



Світовий банк



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Швейцарська Конфедерація

75681

УКРАЇНА

ОЦІНКА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ



УКРАЇНА

**ОЦІНКА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ
ІНВЕСТИЦІЯМИ
2012**

© 2013 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.

За фінансової підтримки Швейцарської Конфедерації

Програма співробітництва Швейцарської Конфедерації в Україні

У 1997 році Швейцарська Конфедерація та Україна підписали двосторонню угоду про технічну співпрацю, у рамках якої в Києві для координації програм співпраці було відкрито Швейцарське бюро співробітництва. Підтримка України з боку Швейцарії зосереджена у сферах фінансової та економічної стійкості, сталого управління енергоресурсами, місцевого самоврядування та репродуктивного здоров'я. Щорічний бюджет програми співробітництва Швейцарії з Україною сягає 14 млн. швейцарських франків.

Більш детальна інформація – на веб-сайті: <http://www.swiss-cooperation.admin.ch/ukraine/>,
www.seco-cooperation.admin.ch.

Валюта та еквівалентні одиниці

(обмінний курс, чинний станом на 13 грудня 2012 року)

Грошова одиниця = Українська гривня (UAH)

UAH 7.99 = US\$1

US\$ 0.13 = UAH1

Урядовий фінансовий рік

1 січня – 31 грудня

Абревіатури і скорочення

СВВ	Співвідношення витрат і вигод
ООЗК	Огляд оцінки закупівель в країні
ОГС	Організація громадянського суспільства
ЕВНП	Економічна внутрішня норма прибутковості
МФУ	Міжнародна фінансова установа
СДФ	Статистика державних фінансів
МСБОДС	Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку у державному секторі
МЕРТ	Міністерство економічного розвитку і торгівлі
СФРП	Середньострокова фінансова рамкова програма
НУО	Неурядова організація
ЕТО	Експлуатація та технічне обслуговування
ДВФЗ	Державні витрати та фінансова звітність
ОДВ	Огляд державних витрат
УДФ	Управління державними фінансами
ПД	Показник досягнень
УДІ	Управління державними інвестиціями
ДІП	Державний інвестиційний проект
ЗД УДІ	Звіт про досягнення УДІ
ДПП	Державно-приватне партнерство
КФД	Квазіфінансова діяльність
ВОФК	Вищий орган фінансового контролю
ДФІУ	Державна фінансова інспекція України
ДІП	Державна інвестиційна програма
СНУ	Субнаціональний уряд
ДП	Державне підприємство
СЦЯ	Співвідношення ціни та якості

Віце-президент: Філіпп Ле Уору

Директор по країні: Чімяо Фан

Директор сектору: Івонн М. Ціката

Керівник сектору: Вільям Л. Доротінські

Керівник робочої групи: Олексій Балабушко

Зміст

Огляд комплексу показників.....	5
Коротка оцінка	6
1. Вступ.....	9
Контекст країни.....	9
Передумови та цілі оцінювання	10
Обсяг, межі та методологія дослідження	10
2. Огляд державних інвестицій та управління державними інвестиціями.....	12
Склад та тенденції державного інвестування.....	12
Інституційна структура	13
Політична економія реформ УДІ.....	16
Витрати, пов'язані з корупцією	18
3. Оцінювання УДІ	19
Надійність та прозорість бюджету як основа міцної системи управління державними інвестиціями.....	19
Керівництво і попередній відбір.....	20
Формальна оцінка вартості проекту	21
Незалежний аналіз оцінки вартості.....	22
Відбір проектів та бюджетування.....	23
Реалізація проекту	24
Коригування змін в обставинах проекту.....	26
Експлуатація об'єктів	26
Оцінка результатів проекту	27
Звіт про показники УДІ	28
4. План стратегії реформування	42
У короткостроковій перспективі.....	43
У середньостроковій перспективі.....	44
Розвиток спроможності/вдосконалення системи.....	45
Додаток А. Оцінювання УДІ	47
Додаток Б. Короткий огляд сукупності показників досягнень УДІ з посиланнями на ДВФЗ та 8 обов'язкових властивостей УДІ	51

Перелік таблиць

Таблиця 1. Капітальні витрати за джерелом фінансування, 2009-2011 рр., у млн. грн.....	12
Таблиця 2. Інституційний розподіл діяльності з УДІ в Україні – Центральний уряд.....	16
Таблиця 3. Вартість будівництва по відношенню до сприйняття корупції	18

Перелік схем

Схема 1. Планові та фактичні капітальні витрати у відсотках від ВВП, 2009-2011 рр.....	12
Схема 2. Фактичні капітальні інвестиції та трансфerti як частка від ВВП, 2009-2011 рр.....	13
Схема 3. Показники рівня виконання капітальних видатків державного бюджету за 2009-2011 рр.....	13
Схема 4. Діаграма, що показує практики підготовки та відбору в Україні	14

Огляд комплексу показників

Код	Сфера/показник	Оцінка
УДІ 1	Фактичні капітальні витрати бюджету в порівнянні з плановими	D
УДІ 2	Склад фактичних капітальних видатків порівняно з початковим бюджетом	D
УДІ 3	Сукупні фактичні доходи порівняно з початковим бюджетом	A
УДІ 4	Обсяг та моніторинг заборгованостей за капітальними видатками	A
УДІ 5	Класифікація бюджету	C+
УДІ 6	Повнота інформації, включеної у бюджетну документацію	C
УДІ 7	Обсяг капітальних видатків, не включених до звітності	C+
УДІ 8	Міжбюджетні фінансові відносини, пов'язані з УДІ	C+
УДІ 9	Управління фінансовими ризиками від капітальних вкладень за межами центрального уряду	C+
УДІ 10	Громадський доступ до ключової інформації про капітальні витрати	A
УДІ 11	Управління інвестиціями, розробка проекту та попередній відбір	D+
УДІ 12	Формальне вартісне оцінювання проектів	D+
УДІ 13	Незалежний аналіз вартісного оцінювання	D
УДІ 14	Упорядкованість і участь у щорічному бюджетному процесі	B
УДІ 15	Багаторічна перспектива у податково-бюджетній політиці та управлінні	D+
УДІ 16	Відбір та бюджетування проектів	D+
УДІ 17	Реалізація проекту	C+
УДІ 18	Передбачуваність наявності коштів для прийняття зобов'язань по витратах	B
УДІ 19	Співвідношення ціни та якості в закупівлях	B
УДІ 20	Ефективність внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту капітальних витрат проекту	C+
УДІ 21	Коригування проектів	D+
УДІ 22	Експлуатація об'єктів	C+
УДІ 23	Основна оцінка та аналіз завершеного проекту	D+
УДІ 24	Якість і своєчасність бюджетних звітів протягом року	A
УДІ 25	Якість і своєчасність річних фінансових звітів	B+
УДІ 26	Обсяг, характер зовнішнього аудиту та подальша діяльність за його підсумками	D+
УДІ 27	Законодавчий контроль капітальних видатків у щорічному законі про бюджет	B
УДІ 28	Законодавчий контроль звітів зовнішнього аудиту з капітальних видатків	D+

Бал загальної оцінки: C

Коротка оцінка

Україна має розвинуту інфраструктуру, успадковану з радянських часів, однак більша її частина за останні десятиліття занепала та потребує реконструкції або заміни, щоб її функціонування могло продовжуватися на належному рівні. Створення фіскального простору для поживлення інвестування є однією з найважливіших задач, із якими стикається країна, але обмежений фіскальний простір, разом з використанням інвестицій як стимулу для зростання, вимагає більшої ефективності в практиці державного управління інвестиціями.

Хоча багато країн регіону, які стикаються з аналогічними умовами, намагалися реформувати систему управління державними інвестиціями (УДІ), реформи УДІ були більш складним завданням, ніж інші сфери управління державними фінансами, оскільки обов'язки щодо відбору та моніторингу проектів часто розпорошені по всій системі державного управління, і у багатьох випадках процес планування державних інвестицій є за своєю природою політичним. Деякі з цих інституційних недоліків, які впливають на державне управління в цілому, впливають також на те, чого і як швидко можна досягнути в УДІ, наприклад, можливості людських ресурсів та політичні обмеження економіки сприяють подальшій слабкості в оцінці та відборі проектів, незважаючи на масштабні програми навчання.

Ця оцінка спрямована на всебічний аналіз циклу УДІ в Україні, його порівняння з кращим досвідом, а також визначення ключових факторів, що стримують ефективне функціонування системи УДІ в Україні.

Існує цілий ряд принципових питань, що потребують вирішення, якщо Україна хоче досягти прогресу у своїх амбіціях щодо реформування управління державними інвестиціями. Найбільш значущими з них є:

- (1)** Більшість проектів уникають перевірки через недоліки у класифікації (недостатність визначення державного інвестиційного проекту).
- (2)** Відсутність ефективних процедур економічної оцінки та перегляду оцінки через обмежені можливості НР та відсутність єдиних технічних стандартів.
- (3)** Система УДІ начебто не перешкоджає вступу нових проектів до бюджету, проте дозволяє міністерствам затримувати діючі проекти та додавати нові.
- (4)** Відсутність стратегічного управління щодо розстановки пріоритетів ускладнює відбір проектів.

В основі проблеми лежить відсутність визначення того, що становить собою державний інвестиційний проект, та розуміння фундаментальних причин, через які уряди беруть участь у них. Разом з тим, існують численні визначення заходів, пов'язаних з інвестиціями, таких як капітальні витрати, інвестиційні проекти, національні проекти, державні інвестиційні програми і будівельні проекти.

Серед цих важливих питань, здається, присутнє визнання того, що для задоволення величезних потреб інфраструктури країни необхідні реформи. Процес реформ досі повільно просувається та за своєю природою є фрагментарним. Прояви сильної політичної волі до прийняття сильних реформ у цій галузі політики залишаються слабкими, незважаючи на обнадійливі заяви з боку уряду. Для того, щоб рухатися вперед, реформу слід починати з єдиної чіткої стратегічної основи бачення злагодженої системи УДІ, а також переліку реформ, які уряд має намір реалізувати.

Існує невизначена відмінність між так званими будівельними проектами та інвестиційними проектами, що фінансуються із залученням коштів державного бюджету (державні інвестиційні проекти) (ДІП). Відмінність, що, здається, регулярно використовується для зручності й доцільності. Причина в тому, що ДІП повинні проходити економічну оцінку, а будівельні проекти – ні, тому урядовці та політики зацікавлені, щоб їх проект не класифікувався як ДІП. Дана ситуація призводить до потужного вбудованого антистимулу оцінки проектів, створюючи ситуацію, в якій понад 90% проектів уникають будь-яких форм економічного обґрунтування та оцінки, оскільки вони не вважаються державними інвестиційними проектами. Якби це було дійсно так, то логічне запитання може бути таким: «Якщо це не інвестиційний проект, то чому іде будівництво?»

Однією з основних підвалин ефективної системи УДІ є чітке юридичне визначення того, що слід вважати державним інвестиційним проектом, а що ні. Таке визначення відсутнє, що дозволяє робити довільні та суб'єктивні судження, а це призводить до ситуації, коли відбір проектів та виділення коштів на їх реалізацію можуть проводитися без урахування соціальних і економічних вигод для країни та фінансових витрат на це.

Елементами системи, які справляють враження добре функціонуючих, є елементи, пов'язані з інженерно-технічними оцінками, але це передбачає, що деякі проекти є необхідними як такі та задумані у найбільш економічно ефективній формі в першу чергу. Посилання на конкретні національні політичні документи та інфраструктурні плани часто визначаються, але зв'язок між оцінкою цілей і варіантів (окрім технічних варіантів) майже завжди повністю відсутній. Проекти майже завжди розроблені на основі ідей, що базуються на вхідних даних, а не на вихідних/результативних показниках, пов'язаних з цілями і потребами інвестицій.

Оскільки попит на економічну оцінку з причин, викладених вище, був досить низьким, запас потужностей для підготовки проектів та проведення оцінки є мінімальним. Якщо буде створене нове визначення інвестиційного проекту, воно повинне давати чітке уявлення про необхідні рівні оцінки та ретельно визначати критерії, які відповідають наявним можливостям щодо проведення підготовки проекту (у суб'єктів-спонсорів) та оцінки проектів (у МЕРТ), щоб уникнути перевантаження системи. Насправді, варіантом може бути підвищення існуючого порогу в короткостроковій перспективі з метою зниження кількості, але поліпшення якості. Нинішній поріг для оцінки становить 100 млн. грн. (\$ 12,5 млн.), як визначено в українському законодавстві.

Додаткові інвестиції слід буде враховувати при підготовку проектів – явна аналогія того, що якщо ви прагнете побудувати гарний будинок, ви повинні інвестувати в хороший, якісний фундамент. Покращення якості оцінки та відбору проектів швидше за все дозволить найбільше підвищити ефективність та якість інвестиційних проектів. Краща підготовка проекту забезпечить кращі результати його реалізації.

Незважаючи на те, що останнім часом у загальній системі закупівель спостерігалось покращення, залишаються деякі сумніви стосовно її загальної надійності. Непокоїть також те, що загальні витрати на будівництво в Україні становлять на 23% більше, ніж у Німеччині, та на 22% більше, за середній показник по ЄС для еквівалентних категорій будівель, причому одержання будь-якої додаткової вартості за цю додаткову плату не відчувається. Різниця між Україною і сусідньою Польщею на 20% більша.

Слід зазначити, що така висока розбіжність є лише порівняльним показником вхідних значень. Розробка проектів, які керуються результатом/продуктивністю, повинна забезпечити більшу рентабельність.

На даний час це може служити, принаймні, приводом звернути увагу на неефективність існуючої системи та ціну затримки реформ, спрямованих на розробку узгодженої системи управління державними інвестиціями в Україні.

Функціональна система УДІ піде на користь Україні на національному рівні завдяки здійсненню більш цільових інвестицій, які можуть бути безпосередньо пов'язані з вигодою для населення. Правильне інвестиційне планування у середньостроковій перспективі також стане можливим, дозволивши посадовим особам у галузі бюджету отримати стратегічне бачення того, що нація може реально собі дозволити. При цьому, якщо процес буде досить прозорим, приватні компанії, які, можливо, побажають скористатися такими державними інвестиціями в інфраструктуру, можуть відповідним чином розробляти свої власні плани комерційного розвитку.

1. Вступ

Контекст країни

1.1. У період із 2000 по 2008 роки Україна демонструвала середні темпи зростання у регіоні швидкого розвитку, із зростанням ВВП у середньому на 7 відсотків. Зростання допомогло суттєво скоротити масштаби бідності в країні. Індекс бідності та уразливості населення неухильно знижувався з 46,9 відсотка у 2002 р. до 12,3 відсотка в 2007 р. (за показник межі бідності взято 5 дол. США за паритетом купівельної спроможності). Зростання за ці роки відбувалося передусім за рахунок зовнішніх і тимчасових факторів, але не структурних змін в економіці.

1.2. Коли світова фінансова криза вдарила по українській економіці, остання скоротилася на 15 відсотків у 2009 р., отримавши ключові макроекономічні та структурні проблеми. Вони включали: (i) швидко зростаючий зовнішній борг приватного сектору; (ii) вразливість банківського сектору, пов'язану зі швидким зростанням кредитування, яке підтримувалося переважно за рахунок зовнішнього фінансування, і слабкі механізми контролю регулювання і нагляду; (iii) мінливі умови торгівлі і відсутність диверсифікації зовнішнього попиту (в основному пов'язана з галузями сталі та важкої промисловості з боку експорту й газовою галуззю з боку імпорту); (iv) експансіоністську податково-бюджетну політику в контексті проблемних структур витрат і доходів; (v) слабку конкуренцію і здатність до диверсифікації та створення товарів з більш високою доданою вартістю, та (vi) загальну обтяжливість регулятивного середовища й великий розмір державного сектору економіки, що перешкоджає розвитку приватного сектору.

1.3. Унаслідок недостатнього структурного перетворення й наслідків економічної кризи, Україна зараз зіткнулася з істотними податково-бюджетними тисками, які загрожують економічній стабільності та зростанню. Вони включають велику та зростаючу потребу інвестицій в інфраструктуру, зростання державного та гарантованого державою боргу та високе середнє податкове навантаження, й високі граничні ставки податків на прямі податки в поєднанні з обтяжливою системою адміністрування державних доходів.

1.4. Вирішення цих питань в Україні в останні роки ускладнювала політична нестабільність і часті зміни в уряді. Між 2005 і 2010 рр. було чотири різних уряди. Та навіть у рамках одного уряду міністри і високопоставлені посадові особи часто змінювалися. Після останніх президентських виборів ситуація стабілізувалася таким чином, що Україна мала один уряд упродовж одного року.

1.5. Уряд України завжди визнавав необхідність створення сучасної системи управління державними фінансами та приділяв особливу увагу кільком аспектам реформи УДФ. Було досягнуто істотного прогресу, в тому числі створено систему казначейства, скасовано пряме фінансування уряду центральним банком, прийнято новий Бюджетний кодекс та систему класифікації бюджету, створено службу внутрішнього аудиту та поліпшено доступність фінансової інформації, та прийнято новий Податковий кодекс. Законодавство про закупівлі, яке у період між 2005 і 2009 рр. було одним із найбільш корупційних, з червня 2010 р. нарешті почало функціонувати в цілому відповідно до міжнародних стандартів, хоча деякі питання залишаються, що розглядається далі у даній оцінці.

Передумови та цілі оцінювання

1.6. Згідно з оцінками ДВФЗ у 2007 і 2011 рр. і кількома оглядами державних фінансів («Public Finance Review»), капітальне бюджетування було визначене одним із найслабших аспектів системи УДФ. Україна має величезні інвестиційні потреби – згідно з оцінкою «Public Finance Review» державні інвестиції, необхідні для забезпечення сталого економічного зростання, становлять понад 100 мільярдів доларів протягом найближчих 10 років.

1.7. Водночас, система капітального бюджетування в Україні має ряд недоліків, наслідком яких є високі затрати на реалізацію державних інвестицій. У зв'язку з цим було зроблено запит щодо отримання Голландського трастового фонду (the Dutch TF) з метою зосередження на поліпшенні відбору та оцінки проектів, а також на практиках управління державними активами. У межах Голландського ТФ було включено надання технічної допомоги з підбору і оцінки проектів, управління державними активами і створення бази ДПП в Україні. Крім того, за рахунок коштів ТФ фінансувалися заходи зі зміцнення потенціалу, такі як семінар з планування капітальних вкладень для високопоставлених посадових осіб і 4-тижневий навчальний курс із аналізу витрат і вигод.

1.8. За підтримки Світового банку та інших донорів Україна ініціювала деякі покращення в галузі капітального бюджетування, а саме: (i) створення багаторічних бюджетів для інвестицій, що фінансуються за рахунок бюджету; (ii) Закон «Про інвестиційну діяльність» встановив необхідність проведення процедури оцінки для державних інвестиційних проектів; (iii) навесні 2011 р. урядом були схвалені постанови, що встановлюють процедури для підготовки і оцінки ДПП. Водночас, реалізація цих заходів вимагає подальшої роботи з підготовки підзаконних актів, інституційних змін та зміцнення потенціалу в державних установах, які займаються інвестиціями.

1.9. Враховуючи високі інвестиційні потреби та обмежені фінансові ресурси, реформа капітального бюджетування виділена як один з ключових напрямків Президентської програми економічних реформ на 2010-2015 рр., УДІ займає важливе місце у програмах політиків.

1.10. Оцінювання покликане служити як у якості вихідної точки для продовження й майбутньої оцінки та моніторингу системи капітального бюджетування в Україні, так і основою для продовження політичного діалогу та розвитку.

Обсяг, межі та методологія дослідження

1.11. До групи експертів, які проводили оцінку, входять Олексій Балабушко (ECSP4), Мартін Дарсі (консультант) та Ірина Щербина (консультант). Оцінка була проведена у період із липня по листопад 2012 року.

1.12. У рамках оцінки було проведено дослідження етапів процесу, які проходить типовий державний інвестиційний проект в Україні. Методика заснована на джерелах Rajaram et al. (2010), Jacobs (2008) та методології ДВФЗ УІД, розробленій відділом Світового банку з питань управління державним сектором (PRMPS). Оцінювання проводилося на основі наявної аналітики, в тому числі Оглядів державних фінансів («Public Finance Review») I, II, оцінювання Державних витрат, фінансової звітності та інших звітів, підготовлених Банком. Оцінювання розпочиналося з докладного виявлення шляху, який проходить типовий інвестиційний проект в Україні. Потім досліджувалися детальні процеси у відповідності з показниками ДВФЗ УДІ. І, нарешті, було розглянуто ряд системних або комплексних питань, що впливають на ефективність усього процесу, скорочення бідності та мережі економічного управління державного сектору.

1.13. Оцінювання проводилося також у якості пілотного для інструменту детального аналізу ДВФЗ УДІ, розробленого PRMPS, та перейняло його методологію. Деякі незначні зміни були проведені з урахуванням особливостей України, а деякі – через пропозиції щодо вдосконалення методології.

1.14. Оцінювання більшою мірою зосереджене на конкретних частинах УДІ, таких як загальний бюджет, бюджетна звітність. Контроль зовнішніх компонентів системи, які недавно були оцінені в повторному Звіті з ефективності управління державними фінансами за 2011 рік (Світовий банк, 2011). Деякі показники не оцінюються окремо, але посилання на звіт надається.

1.15. Вихідним роком для оцінювання є 2011 р., хоча факти стосовно поточних практик, що застосовувалися, також збиралися під час огляду всередині 2012 р. У рідкісних винятках, де помітні відмінності між ними, були зроблені відповідні позначення. З наявними ресурсами не було можливості оцінити практику в СНУ або в органах місцевої влади, тому оцінювання охоплює лише деякі з центральних організацій, які регулярно розробляли капітальні проекти та управляли ними. Експертна група значною мірою залежала від готовності цих організацій співпрацювати, приділяти свій час та ділитися своїм досвідом. Не завжди було легко знайти слухних і бажаючих кандидатів для участі. Для відображення цієї ситуації у вихідній методології було необхідно провести ряд змін.

1.16. Заходи включали:

- (a) Початковий семінар для високопоставлених посадових осіб з метою повторної активізації реформ і діалогу з питань політики управління державними інвестиціями з МЕ, МФ, Адміністрацією Президента, Державною фінансовою інспекцією. Семінар був використаний для запуску оцінювання і проведення на вищому рівні дискусії про найбільш важливі перешкоди на шляху ефективного УДІ та досягнення консенсусу щодо того, що необхідно зробити.
- (b) Проведення аналізу процесів капітального бюджетування, а також споріднених процесів, котрі впливають на реалізацію державних інвестиційних проектів у всій країні, а також у конкретних установах. Ця робота включала аналіз процесу, який повинен пройти інвестиційний проект під час свого життєвого циклу, від ідентифікації до завершення, та зіставлення цього процесу із кращим досвідом і, таким чином, встановлення вихідного рівня оцінювання для України.

1.17. Оцінювання УДІ почалося з двотижневої місії в травні 2012 року. Остаточна підготовка до Євро-2012, та сама ця подія, за якою відбулося звичайне літнє уповільнення, перешкодило будь-якій подальшій роботі з оцінювання до кінця серпня, коли друга місія завершила оцінювання. На етапі планування було погоджено провести детальну оцінку одного сектору виробничої інфраструктури та одного сектору соціальної інфраструктури. Однак, у ході імплементації та нездатності знайти детальний конкретний приклад було вирішено замінити детальний ситуативний аналіз більш широким діапазоном дискусій з кількома іншими урядовими організаціями, пов'язаними з предметом УДІ.

1.18. Оцінювання базувалося на статистичних даних Державної служби статистики, Державного казначейства України, Міністерства фінансів і Міністерства економічного розвитку і торгівлі, а також ряді інтерв'ю з представниками приватного сектору та державних установ (Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Міністерства фінансів, Міністерства надзвичайних ситуацій, Міністерства регіонального розвитку та житлово-комунального господарства, Державної казначейської служби, Державної служби статистики, Державної податкової служби, державного підприємства «Укренерго»). Оцінюванню також посприяла співпраця з Координаційним центром економічних реформ при Президенті України.

2. Огляд державних інвестицій та управління державними інвестиціями

Склад та тенденції державного інвестування

2.1. Державне інвестування в Україні здійснюється або центральним урядом чи органом місцевого самоврядування, або державними підприємствами. Центральний уряд інвестує кошти через державний бюджет, органи місцевого самоврядування фінансують свої інвестиції з місцевих бюджетів, а також деякі централізовані програми з державного бюджету. Державні підприємства несуть відповідальність за значну частку державних інвестицій в Україні. Багато ДП фінансують основну інфраструктуру, тобто залізниці, морські порти і т.д. Структура державних інвестицій за джерелами фінансування зображена в таблиці 1 нижче. Спостерігається непропорційне зростання капітальних державних витрат протягом цього часу, що в основному пов'язане з чемпіонатом Євро-2012.

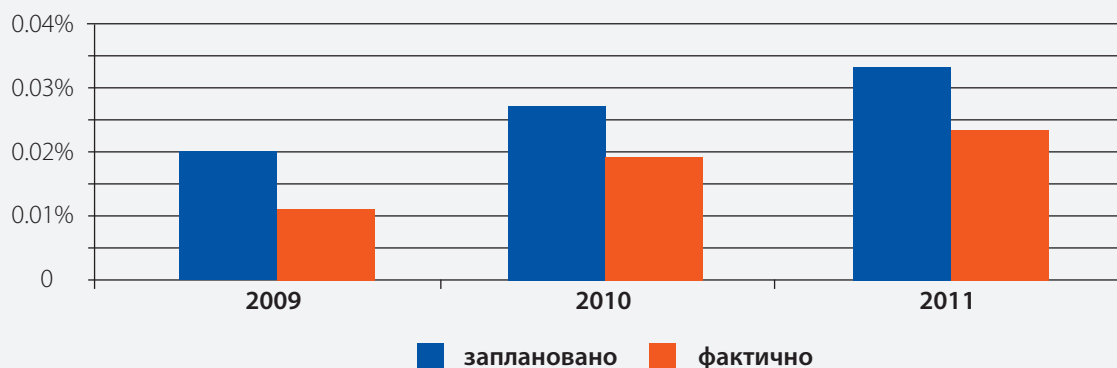
Таблиця 1. Капітальні витрати за джерелом фінансування, 2009-2011 рр., у млн. грн.

Рік	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Інвестиції ДП
2009	10,365.6	11,428.6	6,681.7
2010	21,057.1	13,256.8	7,038.3
2011	31,281.4	17,396.9	6,802.3

Джерело: Державна служба статистики, Державна казначейська служба.

2.2. Оскільки державний бюджет є основним джерелом державних інвестицій, та дана оцінка в основному зосереджена на практиках центрального уряду щодо УДІ, ми б хотіли більш детально розглянути склад та тенденції державних інвестицій з державного бюджету. Після суттєвого скорочення капітальних витрат внаслідок кризи за останні роки вони почали зростати. Водночас рівень виконання залишається низьким.

Схема 1. Планові та фактичні капітальні витрати у відсотках від ВВП, 2009-2011 рр.

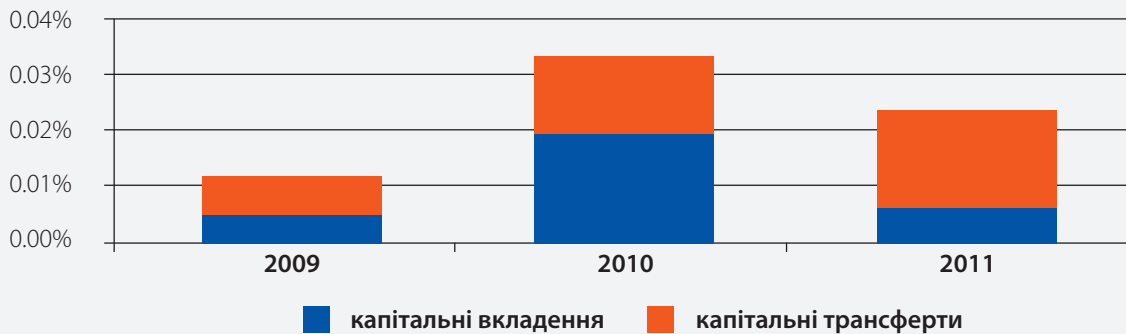


Джерело: Державна казначейська служба.

2.3. Капітальні витрати в Україні складаються з капітальних інвестицій та капітальних трансфертів. Важливо розрізняти ці дві категорії, оскільки капітальна інвестиція означає створення активів, тоді як трансферти включають значну частку субсидій підприємствам

і спеціальні трансфери бюджетним організаціям (наприклад, Міністерству палива та енергетики, Міністерству сільського господарства), з метою субсидювання певних секторів. Трансфери складають значну частку капітальних витрат, що наводить на думку про те, що малі бюджетні можливості для поліпшення базової інфраструктури використовуються для субсидій. Розподіл капітальних витрат державного бюджету за цими двома категоріями представлено нижче.

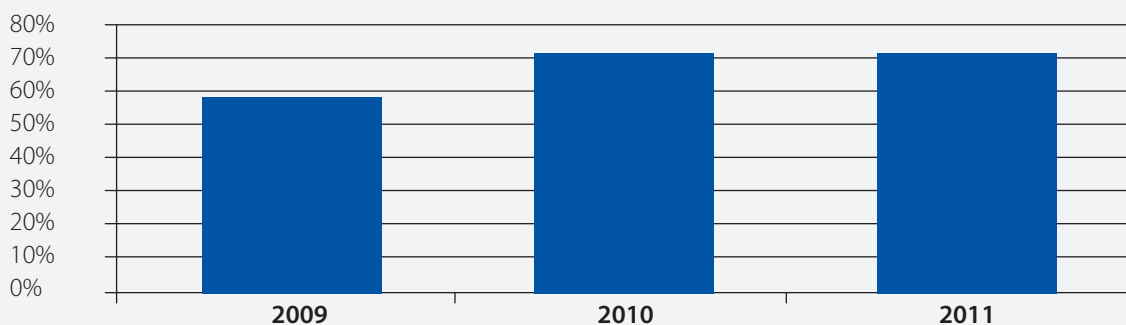
Схема 2. Фактичні капітальні інвестиції та трансфери як частка від ВВП, 2009-2011 рр.



Джерело: Державна казначейська служба.

2.4. Показники виконання бюджету капітальних видатків останнім часом покращуються, але вони все ще низькі. Після кризи 2008 р. показники виконання капітальних видатків опустилися нижче 60%, і хоча у 2010-2011 рр. спостерігалось покращення, та все ж показники залишаються низькими, що вказує на недосконалість процесу планування та слабку реалізацію.

Схема 3. Показники рівня виконання капітальних видатків державного бюджету за 2009-2011 рр.



Джерело: Державна казначейська служба, розрахунки співробітників Банку.

Інституційна структура

2.5. Інституційна відповідальність за пропозицію та реалізацію проектів лежить на бюджетних установах, що фінансуються з державного бюджету, з повною автономією державних підприємств та з місцевих бюджетів. Бюджетні організації спочатку готують проекти на основі необхідних елементів витрат (швидше, ніж на основі кінцевого результату). У випадку проектів будівництва елементи витрат оцінюються з використанням добре відомих вартості норм і базових даних. За даними Державного статистичного управління, ці дані регулярно оновлюються і

широко використовуються державними установами при підготовці кошторисів на будівництво. Коли проводиться таке техніко-економічне обґрунтування, розглядається передусім швидше технічна обґрунтованість, аніж економічна.

2.6. У випадку установ та організацій, підзвітних міністерствам, проектні пропозиції спочатку надсилаються у відповідне міністерство для основної перевірки. І знову перевірка передусім передбачає дотримання правильних адміністративних процедур, оскільки в міністерствах немає можливостей для оцінки. Звідси випливають ключові розбіжності в інституціональній маршрутизації, як показано на діаграмі нижче.



2.7. Організації, що вносять пропозиції, мають законний вибір щодо того, як класифікувати свої пропозиції по проектах. Якщо вони бажають класифікувати свої проекти, як державні інвестиційні програми, то вони повинні надіслати проектну пропозицію для економічної оцінки до МЕРТ. МЕРТ відповідає не лише за проведення оцінки, але й за перевірку, й контроль, що може означати конфлікт інтересів. Якщо організації, що вносять пропозиції, обирають, щоб їх проект класифікувався як будівельний проект, вони можуть звернутися безпосередньо до Міністерства фінансів для проведення прямих переговорів щодо фінансування.

2.8. Якщо проект проходить через МЕРТ як ДІП, то інвестиційний підрозділ МЕРТ проводить перевірку дотримання адміністративних процедур та базовий контроль будь-яких підготовчих робіт. Хоча й існує можливість, що проект буде відхилено і повернуто організації, що подавала пропозицію, проте наразі відхилення через причину, не пов'язану з процедурною помилкою, видається малоімовірним. Зрозуміло, що розробники проектів часто тиснуть на МЕРТ з метою швидкого затвердження проектів, незалежно від ступеня складності.

2.9. Одразу після перевірки та схвалення МЕРТ проекти включаються до реєстру проектів, який усе ще перебуває у початковій стадії і не є повністю розробленим. Усі інші

проекти, які у іншому випадку могли б бути визначені як ДІП, не включаються до жодної бази даних проектів. Таким чином, немає жодної можливості отримати повне уявлення про масштаби та сферу дії державної інвестиційної діяльності в Україні навіть на рівні центрального уряду. У набагато меншій мірі – при розгляді діяльності органів влади місцевого рівня і державних підприємств.

2.10. Усі проекти, як перевірені та схвалені МЕРТ, так і всі інші, в остаточному підсумку, надходять до Міністерства фінансів, де вони конкурують у зв'язку із недостатнім обсягом фінансових ресурсів по відношенню до потреби. Сила політичного тиску видається основним методом вибору. Поряд з іншими видатками усі програми та проекти, включені до бюджету проекту, є об'єктом пильної уваги уряду на предмет можливості внесення змін і доповнень. На останньому етапі також можливе включення політично мотивованих проектів.

2.11. Щойно проект бюджету схвалюється урядом, він передається до парламенту, який, залежно від подальшого обговорення, затверджує його. Потім бюджетні асигнування виділяються відповідними бюджетними організаціями, які стають відповідальними за реалізацію затверджених проектів.

2.12. Зміни до проектів, зазвичай, ініціює установа, котра його реалізує, однак правила внесення змін до бюджету досить жорсткі, й перерозподіл коштів між бюджетними програмами вимагає згоди Міністерства фінансів і Верховної Ради.

2.13. Експлуатація та технічне обслуговування об'єкта здійснюється його власником. У деяких секторах мережа об'єктів добре структурована й організована (наприклад, дороги, де національна дорожня мережа перебуває у віданні Державного агентства автомобільних доріг України (Укравтодору), а місцеві дороги – у сфері відповідальності органів місцевого самоврядування), тоді як в інших секторах мережа є громіздкою (наприклад, у сфері охорони здоров'я лікарні належать органам місцевого самоврядування, Міністерству охорони здоров'я, Національній медичній академії та установам і міністерствам з інших секторів).

2.14. У базовому для оцінювання 2011 році не функціонувала система внутрішнього аудиту. Це було виправлено з 1 січня 2012 р., однак поки що надто рано говорити про те, наскільки ефективною буде її робота. Державна фінансова інспекція¹ здійснює нагляд з питань фінансової та більш загальної відповідності процедурним та адміністративним нормам, а Антимонопольний комітет – з питань державних закупівель. Рахункова палата України є вищим органом фінансового контролю. Останнім часом вона намагалася розпочати оцінку ефективності державних інвестиційних проектів, проте її масштаб та сфера дії є дуже обмеженими. Таким чином, повномасштабної оцінки за результатами здійснення не проводиться.

¹ Раніше відома як КРУ.

Таблиця 2. Інституційний розподіл діяльності з УДІ в Україні – Центральний уряд

Установа	Роль/основні завдання	Коментарі
Галузеві міністерства (16), Органи центрального уряду (53)	<ul style="list-style-type: none"> Формулювання та підготовка проектів, які безпосередньо впливають на їхні функції та реалізація тих, що отримують фінансування Отримання й управління запитами щодо отримання фінансування від установ та інших суб'єктів, що перебувають під їх контролем Планування та реалізація проектів, у рамках яких здійснюються централізовані видатки, включаючи управління фінансами, укладання договорів 	Окрім ДП та СНУ
Міністерство економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ)	<ul style="list-style-type: none"> Розробка політики щодо УДІ Підготовка та перегляд економічної оцінки державних інвестиційних програм Розробка та технічна підтримка проектної бази даних для ДІР Функція регулювання закупівель 	Деякі (але обмежені в потужності) можливості щодо оцінки проектів
Міністерство фінансів	<ul style="list-style-type: none"> Прямі переговори з багатьма державними установами щодо фінансування проектів з державного бюджету Відбір проектів Бюджетні асигнування 	
Рахункова палата	<ul style="list-style-type: none"> Вищий орган фінансового контролю, відповідальний перед парламентом 	Спроби провести деякий фінансовий контроль на основі обмеженої продуктивності
Антимонопольний комітет	<ul style="list-style-type: none"> Отримувати та розглядати скарги по процедурах державних закупівель 	
Державна фінансова інспекція	<ul style="list-style-type: none"> Перевіряти дотримання правил, процедур управління/фінансових та адміністративних норм 	Підзвітна Міністерству фінансів

Політична економія реформ УДІ

2.15. Потребу суттєвої реформи норм та практик УДІ в Україні все ще важко визначити. Зокрема, Президент і уряд в публічних виступах підтримали важливість інфраструктурних проектів, але подальші дії щодо проведення реформи видаються малоімовірними. Ряд повільних, проте обнадійливих, часткових реформ були здійснені протягом останніх двох-трьох років, і Банк брав безпосередню участь у цих початкових зусиллях.

2.16. Незважаючи на це, практики та процедури, які, зазвичай, включають в себе ефективну систему УДІ, часто здійснюються у відриві одна від одної, що означає відсутність єдиної та цілісної системи в Україні.

2.17. Урядовці, які працюють над певним фрагментом системи УДІ, рідко обізнані із ситуацією в цілому. Таким чином, глибоке розуміння того, що становить собою державний інвестиційний проект (ДІП), і яка його роль в економіці в цілому, здається відсутнім. Фінансові та економічні вигоди від функціонування системи УДІ, а також витрати й ризики, пов'язані з нинішньою системою, не розуміє більшість залучених до неї людей.

2.18. Існування різних класифікацій сутності ДІП посилює плутанину. Було виявлено, що будуються дві різні лікарні, одна з яких вважається державною інвестиційною програмою, а інша – будівельним проектом. Перша буде підлягати процедурі оцінювання, остання – ні.

2.19. Ці довільні класифікації лежать в основі процедури подачі проектів безпосередньо до Міністерства фінансів у формі прямої заяви про фінансування в наступному бюджетному циклі. Заради доцільності чи заради зручності, успішним заявам про фінансування часто виділяється окрема бюджетна лінія без будь-якого обґрунтування або економічної оцінки. Це вказує на політизовані процедури відбору. Як і в багатьох інших країнах, політики наполягають на реалізації нових проектів, які могли б принести їм політичне визнання. Це часто відбувається за рахунок коштів, призначених для завершення інших проектів у стадії реалізації. Крім того, бюджетні запити часто робляться у формі бізнес-переговорів, де чиновники знають, що якщо вони запитують фактичну суму, необхідну для реалізації проекту, вони отримають лише частину. Це може призвести до необґрунтовано завищених бюджетних запитів, які, як очікується, мають бути понижені шляхом переговорів до реальних цифр.

2.20. Органом уряду з найбільш значущою централізованою відповідальністю за УДІ є Міністерство економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ), і саме воно було основною рушійною силою в реалізації програми реформ для УДІ. Воно успішно довело, що деякі проекти (ДІП) повинні бути предметом оцінки і, отже, перегляду. В очах деяких ініціаторів проектів це спричиняє небажане та непотрібне адміністративне навантаження. Вони б краще проводили прямі переговори щодо розподілу бюджету з Міністерством фінансів, щоб виграти фінансування для своїх проектів. На щастя, для них, але, на жаль, для реформаторів УДІ, цей «обхідний» маршрут цілком допустимий і широко використовується. Повна інституційна карта, що ілюструє ці паралельні системи, з більш повним описом, наведена у попередньому параграфі.

2.21. Будь-яка країна, що бажає здійснити реформу тієї чи іншої галузі державної політики, потребує «підтримку», а саме групу високопоставлених чиновників і політиків, які тісно пов'язані з питанням і постійно пропагують переваги здійснення реформ у даній сфері політики. У випадку УДІ в Україні, постійна підтримка надається з боку вищого керівництва МЕРТ. В результаті даної підтримки вже були зроблені позитивні кроки у бік реформи. Для подальшого покращення, як і для пришвидшення темпів проведення реформ, необхідною є подальша політична підтримка і не тільки з боку МЕРТ, але й від Міністерства фінансів і уряду в широкому розумінні.

2.22. З точки зору МЕРТ, перспектива стати розробником та реалізатором міцної й економічно продуктивної системи УДІ забезпечить йому довіру як у країні, так і на міжнародному рівні. Управління повністю розробленою системою оцінки та перевірки проектів зробить Міністерство опорою системи. МЕРТ буде підписувати проекти, які відповідають необхідним критеріям для соціально та економічно продуктивних державних інвестиційних проектів і програм. Потім воно передаватиме їх до Міністерства фінансів для остаточного відбору у відповідності з наявними можливостями для інвестицій у той чи інший бюджетний рік.

2.23. Очевидно, що з точки зору Міністерства фінансів, отримання ряду проектних пропозицій перевіреної якості (іноді відомих як «готові до початку реалізації» проекти) знижує для нього ризики в процесі надання остаточного затвердження та прискорює час між затвердженням та реалізацією. Це забезпечить Міністерство цінним інструментом управління під час бюджетного процесу.

2.24. На національному рівні Україна виграє від проектів, які більше орієнтовані на задоволення конкретних соціальних і економічних цілей, і реалізуються більш ефективно, з точки зору як часу, так і вартості, та спроможні забезпечити необхідні результати проекту найбільш ефективним чином. Через певний період часу це має, зрештою, призвести до покращення інфраструктури та комунальних послуг, які будуть більш доступними і мати стабільну ціну.

Витрати, пов'язані з корупцією

2.25. Будівельні контракти надають широкі можливості для корупції у всіх країнах. Більш розвинуті країни більш ефективно борються з цією загрозою, ніж менш розвинуті. Будь-яке оцінювання ефективності та результативності проектів капітального інвестування, або систем, які здійснюють нагляд за ними, повинне також бути спрямоване на визначення витрат, які сприймаються, як пов'язані з корупцією.

2.26. Привертаючи достатню увагу до цього питання таким чином, щоб за ним можливо було наглядати, з часом організації громадянського суспільства (ОГС) могли б забезпечити достатній тиск, щоб поліпшити ситуацію. Корупціонери та хабарники, можливо, принаймні обмежили б свою діяльність, що призвело б до підвищення ефективності проектів. Правильно вимірюваний показник може забезпечити один з найбільш ефективних методів у боротьбі з корупцією в УДІ. Він також може виявитися одним із найбільш ефективних заходів з підвищення ефективності державних інвестиційних проектів. Дані таблиці 3 свідчать, що витрати на будівництво в Україні на 25-30% вищі, ніж у Німеччині, незважаючи на більш низьку вартість робочої сили. Це не обов'язково вказує на проблеми із закупівлями, а швидше свідчить про неправильне використання систем.

2.27. Нижче наводиться приклад, який ілюструє співвідношення між преміями, які виплачуються за здійснені будівельні проекти, та Індексом сприйняття корупції центру «Тренспаренсі Інтернешнл».

Таблиця 3. Вартість будівництва по відношенню до сприйняття корупції

	Бали IB5 ²	% від середнього по ЄС	ІСК ТІ ³ Бали ⁴	Рейтинг ІСК ТІ ⁵
Німеччина	112	-1	7.9	15
ЄС-27 в середньому	114		6.30	33.81
Чеська Республіка	114	0	4.6	53
Литва	115	+1	5.0	46
Естонія	115	+1	6.5	26
Польща	116	+2	5.3	41
Україна	139	+22	2.4	134
Болгарія	141	+24	3.6	73
Румунія	147	+29	3.7	69
Грузія			3.8	68
Туреччина			4.4	56

² Індекс вартості будівництва: Євростат 2010 (на основі проектів житлового будівництва).

³ Індекс сприйняття корупції центру «Тренспаренсі Інтернешнл», 2010 р.

⁴ Бали: 10 = Відмінно, 0 = Незадовільно.

⁵ Із 182 країн: #1 = найменш корумпована, #182 = найбільш корумпована.

3. Оцінювання УДІ

3.1. Цей підрозділ розглядає методологію Державних витрат та фінансової звітності щодо управління державними інвестиціями (Світовий банк, 2012) для оцінки відповідної сфери в Україні у порівнянні з успішними практиками впровадження системи УДІ на різних територіях. Тут має місце опис характеристик системи УДІ у розрізі восьми основних напрямів та виявлення її найслабших рис. Наприкінці підрозділу наведено таблицю, у якій підсумовано оцінювання за 28 показниками, де позначка «А» характеризує найкращий показник, а «D» означає недієздатний показник системи УДІ.

Надійність та прозорість бюджету як основа міцної системи управління державними інвестиціями

3.2. В українській бюджетній системі наявні деякі міцні елементи, такі як стабільний і прозорий бюджетний процес, високий рівень виконання з боку як витрат, так і доходів, і низька заборгованість із капітальних витрат. Разом з тим, рівень прозорості бюджетних витрат з точки зору структури та повноти інформації вимагає більших зусиль, щоб бути задовільним. Бюджетний кодекс 2011 р. передбачав важливі зміни для сприяння середньостроковому та програмному складанню бюджету, однак здійснення цих змін не було завершено. У результаті цього, практики капітального бюджетування за період оцінювання (2009-2011 рр.) все ще слабкі та мають ряд недоліків:

- a) низький рівень виконання запланованих капітальних витрат відображає слабкість системи управління державними інвестиціями, що відображає недостатню спроможність правильно планувати надходження і капітальні витрати, наявність «відстрочки» здійснення капітальних витрат до кінця бюджетного року;
- b) існування фондів соціального страхування, а також інвестиції, що здійснюються державними підприємствами, які не є частиною бюджету;
- c) відсутність ефективної системи, яка б пов'язала завдання та інвестиції в інвестиційну частину міжбюджетних відносин.

3.3. Нещодавня криза негативно вплинула на реалізацію капітальних витрат бюджету. Виконання капітальних витрат у 2006-2008 роках склало 89,3%, 82,7% і 79,7%, відповідно. Показник виконання знизився до 56,9% в 2009 р. і повернувся до 71% у 2010-2011 рр. Критично низький рівень показника у 2009 р. може бути пов'язаний з невиконанням доходів (фактичні доходи склали 82% від передбаченого бюджетом показника). Рівень виконання поточних витрат також був нижчим, ніж зазвичай – 93,1%. Водночас, низький показник виконання капітальних витрат у 2010-11 роках спостерігався з високим рівнем доходів. Таким чином, низький рівень виконання можна пояснити обмеженими можливостями фінансування лише частково. Стабільно низьке капітальне бюджетування є ще одним із основних пояснень цього – а саме унаслідок недосконалої системи оцінювання та відбору виникає велика кількість нових проектів, яким часто надають перевагу над діючими проектами.

3.4. Повнота бюджету є задовільною. Бюджетна класифікація витрат включає в себе економічну, функціональну та програмну класифікації, які відповідають Статистиці державних фінансів (СДФ). Водночас інформація, пов'язана з державними інвестиційними проектами, що відображена у розрізі програмної класифікації, не є достатньою для планування, моніторингу та оцінки.

3.5. На прозорість бюджету негативно впливає існування соціальних фондів та інвестицій ДП, що не включені до бюджету. Частка державних інвестицій, що здійснюються держпідприємствами за останні три роки зменшилася майже вдвічі, однак все ще становила 18% від загальних державних інвестицій. Проте у номінальному вираженні інвестиції ДП були стабільними, і зниження частки сталося в результаті зростання капітальних витрат з державного бюджету, в основному через програму Євро-2012. Соціальні фонди перебувають за межами бюджету, проте новий Бюджетний кодекс передбачає, що всі чотири фонди будуть звітувати відповідно до національних стандартів обліку в державному секторі, що відповідають МСБОДС, починаючи з 2013 року. Коли це станеться, це буде значним кроком на шляху до консолідації всіх капітальних вкладень, що здійснюються з боку держави, і в кінцевому підсумку сприятиме підвищенню ефективності капітального бюджетування.

3.6. Міжбюджетні відносини регулюються відповідно до формули вирівнювання, яка визначає трансферти з державного бюджету до місцевих бюджетів. Разом з тим, капітальні трансферти в регіони не завжди підлягають чітким правилам і критеріям розподілу між регіонами або відбору проектів. Крім того, терміни включення до державного бюджету капітальних трансфертів не є оптимальними для планування органами місцевого самоврядування. Одна частина капітальних трансфертів розподіляється щорічно законами про державний бюджет, а інша частина розподіляється на підставі постанов уряду після затвердження закону про державний бюджет.

Керівництво і попередній відбір

3.7. Існують численні стратегічні та програмні документи уряду, що стосуються загальних економічних і політичних цілей. В основі цих документів лежать галузеві стратегії, які визначають конкретні фізичні, економічні та соціальні цілі. Галужевими міністерствами та іншими установами-виконавцями уряду вправно прив'язуються їхні пропозиції до проектів цих секторальних стратегій і чітко усвідомлюється важливість таких дій.

3.8. Як видається, немає ніяких керівних принципів щодо визначення пріоритетів, хоча вони можуть бути корисними на тлі того, що багато чиновників скаржаться, та те, як «постійно міняються пріоритети уряду». Причиною цих змін пріоритетів в останні роки була політична та економічна нестабільність, але є надія, що більш стабільні умови можуть дозволити краще планування в короткостроковій і середньостроковій перспективі.

3.9. Проекти розробляються або самими галузовими міністерствами для центральних підрозділів, або, в багатьох інших випадках, через підпорядковані їм або передані ними організації. Організації, які вносять пропозиції та перебувають нижче рівня галузевих міністерств, повинні направляти свої пропозиції щодо проектів до відповідного міністерства з метою відбору. Однак вимоги до змісту проектних пропозицій визначаються в кожному міністерстві окремо, а не за допомогою узгодженого шаблону або формату, розробленого централізовано. Можна вважати, що зміст проектної пропозиції, хоча в цілому відповідає масштабу проекту, як правило, якісний з точки зору вхідних даних і фізично-технічного

оцінювання, проте поверхневий щодо продуктивності на основі цілей і цільових показників. У результаті економічна оцінка не є достатньою.

3.10. З критичної точки зору відбір проекту виключно з політичних міркувань не дає відповіді на те, чи запропонований проект буде кращим варіантом для досягнення мети його впровадження або навіть чи є це проект, необхідність якого є першочерговою.

3.11. Попередній відбір у галузевих міністерствах проектів, запропонованих суб'єктами нижчого рівня, видається поверхневим. Процес відбору складається в основному з перевірки повноти документації та забезпечення того, щоб адміністративні процедури були виконані належним чином.

Формальна оцінка вартості проекту

3.12. Немає ніяких основоположних керівних принципів з оцінки вартості для посадових осіб тих органів, які пропонують проекти, тому значною мірою їм залишається інтерпретувати конкретні вимоги самостійно. На даний час в Україні єдина формальна вимога про проведення вартісної оцінки проекту виходить з перегляду Закону «Про інвестиційну діяльність» (Закон) у 2011 р., в якому вперше була визначена вимога піддавати державні інвестиційні програми певній формі економічної оцінки. Хоча Закон чітко визначає зміст документації вартісної оцінки, він робить це лише у вигляді списку, і немає ніяких підзаконних актів, які б допомогли посадовим особам з ініціюючих органів зробити цілеспрямовану спробу виконання вимог. Натомість відповідальність за підготовку економічних оцінок несе МЕРТ, використовуючи матеріали, представлені суб'єктами, які вносять пропозиції. Без формального керівництва з оцінки вартості, для чиновників стає відносно легко пропонувати та приймати форму замість змісту. Закон вимагає внесення ясності особливо у визначення предмета. У цьому Законі використовується досить нечітке визначення від первісного закону 1996 р. і припускається, що подальше визначення має з'ясувати Кабінет Міністрів. На момент цього оцінювання ясності все ще не досягнуто. Найбільш недоцільним є те, що у визначенні говориться: «... будівельні проекти можуть бути класифіковані...», – що по суті робить це дискреційним вибором для чиновників, а не обов'язковою вимогою.

3.13. Внаслідок цього більшість капітальних витрат можуть бути класифіковані як будівництво, і, таким чином, можливо уникнути задля зручності або доцільності будь-якої форми оцінювання. Оцінювання, отримані з бюджетної документації, вказують, що фактичні видатки за бюджетними програмами, які мають ідентифікатор державних капітальних вкладень (5-та цифра в програмному коді є «8») становлять всього 2,8 млрд. грн. у 2011 році, тоді як бюджет програм, які могли б бути кваліфіковані як державні капітальні інвестиції, складає загалом 32,5 млрд. грн. Таким чином, лише 8,6% від загальної суми охоплюється через існуючі практики оцінки та відбору. Навіть існуючі точки зору на це питання фокусуються на тому, чи не звільнити проекти соціальних секторів від оцінки, незалежно від масштабу, значущості або впливу. Водночас, усі капітальні інвестиції отримують вигоду від процесів підготовки бюджету, затвердження та виконання (тобто, внутрішній контроль, закупівлі).

3.14. Без чіткого та всебічного визначення державного інвестиційного проекту/ програми інші ініціативи реформ можуть виявитися цілковито неієздатними або неефективними.

3.15. Одним з найбільш важливих елементів у побудові системи УДІ є заохочення широкого розгляду встановлених якісних цілей, які тісно та чітко пов'язані з публічно задекларованою політикою уряду. Такі цілі повинні визначатися й базуватися на результатах

або, іншими словами, повинні дозволити розгляд їхньої ефективності щодо задоволення вимог політики. Виходячи з цих цілей, слід розглядати можливі варіанти їх реалізації, з урахуванням того, що побудова якогось фізичного об'єкту може не завжди бути найбільш економічно ефективним способом досягнення цих цілей.

3.16. Стратегічне планування інвестицій такого характеру здається майже відсутнім у діяльності УДІ в Україні, та розуміння його цінності, як видається, втратили багато чиновників. Майже все планування проектів стосується забезпечення того, щоб вхідні дані були також визначені якомога точніше, на відміну від результатів.

3.17. Оцінювання не виявило доказів того, що поточні витрати в розробці проектних пропозицій розглядаються на систематичній основі. Вартість забезпечення функціонування створених активів упродовж усього їхнього життєвого циклу не може бути формально розрахована без цих вхідних даних. Подібним чином не оцінюється нарахування вигоди від пропонованого проекту за багаторічний період (або оцінюється взагалі в більшості випадків). Сукупно ці питання будуть перешкоджати перспективам для оцінки майбутніх проектів на основі порівняльних показників економічної цінності, таких як економічна внутрішня норма прибутковості (ЕВНП) або співвідношення витрат і вигод (СВВ).

3.18. Не було виявлено жодних механізмів для відмови від пропозицій з інших підстав, ніж відсутність/неповнота необхідної документації. По суті, будь-який проект, який дотримується правильних процедур та адміністративних кроків, може бути запропонований для виділення на його реалізацію коштів з державного бюджету.

3.19. Система оцінки вартості, як вона є, дозволяє найслабшим проектам мати такі ж шанси на одержання бюджетного фінансування, як і проектам, які могли б запропонувати найкращі економічні вигоди для національних інвестицій.

Незалежний аналіз оцінки вартості

3.20. Департамент інвестиційної та інноваційної діяльності (ДІІД) МЕРТ є основною установою, відповідальною за забезпечення обмеженого нагляду за проектними пропозиціями. На даний момент, оскільки норми дозволяють проектам, які не класифікуються як ДІП, уникати необхідності оцінювання, менше 10% проектів, які можуть бути класифіковані як ДІП, оцінюються та аналізуються. Оскільки ДІІД також готує економічні оцінки для суб'єктів, які вносять пропозиції, на основі наданих даних, потенційними конфліктами інтересів необхідно управляти з обережністю.

3.21. Перегляд 2011 року Закону «Про інвестиційну діяльність» нині включає визначення того, що становить собою інвестиційний проект, однак воно підлягає подальшому проясненню та досі не охоплює тих проектів, котрі все ще вважаються «будівельними проектами». У ньому також згадується про необхідність Реєстру інвестиційних проектів, який на даний час підтримується МЕРТ і про те, що економічну оцінку кожної пропозиції потрібно проводити до її внесення до Реєстру. Ці нові вимоги призвели до збільшення робочого навантаження на ДІІД.

3.22. У ДІІД наявні 5 посад для персоналу з оцінювання вартості. У 2011 р. департаментом було опрацьовано близько 1200 проектів. Це означає, що кожен посадовець повинен щороку оцінити 240 проектів, за припущення, що усі 5 посад весь час зайняті, й усі співробітники увесь робочий час зайняті лише виконанням цих обов'язків. Якість

оцінювання вартості та аналіз, який можливо здійснити за таких умов, спроможні перенапружити урядовців, і постає запитання, чого можна досягти за такий короткий час. Іншим обмеженням можливостей є те, що всі ці 1200 проектів не надходять в узгодженому порядку протягом року. Вони надходять у великих кількостях напередодні кінцевого терміну для включення до бюджету, що робить неможливим надання будь-якого ретельного оцінювання.

3.23. До департаменту надходять проекти, що можуть мати як низьку вартість, яка може становити 100000 грн. (12 500 дол. США), так і бути дуже великими інфраструктурними проектами. Видається, що ніякого офіційного мінімального порогу для проектів в МЕРТ немає.

3.24. Основними галузями проектів для оцінювання та аналізу ДІІД за секторами є водопостачання/стічні води, гірничодобувна промисловість, соціальна галузь та культура (включаючи туризм).

3.25. Керівництва, наявні у даний час, становлять собою переліки документів, які повинні бути подані – наприклад, заява про вплив на довкілля, енергоефективність і т.д. Усі проекти, які представляють правильну документацію, теоретично вносяться до Реєстру після того, як ДІІД завершить їх перевірку. Тому цілком можливо, що погані проекти (але тим не менш сумісні з вимогами), отримавши лише 1 бал, потраплять до того ж Реєстру, що й хороші проекти зі 100 балами. Хороші проекти та погані проекти разом будуть внесені у Реєстр.

3.26. Реєстр все ще перебуває в стадії розробки. Передбачається, що основна інформація буде відображатися на веб-сайті Міністерства економіки.

3.27. Передбачається, що потрапивши до Реєстру, проекти можуть залишатися там протягом не більше 3 років без перегляду, незважаючи на той факт, що багато з припущень про вхідні значення і вихідні здобутки за цей час можуть значно змінитися.

3.28. Спроможність з оцінювання та аналізу вартості є одним із найбільш важливих завдань покращення системи у короткостроковій і середньостроковій перспективі, але стратегії щодо усунення цієї проблеми немає. Динамічний характер державної служби створює додаткові перешкоди, оскільки часто люди змінюють одну посаду на іншу. Слід відзначити, що з усіх посадовців, які взяли участь у фінансованому Банком навчанні з питань оцінки капітальних проектів (метод оцінки затрат результатів) у 2010 році, лише 20%, як і раніше, обіймають ті ж посади.

Відбір проектів та бюджетування

3.29. Враховуючи недоліки оцінювання вартості та відбору проектних пропозицій, описані вище, не дивно, що відбір проектів і бюджетування має ряд проблем і недоліків. У зв'язку з відсутністю належного відбору та відсутності механізму для відмови незначним проектам, до Міністерства фінансів надходить занадто багато проектів, усі з яких змагаються за увагу і фінансування. Ця ситуація також означає, що неважливі проекти можуть досягнути того ж рівня уваги, що і більш актуальні.

3.30. Державні інвестиційні проекти можуть надходити до Міністерства фінансів у ряді різних форм. Вони можуть бути представленими як ДІП, з певною основною формою оцінки вартості, або як будівельні проекти без оцінювання. Вони також можуть бути згруповані разом у трансфертах державним підприємствам або органам місцевої влади, з невеликою видимістю. Все це робить неможливим загальнонаціональний огляд повного масштабу та впливу

державних інвестицій. Це робить неможливою і стратегію раціонального вибору. Враховуючи все це, масштабам проблеми і завданням Міністерства фінансів не можна позаздрити.

3.31. Навантаження Міністерства фінансів могло б скоротитися, якби були опубліковані чіткі керівні принципи і прозорі критерії відбору. Незважаючи на це, їх немає. Відсутність критеріїв відбору також відкриває шлях для великого числа політично мотивованих проектів для виділення фінансування часто без будь-якого попереднього аналізу, попередньої техніко-економічного або вартісного оцінювання, лише на підставі загального обґрунтування.

3.32. Великий обсяг нових проектів, конкуруючих за увагу і фінансування, чинить на Міністерство фінансів сильний тиск щодо забезпечення фінансування, щоб політики могли «оголошувати» нові проекти на регулярній основі. Попит на фінансування нових проектів неминуче обмежує можливості для фінансування поточних проектів на необхідному рівні. Це може призвести і призвело до нестачі коштів, що виділяються на існуючі проекти, з подальшими затримками, що призводить до інфляційного тиску, у результаті спостерігається збільшення витрат. **Збільшення вхідних витрат і затримки в реалізації вигод від проекту, викликані цією практикою, тільки погіршують економічні показники ДІП.**

3.33. У той час, як замовники робіт мають право на підписання багаторічних контрактів на реалізацію інвестиційних проектів, вони не мають права брати зобов'язання понад затверджені бюджетні призначення. Для підрядників це комерційний ризик, і цей ризик вони повинні враховувати в розрахунку вартості, яка має враховувати імовірність того, що уряд зупинить фінансування з вичерпанням вартості контрактів.

3.34. Повний вплив усіх витрат, пов'язаних із функціонуванням будівлі упродовж її експлуатації, не завжди розглядається в процесі відбору. Інформація, яка надається в проектних пропозиціях, зазвичай, відноситься до витрат на робочу силу та деякого розгляду витрат на комунальні послуги. Майбутні витрати на обслуговування, достатні для підтримання об'єкту у належному стані, на даному етапі не враховуються.

Реалізація проекту

3.35. Окрім технічних, не існує інших регламентів, що стосуються питань будівництва та аспектів закупівель у сфері реалізації проекту, як не існує ніяких конкретних керівних принципів, виданих централізовано для реалізації ДІП. З іншого боку, деякі установи-виконавці розробили власні керівні принципи з цього питання.

3.36. Одне з суттєвих покращень у структурі УДІ за останній час – це прийняття нового Закону «Про державні закупівлі», розробленого враховуючи консультації зі Світовим банком та ЄС, який був прийнятий Парламентом і набрав чинності у червні 2010 р. Цей Закон в цілому відповідає кращій міжнародній практиці та директивам ЄС, але вимагає додаткових змін і доповнень, які в даний час обговорюються у Верховній Раді.

3.37. Державні закупівлі регулюються Законом «Про державні закупівлі», який має пріоритет над всіма іншими законодавчими актами, у яких може згадуватися предмет розгляду. Заходи з реалізації встановлюються постановами уряду, тоді як методологія регулюється наказами Міністерства економіки. Це стосується і установ-виконавців, що використовують бюджетні кошти для фінансування контрактів (повністю або частково) із загальною вартістю вище 12000 доларів США для товарів та послуг і 37500 доларів США для загальних будівельних робіт.

3.38. Відповідно до Закону методом закупівель за замовчуванням є відкритий конкурс. Однак у Законі «Про державні закупівлі» не вистачає ясності щодо того, які контракти можуть бути розглянуті як звільнені від вимог закону, і це відкриває можливості для зловживань. Найбільш очевидна можливість для зловживань – через формулювання, яке дозволяє тендер з єдиним учасником у «термінових випадках». Суб'єктам закупівлі, котрі бажають уникнути конкурсу, потрібно тільки затягнути процес і створити штучний «терміновий випадок».

3.39. Ця аномалія все ще розглядається урядом. У якості першого кроку, з жовтня 2011 року від кожного суб'єкта, який займається закупівлями, вимагалось письмове обґрунтування причин вибору метода закупівель у єдиного учасника та його обґрунтування.

3.40. Закон вимагає, щоб уся інформація, яка стосується державних закупівель, була публічно доступною. Можливості торгів, укладання контрактів, а також дані щодо рішень за скаргами щодо закупівель перебувають у відкритому доступі на веб-сайті уповноваженого органу та доступні після безкоштовної реєстрації, та у друкованому виданні «Офіційний Вісник державних закупівель». Можна констатувати, що це один з найбільш досконалих аспектів системи УДІ в Україні.

3.41. Показники участі для всіх тендерів видаються хорошими, і це є раціональним показником прозорості системи. Проекти, що передбачають будівництво, регулярно привертають увагу понад 3-4 учасників, яких достатньо для того, щоб сприяти конкурентному тиску. У проектах, які пов'язані з ІКТ, показники участі ще вищі.

3.42. Обговорення з посадовими особами показали, що було зафіксовано дуже мало скарг, що стосуються державних закупівель. Однак разом з тим, за даними Антимонопольного комітету, скарги про порушення процедури опублікування інформації становлять 29% від загального числа скарг у сфері державних закупівель. Проте скарги не завжди є точним індикатором довіри до системи. У багатьох країнах вони є лише показником стилю бізнес-культури.

3.43. Однею з проблем, які часто підкреслювалися, є жорсткість правил щодо тендерів, які перевищують первісне оцінювання. Це правило застосовується навіть тоді, коли відкритий конкурс продемонстрував найкраще співвідношення ціна/вартість. Це правило означає, що у випадку, коли запропонована ціна вища, ніж первісне оцінювання, процес закупівель буде скасовано, і повинна бути розпочата нова процедура. Це призводить до неминучих затримок і деякого тиску, спрямованого на підвищення ціни в результаті затримки.

3.44. Відстеження фізичного прогресу щодо витрат, зазначених у процесі реалізації проекту, або дуже слабке, або взагалі не проводиться. Через сувору бюджетну дисципліну та відсутність можливостей для установ-виконавців витратити більше, ніж наділений їм ліміт, витрати суворо відстежуються. Цього не можна сказати про відстеження фізичного прогресу, і в ході імплементації важко визначити, чи, наприклад, 40% асигнованих витрат відповідали завершенню проекту на 40%.

3.45. Ймовірно, найбільш суттєвою проблемою реалізації багаторічних проектів є те, що вагомі щорічні зміни у бюджеті настільки часті, що бюджетні установи можуть зазвичай очікувати негативних наслідків коригування. Це створює невизначеність щодо досягнення поставлених цілей для установ-виконавців, а також невизначеність стосовно платежів між контрагентами, ризик, який неминуче буде врахований у тендерних цінах.

3.46. Передача завершених активів відносно добре сформульована та має радше сертифікований, а не декларативний характер. Активи, які розглядаються як ДІП, реєструються у Реєстрі державної власності, решта ні. Це робить неможливим розуміння того, якими активами держава володіє та управляє від імені своїх громадян. Розробка більш повної інформації про активи у її власності залишається ключовим завданням для України. Розуміння наявності та стану активів є ключовим показником того, що можуть бути необхідні нові активи, та які надлишкові активи можуть відчужуватись (продаватись).

Коригування змін в обставинах проекту

3.47. Одним з основних сигнальних знаків щодо недоліків у підготовці та аналізі проекту може бути кількість і частота змін у проекті в процесі його реалізації. Показово, що багато проектів в Україні регулярно корегуються в процесі реалізації. Коригування можуть бути значними за своєю природою, і багатьом з них можна було б запобігти шляхом поліпшення підготовчої роботи або їх визначення за допомогою адекватного аналізу.

3.48. Зміни можуть вплинути на результативність та цілі інвестицій з матеріальної точки зору, однак у випадку України, оскільки цілі чітко не визначені, а результативність не вимірюється, справжня економічна та соціальна вартість такої поведінки залишається прихованою від уряду та громадян.

3.49. При виникненні проблем, які призводять до уповільнення реалізації проекту, можливий перерозподіл між різними проектами в одній програмі (в межах однієї бюджетної установи), який може бути санкціонований або Міністерством фінансів, або Кабінетом Міністрів, в залежності від рівня повноважень. Перерозподіл між різними головними розпорядниками бюджетних коштів також можливий, але тільки шляхом внесення змін до Закону про бюджет. Це не таке вже й рідкісне явище.

3.50. Немає ніякого відомого механізму, який би запускав аналіз того, чи проблемний проект все ще може залишатися виправданим, окрім відмови від нього через відсутність бюджетної підтримки для його завершення. Враховуючи ситуацію, описану вище, це погано, оскільки, швидше за все, є ряд випадків, коли проект може або має бути зупинений за умов, коли значні зміни призводять до того, що проект має або мінімальне економічне значення або взагалі ніякого. Без цього механізму цілком можливо, що «хороші гроші» виділяються для завершення «поганих проектів».

Експлуатація об'єктів

3.51. У Реєстрі державного майна реєструються матеріальні активи починаючи з 2012 року, але оцінка відображає ситуацію у 2011 році – році оцінювання. Навіть під час оцінювання адекватність інформації, введеної до реєстру, досі не визначена. Сподіваємося та очікуємо, що оцінка цього показника покращиться у наступному оцінюванні.

3.52. Хоча завершені проекти офіційно здані в межах сертифікованої процедури, робоча група оцінювання виявила, що є цілий ряд прикладів нових переданих об'єктів, які вимагають подальших витрат для того, щоб бути придатними для цільового використання. Це може вказувати на низьку якість моніторингу в процесі реалізації, зменшення підрядниками витрат за рахунок погіршення якості, пов'язаного з бюджетним тиском (з або без узгодження з замовником), або неякісну процедуру приймання проекту замовником.

3.53. Як правило, достатнє фінансування для експлуатації нових об'єктів доступне в короткостроковій перспективі. Бюджетні кошти на це виділяються лише щорічно, і можуть бути легко скорочені. Слово «достатнє» означає «достатньо, щоб підтримувати необхідний базовий рівень обслуговування об'єкту». Однак в будь-якому випадку немає впевненості щодо того, чи будуть виділені кошти, достатні на утримання об'єктів. Виходячи з фактів фізичного стану активів або інших об'єктів державної власності, та на основі бесід з чиновниками, здається, що коштів на утримання далеко не достатньо, але насправді можливо, що утримання є першим пунктом витрат, який має бути скорочений, коли кошти обмежені, як це часто буває. Фінансування на утримання нових об'єктів в короткостроковій перспективі повинно бути мінімальним. Бюджетні кошти на оплату утримання виділяються тільки щорічно, і можуть легко бути виключені або зведені до незадовільного рівня.

3.54. Деякі постачальники послуг збирають інформацію про одержувачів послуг залежно від ступеня аналізу послуги. Ці дослідження, як видається, скоріше є дослідженнями по задоволенню клієнтів, ніж дослідження стану об'єкту.

Оцінка результатів проекту

3.55. Немає ніякої політики чи керівництва стосовно аналізу результату проектів після їх завершення. Останнім часом Рахунковою палатою України була зроблена спроба провести деякі основні форми аудиту ефективності, але в цілому, здається, немає інституційного розуміння потенційної цінності проведення таких аналізів. Коли це питання було підняте в оцінюванні, було сказано, що результати мають бути «очевидними». Насправді проведення оцінки ефективності певним чином не здійснюється тому, що або існує дуже невелика, або відсутня основа для визначення цілей проекту на основі показників ефективності. Допоки цей елемент системи УДІ не буде вдосконалено, щоб забезпечити принаймні деякі основні показники успішності в розробці проектів, навряд чи буде сенс намагатися оцінити вартість проекту за фактом його завершення.

3.56. Немає ніякого впливу на оцінювання інвестицій і мало розуміння його значення. Хоча було заявлено, що багато проектів були піддані певній формі заключного аналізу проекту, але подальше розпитування виявило, що це стосується тільки фізичних вхідних витрат проекту, а не його ефективності або можливості для спроможності досягти його цілей. Слід зазначити, що деякі ознаки зовнішнього аудиту здійснюються через регулятора, зокрема, у випадку Укренерго.

Звіт про показники УДІ

Показник/сфера	Оцінка ⁶	Коротке пояснення	Примітки
УДІ 1 Фактичні капітальні витрати бюджету в порівнянні з плановими	D	Хоча в цілому виконання фактичних витрат бюджету у порівнянні з плановими показниками бюджету України отримало однаково позитивну оцінку, як у ДВФЗ 2007 року та ДВФЗ у 2011 році, ситуація з капітальними витратами значно гірша, і хоча, починаючи з 2011 року, відбулися певні покращення, фактичне недовиконання запланованих показників досі залишається проблемою.	Багаторічне бюджетування з надійним верхнім порогом могло б суттєво покращити ситуацію. Оскільки новий Бюджетний кодекс вже створив законодавчі підстави для цього, це питання імплементації в середньостроковій перспективі.
1.1. Порівняння фактичних та планових капітальних видатків бюджету	D	Рівень фактичного фінансування капітальних видатків бюджету становив: 56,9% – 2009 р., 70,8% – 2010 р., 71,4% – 2011 р. Таким чином, фактичні капітальні витрати відхилювалися від запланованих більш ніж на 25%, що призводить до оцінки «D» для цього підпункту.	
1.2. Порівняння фактичних та планових видатків за проектами, що фінансуються донорами	D	Рівень фактичного фінансування видатків бюджету за проектами, що фінансуються донорами, становив 57,3 % – у 2009 р., 56,7 % – у 2010 р. і 95,7 % – у 2011 р. Хоча 2011 р. показав значне поліпшення, низькі показники 2009-2010 рр. призвели до оцінки «D».	
УДІ 2 Склад фактичних капітальних видатків порівняно з початковим бюджетом	D	У 2008 р. був створений Стабілізаційний фонд, який діяв у 2009-2010 роках. Фонд був створений для боротьби з кризою та рекапіталізацією банків, проте фактично з нього здійснювалися інші видатки, пов'язані з державними капітальними інвестиціями у різних галузях. Постанови та розпорядження Уряду визначали об'єкти та сектори для інвестицій і часто змінювалися протягом року. Обсяг цього фонду щорічно затверджувався на рівні близько 7,0 % від загального обсягу видатків державного бюджету. Основними джерелами фінансування були надходження від приватизації та випуск облігацій внутрішньої державної позики. Унаслідок кризи та неякісного планування, з 25 головних розпорядників бюджетних коштів у 15 відхилення фактичного фінансування капітальних видатків від планового більш ніж на 25%. У 2010 р. лише у 8 з 25 головних розпорядників відхилення фактичного фінансування видатків від планового становило більш ніж на 25%. У 2011 р. тільки 3 з 25 головних розпорядників мали відхилення більш ніж на 25%, а у 3 інших розпорядників бюджетних коштів таке відхилення становило більше ніж 20 %.	
УДІ 3 Сукупні фактичні доходи порівняно з початковим бюджетом	A		
3.1. Виконання доходів бюджету порівняно із запланованими показниками	A	Рівень фактичного виконання доходів бюджету становив 82% – у 2009 р., 97% – у 2010 р. та 100% – у 2011 р., що обґрунтовує бал «A».	

Показник/сфера	Оцінка ⁶	Коротке пояснення	Примітки
3.2. Щоквартальні витрати за проектами, що фінансуються донорами у порівнянні з планом	A		Цей підпункт не оцінювався.
УДІ 4 Обсяг та моніторинг заборгованостей за капітальними видатками	A		
4.1. Обсяг заборгованості за капітальними витратами як частка у загальному об'ємі капітальних витрат	A	Заборгованість за капітальними витратами була на низькому рівні протягом 2009-2011 рр. У 2009 р. заборгованість становила лише 2,3% від капітальних витрат, у 2010 р. вона була знижена до 0,3% та потім зросла у 2011 р. до 1,1%.	Заборгованість нерівномірно розподілена за різними типами капітальних витрат. Заборгованість за платежами трансфертів капіталу становила лише 0,5% – у 2011 р., 0,2% – у 2010 р. та 1,2% – у 2009 р. Найвищий рівень заборгованості за платежами спостерігався у капітальній реконструкції та ремонті – 10,8% у 2011 р.; 0,9% у 2010 р. та 5,6% у 2009 р.
4.2. Доступність і повнота інформації про заборгованість по платежах (у тому числі часовий профіль)	A	Бюджетний кодекс передбачає, що обслуговування казначейства включає в себе контроль зобов'язань і контроль платежів. Міністерство фінансів встановлює порядок процедури реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань в Казначействі (Наказ від 2 березня 2012 р. № 309'). Згідно з цим Наказом, розпорядники бюджетних коштів повинні представити реєстр зобов'язань Казначейству протягом 7 днів з дати взяття зобов'язання. Інформація представлена з розбиттям за економічною класифікацією, з посиланням на програму класифікації.	Із зведеною інформацією про дебіторську і кредиторську заборгованість можна ознайомитися на веб-сайті Казначейства на щомісячній основі. Щорічні звіти про виконання бюджету також доступні на веб-сайті Казначейства та містять періодичні дані щодо кредиторської та дебіторської заборгованості, по державному бюджету у розрізі бюджетних програм, і включають дані щодо заборгованості за платежами. Бюджетні програми, що дозволяють ідентифікувати інвестиції, а отже й інформація про заборгованість за платежами, які пов'язані з капітальними видатками, доступна на щорічній основі.
УДІ 5 Класифікація бюджету	C+		
5.1. Система класифікації, що використовується для розробки, реалізації та звітності державного бюджету	A	Україна використовує економічну та функціональну класифікації згідно зі стандартами GFS/COFOG, які зараз перебувають у стані переходу від GFS 1986 до GFS 2001. В рамках цього переходу будуть введені сумісні з МСБОДС модифіковані стандарти нарахування для бухгалтерського обліку, починаючи з 2013 року. Україна також використовує програмну класифікацію бюджету з 2001 р.	

Показник/сфера	Оцінка ⁶	Коротке пояснення	Примітки
5.2. Визначення проекту	С	Україна використовує програмну класифікацію бюджету згідно з Наказом Міністерства фінансів №11 від 14 січня 2011 р. «Про бюджетну класифікацію», яким встановлено структуру кодування програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету. Програмна класифікація бюджету містить ідентифікатор для бюджетних програм інвестиційного спрямування (5-та цифра коду повинна бути «8»). Тоді ж застосовувана класифікація не є універсальною. У 2011 р. видатки на реконструкцію медичного університету були класифіковані як інвестиції (бюджетна програма мала в коду «8»), тоді як будівництво клінічної лікарні – ні. Такі випадки не є рідкістю. Водночас, як правило, з назви програми можна зрозуміти, чи є вона інвестиційною програмою, чи ні. Враховуючи значні відмінності у процесі і розбіжності у визначеннях інвестиційної програми, проекту тощо, оцінка цього показника становить «С».	
УДІ 6 Повнота інформації, включеної у бюджетну документацію	С	Щорічний закон про бюджет виконує тільки 4 з 9 критеріїв, які описані нижче: (1) Наразі інформація про бюджетні програми, у тому числі інвестиційні програми, подається в рамках закону про бюджет. Водночас, інформація про інвестиційні програми поточного року та очікуваний рівень їх виконання не представлена. (2) Сума асигнувань MDA на бюджетний рік для кожної з основних центральних державних бюджетних програм капітальних витрат включена до закону про бюджет, включаючи дорожній фонд (де Укравтодор є основною установою-виконавцем). (3) Загальна затверджена багаторічна вартість кожної з великих інвестиційних програм включена в якості прогнозованої на наступні два роки, починаючи з бюджету 2012 р. Разом з тим, ці суми не є обов'язковими, і важко сказати, чи будуть вони дотримуватися в майбутньому. (4) Донорські проекти, як правило, включені в бюджет як бюджетні програми з назвою, яка відповідає назві проекту. Додаткова детальна інформація представлена в додаткових документах бюджету. (5) У межах бюджетного процесу 2012 р. II основна установа-виконавець подавала інформацію щодо завдань та цільових результатів на 2012-2014 рр., однак у 2011 р. цієї практики не існувало. (6) Детальна інформація про капітальні субсидії або трансферти, а також кредитування (у тому числі перекредитування) центральним урядом державних підприємств та/або субнаціональних урядів, які переважно призначені для фінансування капітальних витрат, представляється у відповідності з програмною класифікацією, проте докладніша інформація не представлена в частині щорічного закону про бюджет. (7) Детальна інформація про інвестиційні програми, що вимагають державних гарантій, представлена як частина щорічного закону про бюджет. (8) Сутність, раціональний та фінансовий вплив квазіфіскальних операцій не включені у бюджетну документацію. (9) ДПП на даний час не охоплюються щорічним законом про бюджет.	У Бюджетному кодексі 2011 р. розглядається критерій (8), що передбачає розробку Кабінетом Міністрів методології для оцінки фінансового впливу квазіфіскальних операцій та включення її до річного бюджету, проте лише починаючи з Бюджету на 2014 р.

Показник/сфера	Оцінка ⁶	Коротке пояснення	Примітки
УДІ 7 Обсяг капітальних видатків невиключених до звітності	C+		
7.1. Відсоток обсягу капітальних видатків, невиключених до звітності (за джерелом) у загальному обсязі капітальних видатків (крім тих проектів, що фінансуються донорами)	D	Державні підприємства та чотири соціальних фонди не враховуються при визначенні у державному бюджеті загального обсягу капітальних видатків. Рівень інвестицій ДП у 2009-2010 роках перевищив 20% від загального обсягу державних капітальних видатків.	
7.2. Інформація про доходи/витрати фінансованих донорами проектів, що включається у фінансові звіти	A	Донорські проекти, такі як інвестиційні проекти Світового банку, програми підтримки бюджету ЄС, а також подібні проекти, включаються до звітів про виконання бюджету.	
УДІ 8 Міжбюджетні фінансові відносини, пов'язані з УДІ	C+		
8.1. Узгодженість політики щодо управління держаними інвестиціями між різними щаблями влади	C	Стратегічне планування проводиться в рамках Закону України «Про державне прогнозування та програми соціально-економічного розвитку» № 1602, який передбачає програму соціально-економічного розвитку на короткострокову і середньострокову перспективу, а також регіональні та місцеві стратегії різних рівнів. Водночас, середньостроковий прогноз соціально-економічного розвитку в останній час не затверджувався, за винятком 2010 р., коли парламент затвердив таку програму Законом № 2278, однак ця програма не вирішувала питання УДІ. Таким чином, немає чіткої ієрархії стратегічних документів і бракує координації, яка забезпечить узгодженість УДІ між різними щаблями влади. Кабінет міністрів зазвичай виділяє інвестиційні субсидії в області після затвердження бюджету.	
8.2. Прозорість і об'єктивність горизонтального розподілу капітальних трансфертів	C	Розподіл капітальних трансфертів регулюється процедурами, встановленими Кабінетом Міністрів. Існує два типи капітальних трансфертів, які управляються Міністерством фінансів і Міністерством регіонального розвитку. Тоді як деякі правила все ж існують, система схильна до значної розрізненості та вразливості. У 2011 році Постановою Уряду № 98 від 9 лютого 2011 р. був затверджений список капітальних трансфертів. Однак протягом року до постанови 25 разів вносилися зміни.	
8.3. Своєчасність подання достовірної бюджетної інформації місцевим органам влади	B	Відповідно до статті 75 Бюджетного кодексу України, уряд гарантує надання місцевим органам влади усієї бюджетної інформації, необхідної для докладного бюджетного процесу, після затвердження річного державного бюджету. Тоді як бюджетний календар передбачає затвердження бюджету до 20 листопада, на 2011 рік він був затверджений лише в 2011 р., що призвело до затримки надання інформації СН урядам на місяць. Окрім того, до 2011 р. (бюджет 2012 р.), була значна частка непризначених капітальних трансфертів місцевим органам влади, які потім були призначені урядом. Однак, починаючи з бюджету на 2012 рік, в законі про бюджет було виділено більше 97% капітальних трансфертів.	

Показник/сфера	Оцінка ⁶	Коротке пояснення	Примітки
8.4. Рівень консолідації фінансових даних для центрального уряду відповідно до галузевих категорій	A	Статтю 7 Бюджетного кодексу встановлено, що вся інформація стосовно доходів і видатків з державного бюджету, бюджету АР Крим та місцевих бюджетів має бути об'єднана. Таким чином, уся інформація щодо капітальних витрат з місцевих бюджетів збирається та консолідується в рамках звітності по виконанню бюджету, в тому числі за функціональною класифікацією.	
УДІ 9 Управління фінансовими ризиками від капітальних вкладень за межами центрального уряду	C+		
9.1. Ступінь контролю центральним урядом держпідприємств, які є позичальниками та/або отримують кредити під гарантії уряду	D	Як видається, наявний лише малоефективний контроль з боку Міністерства фінансів за кредитуванням або/та наданням кредитів під гарантією уряду державним підприємствам. Замість цього нагляд покладено на галузеві міністерства. Немає єдиної методології для реєстрації сукупності загального обсягу фінансових ризиків, пов'язаних з державними гарантіями. Рахункова палата не здійснює нагляду за діяльністю державних підприємств.	
9.2. Ступінь контролю центральним урядом органів місцевого самоврядування, які є одержувачами кредитування та/або гарантованого урядом кредитування	A	Місцеві органи влади працюють через Казначейство і не можуть витрачати більше, ніж становить їх бюджет. Тільки органи місцевого самоврядування міст з населенням > 300 тис. чол. можуть випускати боргові зобов'язання, але лише в рамках вимог, встановлених у Бюджетному кодексі. Річні фінансові звіти об'єднують національні рахунки та місцеві рахунки.	
9.3. Плановий обсяг капітальних витрат, пов'язаних із КФД		КФД неможливо виміряти, однак завдяки самому лише сектору ДП, який містить 20% від ВВП, розумна оцінка може бути в діапазоні 1-5% Перспективи додаткових некерованих фінансових ризиків за рахунок майбутніх проектів ДПП підвищують ймовірність погіршення ситуації. Інфраструктурні проекти, що обговорюються безпосередньо з іноземними урядами, і які вимагають державних гарантій, також повинні відстежуватися.	
УДІ 10 Громадський доступ до ключової інформації про капітальні витрати	A	Доступність на стратегічному рівні через веб-сайт Казначейства. На кінець року фінансова звітність доступна для громадськості ще до аудиту. Інформація про отримані контракти публікується через Вісник державних закупівель протягом 7 днів.	Можна було б вважати, що інформація представлена в суто технічному вигляді, що перешкоджає її детальному вивченню з боку засобів масової інформації та організацій громадянського суспільства.
УДІ 11 Управління інвестиціями, розробка проекту та попередній відбір	D+		

Показник/сфера	Оцінка ⁶	Коротке пояснення	Примітки
11.1. Стратегічне управління	C	Існують галузеві стратегії, що визначають загальні плани для фізичних і соціальних розробок, але не забезпечують керівних принципів для визначення пріоритетів. Незмінним недоліком є те, що пріоритети постійно змінюються.	
11.2. Характеристики проектів	D	Характеристики проектів готуються для тих проектів, котрі проходять через МЕРТ, однак вони непослідовні щодо обсягу та якості.	
11.3. Попередній відбір	C	Повинен проводитися компетентним галузевим міністерством/органом. Немає свідчень того, що будь-які проекти відсіюються з інших причин, ніж неправильна документація.	
УДІ 12 Формальне вартісне оцінювання проектів	D+		
12.1. Ясність ролей у процесі планування	B	Незважаючи на наявність раціонального розуміння ролі, яку відіграє кожна з установ, їхні ролі не скоординовані належним чином. Тим не менше, довільне використання різної термінології дозволяє зловживання цим станом речей.	
12.2. Визначення кроків у розробці проекту	D	Немає центрального керівництва щодо основних кроків, яких можна очікувати від добре функціонуючої системи УДІ. Вада системи.	
12.3. Технічні керівні принципи	C	Технічні керівні принципи з вартісної оцінки відсутні, однак існують формальні процедури, пов'язані з фізичною природою пропозиції. Вони базуються на вхідних даних та мають адміністративний характер.	
12.4. Об'єм вартісного оцінювання проектів	D	Менш ніж 10% проектів підлягають будь-якій вартісній оцінці відповідно до закону. Можливості для ефективної вартісної оцінки навіть цієї невеликої кількості проектів підриваються цілковито недостатніми потужностями, що суттєво впливає на якість.	
12.5. Якість вартісної оцінки проекту	D	Ключові елементи вартісного оцінювання відсутні. Зокрема, слабкими моментами є постановка цілей, оцінювання варіантів та оцінювання вигод.	
12.6. Пропорційність вартісної оцінки проекту	D	Вартісна оцінка заснована на довільному обґрунтуванні посадовців, які вносять пропозиції, щодо того, чи буде проект вважатися ДІП, чи ні. Із двох дуже схожих між собою проектів в одній галузі один може підлягати оцінці, якщо він вважається ДІП, або не підлягати оцінці, якщо це не так. На даний час у планах стосовно розширення сфери вартісної оцінки все ще задумано виключити соціальні проекти, незалежно від їх розміру та значення.	
УДІ 13 Незалежний аналіз вартісного оцінювання	D	Лише у ДІП наявна певна форма аналізу. Це становить менше 10% від загального обсягу, який може вважатися державними інвестиційними проектами. У більшості випадків аналіз відсутній.	

Показник/сфера	Оцінка ⁶	Коротке пояснення	Примітки
УДІ 14 Упорядкованість і участь у щорічному бюджетному процесі	B		
14.1. Існування та дотримання фіксованого планування проектів та бюджетного календаря	C	Бюджетний календар чітко викладений у Бюджетному кодексі. Однак проекти можуть бути запропоновані у будь-який час року. Фінансування незапланованих проектів можна знайти за допомогою нових статей бюджету. Незалежний аналіз проектів представлений мало. Максимальний розмір інвестицій бюджету не є частиною бюджетного циркуляру.	Оцінка могла б становити «B» за поточні витрати, але визначена як «C» за капітал, тому що бюджетні установи не знають, яка сума може бути доступна, до самого кінця процесу.
14.2. Керівництво з підготовки пропозицій щодо капітальних витрат	C	Процедурні та адміністративні інструкції існують, проте вони не є економічно обґрунтованими і стосуються не конкретно капітальних видатків, а видатків в цілому.	
14.3. Час для проведення центральним органом аналізу та представлення рекомендацій	A	Ресурси для аналізу проектних пропозицій цілковито неадекватні. Більшість проектних пропозицій узагалі не аналізуються. Ті, які є предметом аналізу, поставляються під зовнішнім тиском щодо їх затвердження. Політично мотивовані проекти можуть знайти місце в бюджеті без жодного контролю або аналізу. Проте в тому випадку, якщо аналіз був бажаним, є достатньо часу для його проведення (8 тижнів).	Оцінка «A» співвідносна з методологією оцінювання, оскільки це показник, прив'язаний виключно до часу.
14.4. Своєчасність затвердження бюджету законодавчими органами	B	Парламент затверджує бюджет своєчасно до початку фінансового року, за винятком 2009 року. Бюджет на 2011 рік був затверджений у встановлений термін.	Аномалія 2009 року перешкоджає оцінці «A», оскільки оцінювання стосується попередніх 3 років.
УДІ 15 Багаторічна перспектива у податково-бюджетній політиці та управлінні	D+		
15.1. Багаторічні прогнози та функціональні асигнування	C	Бюджетний кодекс 2010 р. запровадив середньострокову перспективу. Крім того, уряд повинен представити в законодавчий орган оцінки на наступні два роки для кожної з бюджетних програм, які вимагають багаторічної реалізації.	У Звіт з оцінки ефективності управління державними фінансами 2011 року наводиться додаткова інформація щодо багаторічного бюджетування. Наразі багаторічне бюджетування дозволяє приймати все більше і більше проектів, що надає невпевненості промоутерам проектів у майбутньому фінансуванні. Основною причиною цього є те, що заплановані багаторічні показники бюджету не дотримуються і щонайменше до 2012 року річний процес бюджетування не має міцних зв'язків із СФРП.

Показник/сфера	Оцінка ⁶	Коротке пояснення	Примітки
15.2. Наявність кошторисних галузевих стратегій	D	Галузеві стратегії оцінюються на основі окремих проектів. Вони часто не мають обґрунтованої оцінки капіталу і рідко включають, якщо взагалі включають, розгляд відповідних поточних витрат.	
15.3. Багаторічні бази даних проектів	C	Немає бази даних запропонованих та затверджених проектів, за виключенням державних інвестиційних програм, які становлять менш ніж 10% від загального обсягу.	
15.4. Якість ДІП (у відповідних випадках)		Не застосовується.	
УДІ 16 Відбір та бюджетування проектів	D+		
16.1. Прозорі критерії для відбору проектів	D	Нечіткі критерії для відбору проектів до бюджету. Це полегшує для політично мотивованих проектів вхід до системи без аналізу або критичного розгляду.	
16.2. Діючі проекти отримують достатнє фінансування	C	У цій області були проблеми, проте Державна фінансова інспекція та Рахункова палата вказали на проблеми з метою їх вирішення. Чи буде це вирішено, ще належить з'ясувати.	
16.3. Багаторічні бюджетні повноваження	C	Багаторічні контракти допускаються і є звичайною практикою, але ризик відсутності бюджетного фінансування в наступні роки залишається. Було багато випадків, коли це ставало проблемою.	
16.4. Капітальні і поточні витрати повністю інтегровані	C	Для капітальних проектів залишається досить рідкісним явищем, щоб пов'язані з ними поточні витрати були включені в бюджет, за винятком випадків, коли кошти використовуються для реконструкції існуючих активів і експлуатаційні витрати вже понесені. Нові проекти або проекти «з нуля» досі не враховують оперативні поточні витрати в процесі планування проекту, що ставить під загрозу доступність бюджетних коштів.	
УДІ 17 Реалізація проекту	C+		
17.1. Керівні принципи реалізації проекту	C	Керівні принципи існують у галузевих міністерствах і пов'язані з технічними нормами і правилами щодо фізичних компонентів проекту. Як видається, немає ніякої централізованої підтримки чи консультативного інструмента з методології управління проектами. Відсутня також культура практики управління проектами.	
17.2. Чіткі плани зі звітності та реалізації	C	Реалізація не видається спланованою діяльністю з використанням декількох практик або дисциплін керування проектами на місці. Відповідальність розмита.	
17.3. Загальна система управління вартістю проекту	D	Здається, немає ніякої можливості для відстеження загальної вартості проекту протягом довгого часу в порівнянні із затвердженим бюджетом. Визначення інвестиційного проекту немає, тому важко відстежувати те, чого не існує.	

Показник/сфера	Оцінка ⁶	Коротке пояснення	Примітки
17.4. Формальна передача після завершення	A	Передача є відносно формальним процесом, що включає перевірки введення в експлуатацію, у тому числі перевірки придатності для цільового використання, випробування якості та технічної відповідності.	
УДІ 18 Передбачуваність наявності коштів для прийняття зобов'язань по витратах	B		
18.1. Ступінь моніторингу грошових потоків	A	Грошові потоки відстежуються через систему Казначейства, яка робить практично неможливим витрачання більших сум, ніж призначені, та оновлюється щомісяця.	
18.2. Надійність і горизонт періодичної річної інформації для МДВ щодо максимальних зобов'язань за витратами	A	Бюджетні організації мають можливість планувати наперед та проводити закупівлю робіт на основі щорічних бюджетних асигнувань лише в межах їх асигнувань.	Однак це слід сприймати у контексті коментарів у 18.3.
18.3. Періодичність та прозорість річних коригувань бюджетних асигнувань, які були встановлені вище рівня управління в МДВ	C	Суттєві коригування/поправки протягом року у бюджеті настільки часті, що бюджетні організації можуть постраждати від негативного коригування. Прозорість цього обмежується необхідністю внесення змін до Закону про бюджет.	
УДІ 19 Співвідношення ціни та якості в закупівлях	B		
19.1. Повнота прозорості та конкуренція у нормативно-правовій базі	B	Законодавча база, що стосується здійснення закупівель, останнім часом покращилася, оскільки вона рухається в напрямку наближення до норм ЄС. Основним законом є Закон про державні закупівлі, причому регулювання проводиться через постанови уряду, а керівництво через Міністерство економіки.	
19.2. Використання конкурентних методів закупівель	D	Залишаються побоювання з приводу ясності правил, які дозволяють єдину тендерну процедуру. Фраза «екстрені випадки» дає найбільше причин для занепокоєння, оскільки фраза невизначена і відкрита для зловживань.	
19.3. Вартість участі	A	Показники вартості участі є хорошими у контрактах, які, безсумнівно, вимагають конкуренції. Це вказує на розумний рівень довіри до системи з боку постачальників та підрядників. У разі, якщо використовується конкурсна процедура, у ній, зазвичай, беруть участь принаймні 3 або 4 претенденти на будівельний тендер і ще більше – для проектів у сфері ІКТ.	Додатковий показник, доданий до методології.

Показник/сфера	Оцінка ⁶	Коротке пояснення	Примітки
19.4. Відкритий доступ до повної, достовірної та своєчасної інформації про закупівлі	A	Не існує широкого урядового плану закупівель, а державні установи регулярно публікують тендерні можливості разом з рішеннями про переможців, своєчасно та відповідно до закону.	
19.5. Наявність незалежного адміністративного механізму подання скарг щодо закупівель	B	Антимонопольний комітет розглядає скарги щодо процедур закупівель. Існує мало свідчень культури подання скарг.	Антимонопольний комітет не включає членів, які б представляли приватний сектор і громадянське суспільство, хоча це не обов'язково погано. Тим не менш, оцінка узгоджується з методологією.
УДІ 20 Ефективність внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту капітальних витрат проекту	C+		
20.1. Контроль зобов'язань щодо витрат	A	Система казначейства вимагає реєстрації зобов'язань до їх прийняття. МДВ не мають ніякої можливості витратити більше, ніж обсяг отриманих бюджетних асигнувань на рік. Цей регулятор чітко зрозумілий і дотримується.	Негативна сторона цього в тому, що не можуть бути реалізовані зобов'язання для багаторічних проектів.
20.2. Дотримання правил обробки та реєстрації операцій	B	Вважається, що ступінь дотримання адміністративних норм високий. За винятком капітальних витрат, пов'язаних з Євро-2012, оцінка могла бути «А».	
20.3. Покриття і якість функції внутрішнього аудиту	D	Протягом базового року оцінювання – 2011 р. – функції внутрішнього аудиту не було.	Ця функція була запроваджена 1 січня 2012 р.
20.4. Обсяг управління, реакція на результати внутрішнього аудиту	---	Занадто рано оцінювати.	
УДІ 21 Коригування проектів	D+		
21.1. Звіти та моніторинг виконання проекту	C	Звітність та моніторинг фінансового прогресу позитивні, але фізичний моніторинг щодо фінансових витрат слабкий.	
21.2. Перерозподіл між проектами	C	Перерозподіл коштів можливий між різними проектами в рамках однієї програми, і може бути санкціонований галузевим міністерством та погоджений Міністерством фінансів. Перекази між різними бюджетними організаціями можливі, але тільки шляхом внесення змін до закону про бюджет.	
21.3. Характер коригування проектів	D	Багато проектів регулярно коригуються в процесі реалізації. Зміни можуть бути значними за своєю природою, і багато з них можна було б уникнути шляхом удосконалення підготовчих робіт або визначення за допомогою адекватного контролю.	

Показник/сфера	Оцінка ⁶	Коротке пояснення	Примітки
21.4. Пояснення відхилень від плану		Не оцінюється.	Немає механізму оцінки в методології.
21.5. Фінансування траншами, пов'язані з фазами		Не оцінюється.	Немає механізму оцінки в методології.
21.6. Механізм ініціації аналізу обґрунтування проекту	D	Немає ніякого відомого механізму, який би запуслав аналіз того, чи проблемний проект продовжить залишатися виправданим, чи від нього слід відмовитися через нестачу бюджету для його завершення.	
УДІ 22 Експлуатація об'єктів	C+		
22.1. Реєстри активів	C	Реєстр державної власності реєструє основні активи, починаючи з 2012 року. Вірність інформації, введеної до реєстру, ще належить визначити.	Потенціал для оцінки «B» у майбутньому.
22.2. Придатність активів до цільового використання	C	Є цілий ряд прикладів нових переданих об'єктів, які вимагають подальших витрат для того, щоб бути придатними для цільового використання.	
22.3. Достатнє оперативне фінансування	B	Як правило, достатнє фінансування для експлуатації нових об'єктів доступне в короткостроковій перспективі. Бюджетні кошти на це виділяються лише щорічно, і можуть бути легко скорочені.	Слово «достатнє» означає «достатньо, щоб підтримувати необхідний базовий рівень обслуговування об'єкту».
22.4. Достатнє фінансування обслуговування	D	Фінансування обслуговування нових об'єктів в короткостроковій перспективі повинно бути мінімальним. Бюджетні кошти на оплату обслуговування виділяються тільки щорічно, і можуть легко бути виключені або зведені до незадовільного рівня. Існують свідчення того, що обслуговування державних активів в Україні має недостатнє фінансування.	ЕО = Експлуатація та обслуговування, розділені на два різних показники. «Достатнє» фінансування обслуговування означає досить, щоб підтримувати об'єкти в хорошому стані протягом усього їх життєвого циклу.
22.5. Моніторинг надання послуг	C	Деякі постачальники послуг збирають інформацію про одержувачів послуг, залежно від ступеня видимості послуги. Проте найчастіше це не проводиться.	
УДІ 23 Основна оцінка та аналіз завершеного проекту	D+		
23.1. Політика та керівництво щодо заключного аналізу	D	Політики або керівництва щодо заключного аналізу не існує. Більше того, здається, немає інституційного розуміння потенційної цінності проведення таких аналізів. Оскільки немає бази для встановлення цілей проекту на основі показників виконання, буде беззмістовно намагатися оцінити вартість проекту після його завершення. Було визначено, що результати мають бути «очевидними».	
23.2. Проведення основних післяпроектних аналізів	C	Деякі проекти підлягають певній формі заключного аналізу після свого завершення, але це стосується тільки фізичних вхідних елементів проекту, а не його подальшої ефективності/ймовірності задоволення його цілей.	

Показник/сфера	Оцінка ⁶	Коротке пояснення	Примітки
23.3. Проведення оцінок впливу	D	Немає ніякої оцінки впливу або інвестицій, і мало розуміння значення цього.	Надзвичайно складно оцінювати за відсутності цілей.
УДІ 24⁸ Якість і своєчасність бюджетних звітів протягом року	A	Звіти про виконання бюджету, що подаються протягом року, охоплюють ограні державної влади в цілому, готуються відповідно до програми, функціональної, адміністративної та економічної класифікації бюджету. Їх легко зіставляти із затвердженим бюджетом. Звіти щодо витрат і доходів, а також державного боргу, гарантій і зобов'язань (фінансові та договірні зобов'язання) подаються регулярно (щомісяця та щокварталу). Щоквартальні звіти щодо боргів включають дані про умовні і гарантовані боргові зобов'язання та відповідальність. Звіти місцевих органів влади готуються регіональними підрозділами Казначейства та подаються до центрального Казначейства протягом 8 днів після закінчення місяця, що допомагає консолідувати дані. Згодом Державне казначейство готує щомісячні та щоквартальні зведені звіти на основі функціональної, адміністративної та економічної бюджетної класифікації, у тому числі даних від органів місцевого самоврядування, протягом 25 днів після закінчення місяця. Єдиний казначейський рахунок виконує всі бюджетні операції (доходи і витрати) для всіх центральних міністерств і головних розпорядників коштів.	
УДІ 25⁹ Якість і своєчасність річних фінансових звітів	B+	Річні консолідовані фінансові звіти охоплюють державні та місцеві доходи, витрати, державний борг, фінансові активи, фінансові та договірні зобов'язання. Фінансова звітність уряду не включає консолідації державних підприємств, у яких держава володіє більшістю і контрольним пакетом акцій. В Україні державні підприємства не розглядаються як частина державного управління, незважаючи на значну роль, яку вони відіграють як з точки зору отримання бюджетних асигнувань та трансфертів, так і в плані продукування доходів і податків для фінансування державного бюджету. Уряд готує свої щорічні фінансові звіти протягом чотирьох місяців після закінчення фінансового року (відповідно до Регламенту № 419 та статті № 61 Бюджетного кодексу). Національні стандарти бухгалтерського обліку застосовуються у складанні річної фінансової звітності. Національні стандарти переважно базуються на готівкових коштах, з елементами обліку за методом нарахувань, таких як звітність за активами й зобов'язаннями, заборгованість. Ці стандарти не відповідають або не приведені у відповідність з МСБОДС, хоча уряд в даний час розробляє новий стандарт обліку державного сектору за методом нарахувань, який спрямований на відповідність вимогам МСБОДС щодо обліку за методом нарахування. Національні стандарти послідовно застосовувалися протягом довгого часу і добре відомі в Міністерстві фінансів і Казначействі.	

Показник/сфера	Оцінка ⁶	Коротке пояснення	Примітки
УДІ 26 Обсяг, характер зовнішнього аудиту та подальша діяльність за його підсумками	D+	<p>Рахункова палата України (РПУ) формально підпорядкована парламенту (Раді). Її завдання полягає в «контролі» витрат з державного бюджету. Основна увага в роботі РПУ продовжує концентруватися на після проектному контролі дотримання витрат з державного бюджету, відповідно до компетенції за законом 1997 р. До компетенції РПУ не входять доходи органів місцевого самоврядування, позабюджетних фондів і державних підприємств, за винятком випадків, що стосуються коштів державного бюджету. РПУ не грає ніякої ролі щодо державних підприємств чи позабюджетних фондів (чотири позабюджетні фонди представляють близько 20% ВВП). Деякі області аудиту можуть розглядатися виключно зі схвалення парламенту.</p> <p>Загальний річний звіт РПУ за попередній рік складається до 1 грудня поточного року (стаття 35 Закону «Про Рахункову палату» 1996 р.), але не включає в себе огляду фінансової звітності уряду. Формальні відповіді на результати аудиту і рекомендації надходять в основному з перевірених державних органів і Кабінету Міністрів, які повинні відповісти протягом 15 днів з дня отримання звіту (стаття 29 Закону «Про Рахункову палату»). Рада обговорює звіти РПУ по кожному окремому випадку і «... за згодою парламенту...», як визначено у статті 34 Закону «Про Рахункову палату». У річному звіті РПУ за 2009 р. говориться, що органи, у яких проводився аудит, у ряді випадків прийняли необхідні коригувальні заходи і прийняли рекомендації аудиту.</p>	<p>Рахункова палата України фокусується на інвестиційних програмах та проектах, як частині проведення аудиту. Річні звіти за 2010 і 2011 роки показали ряд проблем щодо реалізації інвестиційної програми Євро-2012, в тому числі перевитрату коштів, проблеми управління проектами тощо.</p>
УДІ 27 Законодавчий контроль капітальних видатків у щорічному законі про бюджет	B	<p>Огляд законодавчих органів охоплює податково-бюджетні політики та сукупні показники на майбутній рік, а також докладну оцінку витрат і доходів. Бюджетним кодексом встановлено обов'язки Верховної Ради та Бюджетного комітету ВРУ. Відповідно до Бюджетного кодексу 2011 р., ВРУ також затвердила інвестиційні бюджетні програми, які передбачають багаторічні оцінки, цілі та показники.</p> <p>Чітко встановлені процедури законодавчих органів включають три читання закону про річний бюджет, а також попередній розгляд широкої податково-бюджетної політики як частини затвердження бюджетного циркуляру.</p> <p>Часові рамки достатні для законодавчого контролю. Законодавчі органи затверджують положення бюджету в травні. Проект закону про бюджет подається в парламент до 1 вересня. 15 жовтня проводиться перше читання, на підставі якого парламент повертає бюджет назад до уряду з коментарями. Друге читання має бути проведено до 20 листопада.</p>	

Показник/сфера	Оцінка ⁶	Коротке пояснення	Примітки
УДІ 28 Законодавчий контроль звітів зовнішнього аудиту з капітальних видатків	D+	Аналіз звітів за результатами аудиту проводиться протягом 6 місяців після їх подання, хоча не всі звіти розглядаються досить докладно. Рахункова палата України (РПУ) подає офіційний звіт про виконання бюджету за попередній рік протягом двох тижнів з моменту його отримання від Кабінету Міністрів. Ці звіти, які є аналітичними і не обмежуються лише аудиторською перевіркою, формально розглядаються Верховною Радою, яка надає висновок щодо звіту про виконання бюджету. На даний час не існує чіткої системи для відстеження, отримання та обробки звітів про аудити. Детальні слухання не проводяться.	

⁶ Показники виділені жирним шрифтом, великими літерами: **A, B, C** або **D**. Показники за підпунктами зазначені нежирним шрифтом (Див. Додаток – Таблиця перерахунку для балів показників).

⁷ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0419-12/ed20120406>

⁸ Показник УДІ-24 повністю базується на Оцінюванні ДВФЗ 2011 року.

⁹ Показник УДІ-25 повністю базується на Оцінюванні ДВФЗ 2011 року.

4. План стратегії реформування

4.1. В управлінні державними інвестиціями в Україні є ряд недоліків, з яких деякі є критичними та повинні бути вирішені за допомогою програми реформ. Після діагностики, визначеної в попередніх розділах, у цьому розділі пропонуються кроки, які можна здійснити, щоб впоратися з цими недоліками й запропонувати те, що може стати основними елементами програми реформ.

Ідентифіковані наступні недоліки:

- (1) Відсутня структурована та повна система планування та управління державними інвестиціями.
- (2) Відсутні чітке інституціональне розуміння основ управління державними інвестиціями, вигід від існування функціонування кращої системи і затрат та ризиків, притаманних існуючій системі.
- (3) Відсутнє погоджене юридичне визначення державного інвестиційного проекту, що призводить до різних підходів в управлінні проектами. Це призводить до нечіткої і суб'єктивної класифікації та створює різні підходи до фінансування державних інвестиційних проектів.
- (4) Часта зміна урядом стратегії та напрямів створює додаткові труднощі для установ, що впроваджують проекти і програми в умовах відсутності будь-якої визначеності.
- (5) Майже відсутня чітка концепція встановлення цілей, орієнтованих на результати та підходи до економічної оцінки варіантів.
- (6) Процес відбору є надзвичайно заполітизованим і недооцінюється в економічних показниках.
- (7) Корупція впливає на зменшення ефективності при виконанні державних інвестиційних проектів та призводить до збільшення затрат на будівництво, які є на 23 відсотки вищими ніж в Німеччині, на 22 відсотка – ніж середні у країнах ЄС, та на 20 відсотків – ніж в сусідній Польщі.
- (8) Текучість кадрів державної служби створює інституціональну нестабільність, яка обмежує побудову реальної спроможності щодо управління державними інвестиційними проектами в найближчому майбутньому. Це зрозуміло, оскільки лише 20 відсотків державних службовців, які за фінансової підтримки Світового банку у 2010 році брали участь в семінарі по оцінці затрат та вигід проектів, залишилися працювати на тому ж самому місці роботи.

4.2. Процес реформування УДІ стикається з компромісом, описаним Rajaram et al (2010 р.) – зміцнення вартісної оцінки у порівнянні зі зміцненням реалізації. Оцінювання показує, що, хоча вдосконалення реалізації важливе, як свідчать низькі показники виконання, однак брак ресурсів, спрямованих на державні інвестиції, величезні потреби в інвестиціях і на даний час – ситуативний процес інвестиційного планування, вимагає швидкого вдосконалення відбору проектів. Таким чином, короткострокові дії мають бути спрямовані на невідкладні

потреби системи УДІ, тоді як середньострокові – передбачати більш високий комплексний рівень вартісної оцінки, а також моніторинг виконання проекту. Окремий параграф присвячений спостереженню за розвитком спроможності та підвищенню ефективності цього процесу.

У короткостроковій перспективі

4.3. Без сумніву, одним із найбільш значних недоліків існуючих механізмів є відсутність єдиної і цілісної системи УДІ. **Уряд повинен вжити заходів для забезпечення того, щоб кожен крок системи УДІ і система в цілому, були чітко визначеними та зрозумілими для всіх учасників та зацікавлених установ.** Він повинен гарантувати, що всі ролі та обов'язки будуть зрозумілими на кожному кроці процесу. У рамках своєї постійної підтримки Банк незабаром представить проект «Поетапного керівництва» процесу УДІ для уряду. Його слід буде використовувати в якості рамкової основи для виявлення прогалин існуючого стану речей та для розробки послідовності реформ. Коротко:

- (a) Система повинна бути розроблена за аналогією з кращими міжнародними практиками УДІ.
- (b) Система повинна бути впроваджена.
- (c) Усі державні органи повинні чітко та ясно розуміти, як вони мають діяти, якщо бажають, щоб їхні проекти фінансувалися або гарантувалися урядом.

4.4. **Уряд повинен чітко визначити характер державних інвестиційних програм і проектів на основі юридично закріплених норм.** Визначення державного інвестиційного проекту в якості одиниці аналізу для прийняття рішень в рамках циклу УДІ – попередній відбір, оцінка, відбір, завершальне оцінювання – має вирішальне значення для забезпечення того, щоб жоден інвестиційний проект не унікав адекватної експертизи, і водночас не включати капітальні товари, такі як офісне обладнання та транспортні засоби. На даний час, як показало оцінювання, є будівельні проекти, інвестиційні програми, інвестиційні проекти та капітальні витрати, які не вважаються «інвестиційними проектами» державними установами, однак фінансують будівництво об'єктів соціальної інфраструктури. Серйозні недоліки та випадки зловживання в системі управління державними інвестиціями вимагають термінових дій в короткостроковому періоді. Формальний огляд, такий як Огляд інвестиційного проекту повинен бути негайно запроваджений до кожного проекту з встановленої граничної межі фінансування.

4.5. **Повинен бути розроблений та опублікований документ для попереднього відбору, який в обов'язковому порядку будуть використовувати усі державні структури, які бажають отримати бюджетні кошти (або державні гарантії) для проектів, що підпадатимуть під нове визначення.** Цей документ міститиме основні відомості про проект, його цілі та політику, на яку він спрямований, приблизну оцінку витрат (капітальних та поточних), та вигод (як реальні, так і очікувані). Цей документ швидко розглядається спочатку центральним незалежним органом, наприклад, МЕРТ або подібним органом, після чого державні установи, пропонуючи добре продумані проекти, отримують дозвіл на перехід до більш детальної оцінки вартості проекту. Відхилені проекти на даному етапі зможуть зекономити час і зусилля на підготовку проектів, які можуть в кінцевому підсумку не отримати фінансування.

4.6. **Забезпечення достатньої спроможності є ключовим пунктом для того, щоб забезпечити функціонування системи УДІ.** Якомога швидше слід розпочати роботу із висунення широкомасштабної програми з розвитку спроможності відповідних установ щодо встановлення цільових показників проекту, заснованих на оцінці витрат та результату, разом із

варіантами процедур його вартісної оцінки. Розвиток спроможності сприятиме зміні менталітету, необхідному для правильного підходу до планування та розробки проекту з точки зору цілей, які повинні бути досягнуті, а не необхідних вхідних даних. Водночас, уряд повинен бути обережним при плануванні розвитку спроможності, враховуючи фактори, зазначені нижче (пункти 4.16-4.17).

4.7. З метою забезпечення більш цілісної стратегії державних інвестицій, **уряд повинен зважено розглянути питання про розробку методу для середньострокового стратегічного планування інвестицій**, який спочатку буде розроблений з бази даних ДІП, що в даний час розробляється МЕРТ. Це дозволило б уряду синхронізувати процес бюджетування з існуючими і майбутніми інвестиційними пріоритетами. Це б також краще відповідало проектам з урахуванням наявних ресурсів – як капітальних, так і поточних. Цей інструмент повинен бути багаторічним за своєю природою, з «плаваючим» 5-10-річним горизонтом, і зберігати записи про стан усіх проектів, які вийшли на заздалегідь визначений поріг якості. Цей інструмент планування повинен бути електронним та спрямованим на становлення ядра сучасної системи УДІ.

У середньостроковій перспективі

4.8. У тому випадку, якщо уряд погодиться розробити багаторічний стратегічний інвестиційний план, для того, щоб зробити його повністю функціональним інструментом планування, він повинен надалі розроблятися з первинної бази даних. З метою покращення якості інформації, що міститься у базі даних, та її обробки з тим, що вона стала корисною і цінною, **вартісні оцінювання проектів повинні будуть стати більш розвинутими та прогресивними**. Якщо пропозиції, внесені вище в розділі про «короткострокові» заходи, будуть виконані в повному обсязі, вони зможуть забезпечити створення кращих проектів. Формальні методи оцінки, засновані на загальних принципах, затверджених урядом, повинні бути повністю зрозумілі всім організаціям, які вносять пропозиції, та прийняті ними. Підтримка від приватного сектору може знадобитися для потреб забезпечення достатньої потужності, щоб представляти надійні вартісні оцінки проектів у масштабах, які можуть знадобитися з часом. Проте, у систему повинні бути вбудовані гарантії для того, щоб не створювати конфлікту інтересів.¹⁰

4.9. Сучасну ситуацію з МЕРТ, що ефективно здійснює вартісне оцінювання та є установою, відповідальною за незалежний аналіз, слід розглядати як не більш ніж відносно короткостроковий захід. **Буде набагато краще, якщо організації, що пропонують проекти, нестимуть за них повну відповідальність, від їх підготовки та подання до реалізації**. З часом роль МЕРТ, окрім політики та керівництва, повинна включити забезпечення незалежного аналізу для проектів, запропонованих державними організаціями.

4.10. З метою підтримки цієї нової системи вартісного оцінювання та аналізу, **уряд може розглянути питання про розробку структурованого інструменту управління якістю проектів**, який міг би бути аналогічним за своєю суттю «шлюзовому процесу аналізу» (Gateway Review process), який використовує уряд Великобританії. Ключовим елементом цієї системи повинен бути незалежний огляд з оцінки. Задля незалежності оцінки, на огляд не повинна мати вплив установа, яка запропонувала проект; тобто, наприклад, якщо установа, яка відповідає за будівництво високошвидкісних доріг пропонує новий проект, вона повинна надіслати свою пропозицію до іншої установи для експертизи. Кооперація між урядовими установами – власниками проектів, а саме, Міністерством економічного розвитку і торгівлі та Міністерством

¹⁰ Наприклад, фірма, що надає економічні консультації, може бути більше схильна до створення позитивного асиметричного економічного обґрунтування проекту, якщо вона очікує, що буде стягувати більш високі тарифи внаслідок реалізації запропонованого проекту.

фінансів, є критичною для покращення якості проектів. Оцінка проектів є відповідальністю установи яка пропонує проект. Незалежний огляд в багатьох країнах здійснюється Міністерством економіки або подібною установою, тоді як Міністерство фінансів грає основну роль у відборі проекту задля забезпечення належних ресурсів і управління фінансовими ризиками.

4.11. Один з основоположних принципів нового вартісного оцінювання та системи аналізу повинен гарантувати, що державні органи, які пропонують нові проекти, демонструватимуть, **як саме** проект може стати доступним, а не те, **чи** він може бути таким, та представляти припущення, які вони роблять заради підтримки їхнього проекту. Вони повинні зосередитися на тому, **як саме** вони будуть **завершувати** проект, а не розпочинати його, та на тому, **як саме** будуть фінансуватися подальші витрати на експлуатацію та обслуговування.

4.12. З метою забезпечення швидкого (і, отже, ефективного) завершення проектів, **Міністерство фінансів має уважно переглядати пріоритети розподілу бюджетних ресурсів для узгоджених проектів повністю відповідно до можливостей органів-виконавців щодо їх використання, як тільки проекти затверджуються і передаються для реалізації.** Зі спокусою затвердити нові проекти за рахунок фінансування існуючих слід боротися. Затримка проектів, як правило, коштує дорожче.

4.13. Хоча нещодавні покращення у режимі закупівель будуть корисними, **уряд повинен досліджувати і уважно стежити за розбіжностями щодо сукупних витрат на будівництво між Україною та її європейськими сусідами.** Метою цього є зменшення, а потім усунення цих розбіжностей.

4.14. Уряд має вирішити, яким чином він буде більш тісно стежити за виконанням проектів, у які інвестувала країна. Як тільки в систему буде запроваджено процедуру кращої постановки цілей на основі оцінки виконання, це завдання стане легшим. Уряд повинен вирішити, який незалежний орган буде найкраще виконувати це завдання та звітувати про висновки в парламенті.

4.15. З метою просування до більш формально структурованої системи УДІ, після початку проведення ряду реформ, **слід продумати Закон про УДІ, який би гармонізував усі закони, постанови та інші акти уряду у сфері УДІ.** Він повинен чітко визначати завдання та обов'язки, необхідні для ідентифікації, оцінки вартості, загального оцінювання, затвердження, реалізації і завершального оцінювання проектів. Він повинен визначати обов'язки, які виконує кожна установа. **Усі майбутні рішення щодо реформ у сфері УДІ мають також регулювати підготовку та реалізацію пропозицій щодо проектів ДПП з іншою формою ДІП, оскільки ДПП є лише альтернативною формою впровадження державних інвестиційних проектів. Таким чином, ті ж самі правила підготовки, оцінки та відбору повинні застосовуватися до всіх.**

Розвиток спроможності/вдосконалення системи

4.16. Проводити навчання для розвитку потенціалу в системі УДІ в Україні складно. Стає зрозумілим, що у зв'язку з «динамічним» характером української державної служби, посадовці швидко переходять із однієї адміністративної області в іншу. Тому цілком імовірно, що посадовці, які займаються оцінкою проектів або управлінням проектами, і які щойно пройшли навчання в рамках проекту, можуть бути переведені до функціональних областей, які більше не відносяться до даного предмету. Слід відзначити, що команда оцінювання, яка отримала попередню підготовку в цій області зовсім недавно, в 2010 році, не була настільки ефективною, як очікувалося. Лише близько 20% слухачів все ще виконували ту ж роботу.

4.17. Постає питання, що ресурси, витрачені на навчання посадових осіб, в даний час не можуть бути ефективними або, принаймні, їх ефективність буде суттєво знижена. **Замість цього уряд повинен спрямувати зусилля на закріплення цих цінних кадрів, щоб вони могли отримати певну стабільність у системі,** забезпечивши їм інтерес та розуміння для того, щоб підготувати та реалізувати ефективну систему УДІ. Посадові особи, які залишаються в системі у середньостроковій перспективі, будуть набагато більш мотивовані, щоб навчати нових посадовців, які приходять до цієї області політики. Можливою рекомендацією є створення професійної організації під егідою МЕРТ/МФ для постійного відстеження процесу управління державними інвестиційними проектами і підтримки МЕРТ/МФ. Ця організація може бути більш приваблива для робітників з високою кваліфікацією, тому що вони не будуть стикатися з обмеженнями державної служби. Прикладом такої організації є Корейській Інститут Розвитку в Південній Кореї.








Додаток А. Оцінювання УДІ

На додаток до ключових кількісних показників «ДВФЗ-УДІ», наведених у розділі 3, це оцінювання включає в себе таблицю з кольоровим кодуванням та коротким викладом оцінок для основних обов'язкових функцій УДІ, як було описано. Таблиця доповнена визначенням найбільш суттєвих недоліків. Ці критичні недоліки маркуються позначенням «показник небезпеки».



Таблиця А. Оцінювання УДІ – обов'язкові ознаки¹¹

Етап	Показники та сфери	Результати	Оцінка	Рекомендації
1. Керівні принципи та попередній відбір	Національна стратегія розвитку; галузеві стратегії.	Хоча існують стратегії розвитку і галузеві стратегії, критичною є відсутність стратегії або послідовної системи управління інвестиціями в результаті цих стратегій. Це критичний провал.		Див. параграф 4.3., 4.4., 4.5., 4.7. та 4.15.
	Відбір першого рівня для забезпечення стратегічного розміщення.	Певний відбір проводиться з метою оцінки технічних документів та коректного проведення адміністративних процедур. Посадовці намагаються привести свої проекти у відповідність із галузевими та національними стратегіями. Однак немає відбору першого рівня, пов'язаного з економічними потребами чи вартістю.		
	Формальний процес розробки проекту.	Відсутні центральні керівні принципи, пов'язані з процесом, необхідним для розробки проекту, що виходить за рамки технічних і адміністративних процедур.		
2. Формальна вартісна оцінка проекту	Ясність ролей у процесі планування.	Чітке визначення ролей у процесі планування присутнє, але це, здається, пояснюється дуже невеликою кількістю ролей у тому, що зaledве складає єдину систему.		Див. параграф 4.2., 4.6., 4.8. та 4.11.
	Формальні технічні керівні принципи.	Технічні керівні принципи вартісної оцінки відсутні, хоча технічні керівні принципи, пов'язані із будівельними стандартами та нормами, часто та широко використовуються.		
	Надійна вартісна оцінка проекту.	Дуже мало проектів узагалі отримують хоч якусь вартісну оцінку. Недостатність ресурсів для цієї роботи означає, що іноді вартісні оцінки проводяться під суворим часовим тиском, що невідворотно впливає на якість.		

¹¹ Rajaram et al. 2010.

Етап	Показники та сфери	Результати	Оцінка	Рекомендації
2. Формальна вартісна оцінка проекту	Пропорційність вартісної оцінки.	Проекти, які вважаються ДІП, проходять вартісну оцінку. Проекти, які вважаються будівельними проектами, не проходять її, незалежно від розміру та значущості.		Див. параграф 4.16. та 4.17.
	Ресурси центральних органів та галузевих міністерств.	Ресурси для вартісної оцінки у центральних органах та галузевих міністерствах видаються критично недостатніми. Тільки МЕРТ має такі ресурси (5 осіб), які повинні охоплювати всі проекти. Посадовці МЕРТ здійснюють обмежену роботу з вартісної оцінки в інтересах галузевих міністерств. Деякі зовнішні консультанти працюють на великих проектах, але у вітчизняному приватному секторі також вбачається нестача ресурсів для економічної вартісної оцінки.		
3. Незалежний аналіз вартісної оцінки	Незалежні перевірки реальності/якості.	Незалежного аналізу, що характеризує вартісні оцінки в Україні немає.		Див. параграф 4.9. та 4.10.
4. Відбір та бюджетування проектів	Фіксований бюджетний календар дає галузевим міністерствам достатньо часу на підготовку капітальних бюджетів.	Хоча є фіксований календар бюджету, який, як правило, управляється у налагоджений спосіб, капітальні асигнування невідомі до кінця процесу, що надзвичайно ускладнює планування наперед для ГМ та відомств.		Див. параграф 4.12.
	Всезагальні керівні принципи та верхній поріг капітальних витрат.	Окрім технічних будівельно-інженерних норм, немає ніяких керівних принципів щодо підготовки капітальних проектів. Верхній поріг капітальних витрат заздалегідь не відомий.		
	Проекти, розроблені до подання в Мінфін до бюджету.	Більшість, проте не всі проекти розробляються до подання в Мінфін до бюджету. Проекти можуть включатися безпосередньо до бюджету під політичним тиском.		
	Інтеграція капіталу та капітальних витрат.	Поточні зобов'язання щодо витрат, пов'язані з капітальними проектами, не завжди узгоджені. Поточні видатки, необхідні для ефективної роботи та утримання активів, легко можуть скоротитися в наступні роки.		
	Перевірка проектів Мінфіном.	Перевірка проектів Мінфіном обмежується радше процедурною та адміністративною, ніж суттєвою.		
	Законодавчі органи мають достатньо часу для розгляду проектів.	Законодавчі органи мають достатньо часу для розгляду проектів, але часто - ні.		
	Законодавчі органи передають бюджет своєчасно.	З останніх трьох років кожного року, окрім одного, бюджет передавався своєчасно.		

Етап	Показники та сфери	Результати	Оцінка	Рекомендації
5. Реалізація проекту	Опубліковані керівні принципи.	Керівні принципи існують у галузевих міністерствах, і вони пов'язані з технічними нормами і правилами щодо фізичних компонентів проекту.	C	Див. параграф 4.13.
	Детальний план реалізації з чітким розподіленням обов'язків.	Як видається, немає ніякої централізованої підтримки чи консультативного способу з методології управління проектами. Відсутня також культура практики управління проектами.	D	
	Відкритий конкурс для закупівлі.	Закон вимагає, щоб обов'язково був відкритий конкурс, але лазівки час від часу дозволяють зловживання у системі.	D	
	Ефективний механізм скарг щодо закупівель.	Антимонопольний комітет отримує та розглядає скарги щодо процедур закупівель.	B	
	Зобов'язання з управління.	Грошові потоки відстежуються через систему Казначейства, яка робить практично неможливим витрачання більших сум, ніж призначені, та оновлюється щомісяця.	A	
	Передбачуваність фінансування.	Протягом року часто спостерігаються коригування проектів. Багаторічні проекти не можуть передбачити, чи отримуватимуть вони необхідні суми на рік після першого бюджетного року. Часто вони не отримують необхідної суми.	C	
	Регулярне звітування щодо прогресу.	Тоді як фінансове звітування перебуває на хорошому рівні, звітування щодо фізичного прогресу – ні.	C	
	Активний моніторинг прогресу.	Як зазначено вище.		
	Міцний внутрішній контроль та внутрішній аудит.	Внутрішній контроль фінансів добрий. Зобов'язання зі звітування щодо прогресу – слабкі. Внутрішній аудит у рік оцінювання не функціонував.	D	
	Формальне завершення проекту.	Завершення об'єктів є формальним та сертифікованим і включає технічні тестування.	A	

Етап	Показники та сфери	Результати	Оцінка	Рекомендації
6. Коригування змін в обставинах проекту 	<p>Постійні коригування проекту.</p> <p>Пояснення, необхідні для відхилення від бюджету і плану.</p> <p>Механізми коригування проекту.</p> <p>Періодичний аналіз витрат у порівнянні з вигодами, для великих проектів.</p> <p>Механізм зупинки проекту.</p>	<p>Багато проектів регулярно коригуються в процесі реалізації. Коригування можуть бути значними за своєю природою, і багатьом з них можна було б запобігти шляхом удосконалення підготовчих робіт або визначення за допомогою адекватного контролю.</p> <p>Відхилення сприймаються як норма.</p> <p>Не існує механізмів для коригування проекту, якщо базові припущення вже були змінені внаслідок обставин.</p> <p>Не проводиться.</p> <p>Немає механізму зупинки проекту, який видається неспроможним досягнути поставлених цілей. Це може пояснюватися слабким рівнем постановки цілей під час підготовки проекту.</p>	<p>D</p> <p>D</p> <p>D</p> <p>D</p> <p>D</p>	Див. параграф 4.5., 4.6.
7. Експлуатація об'єкту	<p>Ефективна передача об'єктів.</p> <p>Придатність об'єктів для цільового використання.</p> <p>Реєстри об'єктів.</p> <p>Достатнє фінансування експлуатації та обслуговування.</p>	<p>Об'єкти передаються у компетентний та сертифікований спосіб.</p> <p>Існують численні приклади проектів, які вимагають подальших витрат для того, щоб бути придатними для цільового використання.</p> <p>До реєстрів об'єктів включаються лише ДІП. Оскільки ця практика розпочалася нещодавно, ефективність та повнота роботи досі невідома.</p> <p>Як правило, присутнє достатнє фінансування експлуатації протягом перших років нового проекту. За цей час обслуговування не вимагає великих коштів, але обидві позиції є сприйнятливими до регулярного скорочення витрат під час жорстких бюджетних років.</p>	<p>A</p> <p>C</p> <p>C</p> <p>C</p>	
8. Завершальне оцінювання (оцінка) 	<p>Основне порівняння проектних витрат, строків і результатів стосовно бюджетів і планів.</p> <p>Формальні механізми для оцінки проекту щодо плану і оцінки вартості.</p> <p>Аудити ефективності або співвідношення ціни та якості.</p> <p>Пропорційність оцінки.</p> <p>Реакція на результати оцінки.</p>	<p>Суттєвої оцінки проектів постфактум не існує. Як видається, немає інституційного розуміння потенційної цінності проведення такого аналізу. Оскільки в даний час немає бази для визначення цілей проекту на основі показників продуктивності, немає сенсу намагатися оцінити вартість проекту постфактум.</p>	<p>D</p>	Див. параграф 4.14.

Додаток Б. Короткий огляд сукупності показників досягнень УДІ з посиланнями на ДВФЗ та 8 обов'язкових властивостей УДІ

	Область/показник	Відношення до ДВФЗ	Відношення до 8 обов'язкових властивостей УДІ
А. РЕЗУЛЬТАТИ УДФ: Надійність бюджету			
УДІ 1	Фактичні капітальні витрати бюджету в порівнянні з плановими	ДВФЗ ДІ-1 – показник, адаптований до капітальних витрат	
УДІ 2	Склад фактичних капітальних видатків порівняно з початковим бюджетом	ДВФЗ ДІ-2 – показник, адаптований до капітальних витрат	
УДІ 3	Сукупні фактичні доходи порівняно з початковим бюджетом	ДВФЗ ДІ-3 – показник, адаптований для включення донорської підтримки бюджету	
УДІ 4	Обсяг та моніторинг заборгованостей за капітальними видатками	ДВФЗ ДІ-4 – показник, адаптований до капітальних витрат	
В. КЛЮЧОВІ МІЖГАЛУЗЕВІ ПИТАННЯ: Повнота та прозорість			
УДІ 5	Класифікація бюджету	ДВФЗ ДІ-5 адаптований шляхом додавання проектної класифікації	
УДІ 6	Повнота інформації, включеної у бюджетну документацію	ДВФЗ ДІ-6 змінений для зосередження на капітальних витратах	
УДІ 7	Обсяг капітальних видатків, не включених до звітності	ДВФЗ ДІ-7 адаптований для зосередження на капітальних витратах	
УДІ 8	Міжбюджетні фінансові відносини, пов'язані з УДІ	ДВФЗ ДІ-8 адаптований для зосередження на капітальних витратах	
УДІ 9	Управління фінансовими ризиками від капітальних вкладень за межами центрального уряду	Адаптація ДВФЗ ДІ-9	
УДІ 10	Громадський доступ до ключової інформації про капітальні витрати	ДВФЗ ДІ-10 адаптований для зосередження на капітальних витратах	
С. БЮДЖЕТНИЙ ЦИКЛ			
С(і) Бюджетування, що базується на політиці			
УДІ 11	Управління інвестиціями, розробка проекту та попередній відбір	Не входить до ДВФЗ	I. Інвестиційні рекомендації, розробка проекту та попередній відбір
УДІ 12	Формальне вартісне оцінювання проектів	Не входить до ДВФЗ	II. Оцінка вартості проекту
УДІ 13	Незалежний аналіз вартісного оцінювання	Не входить до ДВФЗ	III. Незалежний аналіз оцінки
УДІ 14	Упорядкованість і участь у щорічному бюджетному процесі	Аналогічний ДВФЗ ДІ-11	
УДІ 15	Багаторічна перспектива у податково-бюджетній політиці та управлінні	Адаптація ДВФЗ ДІ-12	
УДІ 16	Відбір та бюджетування проектів	Не входить до ДВФЗ	IV. Вибір і бюджетування проектів

	Область/показник	Відношення до ДВФЗ	Відношення до 8 обов'язкових властивостей УДІ
C(ii) Передбачуваність та контроль виконання бюджету			
УДІ 17	Реалізація проекту	Не входить до ДВФЗ	V. Реалізація проекту
УДІ 18	Передбачуваність наявності коштів для прийняття зобов'язань по витратах	Аналогічний ДВФЗ ДІ-16	V. Реалізація проекту
УДІ 19	Співвідношення ціни та якості в закупівлях	Аналогічний ДВФЗ ДІ-19	V. Реалізація проекту
УДІ 20	Ефективність внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту капітальних витрат проекту	ДВФЗ ДІ-20 із зосередженням на капітальних витратах	V. Реалізація проекту
УДІ 21	Коригування проектів	Не входить до ДВФЗ	VI. Коригування проекту
УДІ 22	Експлуатація об'єктів	Не входить до ДВФЗ	VI. Експлуатація об'єкту
C(iii) Бухгалтерський облік, реєстрація та звітність			
УДІ 23	Основна оцінка та аналіз завершеного проекту	Не входить до ДВФЗ	(8) Базовий аналіз та оцінка завершення проекту
УДІ 24	Якість і своєчасність бюджетних звітів протягом року	ДВФЗ 24 із зосередженням на капітальних витратах	
УДІ 25	Якість і своєчасність річних фінансових звітів	ДВФЗ 25 із зосередженням на капітальних витратах	
УДІ 26	Обсяг, характер зовнішнього аудиту та подальша діяльність за його підсумками		
УДІ 27	Законодавчий контроль капітальних видатків у щорічному законі про бюджет	ДВФЗ 26 із зосередженням на капітальних витратах	
УДІ 28	Законодавчий контроль звітів зовнішнього аудиту з капітальних видатків	ДВФЗ 27 із зосередженням на капітальних витратах	
УДІ 28	Законодавчий контроль звітів зовнішнього аудиту з капітальних видатків	ДВФЗ 28 із зосередженням на капітальних витратах	
D. ДОНОРСЬКІ ПРАКТИКИ			
УДІ D-1	Фінансова інформація, що надається донорами	Аналогічний ДВФЗ D-2, для капітальних витрат	
УДІ D-1	Відсоткова частка допомоги, управління якою здійснюється з використанням національних процедур	ДВФЗ D-3 із зосередженням на капітальних витратах	

