонструвати порівняльні переваги моделі ДПП, оскільки в іншому випадку йому довелось б розпочати іншу процедуру підготовки проекту для реалізації у формі ТРП з самого початку. Як результат, усі розглянуті техніко-економічні обґрунтування підтвердили переваги ДПП у порівнянні з ТРП.

Бал: D

Загальний бал показника: С

48 Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 року № 232 «Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними»

49 Пункти 9–10 Методики, ухваленої Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 року № 232

УДІ-ДПП-8. Комплексність оцінок

Обґрунтування:

Правила і принципи проведення аналізу ефективності до певної обмеженої міри відповідатимуть вимогам політичних діячів, але вони більш необхідні для розуміння проблем, що можуть поставити під загрозу реалізацію проєктів. Необхідно докласти додаткових зусиль для того, щоб аналіз ефективності став змістовним. Він не є суто теоретичним заходом у визначенні економічної цінності пропозиції, аналіз має допомогти зрозуміти та управляти факторами, які можуть впливати на те – будуть чи ні досягнуті результати. Іншими словами, він є повним техніко-економічним обґрунтуванням⁵⁰. Тому процес аналізу ефективності потребує комплексності при оцінці пропозиції.

Виміри оцінки:

- i. *Комплексність аналізу ефективності проєктів із загальним оцінюванням широкого кола питань, окрім фінансової та економічної оцінки.*

Коментарі: ступінь аналізу ефективності проєктів є дуже різним – від дуже поверхневого аналізу до такого, що відповідає міжнародним стандартам (для проєктів, що фінансуються зовнішніми банками, які вимагають проведення таких досліджень). Кожен тип проєкту має власні вимоги до оцінювання залежно від своєї класифікації. При цьому видається, що в Україні оцінювання надає перевагу формі над змістом.

Методологія здійснення аналізу ефективності застосовується лише до тих проєктів, що базуються на Законі про ДПП. Такої методології не існує, та й взагалі відсутні вимоги до проведення подібного аналізу для концесій, що укладаються згідно зі спеціальним законодавством про концесії.

Основні засади проведення аналізу ефективності визначені в законі⁵¹ та підзаконних актах⁵², але необхідно мати більш детальні методичні рекомендації та інструкції з поясненнями, а також забезпечити інвестиції в ці ключові компетенції. Ці знання не можна здобути самостійно. Потрібно використовувати міжнародну експертизу для навчання основним кваліфікаціям, а саме – яким чином застосовувати порівняння реалізації через державний інвестиційний проєкт, як проводити оцінку, розподіляти ризики та здійснювати оцінку їх вартості).

Таблиця 12. Проблемні питання аналізу ефективності чотирьох проєктів ДПП, наданих Мінекономрозвитку

1.	У цих обґрунтуваннях є дуже очевидне <i>доведення</i> . Рішення про те, що проєкт потрібно реалізувати як ДПП за Законом про ДПП вже прийнято, у цих випадках – муніципальними ініціаторами проєкту. Можливо тому, що було подано запит на отримання державної гарантії чи підтримки.
2.	Ініціатори класифікують метод реалізації як ДПП та з огляду на це проводять відповідний аналіз. Відсутній аналіз того, який метод закупівлі найбільше підходить для проєкту.
3.	Обґрунтування не дають оцінки вартості ряду суттєвих позицій, наприклад, аналізу ризиків. Натомість вони спираються на загальні та непереконливі міркування. Спостерігається брак кваліфікації з проведення аналізу, який вимагається згідно із Законом про ДПП.

Вимога проводити аналіз ефективності для проєктів ДПП відповідно до Закону про ДПП і надалі стимулюватиме уникнення цієї процедури, оскільки її вважають бюрократичною та складною. Важливо, щоб ДПП, які ініціюються за іншими законами, як-то різноманітні закони про концесії, були предметом тієї ж системи оцінювання.

Бал: С

50 Хорошою практикою є проведення «попереднього техніко-економічного обґрунтування» для базової перевірки основ пропозиції. Це процедура перевірки для відсіювання поганих пропозицій до того, як на них буде витрачено значну кількість ресурсів. Див. УДІ-ДПП-1

51 Статті 11 та 12 Закону України «Про державно-приватне партнерство» (2010) – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

52 Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 лютого № 255, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 15 березня 2012 року за № 399/20712 «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства»

ii. *Якість методології, включаючи припущення і джерела даних, які використовуються для таких припущень.*

Ті ж коментарі, що й зазначені вище в п. (i). Якість методології дуже різниться.

На основі вибірки проектів ТРП та ДПП, розглянутих командою Світового банку, було отримано декілька результатів щодо якості оцінок проектів, підготовлених державними структурами – їх ініціаторами (Додаток 4). Більшість проектних оцінок використовують лише фінансовий аналіз, тоді як небагато проектів брали до уваги також й економічні затрати і вигоди. Аналіз попиту переважно обмежений. Дисконтні ставки в розглянутих проектах значно відрізняються. Аналіз чутливості і аналіз ризиків проводяться рідко та мають різну якість. Ці результати вказують на те, що ініціатори проектів мали би переваги від наявності достатньо деталізованих методичних рекомендацій (інструкцій) щодо того, яким чином проводити аналіз ефективності проектів державних інвестицій.

Вставка 9.

ДЕКЛАРАТИВНІ ПОЛОЖЕННЯ АНАЛІЗУ ЕФЕКТИВНОСТІ В УКРАЇНІ

Існуюча методологія проведення аналізу ефективності (у випадку застосування процедури, передбаченої Законом про ДПП)⁵³ потребує від ініціатора проекту визначити усі необхідні дозволи включно з можливо вже отриманими згідно з попередніми заявками. Вона також вимагає від них надати у техніко-економічному обґрунтуванні усю інформацію щодо отримання земельних ділянок включно із правами доступу до них для виконання робіт. У той же час техніко-економічні обґрунтування, складені за процедурою, що передбачена Законом про ДПП, містять дуже обмежену інформацію з цих питань.

Бал: C

iii. *Цілісність прийняття рішень стосовно варіанту реалізації, обраного з-поміж ТРП та ДПП.*

Коментарі: рівень аналізу ефективності, який вимагається у випадку ДПП, є комплексним. Водночас методологія проведення порівняння ТРП та ДПП недосконала і потребує значного покращення та розбудови інституційного потенціалу⁵⁴. Техніко-економічні обґрунтування показали чіткі докази *доведення* ініціаторами проекту доцільності реалізації проекту в формі ДПП, який вже був ними класифікований як такий для потреб Закону про ДПП.

Бал: D

Загальний бал показника: D

5.3. Незалежна експертиза проведеної оцінки

УДІ-ДПП-9. Якість та практика проведення незалежного розгляду

Обґрунтування:

Незалежний розгляд і уважне вивчення проектних пропозицій – це важливий засіб відсіювання невідповідних проектів, коригування помилок і неточних припущень та виявлення природної упередженості, що притаманна процесу проектування проектів.

Такий незалежний розгляд особливо важливий, коли ДПП є обраною формою реалізації, оскільки органи влади часто усвідомлюють (ймовірно, через наявну несприятливу інформацію, що виявляється під час оцінки ринку), що вони можливо представлятимуть свій проект скептично налаштованому приватному сектору та намагаються докорінно змінити цю ситуацію, малюючи особливо привабливу картину потенційних переваг проекту чи пов'язаних витрат і ризиків (упереджений оптимізм).

53 Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 27 лютого № 255, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 15 березня 2012 року за № 399/20712 «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства»

54 Див. також Вставку 9 цього звіту

Вставка 10.

ШКОДА, ЯКУ ЧИНИТЬ УПЕРЕДЖЕНИЙ ОПТИМІЗМ СХЕМАМ БУДІВНИЦТВА АВТОМАГІСТРАЛЕЙ У ДПП

По всьому світу все ще залишається великий попит урядів на будівництво автомагістралей. Вони вважаються провідником економічного розвитку та часто виглядають привабливо в очах виборців. Визнавши неможливість дозволити собі великі проекти, уряди звернулися до приватного сектора для будівництва таких автомагістралей із проханням використовувати його власні фінанси, очікуючи, що збори зможуть компенсувати затрати.

Така модель участі використовувалась роками. Однак виникало ряд складнощів, що часто вели до болісних фінансових ударів, коли уряди повинні були втрутитись заради порятунку проекту (наприклад, у Мексиці та Угорщині).

Багато проектів, що використовують цю модель, часто покладалися на занадто оптимістичний прогноз руху транспорту на запропонованій майбутній автомагістралі. Це має критичне значення, оскільки обсяги руху транспорту прямо пов'язані з доходами, які зможе принести проект для оплати проектних витрат приватних компаній, що взяли б участь у роботі.

Теорія ДПП могла б призвести до очікувань, що юридична перевірка приватного сектора виявила б такий упереджений оптимізм, але цього не сталося. За підтримки спеціальних консультантів, які хотіли роками працювати над вигідним проектом, міністерства транспорту, що прагнули просувати свої проекти і отримувати для них підтримку, мали схильність до значного оптимізму щодо майбутніх рівнів руху транспорту. Такий упереджений оптимізм призвів до провалу розсудливих та збалансованих оцінок ймовірних обсягів руху транспорту у майбутньому. Було зроблено багато помилок, за які заплатили держава і платники податків.

Загальні коментарі: Мінекономрозвитку – є центральним органом виконавчої влади, відповідальним за розгляд проектних пропозицій.

Оскільки Мінекономрозвитку також відповідає за сприяння розширенню ДПП, потрібно поводитись обережно з потенційним виникненням конфлікту інтересів.

Наявні на сьогодні методика містять перелік документів, які мають бути розроблені, наприклад, висновок про вплив на довкілля, енергоефективність тощо. Після того, як Мінекономрозвитку проводило розгляд інвестиційних проектів, що претендують на державну підтримку, більшість з них із правильно складеною документацією вносилися до реєстру, незважаючи на те, що якість здійснення такої оцінки може значно різнитись. Тому цілком можливо, що погані проекти, котрі набрали всього 1 бал, потрапляють до того ж реєстру, що й хороші проекти, які набрали 100 балів. Тому реєстр інвестиційних проектів, що претендують на державну підтримку, не показник ані того, які проекти можуть бути здійснені, ані того, які проекти потрібно здійснити. Не існує їх пріоритетності.

Найбільший виклик для покращення системи у коротко – та середньостроковій перспективі – це компетенція з проведення оцінювання та незалежного розгляду проектів, але зараз навіть не існує стратегії щодо усунення цієї проблеми. Динамічна природа державної служби створює додаткові перепони через поширеність частого переміщення працівників з однієї посади на іншу.

Виміри оцінки:

- i. *Обсяг розгляду з точки зору охоплення усіх аспектів проекту, що можуть негативно впливати на його результати.*

Коментарі: Мінекономрозвитку має хорошу можливість виконувати цю роль, але сфери повноважень профільних міністерств (чи інших установ, що готують проектні пропозиції) та Мінекономрозвитку розмиті. Часто Мінекономрозвитку надає докладні консультації щодо проведення оцінок, забуваючи про свою роль з проведення незалежної оцінки чи контролю. Якщо Мінекономрозвитку виконує обидві ролі виникає конфлікт інтересів.

Обсяг розгляду повністю залежить від:

- передбаченої законом класифікації даного типу проектної пропозиції;
- міркувань щодо бюджету.

Згідно із Законом «Про інвестиційну діяльність»⁵⁵ (стаття 15) інвестиційні проекти, що передбачають реалізацію із залученням державної підтримки, мають пройти «державну експертизу». Порядок її проведення встановлюється Кабінетом Міністрів України⁵⁶. Водночас проведення незалежного розгляду таких інвестиційних проектів не є обов'язковим; його проведення можуть рекомендувати органи влади⁵⁷. За інформацією Мінекономрозвитку, такі незалежні експертизи не проводяться. Законодавством не передбачено вимог щодо проведення незалежного розгляду чи уважного вивчення пропонованих проектів ДПП чи концесій по суті. При цьому, якщо запропоноване ДПП має здійснюватися по відношенню до об'єктів державної власності чи потребує державної підтримки, оцінка аналізу ефективності проекту здійснюється Мінекономрозвитку та Мінфіном _____

Бал: D

- ii. *Наскільки процедура розгляду додає системі реального виклику та покращення. Інакше кажучи, цей розгляд проводиться не лише для дотримання адміністративної процедури («для галочки»).*

Коментарі: у той час, як Мінекономрозвитку здійснює експертизу при розгляді проектів УДІ та ДПП, воно також відповідальне за сприяння розширенню ДПП. Це спричиняє внутрішній конфлікт.

Бал: C

- iii. *Чи повинні оцінені проекти ДПП проходити ту ж процедуру уважного вивчення та оціночні тести, що й традиційні проекти державного інвестування?*

Див. коментарі до виміру (i)

Бал: D

- iv. *Здатність і готовність спеціалістів, що здійснюють розгляд проектів, відхиляти непридатні проекти.*

Рівень вагань при відхиленні погано підготовлених проектів ДПП здається невисоким. У випадку з традиційно реалізованими проектами Мінфін за 2012–2013 роки відхилив багато з них, але, здається, це міністерство завалене проектами, багато з яких не доопрацьовувалися до подання в Мінфін.

Бал: C

Загальний бал показника: D

5.4. Відбір та бюджетування

УДІ-ДПП-10. Фіскальні ризики

Обґрунтування:

При укладенні договорів про ДПП уряди можуть неусвідомлено зазнавати значного фіскального ризику, погоджуючись на явні гарантії та умовні зобов'язання.

Нижче подано основні типи механізмів проектних договорів, що можуть створювати фінансові ризики:

- державні гарантії щодо боргу, отримані під проект;
- гарантовані виплати за наявності мінімальних рівнів попиту (обсяги руху транспорту, МВт виробленої енергії за договорами на умовах «бери і плати» тощо);
- система гарантування мінімальних доходів;⁵⁸
- субсидійоване фінансування (Viability Gap Funding);⁵⁹
- положення про припинення, що вимагають від держави викупити активи за ринковою вартістю або величиною списаної вартості;
- інші положення про викуп.

55 Закон України «Про інвестиційну діяльність» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>

56 Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 року № 701 «Про затвердження Порядку проведення державної експертизи інвестиційних проектів» – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/701-2011-p>

57 Пункт 2 статті 12-1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>

58 Приклади: Південна Корея та Чилі. У Чилі це гарантування має покривати 70% інвестиційних витрат плюс витрати на експлуатацію й технічне обслуговування

59 Як це відбувається в ряді індійських штатів

Накопичення умовних зобов'язань у договорах про ДПП не є неправильним. Однак, неправильно їх не розпізнавати, не управляти ними та не проводити їх моніторинг разом зі змінами в умовах, що можуть впливати на їх реалізацію. Потрібно, щоб інформація перевірялась Мінфіном або принаймні доводилась до його відома та регулярно оновлювалась. Чиновники бюджетних міністерств та їхніх відомств також мають здійснювати моніторинг ситуації на рівні своєї установи. Потрібно провести оцінку наявних для цього механізмів.

Станом на 2009 рік в Чилі, з великим досвідом цієї країни в реалізації проектів ДПП, загальний фонд гарантій стосовно ДПП становив 3,72% ВВП⁶⁰.

Наприкінці 1990-х рр. та на початку 2000-х рр. британське агентство «Highways Agency» погодило значну кількість досить великих договорів про ДПП. Результатом цього стало запізніле усвідомлення того, що накопичені явні та умовні зобов'язання в майбутньому могли б поглинути значну частину очікуваного річного бюджету. Як наслідок, було прийнято рішення зупинити подальшу реалізацію проектів автомагістралей у формі ДПП незалежно від того, чи є це найбільш слушним варіантом.

У підсумку урядам (як правило, міністерствам фінансів) потрібно виконувати чотири основні ролі стосовно фінансових ризиків у проектах ДПП:

- 1) розуміти ризики і те, як вони виникають;
- 2) знати, як вимірювати ці ризики;
- 3) реєструвати ризики в конкретних проектах та загалом;
- 4) здійснювати моніторинг ймовірності виникнення ризиків.

Ролі міністерств фінансів висвітлені в пункті УДІ-ДПП-4 та згадані в УДІ-ДПП-9.

Виміри оцінки:

- i. *Явні та умовні зобов'язання повинні підлягати реєстрації та управлінню у межах бюджетної системи. Як явні, так і умовні зобов'язання за договорами про ДПП повинні пройти оцінювання та їх вартість повинна бути розрахована до того, як такі договори підписані.*

Коментарі: основні кваліфікації із розподілу та оцінки вартості ризиків в Україні майже відсутні. Майже усі проекти належать до концесій, де найбільше ризику за договором покладено на приватний сектор. Компенсація в разі припинення проекту розглядається як фінансовий ризик, здається, лише щодо проектів ДПП згідно із Законом про ДПП 2010 року. При цьому існує лише два таких проекти.

З огляду на це, видається, що державні гарантії є основним фактором ризику для держави. Правила щодо державних гарантій визначені у Бюджетному кодексі⁶¹, Законі «Про інвестиційну діяльність»⁶² та підзаконних актах⁶³.

Згідно з Бюджетним кодексом⁶⁴, державна гарантія може надаватись лише за рішенням Уряду або за міжнародними договорами. Усі позики міжнародних фінансових установ надаються за міжнародними договорами, те ж стосується й державних гарантій⁶⁵. Процедура отримання державної гарантії у випадку ДПП описана у Бюджетному кодексі⁶⁶ та підзаконних актах⁶⁷. На практиці ця процедура для порушення питання про надання державної підтримки вимагає від державної установи-спонсора (державного партнера за проектом) подання звіту про реалізацію проекту ДПП по закінченню року з дати підписання угоди про ДПП. Це положення взагалі позбавляє сенсу отримання державної гарантії для ДПП.

60 Обмін знаннями про інфраструктурні проекти ДПП в Азії: Чилі День 1, Сесія 2: правові та регуляторні основи ДПП; Хосе Луїс Гуаш, Голова глобальної команди експертів Світового банку з питань ДПП, Сеул, Корея, травень 2009 р.

61 Статті 17-18 Бюджетного кодексу, а також див. пояснення в Секції __2.1__ цього Звіту

62 Для проектів державних інвестицій, що заплановані для реалізації з державною підтримкою

63 Постанова Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2011 року № 131 «Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками» – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/131-2011-p>

64 Стаття 17 Бюджетного кодексу

65 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року «Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями» – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1027-2008-p>

66 Стаття 18 Бюджетного кодексу

67 Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 року № 279 «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства» – <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/279-2011-p>

Уряд України повинен мати чітко визначену політику з чітким регулюванням і принципами того, для яких ризиків ДПП він має намір надати гарантії. Зараз такого немає.

Багато держав у своїй політиці займають таку позицію, що замість надання державної гарантії вони на договірних умовах викуповують проект у випадку його припинення. Інші країни надають гарантії для покращення кредитного рейтингу муніципалітетів і як результат для зниження суми заборгованості.

Нині жоден проект ДПП/концесії не передбачає надання державних чи місцевих гарантії з боку державного партнера, що могло б захистити приватного партнера від політичних, валютних ризиків та від ризику зміни пріоритетів у державній політиці, ризиків внесення змін у законодавство тощо.

Через відсутність будь-яких законодавчих механізмів надання державних гарантії для ДПП/концесій проектів немає.

Бал: D

- ii. *Сукупний фінансовий ризик, пов'язаний зі збільшенням числа зобов'язань ДПП, потрібно реєструвати та здійснювати його моніторинг, а його вплив потрібно розглядати під час відбору проектів. В якості запобіжного заходу держава повинна мати встановлений «фінансовий максимум» для кумулятивних виплат за ДПП.*

Коментарі: Закон про ДПП та підзаконні акти⁶⁸ передбачають облік договорів ДПП (лише тих, що підготовлені згідно з процедурами, передбаченими Законом про ДПП). Це означає, що зараз обліковуються лише два проекти, що є незначною часткою таких зобов'язань для України, враховуючи загальну картину з концесіями та подібними договорами.

Фонд держмайна веде реєстр концесій та орендних зобов'язань (обов'язково лише для об'єктів державної власності)⁶⁹.

Мінрегіон веде реєстр концесій та орендних договорів для муніципальних проектів, пов'язаних із теплопостачанням, водопостачанням та водовідведенням⁷⁰.

Відсутній центральний реєстр державних гарантії для ДПП та інших інфраструктурних проектів⁷¹.

Загалом відсутня система реєстрації сукупних фінансових ризиків.

Бал: D

- iii. *Міністерство фінансів повинно мати повноваження на прийняття остаточного рішення щодо проектів, які реалізуються як ДПП.*

Мінфін не має повноважень на остаточне рішення щодо проектів ДПП та концесій, його роль взагалі не визначена законодавством про концесії. Мінфін надає висновок щодо фінансової доступності та стабільності проектів ДПП. Крім того, Уряд затверджує придатність об'єктів державної власності до включення їх у перелік для майбутніх концесій і передає у концесію об'єкти державної власності на основі результатів конкурсу, проведення якого можливе за умови схвалення проекту відповідного розпорядження Мінфіном, Мінекономрозвитку, Мін'юстом та відповідальним профільним міністерством.

При цьому Мінфін має право на остаточне рішення щодо включення до проекту державного бюджету традиційних проектів державних інвестицій. На час проведення цієї Оцінки багато таких проектів не були попередньо «просіяні» до їх подання, і тому Мінфін розглядав забагато проектів, й погані проекти отримали такий же шанс, що й хороші.

Бал: C

Загальний бал показника: D

68 Статті 21-22 Закону про ДПП та Постанови Кабінету Міністрів України від 9 лютого 2011 року № 81 «Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства» – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/81-2011-p>

69 Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2000 року № 72 «Про реєстр концесійних договорів» – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/72-2000-p>

70 Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 14.02.2012 № 53, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 1 березня 2012 року за № 344/20657 «Про затвердження Порядку проведення повідомної реєстрації укладених договорів оренди чи концесії об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності»

71 Див. також пояснення у п. 2.1 цього Звіту

УДІ-ДПП-11. Прозорість і облік

Обґрунтування:

Спосіб, у який різні країни реєструють свої проекти у національних рахунках, може сильно впливати на вибір способу їх реалізації – ТРП чи ДПП. У минулому, навіть на багатьох засіданнях міністерств Великої Британії та Ірландії основною темою обговорень був вплив на «доступність» не у сенсі грошей, а в плані обліку щодо того, чи стане пропонований проект «балансовим чи позабалансовим», якщо буде обрано його реалізацію у формі ДПП. Справді, Національне бюро аудиту Великої Британії у звіті до Комітету з економічних питань Палати Лордів⁷² висловило свою стурбованість через те, що спосіб, у який обирається метод закупівель, зазнає спотворень унаслідок таких проблем.

Таких спотворень найкраще уникати шляхом прийняття міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, що застосовуються до договорів про ДПП. Серед таких прикладів – міжнародні стандарти фінансової звітності (МСФЗ, IFRS)⁷³ та метод статистичної служби Євростат⁷⁴, що використовується багатьма країнами ЄС.

Без цих правил можливо, що активи, які використовуються у договорі про ДПП, можуть опинитись на балансі постачальника послуг, фінансових установ, що є учасниками угоди, держави або не опинитися на балансі жодного з названих.

Виміри оцінки:

- i. Використання визнаного на міжнародному рівні стандарту бухгалтерського обліку для звітування про операції ДПП. (Активи, залучені до ДПП, повинні мати чітку належність до державних рахунків чи до рахунків приватної компанії).

Коментарі: відповідно до законодавства, що використовується у договорах про концесію, активи мають бути віднесені до балансу концесіонера (постачальника послуг) та знаходитися на спеціальному позабалансовому рахунку для потреб відображення у бухгалтерській звітності⁷⁵.

Для інших форм ДПП (що здійснюються за процедурами, передбаченими в Законі про ДПП) це питання не вирішено. Здається, що це питання базується на юридичній класифікації договору, а не на аналізі його змісту.

Така ситуація доповнюється відсутністю центрального реєстру проектів, а тому немає способу визначити ступінь ризику для держави.

Бал: D

- ii. Наскільки відображення проекту у бухгалтерській звітності впливає на вибір форми його реалізації – ТРП чи ДПП.

Коментарі: фінансові зобов'язання для ТРП вважаються такими, що перебувають поза балансом Державного казначейства України (ДКУ), яке відповідає за облік фінансових зобов'язань України (державних боргів та державних гарантій).

Активи, що передаються відповідно до договору про концесію належать до балансу приватного партнера. Для інших форм ДПП (що здійснюються згідно з процедурами, передбаченими Законом про ДПП) це питання не вирішено. Тому неможливо оцінити вплив на вибір між ТРП та ДПП.

Бал: N/A

- iii. Ступінь прозорості, з яким проекти ДПП доводяться до відома парламентів та презентуються ЗМІ й громадянам у цілому, та якість інформації, що надається.

Коментарі: спосіб укладення договорів про ДПП/концесію недостатньо прозорий. Мінфін та Верховна Рада не отримують інформацію про майбутні зобов'язання щодо виплат за договорами про ДПП/концесії. Така інформація не є частиною процесу планування бюджету, і громадяни не мають способу отримати доступ до інформації про такі проекти.

Також див. коментарі щодо виміру (i).

Бал: D

Загальний бал показника: D

72 Проекти із залученням приватного фінансування: документ для лордів Комітету з економічних питань, жовтень 2009 року

73 Комітет з тлумачень Ради з міжнародних стандартів фінансової звітності, Тлумачення 12 (IFRIC 12)

74 Регламент Ради (ЄС) 2223/96 (25 червня 1996 року) «Європейська система національних та регіональних рахунків Співтовариства»

75 Стаття 24 Закону про концесії (загальний)

5.5. Договір про ДПП

УДІ-ДПП-12. Якість і вичерпність договорів на основі стандартних попередньо погоджених позицій

Обґрунтування:

За минулі роки ряд країн прийняли так звані стандартні (модельні) договори про ДПП. Напевно, першою з цих країн була Велика Британія. Створення цього документу тривало щонайменше два роки та потребувало мільйонів фунтів стерлінгів витрат на зовнішніх консультантів. З того часу договір також зазнавав ряд модифікацій. Навіть при цьому цей документ⁷⁶ є, по суті, настановою із запропонованою редакцією різноманітних положень. Однак, відхилення від стандартного формулювання його тексту потребують офіційного погодження.

У жовтні 2013 року Казначейство Нової Зеландії прийняло проект стандартної угоди про проект ДПП (Угода про проект державно-приватного партнерства), який воно описує як методичний матеріал.

Уряд Саудівської Аравії має високоякісний шаблон, але не надто просувається у розробленні пропозицій щодо окремих положень.

Ірландія значно більше наблизилась до фактично стандартної форми договору – документ, по суті, є шаблоном, який вимагає включення до нього ключових параметрів проекту.

Цей показник також може допомогти виявити такі проблемні питання, як кваліфікація політиків та керівництва органів державної влади й окремих переговорних команд щодо проектів, перспективу найкращого співвідношення ціни та якості, а також ймовірність довгострокових явних і умовних зобов'язань.

У той час, як професійні фахівці зі здійснення операцій дуже пишаються тим, як вони вибудовують угоди про проекти ДПП, вживаний ними технічний «жаргон» і формально-юридична лексика можуть виявитись мало зрозумілими для користувачів проектів та менеджерів договорів у майбутньому. Нині для команди, що працює над проектом договору, для подолання цих проблем вважається хорошою практикою складати інструкцію користувача.

Виміри оцінки:

- i. *Ступінь, до якого узгоджені на національному рівні стандартні позиції щодо ряду договірних положень встановлені та використовуються належним чином.*

Коментарі: суттєві умови договорів про ДПП відсутні у Законі про ДПП, досвід для розробки умов таких договорів є недостатнім. Однак, існує основна типова угода про концесію, що є обов'язковою для застосування. Крім того, нормативно-правовий акт, що стосується Закону про ДПП (постанова № 384⁷⁷), містить перелік елементів, що повинні міститись у договорі про ДПП (крім договору концесії). Це дещо спрощений підхід. Перелік умов договору без будь-яких методичних рекомендацій (інструкцій) не є корисним.

Постанова № 384 встановлює такий перелік положень суттєвих умов для договору про ДПП (на сьогодні вони фактично стосуються лише договорів про спільну діяльність)⁷⁸:

- 1) найменування державного партнера та об'єкту ДПП;
- 2) зобов'язання сторін, в тому числі обсяг і форма фінансової участі державного та приватного партнерів у здійсненні ДПП;
- 3) перелік, обсяги і строки виконання передбачених договором робіт;
- 4) вимоги до якості товарів, робіт і послуг, що виконуються/надаються згідно з договором;
- 5) розподіл між партнерами ризиків, виявлених за результатами проведення аналізу ефективності здійснення ДПП, та форми управління такими ризиками;
- 6) порядок та умови отримання переможцем конкурсу права на користування земельною ділянкою для здійснення ДПП (у разі необхідності);
- 7) умови, розмір і порядок внесення платежів, якщо такі передбачено умовами здійснення ДПП;

⁷⁶ Відомий як SOPC4

⁷⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 року № 384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-п>

⁷⁸ Ці умови поширюються лише на договори про спільну діяльність. У випадку з договором про концесію в рамках Закону про ДПП обов'язковим є використання суттєвих умов договору відповідно до законодавства про концесію та застосування існуючих типових договорів про концесію (пункт 1 статті 5 Закону про ДПП)

- 8) порядок та умови розподілу між сторонами договору ДПП доходу та/або продукції, якщо такий розподіл передбачено умовами здійснення ДПП;
- 9) вимоги щодо повернення об'єкта ДПП та земельних ділянок, що надані для потреб, пов'язаних із здійсненням ДПП, після припинення дії договору про партнерство;
- 10) зобов'язання щодо відшкодування витрат на проведення аналізу ефективності здійснення ДПП та/або на розроблення (виготовлення) землепорядної документації, її експертизи та інших витрат, пов'язаних з підготовкою до конкурсу (якщо це передбачено умовами конкурсу);
- 11) умови внесення змін до договору ДПП;
- 12) відповідальність сторін за невиконання договору ДПП;
- 13) порядок розгляду спорів;
- 14) строк дії договору ДПП, дата, місце підписання та набрання ним чинності.

Цей перелік показує брак розуміння змісту договору про ДПП та може відштовхнути будь-яких іноземних інвесторів.

У підзаконних нормативно-правових актах відсутні стандартні договірні умови, і це логічно в умовах поточного рівня знань про ДПП. Стандартні договори повинні складатись лише після ряду успішно здійснених пілотних проектів, коли уряд відпрацював найкращу позицію з цього питання, щоб приймати ризики.

Суттєві умови для договорів про концесії визначені у загальному Законі про концесії⁷⁹ та у Законі про концесію у сфері тепло- та водопостачання⁸⁰.

Також є два типові договори, прийняті постановами Кабміну, – для концесій⁸¹ та для концесій на будівництво автомобільних доріг⁸². Ці типові договори обов'язкові для їх сторін (державних чи приватних).

Основна проблема стандартних умов договорів про концесії – їх розробка за принципами, що застосовуються до традиційних державних закупівель. Усі вони недооцінюють проблеми розподілу і оцінки вартості ризиків, зосереджуються більше на вхідних даних (а не на результатах) проекту. Вони не приділяють уваги досягненню чітких результатів реалізації та не встановлюють залежність виплат приватному партнеру від наданих ним послуг. Як результат, усі існуючі договори ДПП/концесії насправді не є ДПП в міжнародному контексті.

Недостатніми є кваліфікація та навички керівників органів влади та окремих команд, що ведуть переговори щодо проектів ДПП/концесій, з таких питань, як довгострокові явні та умовні зобов'язання.

Відсутні методичні рекомендації (інструкції користувача) з підготовки договорів про ДПП, що могли б пояснити основи побудови головних положень таких договорів.

Бал: D

ii. Чи узгоджено пропорційний розподіл ризиків відповідно до кращої практики?

Коментарі: У договорах про концесії ризики переносяться переважно на приватний сектор із покриттям, коли це необхідно, держаною гарантією. Належний розподіл оцінених ризиків зазвичай не проводиться.

Бал: D

Загальний бал показника: D

УДІ-ДПП-13. Порівняння основних умов договору з кращою міжнародною практикою

Обґрунтування:

Ряд важливих умов договору потребує особливої уваги експертів з оцінки для перевірки їх відповідності кращій міжнародній практиці. Подані нижче чотири умови відібрані з огляду на їх значення для досягнення результатів ДПП.

79 Стаття 10 Закону про концесії

80 Пункт 1 статті 8 Закону про концесії у сфері тепло- та водопостачання

81 Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 року № 643 «Про затвердження Типового концесійного договору» – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643-2000-p>

82 Постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2000 № 1519 «Про затвердження Типового концесійного договору на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1519-2000-p>

Механізм здійснення виплат

Чи відображає передбачений у вибірці проектів механізм здійснення виплат наявність і якість отриманих послуг? Чи здійснюються відрахування за погані результати?

Сердцевиною договору та стрижнем такої форми як ДПП є механізм виплат, що має відображати принцип, за яким орган державної влади сплачує лише за те, що він отримує як у плані наявності, так і в плані якості наданих послуг. Необхідно оцінити до якої міри механізм виплат пристосований для цього.

Положення про дострокове припинення

Дострокове припинення (незалежно від його причини) майже завжди тягне за собою значні витрати з боку відповідного державного органу. Це трапляється тому, що приватні партнери вимагатимуть компенсації для покриття своїх витрат за проектом через дострокове припинення, які іноді дорівнюють вартості всього активу. У великих проектах це може мати серйозні бюджетні наслідки для держави у тому році, коли здійснюється таке припинення. Тому оцінка кваліфікації тих, ким розробляються подібні зобов'язання, та ступінь їх розуміння з цього питання має бути частиною аналізу ефективності проекту.

Механізм внесення змін

Протягом строку дії довгострокового договору зміни неминучі. Якщо договір не містить чітких процедур, що визначають протокол внесення до нього змін включно з оцінюванням вартості таких змін, державний партнер ризикує отримати вимогу про викуп від приватного партнера, який вважатиме, що перебуває на особливих умовах. Експерти з оцінки повинні враховувати відповідність наявних механізмів внесення змін їх цільовому призначенню.

Процедури вирішення спорів (ПВС)

Приватні оператори, інвестори і фінансуючі організації часто розташовані поза межами території країни, де знаходиться проект. Нерідко вони можуть шукати можливість звернення до міжнародного арбітражу, коли щось йде не так, замість звернення до національних судів, які вони можуть не вважати незалежною третьою стороною. Найкраще, коли структуровані ПВС є невід'ємною частиною належно складеного договору проекту. Вони повинні приділяти основну вагу такому неюридичному варіанту вирішення, як посередництво, переговори та обов'язкова незалежна експертиза.

Виміри оцінки:

- i. *За таких важливих умов договору – наскільки розроблені рішення відображають збалансованість засобів захисту як для держави, так і для приватного сектора, а також наскільки досягнуті рішення відповідають кращій міжнародній практиці.*

Коментарі: в Україні є лише два проекти ДПП⁸³, що могли би бути придатними для проведення порівняльного аналізу зі стандартними умовами класичного договору про ДПП, що може відповідати кращій міжнародній практиці. Тому команда експертів з оцінки вважає неналежним проведення оцінки цього показника на базі одного договору. Однак, аналіз одного договору ДПП – проекту опалення у м. Малин – демонструє певні прийнятні й неприйнятні норми. Деякі з основних умов зазначеного договору роз'яснено в Таблиці 13.

Таблиця 13. Ключові умови договору про ДПП (проект опалення у м. Малин)

Механізм здійснення виплат	Виплати приватному партнерові відображають доступність послуг (приватний партнер отримує платіж після фактичного надання послуг). Водночас відсутні вимоги до характеристик якості послуг та будь-яких відрахувань за неналежне їх виконання відповідно до умов договору
Положення про дострокове припинення	Договором передбачено компенсацію державним партнером витрат приватного партнера за договором лише у випадку його припинення через порушення договору з боку державного партнера. Відсутній механізм виконання цього зобов'язання державним партнером в рамках наявного бюджетного регулювання
Механізм внесення змін	У договорі відсутній механізм внесення змін (це не передбачено законодавством)
ПВС	У статті 16 Договору зазначено, що спори вирішуються шляхом переговорів чи у судовому порядку. У Договорі відсутня чітко визначена процедура вирішення спорів

Загальний бал показника: N/A

83 Лише один з цих проектів був наданий на розгляд команді експертів

5.6. Реалізація проекту

УДІ-ДПП-14. Правила і практика реалізації

Обґрунтування:

У той час, як державні органи, можливо, вже звикли до ТРП, вони напевно не звикли до ДПП. Ступінь залученості на фазі реалізації проекту значно різниться між двома формами. Для ТРП актив, що є предметом реалізації, стає власністю державного органу, який звичайно застосовує практичний підхід до процесу здійснення моніторингу, однак, часто здійснює його через посередника (наприклад, інженера-консультанта).

При реалізації у формі ДПП актив у процесі будівництва належить приватному консорціуму, що здійснює його фінансування і відповідає за правильне і своєчасне завершення. Невиконання цього може призвести до відчутних фінансових втрат: приватний партнер не отримує закладену в бюджет плату за доступність і в той же час буде мати додаткові затрати та виплати відсотків.

Незважаючи на те, що влада має безпосередню зацікавленість у тому, щоб проект було завершено вчасно і щоб надавалися необхідні послуги, вона має уникати того ж практичного підходу, що міг бути доречним для ТРП. Справді, забагато втручання з боку державного органу у проект може розглядатись приватним партнером як порушення. Надмірна метушливість чи занадто висока залученість у фазу реалізації проекту також породжує ймовірність невідворотного перенесення ризику назад на державного партнера.

Потрібно оцінити, наскільки ці відмінності та ризики є зрозумілими та наскільки здійснюється управління ними на практиці.

У той час, як питання, пов'язані з придбанням землі, можуть належним чином визначатись та частково вирішуватись на стадії підготовки проекту⁸⁴, підготовча робота перевіряється вже під час реалізації проекту та потребує оцінки.

Виміри оцінки:

- i. *Наскільки державний орган адаптує свою роль у реалізації проекту ДПП відносно своєї ролі в ТРП.*

Коментарі: оцінка не проводилась, оскільки неможливо було провести зустріч із жодним з державних органів, що реалізували проект ДПП.

- ii. *Швидкість вирішення питання придбання земельної ділянки.*

Коментарі: Законом про ДПП 2010 року передбачено, що земельна ділянка/актив залишається у власності держави на строк проекту ДПП, а приватний партнер у ДПП може використовувати її/його лише протягом дії договору про ДПП. Це типово для угоди про фінансування проекту та використовується у багатьох інших країнах⁸⁵.

Однак незрозуміло, як це договірне право реалізовано в Україні. Здається, що приватний партнер за ДПП все ще має виконувати звичну процедуру реєстрації права на земельну ділянку для того, щоб мати змогу нею користуватись, а це тривалий процес, що може затримати проект. Приватний партнер у ДПП не може розпочати будівництво до вчинення реєстрації права на земельну ділянку. Цей процес потребує прискорення шляхом внесення змін до законодавства про реєстрацію майна.

Бал: D

Загальний бал показника: D (лише на основі другого виміру)

УДІ-ДПП-15. Ефективність процесу здійснення закупівель у проектах ДПП

Обґрунтування:

Процеси здійснення закупівель мають бути прозорими і справедливими та заохочувати відкриту конкуренцію. При цьому вони також повинні бути гнучкими для проектів, які реалізуються у формі ДПП, за умов

⁸⁴ Посилання: PEFA-PIM-PPP-8

⁸⁵ В Ірландії усі проекти ДПП здійснюються на цій основі. Підрядник ДПП отримує чисту договірну ліцензію з тим же строком, що й договір ДПП. Тому підрядник ДПП не отримує майнових прав, а лише договірні права, а питання майна і планування вирішуються державним органом

складності зважаючи на складність фінансової і юридичної документації, що необхідна для ведення переговорів стосовно таких проектів та їх реалізації.

Загальні коментарі: для ТРП та ДПП/концесій існують різні процедури здійснення закупівель. Для ТРП вони визначені Законом «Про здійснення державних закупівель». Для проектів ДПП, за винятком концесій, вони регулюються Законом про ДПП та спеціальною урядовою постановою⁸⁶. На сьогодні цю процедуру застосовували лише два рази⁸⁷.

Закон про ДПП

У статті 14 Закону про ДПП передбачено, що відбір приватних партнерів повинен відбуватись на конкурсній основі.

У статті 16 зазначено, що орган, що проводить конкурс, зобов'язаний у десятиденний строк з дня визначення переможця конкурсу оприлюднити інформацію та вмотивовані роз'яснення щодо підстав визначення переможця та відхилення пропозицій інших учасників конкурсу. Оприлюднення визначеної законом інформації здійснюється шляхом опублікування її в газеті «Урядовий кур'єр» або «Голос України» чи у офіційному друкованому засобі масової інформації відповідного органу місцевого самоврядування або Автономної Республіки Крим, якщо державним партнером виступають такі органи, а також шляхом розміщення на офіційному веб-сайті державного партнера.

Постанова № 384, розроблена згідно з Законом про ДПП, набрала чинності 11 квітня 2011 року. Вона застосовується лише до договорів про спільну діяльність та інших договорів (окрім концесійних) та визначає детальні положення щодо необхідного процесу закупівлі. Ця постанова декілька разів зазнавала змін, останні з них датовані 30 жовтня 2014 року. Постанова передбачає, що договори ДПП мають укладатись із застосуванням принципів прозорості та недискримінаційності конкурсу, і вона чітко намагається дотримуватись цих принципів. Вона надає перелік усіх сфер, які мають висвітлюватись у конкурсній документації, але не надає жодних подробиць та не містить інструкцій щодо того, як їх потрібно застосовувати.

Постанова визначає, що заявникам потрібно надати принаймні 30 днів на подання документів для попереднього відбору та 45 днів на подання заявок.

Що ж до процесу здійснення закупівель, постановою передбачено, що процес проведення конкурсу складається з таких етапів:

- подання документів для попереднього відбору (необов'язковий етап);
- попередній відбір та надсилання запрошень до участі в конкурсі;
- подання конкурсних пропозицій;
- проведення оцінки конкурсних пропозицій.

Це дещо спрощений підхід, він непридатний для масштабних проектів ДПП, що за необхідності включають тривалу і деталізовану взаємодію між авторами конкурсних заявок і державним органом перед і після подання заявок. Це вказує на брак належного розуміння змісту проекту ДПП.

Для кожного проекту ДПП створюється окрема комісія з питань проведення конкурсу щодо проекту у складі не менше семи осіб, обрання яких залежить від того, який це проект – державний чи комунальний. Для державних проектів до комісії входять представники Мінекономрозвитку, Мінфіну, Фонду держмайна, Державного агентства земельних ресурсів та інших відповідних установ.

За відсутності іншої особливої причини залучати іншу сторону для муніципальних проектів комісія створюється лише з представників місцевих органів.

Конкурсна комісія здійснює закупівлю – від рекламування проекту до оцінки пропозицій та укладення договору. Постанова містить багато питань, що повинні висвітлюватись на кожному етапі закупівлі, але їх складно дотримуватись, а деякі видаються відносно незначущими. Існує опис того, як така комісія повинна проводити оцінювання за попередньо визначеними критеріями. Процес чітко визначений задля того, щоб бути прозорим та об'єктивним.

⁸⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2011 року № 384 «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/384-2011-p>

⁸⁷ Проект опалення в м. Малин та м. Остер

Концесійні договори

Концесійні договори укладаються на основі конкурсного відбору, проведення якого передбачено відповідними концесійними законами та спеціальними підзаконними нормативно-правовими актами⁸⁸. Вони також передбачають проведення конкурсу.

Виміри оцінки:

- i. *Процеси здійснення закупівель достатньо гнучкі для реалізації ДПП, але послідовні незалежно від форми реалізації.*

Коментарі: за задумом потрібно забезпечити прозорість процесу. Однак, проведення конкурсу за Законом про ДПП вказує на брак розуміння складності, з якою стикаються приватні компанії при поданні заявок на проект ДПП в короткі терміни та відповідно до дуже простої процедури. Для того, щоб залучити сильні, конкурентні і привабливі заявки від потенційних приватних партнерів їм необхідно дати час на підготовку таких заявок та проведення аналізу ризиків і потенційної вартості. Чим більше часу виділяється на це, тим кращим стає розуміння і кращою буде оцінка вартості. У підсумку це піде на користь державному органу завдяки кращій продуманості та підготовці заявок.

Бал: С

- ii. *Частота, з якою запропоновані критерії визначення переможця відповідають цілям проекту.*

Коментарі: процеси здійснення закупівель для ДПП/концесій досить прозорі та формально заохочують відкриту конкуренцію. Водночас є питання щодо критеріїв відбору заявок-переможців. У багатьох випадках вони не відображають вимоги щодо реалізації проекту, встановлені в обґрунтуванні органом, який здійснює його реалізацію. Часто виграшні заявки відбираються на основі більшої суми інвестицій незалежно від того, чи була вона потрібна. У деяких випадках критерії конкурсу суб'єктивні та їх складно оцінити.

Бал: D

- iii. *Рівень участі у поданні заявок на проекти ДПП, забезпечення найкращих перспектив для оптимального співвідношення ціни та якості.*

Коментарі: згідно із законом повинно бути як мінімум два заявники для ТРП.

На більшості конкурсів з ДПП/концесій не було конкуренції через наявність лише одного учасника. Переважна більшість учасників конкурсів місцеві компанії. Це відображає низьку якість проектів, що пропонуються як ДПП/концесії, а також загального середовища для ДПП в країні.

Бал: D

- iv. *Наскільки управління незапрошеними пропозиціями здійснюється через прозору систему, яка відповідає правовому регулюванню та кращим світовим практикам.*

Коментарі: здається, що незапрошені пропозиції – поширене явище в Україні та, як правило їх автори складають техніко-економічні обґрунтування та документацію, що підлягають оцінці. На жаль, у жодному з опитаних державних органів нас не змогли поінформувати про конкретні незапрошені пропозиції, що були реалізовані на практиці.

Закон про ДПП, Закон про концесію у сфері тепло та водопостачання⁸⁹, Закон про концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу⁹⁰, а також Закон «Про інвестиційну діяльність» – усі вони дозволяють подання і розробку пропозицій представниками приватного сектору. Це здається звичайним явищем і є нормою для деяких галузей.

Стаття 10 Закону про ДПП передбачає, що пропозиції щодо здійснення ДПП можуть готуватися приватним чи державним сектором та, якщо автором пропозиції є приватний суб'єкт, він також готує документи, що

88 Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 року № 642 «Про затвердження Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються в концесію» – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/642-2000-p>

Постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2000 року № 1521 «Про затвердження Порядку проведення концесійного конкурсу на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» – <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1521-2000-p>

89 Стаття 5 Закону

90 Стаття 5 Закону

подаються до органу, уповноваженого Урядом. Неможливо побачити, як цей процес може співіснувати із деталізованою постановою, що відстоює конкуренцію у проведенні конкурсів.

Бал: D

- v. *Ступінь, відповідно до якого управління скаргами щодо процедур здійснення закупівель може вважатися добре організованим та таким, що дає змогу уникати затримок в реалізації через юридичні проблеми.*

Бал: Оцінка не проводилась через брак проектів та проектної документації.

Загальний бал показника: D

УДІ-ДПП-16. Строки реалізації

Обґрунтування:

Отримання будь-якої інформації з цього питання має дійсну цінність для Оцінки та може бути джерелом емпіричних доказів для майбутніх досліджень порівняльних переваг ДПП та ТРП.

Згідно з дослідженням, що було проведено Національним бюро аудиту Великої Британії, є численні причини затримок реалізації проектів⁹¹, підсумовані у Вставці 11.

Вставка 11.

ЧАСТО ЗГАДУВАНІ ПРИЧИНИ ЗАТРИМОК РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ

Причини поза контролем державного сектора

- Непередбачувані події (такі як наслідки подій 11 вересня 2001 року для ринків страхових послуг та фінансовий колапс приватних компаній, що брали участь у діяльності ДПП)
- Процеси затвердження та управління у приватному секторі

Причини, що можуть частково усунути державним сектором

- Переговори щодо внесення змін до заявки, запропонованої переможцем тендеру
- Затримки, спричинені процесами затвердження та управління у державному секторі
- Затримки, спричинені процедурами планування
- Затримки через необхідність адаптації до змін у політиці
- Багаторазовий перегляд дизайну, спричинений неналежним реагуванням заявників
- Брак спеціальних знань, досвіду чи ресурсів у спеціалістів із закупівель у державному секторі

Причини, що їх може уникати державний сектор

- Зміни, внесені групою спеціалістів із закупівель у державному секторі до обсягів проектних робіт чи технічних умов проекту
- Багаторазовий перегляд дизайну, коли це необхідно через зміни, внесені державним органом до проектних робіт чи технічних умов проекту, або проблем, пов'язаних із ціною доступності
- Недостатня розробка технічних умов до виходу проекту на ринок
- Неналежне управління процесами
- Повторний розгляд проблем цінової доступності

Джерело: точки зору менеджерів проектів з команд спеціалістів державного сектора, департаментів з питань приватних фінансів у міністерствах, консультантів та підрядників

Це важливо, оскільки згідно з тим же звітом безпосередні затрати внаслідок затримки у проектах ДПП у період з квітня 2004 року по травень 2005 року, становили щонайменше 67 мільйонів фунтів стерлінгів⁹².

Цей показник повинен враховувати дві різні фази реалізації:

1. Загальні строки з відбору і затвердження проекту до підписання договору

91 Звіт Державного бухгалтера-ревізора, Палата громад НС 149 Період 2006-2007 | 8 березня 2007 року

92 Там же, с. 22

Фаза реалізації проекту починається з його відбору урядом. У цьому періоді розглядаються події від моменту відбору до моменту підписання договору за проектом та можливості розпочати фізичні роботи. Затримки під час цього періоду часто слугують хорошими показниками слабкості усїєї системи, зокрема через юридичні перешкоди чи, у більш вузькому розумінні, через якість підготовки проекту. Затримки можуть свідчити про слабкість системи закупівель чи брак зацікавленості заявників, що у свою чергу може вказувати на нездатність забезпечити належну підготовку проекту та неспроможність незалежного розгляду виявити пов'язані з цим проблеми.

2. Ступінь затримок у дотриманні графіку між підписанням договору та доступністю завершених об'єктів для використання

Другий період охоплює діяльність між моментом, коли державний орган підписує договір з приватною компанією, і моментом, коли активи стають доступними для використання. Тоді як більшість цих видів діяльності пов'язані з будівництвом, це не обов'язково виключно так, оскільки може знадобитись отримання різноманітних дозволів від комунальних підприємств тощо. Тут затримки можуть слугувати хорошим показником неналежної підготовки проекту включно з отриманням дозволів і питанням придбання земельної ділянки та неспроможністю інституції, яка розглядала проект, виявити ці слабкості.

Виміри оцінки:

- i. Строки між відбором проекту і підписанням договору порівняно з графіком.
- ii. Строки між підписанням договору і наявністю активів порівняно з графіком.

Група експертів з Оцінки не змогла оцінити показник 16 через брак інформації для оцінки затримок та реалізації ДПП/концесій в Україні.

Загальний бал показника: N/A

5.7. Коригування проекту

УДІ-ДПП-17. Практика внесення змін до договору та корегування їх умов, результативність та ефективність

Обґрунтування:

Подібно до попереднього показника, отримання будь-яких статистичних даних з цього питання має фактичну цінність для проведення Оцінки, а також може слугувати джерелом емпіричних даних для майбутніх досліджень порівняльних переваг ДПП й ТРП.

Теоретично проекти, що реалізуються як ДПП, повинні включати менше коригувань та змін завдяки дисципліні під час підготовки та процедурам експертної юридичної перевірки. Однак, коли потреба у коригуванні стає очевидною, центральний орган у справах ДПП має здійснювати моніторинг змін та підстав для їх внесення, оскільки це може свідчити про слабкість у більш широкому розумінні самого проекту, компетенції органа, що здійснює його реалізацію, чи власне регулятивної бази ДПП. Поінформованість про ці проблемні питання може допомогти уникнути їх у майбутньому чи розробити методичні рекомендації щодо їх вирішення у наступних проектах.

Можливо, потрібно буде скласти письмові процедури внесення змін під час реалізації проекту незважаючи на те, що це вважається поганою практикою, особливо під час фази здійснення закупівель. Так відбувається тому, що договір про ДПП має передбачати будь-які випадковості; не обов'язково конкретні, але за їх загальною категорією. Договір повинен також намагатися визначити механізм ефективного здійснення відповідних змін.

Будь-які зміни під час здійснення закупівель можуть згубно вплинути на проект, коли заявники занепокоєні через те, що орган влади не впевнений у своїх вимогах та майбутні зобов'язання щодо проекту. В умовах деяких процедур здійснення закупівель⁹³ внесення значних змін до вимог проекту означає, що увесь закупівельний процес скасовується і розпочинається заново. Гірше того, такі обставини означають, що або державний орган про щось забув, або ж чиниться політичний тиск на те, що потрібно або не потрібно включати в проект. У будь-якому випадку, це викличе тривогу заявників та потенційних інвесторів. Тому будь-що, окрім окремих змін, може вказувати на такі проблеми, як погана підготовка, неспроможність виконання функцій розгляду та оцінювання, а також на небажане політичне втручання у фазу роботи після відбору.

93 Наприклад, 28 країн Європейського Союзу

Подібним чином внесення змін під час будівництва також вважається поганою практикою та залишає певний осад у свідомості приватних партнерів. Зміни, що вносяться державним органом, призводять до затримок, які розглядаються договорами як підстави для зняття зобов'язань, додають часу й можливо призведуть до значних додаткових витрат для влади, оскільки не може передбачати перероблення проекту. Інвестори і кредитори також можуть непокоїтися через модифікацію фінансової моделі, які можуть виникнути внаслідок внесення змін. Будь-яка потреба у внесенні змін до моделі або ж ще гірше, у проведенні переговорів про перегляд умов, може викликати значні затримки.

Предмет змін у договорі ДПП також має значення під час періоду дії договору⁹⁴.

Загалом сприйняття того, що проекти, які реалізуються як ДПП, набагато важче коригувати, може призвести до закликів уникати розглядати його як варіанту форми реалізації проекту, що призведе до обмежень у фінансуванні та реалізації проектів у майбутньому.

Переоцінка економічної життєздатності перед внесенням основних змін

Протягом тривалих періодів реалізації, що притаманні великим проектам ДПП, уряди можуть (і часто здійснюють) внесення змін до договорів ДПП, зважаючи на зміни у своїй політиці та пріоритетах. Це може викликати корегування суттєвих умов, на базі яких зроблено першу оцінку й відбір проекту.

Те, що для ТРП може вважатись незначним, у випадку ДПП може розглядатися як суттєве і шкідливе через порушення рівноваги ризику та додаткової плати (премії) за цей ризик. Приватний партнер може навіть виступити проти таких змін, відмовляючись їх виконувати без достатньої фінансової винагороди. Приватні партнери також мають право вимагати внесення суттєвих змін або проведення переговорів про перегляд договору. Наприклад, у транспортному секторі Чилі було переглянуто більшість проектів ДПП з відповідним 50% додатковим інвестуванням⁹⁵.

Виміри оцінки:

- i. Кількість і наслідки змін, внесених під час здійснення закупівель.*
- ii. Кількість і наслідки змін, внесених після здійснення закупівель.*
- iii. Наскільки запропоновані основні зміни до договору підлягають оцінці для збереження економічної доцільності проекту до того, як вони погоджені. Цей індикатор застосовується незалежно від того, в який момент процесу будуть запропоновані ці зміни.*
- iv. Порушення у наданні послуг через внесення коригувань під час експлуатаційної фази проекту.*

Загальні коментарі: проведення переговорів про перегляд і коригування для ДПП/концесій юридично можливе. Але водночас немає методичних рекомендацій і прецедентів щодо ініціювання змін, а також критеріїв і принципів щодо їх прийняття. Відсутні вимоги до переоцінки економічної доцільності при внесенні основних коригувань у договір. Одночасно з цим, через велику кількість змін у державних пріоритетах і політиці протягом останнього десятиліття це питання стає надзвичайно важливим для ефективної реалізації проектів ДПП/концесій в Україні.

Брак інформації для оцінювання продуктивності й ефективності практики проведення переговорів про перегляд і коригування ДПП/концесій має такі причини:

- є лише дев'ять концесій для об'єктів державної власності, три з яких було припинено і дві призупинено;
- у профільних міністерствах відсутня необхідна інформація;
- слабкий процес здійснення моніторингу ДПП/концесій

Профільні міністерства і відомства мають дуже низьку компетенцію стосовно цих питань. Відсутні настанови щодо вирішення проблем, які виникають між сторонами стосовно внесення змін у договори. Немає чіткого механізму для ефективного здійснення змін при тому, що такий механізм має міститись у кожному договорі.

Через ці чинники та через брак проектів/документації група експертів з Оцінки не змогла оцінити цей показник.

Загальний бал показника: N/A

94 Див. також PEFA-PIM-PPP-20

95 Обмін знаннями з інфраструктурних державно-приватних партнерств в Азії: Чилі
День 1 Сесія 2: правові та регуляторні основи ДПП; Хосе Луїс Гуаш, Голова глобальної команди експертів Світового банку з питань ДПП

УДІ-ДПП-18: Рефінансування

Обґрунтування:

Коли проекти розпочинаються з більш ризикового періоду будівництва, введення в експлуатацію та початкового надання послуг, зазвичай плата, що встановлюються кредитором на будь-який пов'язаний з проектом борг, знижується з урахуванням зниження ризику після будівництва. На початку розвитку проектів ДПП рефінансування призводило до деяких значних фінансових вигод для акціонерів компанії ДПП. У той час, як можна було б погодитися з тим, що це є лише винагородою за управління ризиками будівництва й швидкої реалізації проекту, може бути також доказано, що вигоди виникають частково з таких чинників, які знаходяться поза межами впливу компанії ДПП, як то сприятливі макроекономічні умови чи загалом більша впевненість у ДПП. Незалежно від причин, отримання приватними компаніями величезних непередбачених прибутків від платників податків завжди створює політичні ускладнення. У свою чергу це може спричинити тиск з метою зменшити чи усунути ДПП як форму реалізації проектів. Як наслідок, розподіл фінансових прибутків від рефінансування між компанією ДПП і державним органом часто вважається доречним⁹⁶.

На сьогодні краща практика передбачає включення у текст договорів за проектами і пов'язаної фінансової документації детальних положень, що визначають погоджений метод оцінювання і розподілу прибутків від рефінансування замість використання лише загальних принципів і ресурсозатратних переговорів про перегляд договору у випадку здійснення рефінансування.

Потрібно оцінити спосіб закріплення цих положень і те, яку користь може з цього отримати державний орган.

Виміри оцінки:

- i. Чіткість правил, що мають забезпечувати отримання як державним, так і приватним партнером вигоди від механізмів рефінансування договорів про ДПП, що розробляються в договорах за проектами.
- ii. Дані про те, що уряд на практиці отримав користь від будь-якого рефінансування.

Загальні коментарі: Законом про ДПП рефінансування не передбачено. Група експертів з Оцінки не отримала інформації про будь-які рефінансовані проекти.

Водночас існує хороший законодавчий механізм розподілу фінансових прибутків від рефінансування між приватною компанією й державним органом за угодами про розподіл продукції (УРП). Такі угоди були однією з форм ДПП, передбачених відповідно до Закону про ДПП, однак три роки тому їх було виключено із зазначеного закону.

Для оцінювання цього показника недостатньо відповідних проектів.

Загальний бал показника: N/A

5.8. Експлуатація об'єкта

УДІ-ДПП-19. Практики управління договорами

Обґрунтування:

Основний зміст проекту державних інвестицій полягає у сприянні соціальному чи економічному розвитку країни, куди інвестуються кошти. Це основне завдання є актуальним для будь-якої форми реалізації проекту – ТРП чи ДПП. Його можна досягти лише за умови попередньої належної розробки цілей і завдань з подальшою ефективною їх реалізацією. Результати проявляються протягом строку експлуатації проекту – ймовірно протягом більше, ніж 25 років. При реалізації у формі ДПП, коли договір пов'язаний зі строком корисної експлуатації проекту, на приватний сектор покладено значно більшу відповідальність за досягнення поставлених цілей і завдань, що виражені у договірних зобов'язаннях, й детально відображені у техніко-економічних показниках та договорах про рівень обслуговування. Для повноти реалізації існуючого потенціалу кваліфікованому менеджеру договору,

⁹⁶ Австралійський штат Вікторія є типовим прикладом багатьох точок зору в уряді, за якими мінімум 50% будь-якого прибутку від рефінансування потрібно повертати державі

який представляє приватну компанію, знадобиться кваліфікований представник договору з боку державного партнера.

Основою ефективного ДПП на етапі експлуатації є команди з обох сторін партнерства – як державного, так і приватного сектора. Це повинно працювати на рівні персоналу, де обидві сторони мають спільну мету. Зазначене означає, що обидві сторони істотно зацікавлені в успішних результатах своєї роботи. Це потребує знання договору, технічної компетенції і, можливо, у першу чергу практичного досвіду. Так само як і при оцінюванні ряду проектів, коли є така можливість, експерти з оцінки повинні шукати докази того, що менеджери договорів мають засоби для подальшого розвитку свого потенціалу і вмінь.

Чи є нормою затосування короткої версії договору та складення графіків у формі робочого контрольного переліку для користувачів послуг та менеджерів?⁹⁷ Необхідно оцінити кількість або відсоток проектів, що мають короткі робочі інструкції для менеджерів договорів, виконання яких має оцінюватися.

Один із добре відомих принципів ДПП полягає в тому, що державний орган платить лише за те, що він отримує в плані кількості (через плату за доступність) та якості (через плату за послуги). У договорах часто передбачено здійснення значних відрахувань за невиконання цих вимог. Якщо державний партнер не зможе здійснювати моніторинг та забезпечувати санкції за невиконання умов договору, цей договір може бути розірваним, а стандарти обслуговування знижуватись. Таким чином співвідношення ціни та якості також може знизитися. Тому оцінювання цього показника має включати дані про те, як часто застосовуються відрахування з плати за доступність або з плати за послуги, та наскільки легко здійснювати такі відрахування.

Оскільки наявність експлуатаційного періоду є справжнім проявом державно-приватного партнерства, потрібно оцінити ефективність спільної роботи. Оцінка може базуватись, наприклад, на кількості дискусій між сторонами протягом попереднього року. Іншим проявом якості діючої спільної роботи є легкість і компетентність, з якими вносяться зміни у договір.

Виміри оцінки:

- i. *Відсоток оперативного персоналу в проекті ДПП, що проходить підготовку з управління договорами та ознайомчі курси.*

Коментарі: жоден зі співробітників Мінекономрозвитку, Мінфіну, профільних міністерств чи органів місцевого самоврядування, які залучені до роботи в проектах ДПП і займаються управлінням договорами, не має достатньо навичок, технічної компетенції та практичного досвіду для виконання цього завдання. Жоден з них не пройшов достатньої підготовки з питань ДПП. Співробітники, які відповідають за питання УДІ/ДПП, часто змінюють свої посади, що ускладнює навчання та унеможливорює накопичення практичного досвіду. У таких умовах дуже важко здійснювати ефективний моніторинг реалізації проекту зі сторони державного органу. Уряд недооцінює необхідність здійснення ефективного моніторингу.

Бал: D

- ii. *Кількість договорів на виконання робіт за відсотком тих, що мають інструкції для менеджерів договорів і споживачів.*

Коментарі: в Україні немає інструкцій для менеджерів проектів ДПП/концесії та споживачів.

Бал: D

- iii. *Дані про те, що виплати приватним партнерам були скорочені у повній відповідності до договору у випадку поганої готовності об'єкту чи якості наданих послуг.*

Коментарі: у договорах, що переглядалися під час проведення оцінювання, відсутні такі положення. Договори за проектами не мають чітких показників і стандартів послуг. Як наслідок, державні органи переважно здійснюють моніторинг інвестицій без оцінювання якості послуг. Немає жодних договорів про ДПП/концесію (серед розглянутих), що передбачають зниження платежів за доступність об'єкту чи штрафні санкції за послугами. Водночас концесійні виплати за деякими з підписаних концесій здаються досить низькими.

Бал: D

Загальний бал показника: D

97 Див. також PEFA-PIM-PPP-13

УДІ-ДПП-20. Складова ДПП у реєстрі активів

Обґрунтування:

Доброю практикою є складення реєстрів активів на базі «портфелю» існуючих і нещодавно завершених проектів. При реалізації проектів ДПП їх часто можуть не вважати державними активами. Однак вони є активами, що перебувають у державному користуванні для надання державних послуг, а тому повинні розглядатись як невід'ємна складова здатності держави надавати соціально-економічні послуги населенню. Також завдяки здатності таких проектів створювати значні зобов'язання потрібно здійснювати ретельний моніторинг усього «портфелю» проектів ДПП. Тоді як у логічному розумінні проекти ДПП не становлять невід'ємної частини реєстру активів, вони однаково потребують реєстрації, яку найкраще здійснювати у формі додатку до реєстру активів держави чи відповідного державного органу.

Виміри оцінки:

- i. *Наявність і вичерпність реєстру зобов'язань, пов'язаних із такими активами ДПП, як плата за доступність, залишок строку дії договору та потенційні зобов'язання за договорами з оцінкою імовірності їх здійснення.*

Коментарі: Законом про ДПП передбачено, що Мінекономрозвитку має вести облік договорів про ДПП і надавати їх для перевірки. Однак, не існує реєстру зобов'язань стосовно таких активів ДПП, як плата за доступність, залишок строку дії договору та потенційні зобов'язання за договорами, оскільки за Законом про ДПП було розроблено лише два договори.

Єдиний реєстр об'єктів державної власності формується та ведеться Фондом державного майна України, в якому облікується інформація про нерухоме майно, у тому числі передане в концесію, державних підприємств, установ та організацій, а також про корпоративні права держави та державне майно, що не увійшло до статутного капіталу господарських структур.

Існуючі реєстри концесій у Фонді держмайна та Мінрегіоні не містять даних про фінансові зобов'язання сторін за умовами договорів. Немає такої інформації й при обліку проектів ДПП Мінекономрозвитку.

Бал: С

- ii. *Рівень обслуговування і моніторингу цього реєстру.*

Коментарі: при обмеженості інформації в цих реєстрах активів вони все-таки час від часу оновлюються.

Бал: С

Загальний бал показника: С

5.9. Завершальний огляд та оцінка

УДІ-ДПП-21. Перевірка за фактом

Обґрунтування:

Досить часто країни проводять перевірку виконання ТРП, коли активи були створені/модернізовані й готові до передачі державі. При всій важливості цього кроку він не відповідає суті оцінки за фактом.

Є дві основні форми перевірки за фактом:

- 1) на дотримання фінансових вимог;
- 2) перевірка ефективності роботи.

У той час, як багато державних органів заявляють про проведення перевірок за фактом, іноді це означає щось менше за перевірку дотримання фінансових вимог. Тобто, це більше контроль, а не перевірка ефективності роботи. Більшість урядів зацікавлені у забезпеченні дотримання вимог фінансового законодавства під час здійснення проекту, але проведення перевірок ефективності роботи не є звичним явищем. Цей показник має за мету підсилити важливість останнього.

Проведення перевірки ефективності роботи має значення на двох рівнях.

- 1) На рівні проекту – чи виконав окремий інвестиційний проект свої завдання? (або, скоріше так: чи перебуває він у процесі досягнення своїх завдань?)
- 2) На стратегічному рівні – ТРП проти ДПП – який з варіантів може виявитися ефективнішим у майбутніх ситуаціях?

При відносній новизні схем ДПП важливо вивчити переваги ДПП над ТРП та, якщо вони є, то які саме і наскільки вони значні. Тому у випадку реалізації ДПП уряд повинен знаходити й оцінювати дані щодо таких результатів проекту:

- виконання поставлених ним завдань;
- своєчасна реалізація (це важливо, щоб зрозуміти, чи створюють проекти ДПП переваги в часі у порівнянні з більш звичними засобами);
- реалізація в межах встановленого бюджету (важливо, щоб зрозуміти економічну ефективність проектів ДПП у порівнянні з більш звичними засобами);
- краща/гірша загальна ефективність роботи порівняно з ТРП.

Виміри оцінки:

- i. Наскільки перевірка за фактом використовується в якості вимірювання ефективності роботи завершеного проекту в порівнянні з вихідними завданнями?*
- ii. Ступінь використання даних для оцінювання стратегічної цінності ДПП для системи УДІ держави.*
- iii. Чи уряд бере до уваги отримані уроки?*
- iv. Чи існують схожі помилки у ідентифікованих проектах, та стратегії, розроблені для їх уникнення у майбутньому?*

У законодавстві України не міститься вимог щодо проведення перевірок за фактом у проектах з традиційною формою реалізації чи проектах ДПП. Також відсутня практика їх підготовки.

Загальний бал показника: D

6. ДПП В УДІ – КОЛЬОРОКОДОВАНА ОЦІНКА

УДІ-ДПП	Показник	Підпоказник	Значення показника (або підпоказника) (A-D)	Позначення кольором
ПОЛІТИКА				
1	Узгодженість відбору проектів та їх початкової розробки	i. Чи ідентифікація проектів здійснюється незалежно від потенційної схеми їх реалізації?	D	●
2	Розгляд проектів відповідно до політичних пріоритетів	i. Чи існує ефективна оприлюднена державна політика щодо ДПП, яка пояснює бажання держави залучити приватний сектор? Які галузі є пріоритетними? Як вона планує уникати помилок, що дорого коштуватимуть?	D	●
		ii. Наскільки чітко у цьому документі чи інших матеріалах роз'яснено мотиви для ДПП?	D	●
		iii. Чи містить цей документ ефективний засіб відсіювання неналежних проектів?	D	●
		iv. Наскільки політику ДПП реалізовано у пріоритетах/проектах?	D	●
		ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	D	●
3	Ефективність відповідної нормативно-правової бази	i) Сприятливість та гнучкість нормативно-правової бази для задоволення потреб розробників проектів, інвесторів та кредиторів.	B	●
		ii) Чіткі методичні рекомендації (інструкції), що забезпечують належне розуміння нормативно-правової бази серед практиків.	D	●
		ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	C	●
4	Ефективність відповідних інституційних механізмів	i) Ефективність роботи Міністерства фінансів у ідентифікації та управлінні питаннями, що виникають через ДПП.	D	●
		ii) Відсутність будь-яких конфліктуючих правил, стимулів чи поведінки, вбудованих в інститут ДПП, наприклад, роль просування та оцінки, що призводять до викривлення відбору варіантів.	C	●
		iii) Ефективність механізмів управління та прийняття рішень у проектах ДПП.	D	●
		ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	D	●
5	Управління відносинами із зацікавленими сторонами та роль консультантів	i) Чи існують на національному рівні методичні рекомендації (інструкції) для допомоги державним службовцям у виконанні завдань з управління відносинами із зацікавленими сторонами при реалізації проектів у формі ДПП?	D	●
		ii) Наскільки під час планування проекту органи влади можуть та мають бажання реагувати на законні міркування та/або інтереси зацікавлених сторін?	C	●
		iii) Ступінь фактичного впливу на розробку проекту з боку консультантів, які хочуть скористатись одним методом реалізації замість іншого.	C	●
		iv) Міра, до якої державні установи управляють своїми консультантами або навпаки – консультанти управляють цими установами.	C	●
		ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	C	●
Оцінка проекту				
6	Якість правил і настанов щодо проведення оцінки та їх дотримання	i) У методичних рекомендаціях (інструкціях) щодо проведення оцінки чітко зазначено, що вони стосуються усіх форм реалізації проектів, включаючи ДПП.	D	●
		ii) Відсутність особливих дозволів чи заявлених привілеїв для проектів з «позначкою» ДПП.	D	●
		iii) Проекти не описуються як «Проект ДПП» до проведення їх оцінки.	D	●
		iv) Проведення оцінки призводить до об'єктивного прийняття рішень та відбору проектів незалежно від реалізації.	D	●
		ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	D	●

УДІ-ДПП	Показник	Підпоказник	Значення показника (або підпоказника) (A-D)	Позначення кольором
7	Порівняння реалізації через державний інвестиційний проект (англійською Public Sector Comparator)	i) Порівняльна оцінка найкращого співвідношення ціни та якості між ДПП та ТРП формалізована, а уряд пропонує централізовані методичні рекомендації (інструкції) для практикуючих фахівців.	C	●
		ii) Підхід до аналізу і визначення вартості ризиків послідовний незалежно від запропонованого способу закупівель.	C	●
		iii) Легкість, з якою можна маніпулювати порівняльною оцінкою із суб'єктивними факторами з метою надання видимої переваги ДПП відносно ТРП чи навпаки.	D	●
		ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	C	●
8	Вичерпність оцінок	i) Бачення загальної повноти оцінки проектів із комплексним оцінюванням широкого кола проблем реалізації на додаток до фінансової та економічної оцінки.	C	●
		ii) Якість методології, включаючи припущення і джерела даних, використані для таких припущень.	D	●
		ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	D	●
Незалежний перегляд проведеної оцінки				
9	Якість та практика	i. Масштаби та обсяг розгляду.	D	●
		ii) Наскільки процедура розгляду додає системі реального виклику та покращення. Інакше кажучи, наскільки цей розгляд проводиться не лише «для галочки».	C	●
		iii) Чи повинні оцінені проекти ДПП проходити ту ж процедуру уважного вивчення та оціночні тести, що й традиційні проекти державного інвестування?	D	●
		iv) Здатність і готовність спеціалістів, що здійснюють перевірку, відхиляти непридатні проекти.	C	●
		ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	D	●
Відбір та кошторис				
10	Фіскальні ризики	i) Явні та умовні зобов'язання повинні реструуватись та управлятись у межах бюджетної системи. Як явні, так і умовні зобов'язання за договорами про ДПП мають пройти аналіз та оцінку їх вартості до їх закріплення при підписанні договору.	D	●
		ii) Сукупний фінансовий ризик, пов'язаний зі збільшенням числа зобов'язань ДПП, потрібно реструувати та здійснювати його моніторинг, а його вплив потрібно розглядати під час відбору проектів. В якості запобіжного заходу держава повинна мати встановлений «фінансовий максимум» для кумулятивних виплат за ДПП.	D	●
		iii) Міністерство фінансів повинно мати повноваження на прийняття остаточного рішення щодо проектів, які реалізуються як ДПП.	C	●
		ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	D	●
11	Прозорість і облік	i) Використання визнаного на міжнародному рівні стандарту бухгалтерського обліку для звітування про операції ДПП (активи, залучені до ДПП, повинні мати чітку належність до державних рахунків чи до рахунків приватної компанії).	D	●
		ii) Наскільки відображення проекту в бухгалтерській звітності впливає на вибір форми реалізації – ТРП чи ДПП.	Н/З	
		iii) Ступінь прозорості, з яким проекти ДПП доводяться до відома парламентів та презентуються ЗМІ й громадянам у цілому, та якість наданої інформації.	D	●
		ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	D	●

УДІ-ДПП	Показник	Підпоказник	Значення показника (або підпоказника) (A-D)	Позначення кольором
Договір про ДПП				
12	Якість і комплексність договорів базуючись на стандартних попередньо узгоджених позиціях	і) Ступінь, до якого узгоджені на національному рівні стандартні позиції щодо ряду передбачених питань присутні у договорах та належно застосовуються. ii) Чи узгоджено пропорційний розподіл ризиків відповідно до кращої практики? ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	D D D	● ● ●
13	Порівняння основних умов договору із кращою міжнародною практикою	і) За таких важливих умов договору – наскільки розроблені рішення відображають збалансованість засобів захисту як для держави, так і для приватного сектора, а також наскільки досягнуті рішення відповідають кращій міжнародній практиці. ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	Не було оцінено	
Реалізація проекту				
14	Правила і практики реалізації	і) Наскільки державний орган адаптує свою роль в реалізації проекту ДПП відносно своєї ролі в ТРП. ii) Швидкість вирішення питання отримання земельної ділянки. ЗАГАЛЬНЕЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	Не оцінено D D	● ●
15	Процеси здійснення закупівель й практики в проектах ДПП	і) Процеси здійснення закупівель достатньо гнучкі для реалізації ДПП, але послідовні незалежно від форми реалізації. ii) Частота, з якою пропонувані критерії укладення зрівнюються з цілями проекту. iii) Рівень участі у поданні заявок на проекти ДПП, забезпечення найкращого співвідношення ціни та якості. iv) Наскільки управління незапрошеними пропозиціями здійснюється через прозору систему та забезпечує результат найкращого співвідношення ціни-якості. v) Ступінь відповідності доброму менеджменту, який дозволяє запобігти затримки з реалізацією. ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	C D Не оцінено D Не оцінено D	● ● ● ●
16	Строки реалізації	і) Строки між відбором проекту і підписанням договору порівняно з графіком. ii) Строки між підписанням договору і наявністю активів порівняно з графіком. ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	Не оцінено	
Коригування проекту				
17	Практика внесення змін до договору та корегування їх умов, результативність та ефективність	і) Кількість і наслідки змін, внесених під час здійснення закупівель. ii) Кількість і наслідки змін, внесених після здійснення закупівель. iii) Наскільки запропоновані основні зміни до договору підлягають оцінці для збереження економічної доцільності проекту до того, як вони погоджені. Вимір застосовується незалежно від того, в який момент процесу будуть запропоновані ці зміни. iv) Порушення надання послуг через внесення коригувань під час експлуатаційної фази проекту. ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	Не оцінено	

УДІ-ДПП	Показник	Підпоказник	Значення показника (або підпоказника) (A-D)	Позначення кольором
18	Рефінансування	i) Чіткість правил, що мають забезпечувати отримання як державним, так і приватним партнером вигоди від механізмів рефінансування договорів про ДПП, що розробляються в договорах проектів. ii) Дані про те, що уряд на практиці отримав користь від будь-якого рефінансування. ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	Не оцінено – відсутність рефінансування	
Експлуатація об'єкта				
19	Практика управління контрактом	i) Відсоток оперативного персоналу в проекті ДПП, що проходить підготовку з управління договорами та ознайомчі курси. ii) Кількість договорів на виконання робіт за відсотком тих, що мають інструкції для менеджерів договорів і споживачів. iii) Дані про те, що виплати приватному партнеру були скорочені у повній відповідності до договору у випадку неналежної готовності чи якості наданих послуг. ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	D D D D	● ● ● ●
20	Реєстр активів	i) Наявність і вичерпність реєстру зобов'язань, пов'язаних із такими активами ДПП, як плата за доступність, залишок строку дії договору та умовні зобов'язання за договорами з оцінкою ймовірності їх здійснення. ii) Рівень обслуговування і моніторингу реєстрів. ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	C C C	● ● ●
Завершальний огляд та оцінка				
21	Перевірка за фактом	i) Наскільки перевірка за фактом використовується в якості вимірювання ефективності роботи завершеного проекту у порівнянні з вихідними завданнями. ii) Ступінь використання даних для оцінювання стратегічної цінності ДПП для системи УДІ держави. iii) Чи Уряд бере до уваги отримані уроки? iv) Чи існують схожі помилки при ідентифікації проектів, та стратегії, розроблені для їх уникнення у майбутньому? ЗАГАЛЬНЕ ЗНАЧЕННЯ ПОКАЗНИКА	D	●

7. РЕКОМЕНДАЦІЇ ТА СФЕРИ ПРІОРИТЕТНИХ ДІЙ

Комплексна та цілісна структура (середовище) для державних інвестицій має бути розроблена на період щонайменше 10 років з використанням чіткого юридичного визначення предмету. Потрібно проаналізувати майбутні джерела фінансування для реалізації цього плану, незалежно від того, чи будуть вони державними, донорськими чи джерелами приватного сектора. Для того, щоб створити цей план, реалізація останнього законодавчого визначення має бути суворою та ретельною. Вимагається подальша чіткість щодо того, які концесії будуть розглядатися як частина системи УДІ, а які – ні. Також слід забезпечити подальшу консолідацію правового регулювання для УДІ та ДПП, щоб забезпечити зрозумілість та усунути потенційну неоднозначність та можливі зловживання. Якщо план полягає у досягненні ефективного використання ресурсів, робота із розбудови інституційного потенціалу через чіткий аналіз проблем має бути розпочата негайно.

Необхідно розробити нову систему ідентифікації «добрих» проектів та уникнення «поганих». Цю розробку можна розпочати із запровадження простого механізму попередньої оцінки, що може бути здійснена протягом короткого періоду часу. Необхідно розробити методичні рекомендації (інструкції) з оцінки проектів за допомогою покрокових пояснень для підтримки нового законодавства, а їх публікація може виступати в якості стимулу щодо вжиття серйозних зусиль для нарощування інституційної спроможності державних органів⁹⁸ України. Ця нова система повинна зробити ДПП елементом системи – засобом реалізації певних проектів, а не окремою системою. До специфічних елементів середовища ДПП має бути віднесено такі, як методичні рекомендації (інструкції) по визначенню найкращого співвідношення ціни та якості або порівняння реалізації через державний інвестиційний проект, та стандартних позицій щодо ведення переговорів, які, у свою чергу, приведуть до кращого розуміння фіскальних ризиків за контрактами ДПП та способу, в який такі контракти зазначаються у звітах про виконання державного бюджету (національних рахунках).

Інституційні ролі та повноваження потребують подальшого уточнення таким чином, щоб існував чіткий поділ між тими, хто просуває ДПП, та тими, хто оцінює пропозиції ДПП. Щодо Міністерства фінансів, експертиза з питань ДПП повинна більше зосереджуватися на ключових ролях незалежного оцінювача, критичною є його здатність розуміти та управляти **фіскальними ризиками**, пов'язаними з контрактами ДПП. Предмет управління фіскальними ризиками в контрактах ДПП є спеціальною сферою підвищення інституційного потенціалу, яка має розглядатися до здійснення будь-якої важливої діяльності щодо ДПП. Масштаб та обсяг підвищення інституційного потенціалу в сфері УДІ та ДПП не повинен недооцінюватися. Це вимагатиме конкретних та значних зусиль протягом тривалого періоду часу, які мають розпочатися якомога швидше.

Найважливіше те, що необхідне підвищення інституційного потенціалу та, відповідно, самі реформи, будуть неефективними до забезпечення більшої стабільності серед службовців, залучених до УДІ та ДПП в ключових центральних міністерствах. Команда експертів має бути вбудована у систему та розвивати свої експертні навички, що потребує часу. Постійні зміни посад та ключових ролей основних осіб служать підривом всієї системи.

Обов'язково має бути впроваджена базова оцінка по завершенню проекту. Буде дуже складно належно оцінити найкраще співвідношення ціни та якості за проектами ДПП до того часу, поки не буде впроваджено завершальний огляд усіх проектів. Щоб приступити до цього, необхідно лише зафіксувати остаточні витрати порівняно з очікуваними витратами, та витрачений час порівняно з очікуваним часом. Систематизація причин щодо всіх випадків розпочне процес розбудови інституційної пам'яті.

Напрями пріоритетних дій (рекомендації), що наведені нижче, деталізують зазначені вище коментарі. Вони розміщені не в порядку важливості чи порядку пріоритетності. Замість цього, вони послідовно викладені згідно із порядком, в якому вони з'являються у переліку індикаторів Оцінки ДПП – УДІ, зазначеному в другій колонці.

98 Органів державної влади та місцевого самоврядування

Дія:	ДПП в УДІ:	Предметна сфера, яка вимагає негайної уваги	Рекомендовані дії
1	1	<p>Узгодженість ініціювання та початкової розробки проекту</p> <p>i) Не існує стратегічного національного плану розвитку, який на центральному рівні визначає перелік послідовно оцінених пріоритетних проектів. Відсутність централізованого національного плану розвитку капітальних витрат – це основна проблема, яка потребує негайного розгляду. Поточні проекти до цього часу можуть потрапити до різних переліків “портфелів проектів” залежно від способу їх реалізації з незначною оцінкою або взагалі за її відсутністю. Таким чином виникає велика диспропорція між портфелем проектів та їх виконанням. В Україні існує негайна необхідність у розбудові узгодженої цілісної системи планування та управління державними інвестиціями.</p> <p>ii) Існує слабка чіткість у інституційному розумінні основ управління державними інвестиціями, переваг добре функціонуючої системи та витрат/ризиків, притаманних діючій системі.</p> <p>iii) Часті зміни у стратегії та напрямках державної політики перешкоджають впровадженню установам планувати їхні проекти та програми з будь-яким рівнем впевненості.</p> <p>iv) Практично не існує оцінки потреби державного втручання з чітким аналізом проблеми. Також відсутня постановка задач на основі чітких результатів/результативності та оцінки економічного вибору.</p>	<p>a) Національний інфраструктурний план має бути розроблений у співпраці з профільними міністерствами та іншими державними та місцевими органами влади. Він повинен передбачати оцінений та запланований портфель проектів на перспективу 10-ти або більше років та визначати можливі джерела їх фінансування.</p> <p>b) Необхідно терміново розширити та зробити систематичними програму ознайомлення та освіти з питань реформи УДІ для узгодження системи, що існує в Україні, з міжнародними стандартами. Вона має охоплювати усі державні установи, які регулярно пропонують проекти. Програма повинна продемонструвати переваги доброї системи УДІ та реформи, які необхідно провести. Це має розглядатися як важливий елемент для просування реформ.</p> <p>c) Необхідна базова освітня програма з визначення потенційного впливу держави через проекти. Ця програма має бути зосереджена на причинно-наслідковому аналізі, аналізі проблем та оцінці методу реалізації проектів на високому рівні. Цього можна досягти у той же час, коли визначається освітня програма, зазначена в пункті b).</p>
2	2	<p>Перевірка проектів відповідно до політичних пріоритетів</p> <p>Не існує національного документу державної політики або методичних рекомендацій (інструкцій) щодо визначення доцільності інфраструктурних проектів, у тому числі ДПП. Хоча Закон про ДПП й описує, як оцінити та реалізувати проект ДПП, він не оцінює раціональності вибору ДПП як методу реалізації проекту. За відсутності таких документів дуже складно відсіювати неналежні проекти. Проте цей процес потрібно розпочати негайно, щоб поточний великий обсяг проектних пропозицій не засорив систему на центральному рівні, та щоб лише цільові проекти з реальними перспективами їх фінансування та реалізації відбиралися у системі.</p>	<p>Усі проектні пропозиції повинні проходити попередню оцінку до того, як вони будуть розглянуті для подальшого розподілу ресурсів, у тому числі внутрішніх ресурсів, необхідних для їх подальшого проектування та підготовки. Така попередня оцінка здійснюється на основі загального стандарту, який застосовується до усіх проектів, незалежно від потенційного способу їх реалізації.</p> <p>Будь-які пропозиції, які є потенційними варіантами для ДПП або робіт на основі реалізації концесії, підлягають подальшій оцінці на відповідність конкретній формі реалізації.</p>
3	3	<p>Ефективність відповідної нормативно-правової бази</p> <p>Закон про ДПП сприяє реалізації ДПП. Основна проблема полягає не в Законі про ДПП, а у недостатньому його застосуванні та розумінні того, як він взаємодіє з іншими спеціальними галузевими законами. Закон про ДПП передбачає, що проект, ініційований згідно із цим законом, має дотримуватися визначених у ньому процедур, спеціальних секторальних законів, Конституції, Бюджетного кодексу тощо.</p> <p>Ці закони є суперечливими і жоден з них не має пріоритету під час виникнення конфлікту. Проект може пропонувати профільне міністерство, муніципалітет, державне підприємство або інший державний орган; орган, що пропонує проект, вирішує як його класифікувати і, таким чином, за яким законом він буде реалізований. Основний шлях відбору – це швидкість та легке проходження через систему. Оскільки Закон про ДПП вважається найскладнішим, його важко застосовувати. Наприклад, проект порту може мати форму договору концесії, оренди або ДПП. Класифікація проекту та застосовного права повністю довільна та визначає рівень аналізу ефективності, доцільності, підготовки, попередньої оцінки, аналізу ризиків, процедури закупівель, умов договору та реалізації.</p> <p>Неможливо застосувати дуже складне правове регулювання без належних методичних рекомендацій (інструкцій) для державного та приватного сектора.</p> <p>Необхідно звернути серйозну увагу на гармонізацію законодавства, пов'язаного з УДІ, у єдине правове регулювання. Це дозволить уникнути поточних викривлень та внесе чіткість для державних установ, а також для приватних партнерів. Це забезпечить основу для ефективної реалізації інших необхідних реформ, зокрема, визначення проекту, його попередньої оцінки, аналізу ефективності, незалежного розгляду, а також моніторингу та оцінювання.</p>	<p>Відсутність цілісності (комплексності) правового регулювання є найбільшою перешкодою для важливих реформ в системі ДПП/УДІ в Україні. Без єдиного законодавчого стрижня усі інші реформи можуть виявитися марними або неможливими для здійснення.</p> <p>Уряд України має розглянути законодавчу реформу усіх правових інструментів – загальних та галузевих, пов'язаних з плануванням, оцінкою та затвердженням державних інвестиційних проектів, незважаючи на те, чи фінансуються вони державними установами або місцевими органами влади, чи від їхнього імені приватними установами у формі концесії та державно-приватного партнерства.</p> <p>Через певний час результати такої реформи можуть бути трансформовані у якість, результативність та ефективність таких проектів. Міжнародні інвестори також побачать серйозну спробу покращити якість та прозорість правового регулювання, що підвищить рівень їх впевненості та ймовірність інвестування в інфраструктуру України.</p> <p>Такі дії вимагають політичної підтримки на найвищому рівні.</p>

4	4	<p>Ефективність відповідного інституційного середовища</p> <p>Контроль за УДІ має бути централізованим, а система повністю реформована та розвинута. Необхідно провести суттєві реформи, щоб рівень норм УДІ в Україні відповідав міжнародним стандартам. Наявний штат Мінекономрозвитку має на меті виконання цієї ролі, але зараз це обмежується правовим регулюванням, зазначеним в пункті 3 вище.</p> <p>З того часу, коли Мінекономрозвитку був призначений Урядом як центр компетенції для ДПП, він відіграє потенційно конфліктну роль, будучи основним органом для ДПП та оцінюючи і схвалюючи ДПП.</p> <p>Міністерство фінансів остаточно затверджує бюджетну підтримку для об'єктів державної та комунальної власності (у випадку державної підтримки), але експертиза проектів ДПП в межах його логічно однакових ролей щодо аналізу фінансових ризиків та оцінки найкращого співвідношення ціни й якості є слабкою та фрагментованою. Наприклад, проекти будівництва та експлуатації автодоріг розглядаються підрозділом з питань будівництва доріг Міністерства фінансів, навіть якщо це ДПП. У Міністерстві фінансів потрібно створити центральний підрозділ з питань ДПП, щоб у ньому були зосереджені досвід та знання і один підрозділ мав стратегічне бачення своєї відповідальності щодо ДПП в рамках загальної системи.</p> <p>Відділ фінансових аспектів приватизації та майнових відносин у рамках Міністерства фінансів відповідає за політику ДПП та розвиток законодавства, проте, він не є тим органом у Міністерстві фінансів, який насправді оцінює проекти. Необхідно сконцентрувати діяльність галузевих підрозділів та центрального підрозділу з питань ДПП в Мінфіні у одному підрозділі з питань ДПП, який оцінює та затверджує проекти та рекомендує політику чи законодавчі зміни.</p>	<p>Це є визнаним, що інституційні реформи можуть бути успішними тільки, якщо правове регулювання і розвиток інституційної спроможності в центральних установах (Мінекономрозвитку, Міністерстві фінансів) створюють можливість, щоб ці установи були спроможні реалізувати ці реформи.</p> <p>Більша стабільність позицій, які займають чиновники в центральних установах, гарантуватиме, що підвищення інституційного потенціалу не буде розгублено через надмірний відтік кадрів. Це є дуже важливим чинником для розвитку інституційної пам'яті у сфері УДІ в країні.</p>
5	6	<p>Правила оцінки, методичні рекомендації (інструкції) та практика</p> <p>Проектні пропозиції, перед тим, як вони оцінені, уже розглядаються в рамках певного методу їх реалізації, визначеного законодавством. Це суперечить кращій міжнародній практиці. Система УДІ в Україні не має об'єктивного засобу аналізу ефективності проектів до того, як вони класифіковані. Проект класифікується за ініціативою автора проекту, а вже потім здійснюється процес його оцінки та розгляду згідно із законодавством, яке регулює обрану форму реалізації проекту. Важливим є те, щоб загальна система оцінки застосовувалася до усіх інвестиційних проектів, незважаючи на їхнє походження. Найкращий спосіб реалізації проекту повинен бути оцінений як частина процесу аналізу його ефективності.</p> <p>Не існує ані узгоджених детальних методичних рекомендацій (інструкцій) щодо аналізу ефективності, ані способів підтримки тих, хто ініціює проекти, у визначенні, проектуванні та підготовці проекту гарної якості незалежно від форми його реалізації.</p>	<p>Методичні рекомендації (інструкції) з питань аналізу ефективності проектів можуть здаватися даремними за відсутності узгодженої нормативно-правової бази, але ніколи не рано розпочати з простих правил, які ґрунтуються на кращій практиці, зокрема, в сфері проектування та підготовки проектів. Принцип «роби прості речі кращими» повинен внести своєчасні та корисні покращення в систему.</p> <p>Ці методичні рекомендації (інструкції) повинні бути розроблені та запроваджені негайно та застосовуватися до усіх інвестиційних проектів, незважаючи на те, чи є вони ТРП, концесіями, ДПП чи іншими формами державних інвестиційних проектів.</p>
6	7	<p>Порівняння реалізації через державний інвестиційний проект або оцінка ефективного використання коштів (найкращого співвідношення ціни-якості)</p> <p>Незважаючи на те, що порівняння реалізації через державний інвестиційний проект є відносно добре зрозумілим концептуально, необхідно розробити краще розуміння цілей та методологію його застосування. Їх використання повинно бути стандартизоване та введене в загальну систему оцінки для усіх інвестиційних проектів, згаданих у пункті 6.</p>	<p>Стандартні методичні рекомендації (інструкції) та процедури щодо цілі та принципів порівняння реалізації через державний інвестиційний проект (або оцінки ефективного використання коштів) необхідно розробити та впровадити якомога швидше.</p>
7	9	<p>Незалежний розгляд аналізу ефективності: якість та практика</p> <p>Хоча Мінекономрозвитку й здійснює розгляд певної класифікації державних проектів, вона залежить від класифікації, наданої проекту його ініціатором. Проте, необхідно переглянути й саму класифікацію. Не існує обов'язку щодо проведення незалежного аналізу під час оцінки концесійних проектів. Сьогодні дуже легко уникнути розгляду проектних пропозицій Мінекономрозвитку шляхом класифікації проекту як проекту концесії, а не ДПП.</p>	<p>Міністерство фінансів повинно розвинути свою здатність критично аналізувати проекти ДПП в якості "охоронця воріт" перед їх внесенням в реєстр для фінансування. (Мінекономрозвитку не може виконувати цю роль, маючи поміж іншими повноваження сприяти розширенню ДПП).</p> <p>Уряд повинен також забезпечити сильну підтримку Мінекономрозвитку та Мінфіну, щоб відхилити пропозиції, які визнаються хибними або непотрібними. Кількість проектів, зареєстрованих для отримання потенційної фінансової підтримки, має утримуватися на стабільному та реалістичному рівні.</p>

8	10	<p>Фіскальні ризики</p> <p>Контракти концесії є позабалансовими зобов'язаннями для цілей бухгалтерського обліку. Здається, що це ґрунтується на класифікації контракту, а не на аналізі його змісту та фінансових зобов'язань, що ним передбачені.</p> <p>Ця ситуація ускладнюється тим фактом, що відсутній центральний реєстр проектів і, таким чином, не існує способу визначення ризику держави.</p> <p>Незрозуміло, чи проекти ДПП за Законом про ДПП розглядаються як балансові чи позабалансові зобов'язання, але оскільки в майбутньому очікується зростання кількості проектів ДПП, Міністерству фінансів необхідно негайно розглянути слабкі сторони свого потенціалу у цій сфері</p>	<p>Міністерству фінансів необхідно розвинути власний потенціал в сфері визначення, обчислення та реєстрації фіскальних ризиків за державними інвестиційними проектами, зокрема, концесіями та ДПП. Це може бути здійснено, якщо буде досягнута стабільність кадрів</p>
9	11	<p>Прозорість та звітність</p> <p>Контракти концесії є позабалансовими зобов'язаннями для потреб звітності, але ситуація стосовно проектів ДПП вирішена не повністю.</p> <p>Немає достатньої прозорості у тому, яким чином підписуються договори ДПП/концесії. Міністерство фінансів та Верховна Рада не отримують інформації щодо майбутніх зобов'язань із здійснення платежів за договорами ДПП/концесії. Ця інформація не є частиною процесу планування бюджету, а громадяни не мають жодного доступу до інформації про проекти.</p>	<p>Міністерство фінансів має встановити чіткі правила стосовно того, як активи проектів ДПП повинні обліковуватись у національних рахунках.</p>
10	12	<p>Контракт ДПП: якість та комплексність контрактів на основі стандартних попередньо погоджених позицій</p> <p>Не існує спільних позицій ведення переговорів щодо основних договірних питань. Це не лише залишає установи державного сектора без належної інформації, а й змушує потенційних приватних інвесторів задуматися про рівень довіри до системи. Це може проявлятися як відсутність інтересу до інвестування в можливості ДПП в країні.</p>	<p>Необхідно розробити нові методичні рекомендації (інструкції) з підготовки та закупівлі проекту, який був вибраний для реалізації через ДПП. Вони мають включати стандартні позиції держави на переговорах щодо ряду основних договірних питань. Ці позиції мають бути розроблені згідно з очікуваннями міжнародних інвесторів та позикодавців, якщо уряд серйозно зацікавлений у залученні такого фінансування для своїх проектів.</p>
11	21	<p>Остаточна оцінка проекту</p> <p>Немає поточної форми остаточної оцінки проектів в Україні.</p>	<p>Буде дуже складно належно оцінити найкраще співвідношення ціни та якості проектів ДПП поки не буде проводитися базовий огляд по завершенню усіх проектів. Як мінімум це повинно мати на меті визначення остаточних проектних витрат та терміну виконання у порівнянні з початковими розрахунками та причин відмінностей. Це має розглядатися як пріоритет, якщо система спрямована на визначення інституційного механізму навчання, який потенційно може призводити до кращого дизайну та підготовки майбутніх проектів.</p>

ДОДАТОК 1. ПОРТФЕЛЬ ПОТОЧНИХ ТА МАЙБУТНІХ КОНЦЕСІЙНИХ ПРОЕКТІВ В УКРАЇНІ

Таблиця 1. Поточний портфель проектів концесій державного майна⁹⁹

№	Назва проекту	Партнери: державні/приватні	Коментарі
1	Автомобільна дорога «Львів–Броди»	Укравтодор/VNK	Договір концесії від 26.12.2002 року на 49 років. Скасований
2	Автомобільна дорога Львів–Краковець»	Укравтодор/Трансмагістраль	Договір концесії від 23.12.1999 року на 49 років. Скасований
3	Шахта «Свердловськантрацит»	Міністерство енергетики та вугільної промисловості / ДТЕК	Договір концесії від 30.12.2011 року на 49 років. У зоні конфлікту (з 13.04.2014)
4	Шахта «Ровенькиантрацит»	Міністерство енергетики та вугільної промисловості / ДТЕК	Договір концесії від 30.12.2011 року на 49 років. У зоні конфлікту (з 13.04.2014)
5	Підприємство тепло та енергопостачання «ЕЩАР»	Міністерство енергетики та вугільної промисловості / ТОВ «Нафтогазова компанія»	Договір концесії від 20.04.2012 року на 49 років.
6	Незавершений об'єкт Новоозовської вітроелектростанції	Донецька державна адміністрація / ?	Договір концесії від 14.01.2004 року на 50 років.
7	Незавершений об'єкт Сиваської вітроелектростанції	Херсонська державна адміністрація / ?	Договір концесії від 26.07.2009 року на 49 років.
8	Палац 19 століття в селі Тартаків, Сокальський район Львівської області	Львівська державна адміністрація / Фізична особа-підприємець	Договір концесії від 30.12.2009 року на 49 років. Скасований у 2013 році
9	Палац 17 століття в селі Старе Село, Пустомитівський район Львівської області	Львівська державна адміністрація / ?	Договір концесії від 20.11.2010 року на 49 років.
НА СТАДІЇ ПІДГОТОВКИ			
8	Комерційний морський порт «Южний»	Міністерство інфраструктури	Підготовка тендерної документації для концесії
9	Будівництво нової автомобільної дороги Львів–Краковець – 84,4 км	Укравтодор	Договір концесії на це майно між Укравтодором та Консорціумом «Трансмагістраль» був підписаний 14.11.2000 року. Скасований у 2013 чи 2014 році.

Таблиця 2. Портфель інших потенційних концесійних проектів державного майна

(Постанова Кабінету міністрів України № 2293 від 11 грудня 1999 року)

Сектор	Загальна кількість об'єктів	Рік включення / Кількість об'єктів	Коментарі
Автомобільні дороги	13	2000 рік – 6 2001 рік – 1 2003 рік – 2 2004 рік – 1 2009 рік – 3	Один проект закінчений у квітні 2015 року
Вітрогенерація	2	2000 рік – 1 2006 рік – 1	На стадії реалізації
Палаці (туризм)	3	2007 рік	На стадії реалізації
Вугільні шахти	2	2011 рік	На стадії реалізації, але тимчасово припинено через непередбачувані обставини
Теплопостачання	1	2011 рік	На стадії реалізації
Аеропорт	1	2012 рік	Не розпочато
Морські порти	19	2012 рік	Не розпочато

Таблиця 3. Портфель концесійних проектів об'єктів паливно-енергетичного комплексу

(Постанова Кабінету Міністрів України № 71 від 11 січня 2012 року)

Регіон (область)	Кількість об'єктів концесії	Коментарі
Волинська	4	
Донецька	48	На території конфлікту
Луганська	23	На території конфлікту
Львівська	7	
ВСЬОГО	82	71 – у зоні конфлікту

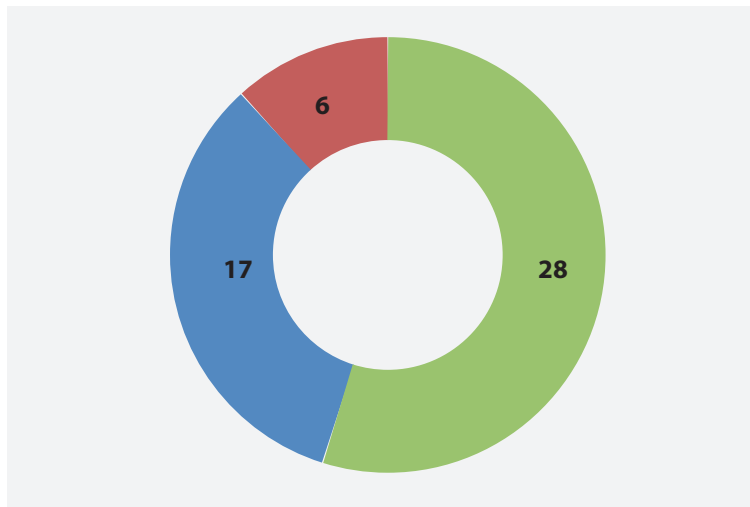
⁹⁹ Офіційний сайт ФДМ http://www.spfu.gov.ua/_layouts/SPFUSiteDefinition/ConcessionsRegister.aspx

ДОДАТОК 2. ІНВЕСТИЦІЙНІ ПРОЕКТИ ТА ПРОЕКТНІ ПРОПОЗИЦІЇ, ВНЕСЕНІ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ (2012–2014)

Серед 51 інвестиційного проекту та проектної пропозиції за цей період Мінекономрозвитку затвердило 50 проектів, а один відхилило. Розподіл проектів за сферами включає: 7 проектів у машинобудуванні, 35 (69%) – у тепlopостачанні, 3 – у харчовій промисловості, 6 – в інших галузях. 27 з усіх проектів тепlopостачання пропонують покращити систему опалення (переважно за рахунок встановлення бойлерів) для будівель бюджетної сфери (23 – для шкіл та дитячих садочків та 4 – для лікарень). Бенефіціарами усіх цих проектів є комунальні підприємства. Більшість запитів на підтримку цих проектів були підготовлених місцевими відділами освіти або охорони здоров'я. Усі вони є маленькими проектами (від 50 до 400 тисяч доларів).

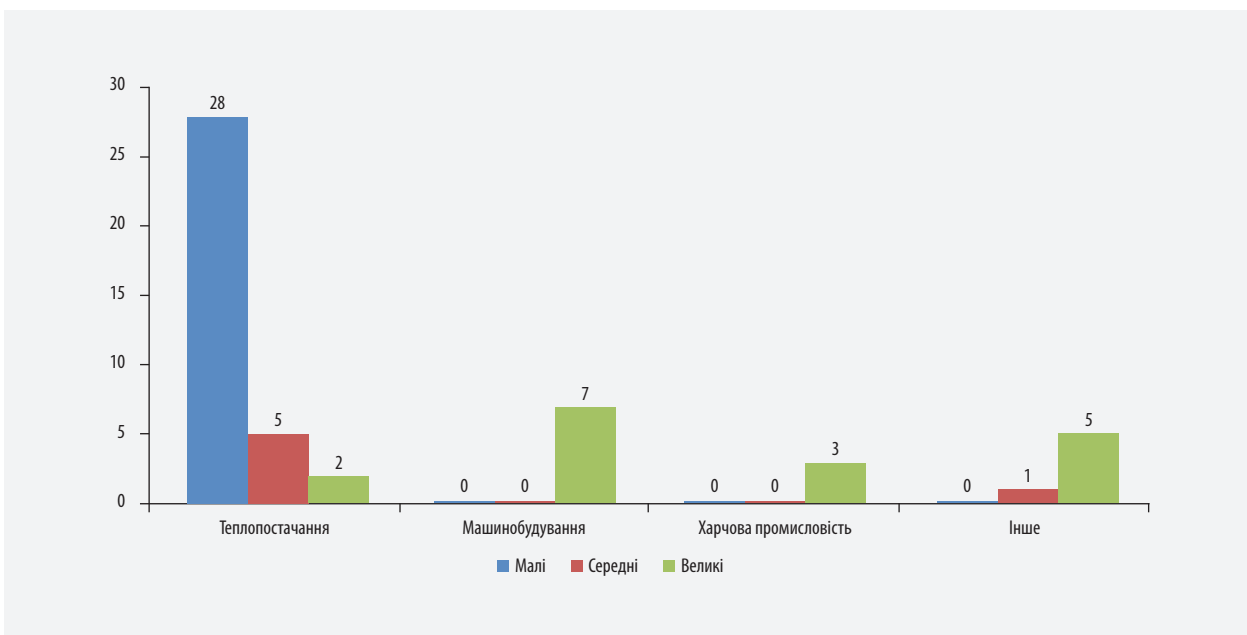
Серед включених до реєстру інвестиційних проектів та проектних пропозицій:

- 17 великих проектів (від 20 до 4,297 мільйонів доларів США);
- 6 середніх проектів (від 1 до 12 мільйонів доларів США);
- 28 маленьких проектів (до 1 мільйона доларів США).



Усі ці проекти розглядаються Мінекономрозвитку за тією ж самою процедурою.

Інвестиційні проекти та проектні пропозиції за секторами



11 проектів та проектних пропозицій (близько 22 відсотків) були ініційовані компаніями приватного сектору¹⁰⁰.

Існує три різні механізми державної підтримки, яка потрібна ініціаторам проекту:

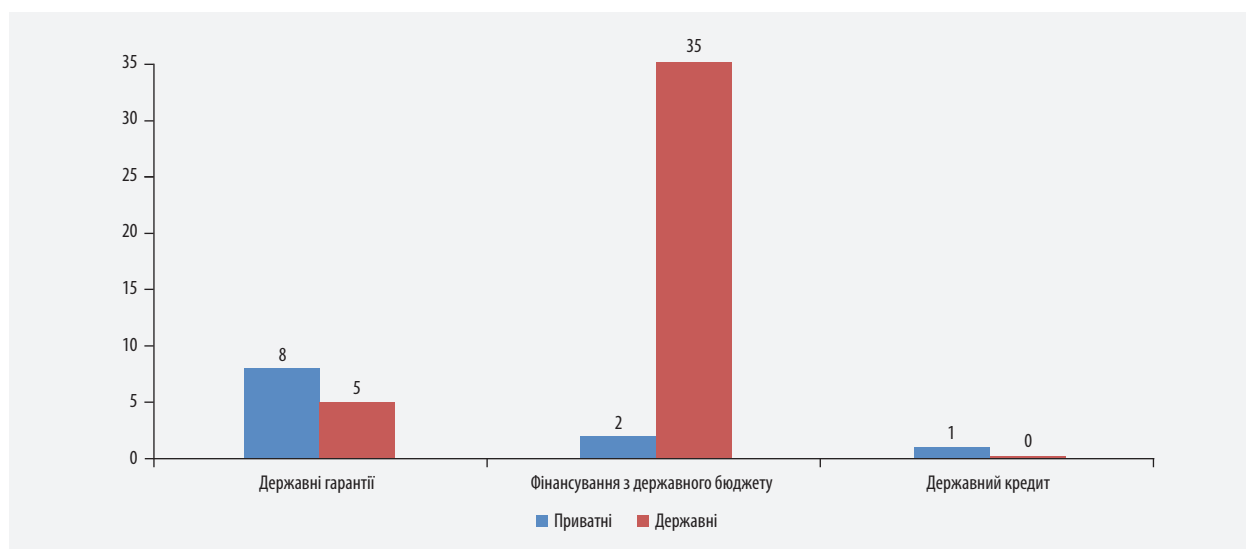
- державні гарантії щодо позик, які планується залучити ініціаторами проекту (13);
- пряме фінансування з державного бюджету (37);
- державні позики (1 запит від компанії приватного сектору – був відхилений Мінекономрозвитку).

Понад 60 відсотків пропозицій, які потребують державні гарантії, були ініційовані компаніями приватного сектору. Їхні пропозиції передбачають, що:

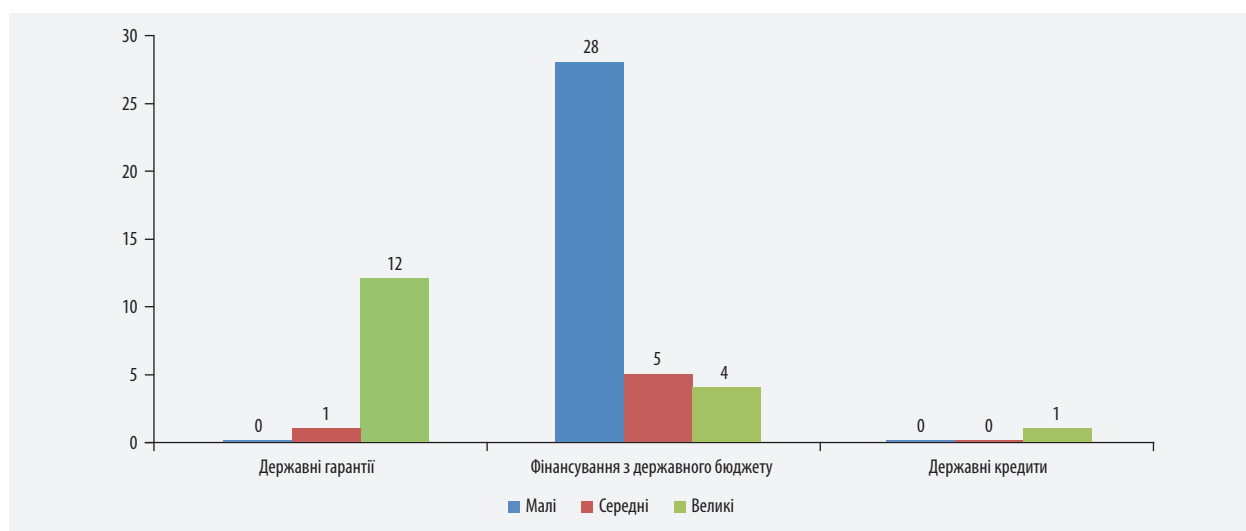
- приватні компанії самостійно отримують комерційну позику (можливо, навіть у власному банку);
- Уряд забезпечує приватні компанії державними гарантіями без задоволення цими компаніями будь-яких суспільних інтересів.

Відсоткові ставки для позик, які планувалося взяти за проектними пропозиціями, підготовленими державним та приватним сектором, що були переглянуті командою Світового банку, включали: 2%, 9,5%, 10%, 12%, 13% і 18%.

Інвестиційні проекти та проектні пропозиції відповідно до способу державної підтримки та форми власності ініціатора



Інвестиційні проекти та проектні пропозиції відповідно до способу державної підтримки та розміру проекту

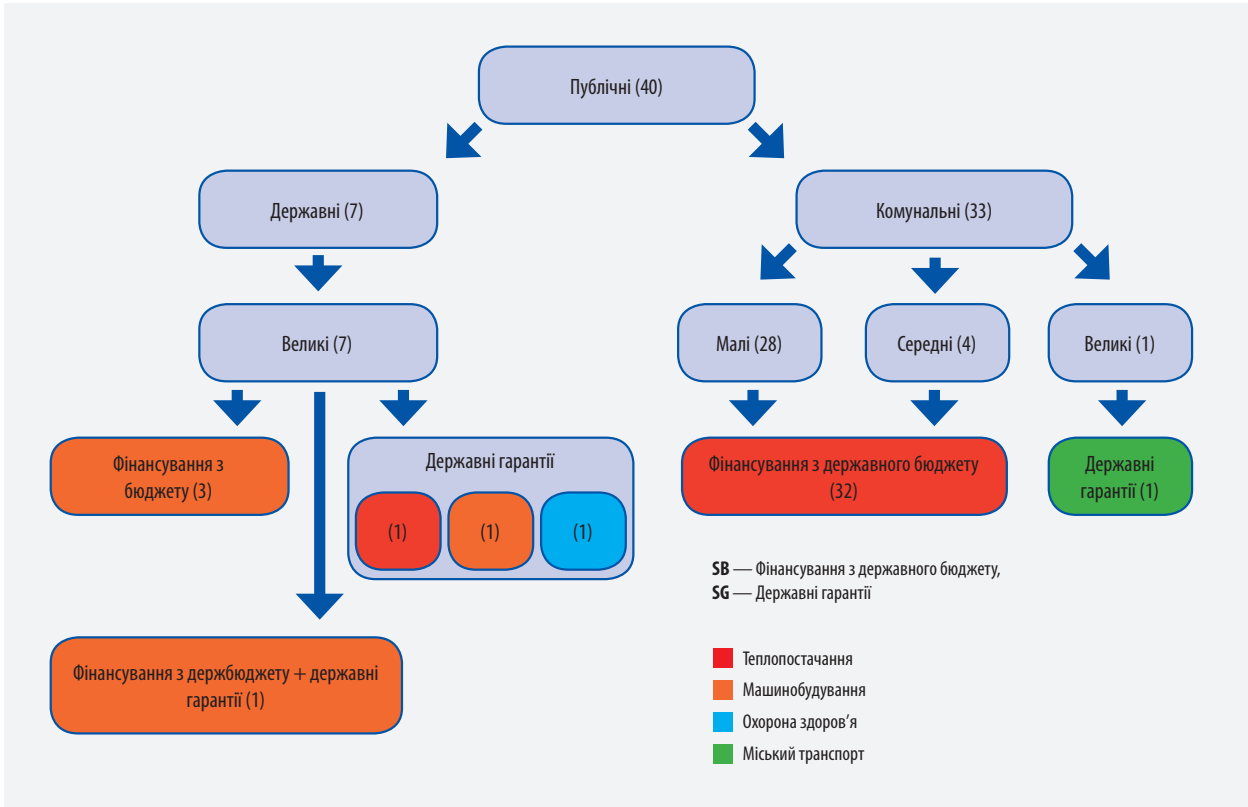


¹⁰⁰ Зазначені приватні компанії – це ТОВ або акціонерні товариства (деякі з них за участі приватних та державних установ)

Розподіл проектних пропозицій за установою, яка їх ініціює (державною або приватною)

Ініціатори усіх 11 інвестиційних проектів та проектних пропозицій (близько 22 відсотків) є компаніями приватного сектору. Ініціатори інших 40 інвестиційних проектів та проектних пропозицій є державними або комунальними підприємствами (публічні).

Публічні підприємства як ініціатори



Приватні компанії як ініціатори

Розмір проекту	Вартість (мільйонів доларів США)	Тип державної підтримки	Сектор
Великий	45,6	Фінансування з державного бюджету – 100%	Вирощування грибів
Великий	851	Державні гарантії – 74%	Теплопостачання (модернізація теплової електростанції «Слов'янська»)
Середній	1,95	Фінансування з державного бюджету – 24%	Будівництво мережі магазинів
Великий	11,3	Державні гарантії – 77,5%	Встановлення системи освітлення
Великий	84	Державні гарантії – 66%	Будівництво школи та дитячого садочка
Великий	1,318	Державні гарантії – 85%	Модернізація переробки нафти
Великий	143,5	Державні гарантії – 75%	Обробка продуктів тваринного та рослинного походження
Великий	45,3	Державні гарантії – 100%	Розведення риби
Великий	1,310	Державні гарантії – 96,3% Фінансування з державного бюджету – 3,7%	Модернізація системи обробки відходів
Великий	391	Державні гарантії – 63%	Розробка та виробництво електромобілів та станцій зарядки
Великий	211	Державний кредит – 51,5%	Розробка та виробництво гелікоптерів ¹⁰¹

	Суто комерційні проекти
	Можуть розглядатися як інфраструктурні проекти

¹⁰¹ Цей проект був відхилений Мінекономрозвитку

ДОДАТОК 3. КОРОТКИЙ ОГЛЯД АНАЛІЗУ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЕКТІВ (АНАЛІЗ ЕКОНОМІЧНОЇ ДОЦІЛЬНОСТІ), ЩО БУЛИ РОЗГЛЯНУТІ ПРОТЯГОМ ОЦІНКИ

Традиційні державні інвестиційні проекти та проекти, яким потрібна державна підтримка

Сфера	Проект 1 (Здоров'я)	Проект 2 (Теплопостачання)	Проект 3 (Теплопостачання)	Проект 4 (Транспорт)	Проект 5 (Теплопостачання)	Проект 6 (Електропо- стачання)
Власність	Державна	Комунальна	Комунальна	Комунальна	Комунальна	Приватна
Вартість, тисяч доларів США	49 362,00	115,45	119,1	25 487,5	859,13	850 000,00
Тип державної підтримки	Державні гарантії для позики під 2% річних	Фінансування з державного бюджету	Фінансування з державного бюджету	Державні гарантії для позики під 12% річних	Фінансування з державного бюджету	Державні гарантії 80% інвестицій для позики під 18 річних
Аналіз потреб	Достатній	Обмежений	Обмежений	Достатній	Обмежений	Достатній
Фінансовий аналіз	Достатній	Обмежений	Достатній	Достатній	Обмежений	Достатній
Економічний аналіз	Недостатній	-	-	-	-	Недостатній
Відсоткова ставка, %	6,5	19,5	19,5		12	У межах від 10,3 до 30
Дисконтований період окупності	6,44	9,7	5,4	8,38	3,7	7,3

Проекти ДПП

Показники	Проект 1 (Обробка відходів та виробництво електроенергії)	Проект 2 (Культура)	Проект 3 (Водопостачання та водовідведення)
Власність	Комунальна	Комунальна	Комунальна
Запропонована форма ДПП	Договір про спільну діяльність	Договір про спільну діяльність	Договір про спільну діяльність
Суб'єкт підготовки	Проект РЗДР Агентства США з міжнародного розвитку	Проект РЗДР Агентства США з міжнародного розвитку	Місцевий приватний партнер разом з місцевою адміністрацією
Аналіз потреб	Достатній	Достатній	Недостатній
Фінансовий аналіз	Достатній	Достатній	Недостатній
Економічний аналіз	Обмежений	Недостатній	-
Аналіз раціонального використання коштів	Недостатній	Недостатній	-
Аналіз ризиків	Недостатній	Недостатній	-
Оцінка ризиків	Не проводилася	Не проводилася	Не проводилася
Розподіл ризиків	Недостатній	Недостатній	Недостатній
Відсоткова ставка, %	10	10	

