

VoxUkraine

ЗВІТ

Оцінка реформування державно-приватного партнерства в Україні
в 2016-2020 рр.

Оцінка впровадження реформ
державно-приватного партнерства

Автор: Анна Білоус

ЗМІСТ

ІСТОРИЯ ПРОЄКТУ

МЕТОДОЛОГІЯ: ТЕОРІЯ ЗМІН, ПОРІВНЯЛЬНИЙ МЕТОД ТА ВІДСТЕЖЕННЯ ПРОЦЕСІВ

ОСТАННІ РЕФОРМИ ДПП В УКРАЇНІ

ТЕОРІЯ ЗМІН

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Історія проєкту

Проєкт ґрунтується на кількісній оцінці прогресу реформ - Індексі моніторингу реформ (iMoRe) аналітичної платформи VoxUkraine¹. З огляду на публічну видимість Індексу та його вплив як орієнтира для очікувань від нещодавно прийнятих реформ, а також його вагу в експертному співтоваристві, ми хотіли відповісти на головне питання, що лежить в основі Індексу – *якими є довгострокові наслідки нещодавно прийнятих законодавчих актів, які отримали високий бал iMoRe?* Частково відповідь полягає в регулярному перегляді Індексу реформ, результати якого знаходяться у відкритому доступі для громадськості. Однак нам також хотілося глибше зануритися в ті реформи, які протягом багатьох років викликали найбільший оптимізм в експертному середовищі. З цього дослідження результатів регулювання державно-приватного партнерства (ДПП) в Україні ми розпочинаємо низку досліджень, присвячених ґрунтовній якісній оцінці реформ, що отримали найвищі бали. Сподіваємося, це покладе початок дискусії щодо викликів, пов'язаних із їхньою реалізацією, та подальших кроків, необхідних для підтримання темпу реформ.

iMoRe показав позитивні очікування від змін у *Законі про державно-приватне партнерство* (2016 р.)² та *Законі про концесію* (2019 р.)³. Нормативні положення, що встановлюють методологічні засади розрахунку концесійних платежів, прийняті в 2016 році, також отримали позитивні відгуки експертів⁴. Мали місце й інші законодавчі зміни, зокрема ті, що стосуються розробки конкретних методологій, покликаних допомогти оцінити співвідношення «ціна-якість» (value for money - VfM) для ДПП та загалом надати оцінку проєктам, а також ті, що регулюють інші аспекти процедури закупівель у межах ДПП. Дослідження має на меті оцінити прогнозовані переваги нормативних актів із всеосяжної реформи ДПП та узагальнити наявні результати.

¹ Усі випуски iMoRe з детальним описом реформ та присвоєними їм експертами балами можна знайти тут: <http://imorevox.org/%d1%80%d0%b5%d0%bb%d1%96%d0%b7%d0%b8-pdf/>

² Текст документу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817-viii>

³ Текст документу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-ix>

⁴ Текст документу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/130-2016-%D0%BF/paran2#n2>

Методологія: Теорія змін, порівняльний метод та відстеження процесів

Теоретична основа. У дослідженні застосовується методологія відстеження процесів з метою виявити основні сильні та слабкі сторони нинішньої структури ДПП в Україні. Відстеження процесів залишається значною мірою недооціненим методом через складність його сприйняття. Дослідницька команда опрацювала літературу, присвячену цьому методу, і визнала його доцільним для ідентифікації гіпотези, висунутої в процесі визначення структури ДПП та проведення тестів на відстеження процесів, як-от «кільце» (hoop), «солома на вітрі» (straw in the wind) та «пістолет, що димить» (smoking gun).

Теорія змін. Термін «теорія змін» (Theory of Change - ToC) спершу з'явився в працях відомого соціолога в галузі освіти та експерта з оцінки програм Керол Вайсс (Carol Weiss, 1995 р.). Вона означила ToC як інструмент, який можна використовувати для концептуалізації програми та очікуваних соціальних змін. ToC окреслює очікувані причинно-наслідкові зв'язки між задіяними ресурсами (inputs), проміжними результатами (outputs), кінцевими результатами (outcomes) та впливом на довгострокові цілі. Відтоді ToC стала стандартним інструментом оцінки програм і почала широко використовуватися при розробці міжнародних програм розвитку, а також внутрішніх соціальних програм (Clark and Taplin, 2012).

Теорія змін - це більше, ніж традиційна логічна рамка, оскільки вона окреслює ключові припущення, тобто логіку програми. Ці припущення можна розглядати як набір системних гіпотез, які потім можливо перевірити. Зв'язки між кінцевими результатами пояснюються у коментарях про те, чому один результат вважається передумовою іншого. Використовувана для розробки та планування програм, ToC також може допомогти з адаптивною ітерацією програм. В оцінці та дослідницькій роботі ToC може допомогти структурувати аналіз та виконувати ітерації гіпотез щодо наявності механізму причинно-наслідкових зв'язків під час накопичення доказів.

Однак у нещодавно завершеному мною зведеному дослідженні (Mundy et al., 2019), ми виявили, що підходи ToC не використовуються як допомога в проведенні аналізу. Почасти це пов'язано з тим, що більшість теоретичних оцінок не пояснюють чітко припущення щодо наявності причинно-наслідкових зв'язків та не використовують дані прозоро та системно. Хоча в теорії ToC має посилювати аналітичну ясність, іноді вона просто надає складну описову мапу/типологію, а не аналітичні рамки, які системно використовуються для перевірки даних та побудови вагомих доводів на підтримку аргументів стосовно механізмів причинно-наслідкових зв'язків. Для того, щоб бути корисною, ToC має робити більше, ніж надавати приблизну мапу компонентів, що спричиняють результат. Вона має структуровано окреслювати ключові припущення.

Відстеження процесів (Process Tracing): Ще однією недавньою тенденцією, яка виникла в якісних соціальних науках і набуває все більшої популярності, є "відстеження процесів" - підхід, який зазвичай базується на теорії змін як вихідній точці. Відстеження процесів використовується для вивчення конкретних випадків і дозволяє досліднику оцінити, чи можливо обґрунтовано показати, що конкретні взаємопов'язані дії чи події в межах програми чи механізму справили певний ефект (Beach and Pederson 2019; Collier 2011; Wauters and Beach 2018). Одним із аспектів відстеження процесів є використання байєсових міркувань («актуалізація»), заснованих на роботах цього філософа та математика. «Актуалізація» використовується для оцінки впевненості, з якою ми можемо робити твердження про причинно-наслідковий зв'язок.

Відстеження процесів має на меті забезпечити ретельніше початкове опрацювання та підхід до тестування припущень у рамках якісного предметного дослідження. Нещодавно процес відстеження перемістився з академічного середовища в середовище розробників-практиків, про що свідчить велика кількість свіжих публікацій про те, як використовувати відстеження процесів для оцінки міжнародних проєктів розвитку (див., наприклад, Talcott and Scholz 2015).

Відстеження процесів вимагає, щоб дослідник виклав теорію змін, а потім подивився на припущення теорії змін з тим, щоб зробити дві речі до початку дослідження:

- Розглянути альтернативні припущення/гіпотези, опрацювавши широке коло літератури та інших матеріалів, що базуються на прецедентах.
- Пояснити заздалегідь, як зібрані дані будуть використовуватися для вирішення того, яка з цих конкуруючих гіпотез наймовірніше відповідає дійсності - по суті, встановити, які дані дадуть вам підставу заявити про істинність.

Ключовим у відстеженні процесів є те, що дослідник викладає свої апріорні припущення, альтернативи та докази, які, на його думку, будуть достатніми для того, щоб їх перевірити. У цьому сенсі відстеження процесів має запобігти упередженості підтвердження в якісному дослідженні та робить якісне дослідження та твердження про його істинність більш прозорим та строгим процесом. Це інтуїтивно привабливий підхід до структурованого вивчення конкуруючих гіпотез – з тим, щоб остаточні твердження щодо істинності мали обґрунтування, яке можна відстежити та захистити.

Існує досить складна процедура зважування достатності зібраних даних, яка використовує чотири основні «тести» доказів визначення достатності, як описано у вставці нижче. Ці тести використовуються на початку дослідження для оцінки рівнів теоретичної впевненості та унікальності передбачуваних доказів по відношенню до результатів. Вони можуть бути особливо корисними для визначення ймовірності того, що наявні докази матимуть підтверджуючу силу для запропонованої гіпотези.

		SUFFICIENT FOR AFFIRMING CAUSAL INFERENCE	
		No	Yes
NECESSARY FOR AFFIRMING CAUSAL INFERENCE	No	1. Straw-in-the-Wind	3. Smoking-Gun
		a. Passing: Affirms relevance of hypothesis, but does not confirm it.	a. Passing: Confirms hypothesis.
		b. Failing: Hypothesis is not eliminated, but is slightly weakened.	b. Failing: Hypothesis is not eliminated, but is somewhat weakened.
		c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>slightly</i> weakens them. Failing <i>slightly</i> strengthens them.	c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>substantially</i> weakens them. Failing <i>somewhat</i> strengthens them.
	Yes	2. Hoop	4. Doubly Decisive
		a. Passing: Affirms relevance of hypothesis, but does not confirm it.	a. Passing: Confirms hypothesis and eliminates others.
		b. Failing: Eliminates hypothesis.	b. Failing: Eliminates hypothesis.
		c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>somewhat</i> weakens them. Failing <i>somewhat</i> strengthens them.	c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>eliminates</i> them. Failing <i>substantially</i> strengthens them.

Джерело: Collier, 2011.

		ДОСТАТНЬО ДЛЯ ТВЕРДЖЕННЯ ПРО НАЯВНІСТЬ ПРИЧИННОГО ЗВ'ЯЗКУ	
НЕОБХІДНО ДЛЯ ТВЕРДЖЕННЯ ПРО НАЯВНІСТЬ ПРИЧИННОГО ЗВ'ЯЗКУ	Ні	1. Солома на вітрі	3. Пістолет, що димить
		а. Підтверджено: стверджує релевантність гіпотези, але не підтверджує її	а. Підтверджено: Підтверджує гіпотезу
		б. Не підтверджено: гіпотеза не відкинута, але трішки послаблена	б. Не підтверджено: Гіпотеза не відкинута, але дещо послаблена

Та к	в.Наслідки для конкуруючих гіпотез: Підтверджено <i>трішки</i> послаблює їх Не підтверджено <i>трішки</i> підсилює їх	в.Наслідки для конкуруючих гіпотез: Підтверджено <i>істотно</i> послаблює їх Не підтверджено <i>дещо</i> підсилює їх
	2.Кільце	4.Подвійне підтвердження
	а.Підтверджено: стверджує про релевантність гіпотези, але не підтверджує її	а.Підтверджено: підтверджує гіпотезу та відкидає інші
	б.Не підтверджено: відкидає гіпотезу	б.Не підходить: відкидає гіпотезу
	в.Наслідки для конкуруючих гіпотез: Підтверджено <i>дещо</i> послаблює їх Не підтверджено <i>дещо</i> підсилює їх	в.Наслідки для конкуруючих гіпотез: Підтверджено <i>відкидає</i> їх Не підтверджено <i>істотно</i> підсилює

Збір даних. Дослідження спирається на теоретично-обґрунтоване відстеження процесів, для якого ми провели глибинні інтерв'ю з розробниками політики та представниками бізнесу. Інтерв'ю ґрунтуються на концептуальному опрацюванні академічної та політичної літератури щодо регулювання та впровадження ДПП. Вибірка респондентів формувалася методом «снігової кулі» (snowballing sample technique). Етичні форми, зокрема письмова та/або усна згода на співбесіду із застереженням про конфіденційність, були підписані всіма опитаними в межах проєкту.

Нещодавні реформи ДПП в Україні

Уряд України приділяє особливу увагу розвитку та управлінню ефективними ДПП в країні як на національному, так і на регіональному рівнях. У 2018 році уряд переглянув низку нормативно-правових актів, а також інституційну основу управління ДПП, зокрема концесіями. Законодавство щодо ДПП та концесій має довгу та запутану історію (див. короткий огляд законодавства в Таблиці 1).

Таблиця 1. Огляд законодавства щодо ДПП/концесій в Україні

N	Законодавчі акти та дата ухвалення	Головний висновок
1	Закон України «Про концесію» від 16.07.1999. № 997-XIV («Закон про концесію»)	Вводить поняття концесії в українське законодавство. У цій роботі обговорюється його остання версія.
2	Закон України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» («Закон про концесійні автомобільні дороги») від 14.12.1999 № 1286-XIV.	Регулює дорожній сектор.
3	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового концесійного договору» від 12.04.2000 № 643.	Регулює стандарти договорів концесії з метою стимулювати ефективне управління контрактами.
4	Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404 VI («Закон про ДПП»).	Вводить поняття ДПП в законодавство України. Наслідуює європейську модель.
5	Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» від 11.04.2011 № 384 («Постанова 384»).	Регулює деякі ключові аспекти управління ДПП, зокрема роботу і склад Конкурсної комісії, деякі питання конкуренції, процедуру проведення конкурсу і відбору, а також аналіз ефективності пропозицій ДПП.
6	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства» від 09.02.2011 № 81 («Постанова 81»)	Встановлює процедурні і основні вимоги до квартальної та річної звітності концесіонера перед державними органами. Звітність надалі використовується Міністерством економічного розвитку для проведення моніторингу ДПП і публікації його результатів.
7	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними» від 16.02.2011 № 232.	Регулює якісні та кількісні стандарти оцінки та управління ризиками
8	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання державної підтримки здійсненню державно-приватного партнерства» від 17.03.2011 № 279.	Встановлює особливості надання державної підтримки ДПП. Державна підтримка має ґрунтуватися на запиті приватного партнера або державного органу і затверджуватися постановою Кабінету міністрів.
9	Наказ Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства в Україні на 2013 - 2018 роки» від 14.08.2013 № 739-р.	Концепція визначає деякі ключові проблеми регулювання ДПП, в тому числі галузеві відмінності в правилах і положеннях про ДПП, низьку адміністративну та інституційну спроможність і відсутність державної

		підтримки ДПП, відсутність послідовної і ефективної пріоритизації проєктів ДПП.
10	Наказ Міністерства інфраструктури України «Про затвердження Положення про конкурсну комісію з проведення концесійних конкурсів на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» від 28.01.2014 № 61.	Запроваджує регулювання конкуренції в секторі доріг і автомагістралей (у підпорядкуванні Державного агентства автомобільних доріг).
11	Законопроект про довгострокові зобов'язання в рамках державно-приватного партнерства	Усуває проблему обмеженого середньо - і довгострокового бюджетного планування через трирічне планування.

Джерело: складено авторкою

Завданням Звіту є оцінка наступних трьох змін у нормативно-правових актах щодо ДПП: (1) нової методики розрахунку концесійних платежів, (2) змін в Законі про стимулювання державно-приватного партнерства, і найбільш всеосяжну з них - (3) новий Закон про концесію. Відповідно до методології відстеження процесів нашим першим завданням було описати гіпотетичні причинно-наслідкові механізми, задіяні в кожному з законів.

Нова методика розрахунку концесійних платежів. Наступні компоненти реформи викликали ранній оптимізм у експертів iMoPe:

- (a) Розрахунок базується на маржі прибутку або ринковій вартості активів замість застосування принципу капіталомісткості;
- (b) Спрощення розрахунку платежу, оскільки однакові стандарти застосовуються для різних секторів;
- (c) Впровадження прозорих формул розрахунку концесійного платежу, що враховують тип концесійного платежу;
- (d) Зв'язок між сумою пропонованого концесійного платежу і процесом відбору.

У більш ранніх редакціях нормативно-правових актів Уряд застосовував критерії капіталомісткості для розрахунку концесійних платежів. Капіталомісткість показує обсяг капітальних інвестицій необхідних до початку діяльності. Капіталомісткі інвестиції вимагають високих початкових витрат, що призводить до зниження ліквідності капіталу для інвесторів. Водночас капіталомісткі інвестиції зазвичай мають тривалий термін служби активів та стабільно генерують прибуток. Незалежно від прибутку інвестори часто потребують більше стимулів для мінімізації ризиків, пов'язаних із управлінням капіталомісткими проєктами, такими як інвестиції в основну інфраструктуру⁵. Високі ризики асоціюються головним чином з етапами передпроєктної підготовки та будівництва. Бонусом для інвесторів є здатність таких інвестицій генерувати стабільні грошові потоки після введення в експлуатацію. У випадку ДПП грошовий потік може генеруватися або за рахунок платежів споживачів за послуги, або за рахунок державних платежів за доступ. В останньому випадку уряд платить концесіонеру за результатами згідно з графіком і додатковими умовами, встановленими контрактом.

Незважаючи на важливість врахування масштабів інвестицій та їхньої прибутковості, розрахунок концесійних платежів на основі капіталомісткості не мотивує приватний сектор збільшувати прибутки. Логіка в тому, що концесійні виплати скасовуються та/або скорочуються на зазначений період задля стимулювання довгострокових капіталомістких інвестицій. Прийняття формули, що базується на капіталомісткості, можна розглядати як

⁵ OECD, 2015 р. З документом можна ознайомитися на:

<http://www.oecd.org/pensions/private-pensions/Infrastructure-Financing-Instruments-and-Incentives.pdf>

додатковий стимул для інвесторів брати участь у тендері щодо конкретного об'єкту. Водночас лише це не може вплинути на уподобання інвесторів і викликати у них значний інтерес до того чи іншого проєкту ДПП. Саме по собі це також не враховує важливість отримання прибутку при встановленні графіка платежів. Це також заважає використовувати суму і графік платежів як один із критеріїв оцінки заявок. Тож, хоча попередню систему було створено з благими намірами, ми не знайшли достатніх доказів того, що розрахунок концесійних платежів на основі принципу капіталомісткості здатний викликати підвищений інтерес концесіонерів. Окрім того, це не дозволяє оцінити і врахувати економічну ефективність пропонованої технології, а також її здатність приносити прибуток і бути сталою. Натомість нові зміни забезпечують певну гнучкість процесу розрахунку концесійних платежів. Загальна логіка полягає в тому, що концесійний платіж, який складається зі стандартизованої ставки плюс розрахунок на основі отриманого прибутку, має задовольняти інтерес держави з отримання стабільних платежів до бюджету і збільшувати виплати тільки в тому випадку, якщо ДПП-починання здатне генерувати прибуток.

Ще одним ключовим законом, який отримав позитивну оцінку як вітчизняних, так і міжнародних експертів, є оновлений Закон про концесію. Справді, до закону внесено низку змін, які сприятимуть створенню ДПП. Зокрема, закон:

- (a) запроваджує єдину процедуру ініціювання та прийняття рішень щодо ДПП;
- (b) встановлює чіткі і прозорі критерії для попереднього відбору, проведення конкурсу і відбору партнерів у ДПП, зокрема концесійну конкуренцію та діалог;
- (c) Дозволяє вводити міжнародних незалежних експертів до конкурсної комісії;
- (d) Визначає процедурні аспекти трансформації договору оренди в концесійний договір на підставі запиту орендаря і після виконання інвестиційних вимог;
- (e) покращує управління контрактами, запроваджуючи можливість зміни концесіонерів у разі їхньої нездатності виконати умови контракту;
- (f) Дозволяє вирішувати спори з використанням міжнародного комерційного інвестиційного арбітражу;
- (g) Регулює ДПП для природних монополій.

Прогнозовані результати вищезгаданих змін законодавства включають збільшення інвестицій, ефективне управління державною і комунальною власністю, а також швидшу модернізацію активів, особливо об'єктів інфраструктури.

Нарешті, у 2019 році було прийнято нову редакцію Закону про ДПП, в якому основна увага приділялася вирішенню адміністративних складнощів, що асоціюються з ДПП в Україні. Поміж іншим, спростилася процедура закупівлі товарів і послуг у приватного партнера(ів) в рамках ДПП. Це також уможливило нові типи контрактів ДПП, уточнивши відмінності між контрактами з постачальниками на розвиток інфраструктурних активів, що фінансуються з державного або регіонального бюджету, і ДПП. Основні поліпшення:

- (a) усувається необхідність стандартної процедури закупівлі у приватного партнера-постачальника товарів та/або послуг у рамках контракту про ДПП;
- (b) є можливість використання інших типів контрактів, зокрема контрактів управління майном, у рамках договору про ДПП;
- (c) якщо приватний партнер користується землею в рамках угоди про ДПП, дозволяється, щоб це підпадало під дію угоди про ДПП без необхідності підписання додаткових угод;
- (d) якщо новий актив створюється в рамках договору про ДПП, дозволяється створити спільну власність згідно з договором про ДПП і відповідно до узгодженого розподілу прав;

(e) врегульоване питання розірвання контракту, за якого припинення контракту можливо кожною зі сторін на умовах, зазначених у контракті, та із зазначеними в угоді наслідками.

Очікувані результати включали (1) зменшення адміністративного навантаження та (2) збільшення прозорості.

Теорія змін

Результати оцінки свідчать про те, що наявна урядова система сприяє комплексному підходу до управління традиційними державними капітальними інвестиціями і ДПП. Водночас, на думку експертів Світового банку та відповідно до поточного діалогу з Урядом, система управління державними капітальними інвестиціями для ДПП все ще має значні прогалини, як-от:

- Відсутність стратегічного погляду на державні інвестиційні пріоритети, що часто призводить до неадекватних рішень щодо того, які проєктні пропозиції слід розглядати для державних і які для приватних інвестицій, та в рамках якого методу реалізації;
- Відсутність чітких правил і детальних інструкцій щодо визначення, розробки, відбору, закупівель, управління та виконання контрактів, що створює значні ризики використання ДПП;
- Неадекватні процеси і обмежена технічна спроможність із розробки й реалізації проєктів ДПП;
- Відсутність централізованого реєстру (бази даних) чинних проєктів типу ДПП, обмежені й розпорошені дані, що не дають можливості Уряду знати ступінь фінансового та іншого ризику в чинних проєктах типу ДПП.

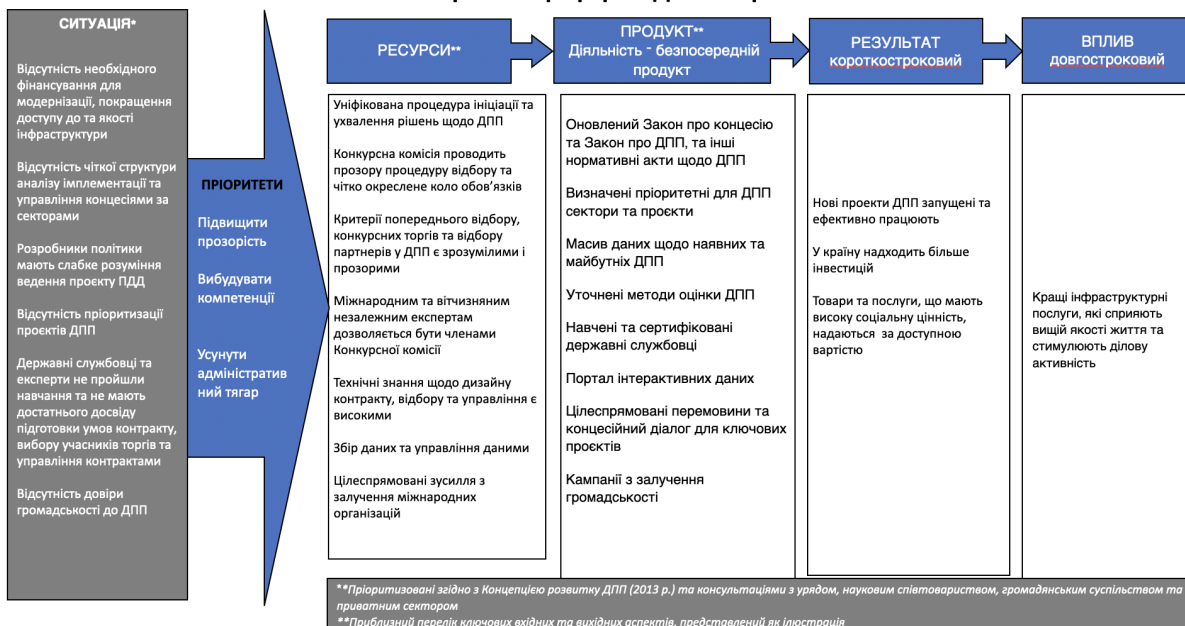
Все вищезгадане було виявлене міжнародними партнерами й викладене в Урядовій Концепції розвитку ДПП на 2013-2018 роки. Причини зазначених раніше проблем з проєктами ДПП в Україні сформульовані так:

- Відсутність доступності та прозорості даних за проєктами типу ДПП;
- Слабка технічна спроможність уряду до розробки та впровадження проєктів ДПП обмежують якість проєктів, збільшуючи при цьому їхній рівень ризику;
- Неадекватні правила, процеси і спроможність уряду розробляти та впроваджувати ДПП можуть підірвати їхню фінансову стійкість;
- Відсутність надійної і всеохопної системи ДПП, яка враховувала б політико-економічні міркування і запобігала б високому ризику корупції, змови та махінаціям на конкурсних торгах.

Обговорювані зміни в українському законодавстві викликали позитивну реакцію серед експертів, враховуючи те, що з моменту ухвалення першої редакції Закону про концесії до процесу реформування в 2016-18 роках у країні не існувало ДПП державного рівня. Це сприймалося як одна з невдач держави. Крім того, у приватних бесідах експерти підтверджують, що початкові витрати приватних партнерів були невиправдано високими, головним чином з точки зору адміністративного навантаження і часу, витраченого на підготовку необхідної документації. Водночас було важко передбачити прибутки: зрештою, державний орган мав право відхилити ініціативну пропозицію, що було варіантом за замовчуванням в умовах відсутності політичної волі щодо впровадження всеохоплюючої реформи. З огляду на це і завдяки допомозі міжнародних партнерів, Уряд України поступово запровадив низку законодавчих змін, які можна концептуалізувати як реформу ДПП (у тому числі концесії). Теорія змін реформи викладена у Вставці 1 нижче.

Вставка 1. Українські реформи ДПП: Теорія змін

Українські реформи ДПП: Теорія змін



*Пріоритизовані згідно з Концепцією розвитку ДПП (2013 р.) та консультаціями з урядом, науковим співтовариством, громадянським суспільством та приватним сектором

**Приблизний перелік ключових вхідних та вихідних аспектів, представлений як ілюстрація

Логіка реформ справді підтверджує всеохоплюючу теорію змін, а більшість адаптованих норм вписується в теорію змін, представлену вище. Деякі аспекти, як-от системна робота з навчання державних службовців та експертів, регулювання та/або керівні принципи щодо соціального та екологічного захисту, вимоги та стандарти звітності, а також ефективний аудит проєктів, все ще в стадії розробки. Однак поточні зміни, обговорювані в цій роботі, є сильними кроками на шляху до імплементації узгодженої структури ДПП.

Щоб провести більш детальний аналіз у рамках теорії змін, ми йдемо за логікою відстеження процесів, визначаючи припущення, зроблені експертами та розробниками політикам. Нижче представлена наша спроба простежити процес розробки і управління ДПП, який охоплює основні етапи життєвого циклу проєкту (див. Таблицю 2).

Таблиця 2. Мапа відстеження процесів для типового ДПП

Етап	Зроблені припущення
Розстановка пріоритетів	Держава має стратегію розвитку, яка може визначати пріоритетність проєктів. АБО програма партії чи програма діяльності уряду вказують на те, які галузі мають велике значення для уряду і вбачаються пріоритетними для розвитку ДПП.
	Розвитком стратегічних і високопріоритетних реформ опікується відділ, агентство або інший орган виконавчої влади.
Первісна оцінка “ціна-якість”	Існує програма та чіткі і прозорі критерії оцінки пріоритетності проєктів ДПП.
необов'язково	Наявний спеціальний підрозділ, що відповідає за впровадження ДПП, допомогу з питань ДПП протягом усього циклу проєкту та співробітництво з цих питань на рівні міністерств.
Структурування та оцінка	Є досвід і спроможність здійснювати оцінку проєктів, і конкретний департамент/державний орган, що відповідає за оцінку ДПП в Уряді чи окремому міністерстві(-ах).
	Критерії оцінки проєкту є чіткими на загальному та секторальному рівнях.
	У разі потреби є можливість проконсультуватися з експертами.
Дизайн ToC та інших договорів	Відповідальний орган спроможний розробити детальне технічне завдання, яке містить достатньо технічних деталей для того, щоб приватні партнери могли розробити свої заявки, і яке є реалістичним.
	Проєкт є привабливим з комерційної точки зору.
Відбір проєкту	Уповноважений орган спроможний вибрати найбільш підходящу стратегію для проведення відбору.

	Приватні партнери зацікавлені і подають якісні заявки.
	Конкурс організований у відповідності з регламентом на конкурентній основі, є ефективним та прозорим.
	Контракт підписується у заздалегідь встановлені терміни та містить узгоджений набір конкретних показників виконання/результату
Управління	Уряд має ресурси і спроможність здійснювати або делегувати управління ДПП.
	Орган, відповідальний за управління контрактами і нагляд, має досвід у цій сфері і є незалежним.
	Приватний партнер буде належно надавати якісну, правдиву і правильну інформацію.
	Відповідальний орган буде проводити необхідний моніторинг на основі отриманих даних і публікувати свої висновки у відкритому доступі.
	Уряд буде використовувати незалежні вищі органи аудиту (наприклад, Рахункову палату) для проведення позапланового аудиту проєктів.
	Управління результатами вбудоване в контракт, і немає надмірного використання механізмів державної підтримки.
	Врегулювання спорів є ефективним

Що стосується українських реформ у сфері ДПП, ми спостерігаємо системні реформи, спрямовані на забезпечення наявності необхідних інституційних і функціональних характеристик для розвитку і управління ДПП протягом всього проєктного циклу. Нижче наводиться адаптація припущень у рамках відстеження процесів для реформ ДПП в Україні на початок 2021 року. Оцінки (1-5) базуються на думках експертів висловлених під час інтерв'ю. Використовується така шкала оцінювання:

1	Відсутність прогресу з точки зору законодавчих норм і положень та практики.
2	Відсутність прогресу з точки зору законодавчих норм і положень та практики, проте тривають експертні дискусії.
3	Певний прогрес, але й значні недоліки та/або обмеження; необхідність подальших реформ
4	Наявність нормативних актів, проте є певні обмеження інституційної спроможності
5	Законодавчо закріплено; відсутні обмеження щодо використання створених механізмів (навіть якщо фінансове навантаження потенційно може впливати на мотиви використання зазначеного механізму)

Таблиця 4. Мапа відстеження процесів реформ ДПП в Україні

Зроблені припущення	Ситуація в Україні	Бали 1-5
Розстановка пріоритетів		
Держава має стратегію розвитку, яка може визначати пріоритетність проєктів. АБО програма партії чи програма діяльності уряду вказують на те, які галузі мають велике значення для уряду і вбачаються пріоритетними для розвитку ДПП.	Уряд України регулярно розробляє низку стратегій розвитку, зокрема на рівні КМУ та окремих міністерств. Відсутня координація на стратегічному рівні. Партійні програми і меморандуми не відображають галузеві пріоритети щодо ДПП.	1
Розвитком стратегічних і високопріоритетних реформ займається відділ, агенція або інший орган виконавчої влади.	Є певне розуміння того, що розвитком ДПП займається Міністерство інфраструктури та відділ ДПП. Водночас при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі існує спеціальна агенція, що займається питаннями ДПП, яка почала свою роботу в 2019 році.	1
Попередня оцінка “ціна-якість”		
Є програма і чіткі та прозорі критерії оцінки пріоритетності проєктів ДПП.	Ні.	1
Існує спеціальний підрозділ ДПП, що займається розвитком ДПП, допомагає у вирішенні завдань, пов'язаних з ДПП, протягом усього проєктного циклу, та співпрацює з цих питань з міністерствами.	Розвитком ДПП займаються Проєктний офіс з розвитку державно-приватного партнерства Міністерства інфраструктури та Агенція ДПП при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі. Можливі проблеми координації дій, враховуючи, що Міністерство інфраструктури більш просунуте з точки зору розвитку ДПП та має портфель проєктів.	2
Структурування та оцінка		
Є досвід і спроможність здійснювати оцінку проєктів, і конкретний департамент/державний орган, що відповідає за оцінку ДПП в Уряді чи окремому міністерстві(-ах).	Набуття досвіду здійснюється за допомогою міжнародних партнерів. Законодавство дозволяє використовувати міжнародних консультантів для надання допомоги Уряду в разі потреби.	3
Критерії оцінки проєкту є чіткими на загальному та секторальному рівнях.	Так, проте потенційні проблеми методології “ціна-якість” і оцінки ризиків не є чимось унікальним для України, і слід очікувати певного навчання на практиці. Це пов'язано	3

	<p>з неможливістю повністю змоделювати ситуацію з огляду на тривалість контрактів, а також характер ризиків. Часто <i>постфактум</i> це може означати, що ДПП не обов'язково мало найкраще співвідношення «ціна-якість», навіть якщо так могло здаватися на момент прийняття рішення.</p> <p>Екологічна та соціальна оцінки потребують більшої деталізації. Мають бути запроваджені стандарти оцінки і подальшого моніторингу.</p>	
У разі потреби є можливість проконсультуватися з експертами.	Так.	5
Дизайн ToC та інших угод		
Відповідальний орган спроможний розробити детальне технічне завдання, яке містить достатньо технічних деталей для того, щоб приватні партнери могли розробити свої заявки, і яке є реалістичним.	Так, спроможність підрозділу з питань розвитку ДПП зростає за сприяння Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації.	4
Проект є комерційно привабливим.	Портфель проєктів, який розвиває Міністерство інфраструктури, є комерційно доцільним. Комерційно непривабливі проєкти навряд чи викликатимуть зацікавлення в інвесторів на початковому етапі діалогу з Урядом. Це може призвести до марнування адміністративних ресурсів на їхній початковий розвиток і розгортання, і цього слід уникати.	4
Вибір проєкту		
Уповноважений орган спроможний вибрати найбільш підходящу стратегію для проведення конкурсу.	Так, спроможність розвивається і зростає.	3
Приватні партнери зацікавлені і подають якісні заявки.	Так (відсутня інформація для спростування)	3
Конкурс організований згідно з регламентом на конкурентній основі, є ефективним та прозорим.	Так. Можливість того, що конкуруючі інтереси спробують скасувати результати відбору в українських судах і заблокувати укладення контракту про ДПП, зведені до мінімуму завдяки встановленим термінам та високій політичній значущості ДПП на національному рівні. Проблеми можуть	3

	виникати на місцевому/регіональному рівні, і їх слід пильно моніторити.	
Контракт підписується у заздалегідь встановлені терміни та містить узгоджений набір показників на основі конкретних результатів.	немає даних	3
Управління		
Уряд має ресурси і спроможність здійснювати або делегувати управління ДПП.	Наразі, з огляду на ранні стадії реалізації ДПП, інформації, яка могла б спростувати це припущення, недостатньо. В принципі, так, але практика покаже, наскільки ефективним є управління ДПП.	3
Орган, що відповідає за управління контрактами і нагляд, є компетентним у цій сфері та незалежним.	Наразі, з огляду на ранні стадії реалізації ДПП, інформації, яка могла б спростувати це припущення, недостатньо. В принципі, є передумови, які дозволяють припустити, що Уряд працює над розвитком таких спроможностей.	3
Приватний партнер буде належно надавати якісну, правдиву і правильну інформацію.	Наразі, з огляду на ранні стадії реалізації ДПП, інформації, яка могла б спростувати це припущення, недостатньо. Це ще належить з'ясувати, і це мають пильно моніторити уряд та експерти.	3
Уповноважений орган проведе необхідний моніторинг на підставі отриманих даних.	Так, однак вимоги до звітності не стандартизовані. Важливо, щоб перші моніторингові звіти задавали стандарти високої якості. Також важливо, щоб державні службовці та політична еліта не були політично упередженими та не мали стимулів (чи стримуючих факторів) до публікації негативних звітів.	3
Моніторинговий звіт і його висновки публікуються в Інтернеті.	Наразі моніторинг реалізації великого державного інвестиційного проєкту проводився згідно з усталеними процедурами; однак його результати не публікувалися. Важливо, щоб моніторингові звіти про ДПП публікувалися регулярно, як це наразі вимагається законом. Важливо забезпечити баланс між тим, наскільки інформативними чи навіть критичними є моніторингові звіти та необхідністю їхньої прозорості.	3
Уряд буде використовувати незалежні вищі органи аудиту (наприклад, Рахункову палату) для	Ні.	1

проведення позапланового аудиту проєктів.		
Управління результатами вбудоване в контракт, і немає надмірного використання механізмів державної підтримки.	Так, але практичне застосування управління ефективністю і якістю звітності приватних партнерів ще належить побачити по мірі того, як буде впроваджуватися все більше ДПП. Головна небезпека полягає в тому, що держава може стати “заручником”, тобто буде вимушена використовувати державну підтримку задля забезпечення виконання проєктів ДПП. Ця небезпека не є унікальною для України і згадувалася в результатах оцінювання ДПП з точки зору співвідношення «ціна-якість» Національним офісом аудиту (National Audit Office) Великобританії.	3
Врегулювання спорів є ефективним	Законодавство дозволяє використовувати міжнародний комерційний арбітраж для врегулювання спорів. Потенційним недоліком є занадто висока вартість , що спонукає уряд інвестувати більше радше ніж ініціювати спір. З іншого боку, це забезпечує захист інвесторів, незважаючи на вади судової системи.	5

Примітка: використане наступне кодування кольором: «зелений» означає значний ступінь достовірності; «жовтий» – часткову наявність; «червоний» - необхідність додаткових зусиль з реформування та/або розвитку практики.

Рекомендації

Наразі робота Уряду сфокусована на розробці і впровадженні комплексної основи функціонування ДПП. Особливо захопливим є те, що це відбувається попри зміни у владі. Це свідчить про те, що ДПП розглядається як важливий елемент розвитку і модернізації інфраструктури та залучення додаткових приватних інвестицій в країну.

Деякі сфери реформ ДПП виявилися особливо успішними. Тут слід згадати декілька речей. По-перше, більшість оцінок, проведених перед конкурсом ДПП та в процесі подання заявок, чітко прописані законодавчо, зрозумілі та прозорі. Влада має досить обмежені можливості для втручання, і процедура значною мірою відповідає найкращій міжнародній практиці. Крім того, дотримуються вимоги прозорості, і передбачається, що вся необхідна інформація, як не є комерційною таємницею, буде загальнодоступною в Інтернеті. Нарешті, є можливість вибору міжнародного права, а спори можна врегулювати за допомогою національних судів, міжнародного комерційного арбітражу або механізмів вирішення спорів, передбачених міжнародними інвестиційними угодами. Також важливо зазначити, що арбітражні рішення підлягають виконанню в Україні відповідно до Закону про міжнародний комерційний арбітраж. Без сумніву, ці три найважливіші компоненти реформи ДПП вказують на рух у правильному напрямку.

Інші аспекти вимагають додаткової уваги. З огляду на наведений вище аналіз відстеження процесів, дослідники пропонують такі рекомендації:

- 1. Необхідність подальшої роботи задля забезпечення балансу між централізацією влади й досвіду в Агенції ДПП та галузевою роботою щодо ДПП в міністерствах.** Потенційно можливе розпорошення повноважень. Спочатку в 2017 році було створено підрозділ ДПП при Департаменті залучення інвестицій Міністерства економічного розвитку та торгівлі. Його головними завданнями є робота над переглядом старого і впровадженням нового законодавства щодо ДПП. Не всі законодавчі акти, які розробляються Департаментом, потрапляють до Парламенту за законодавчою ініціативою міністерства, оскільки вони нерідко ініціюються депутатами. З 2019 року створено Агенцію з питань підтримки державно-приватного партнерства при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі (далі - «Агенція ДПП») для виконання консультативних функцій. Передбачається, що Агенція буде доповнювати роботу з питань регулювання ДПП, розробляючи рекомендації щодо політики та просуваючи проекти ДПП на національному та регіональному рівнях. Водночас є значний досвід і лідерський потенціал розвитку реформ ДПП у Міністерства інфраструктури, де розташований Проектний офіс з розвитку державно-приватного партнерства «SPILNO». Завданням Офісу є (1) розробка законодавства щодо ДПП та (2) підготовка і реалізація трьох перших пілотних проєктів - порти «Ольвія», «Чорноморськ» і «Херсон». Важливо, щоб Агенція ДПП при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі та Проектний офіс з розвитку ДПП при Міністерстві інфраструктури взаємодіяли одна з одним і набували спільного досвіду підготовки і управління проєктами ДПП. В принципі, і на Агенцію ДПП, і на Проектний офіс з розвитку ДПП покладені завдання надавати допомогу в проведенні законодавчих реформ у сфері ДПП. Однак Проектний офіс має ширші повноваження щодо надання технічної допомоги. За результатами нашої розмови з Агенцією ДПП складається враження, що остання також досить активно бере участь (та/або готова брати участь) у технічній оцінці ДПП, оцінці ризиків, а також соціальній та екологічній оцінці. Існує сіра зона в сенсі розмежування сфер інтересів і спеціалізації кожного з цих органів. Це має особливе значення і вимагає уточнення на ранніх етапах існування Агенції ДПП. Зрештою, Проектний офіс із розвитку ДПП є організацією при міністерстві, яка фінансується донорами, і її спроможність утримувати персонал у довгостроковій перспективі може бути сумнівною. Зокрема, можна сподіватися, що Проектний офіс розвитку ДПП увійде до структури міністерства і буде фінансуватися державою. Наразі важливо забезпечити достатній рівень співпраці й обміну знаннями між рушійними силами ДПП в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі та інших галузевих міністерствах, які координують проєкти ДПП.
- 2. Пріоритизація проєктів залишається одним із ключових обмежень.** Уряд повинен надсилати чіткі сигнали інвесторам і визначити довгострокові пріоритети щодо ДПП. Нещодавно Уряд затвердив [перелік](#) пріоритетних проєктів, що є кроком уперед. Водночас це не пояснює, яким чином проєкти пріоритезуються та які критерії беруться до уваги при встановленні пріоритету одного проєкту над іншим. Уряду також варто розробити більш точні критерії пріоритетності ДПП. Пріоритизація може бути особливо складною у випадку пропозицій за ініціативою інвесторів. Серед іншого, це також може бути особливо корисно для проєктів ДПП регіонального рівня. Пріоритизація важлива, оскільки започаткування проєкту ДПП пов'язане з ризиками, які держава бере на себе. З огляду на те, що надання державних гарантій є одним із можливих варіантів, держава зацікавлена в тому, щоб збалансувати свої ризики і в

першу чергу брати участь у тих проєктах, які мають високий пріоритет і де ризики відносно низькі/керовані. Доцільно, щоб структура ДПП враховувала необхідність забезпечення узгодженості між проєктами ДПП та інвестиційними пріоритетами Уряду. Наразі орган, що відповідає за закупівлі, не проводить оцінку проєктів ДПП на предмет їхньої відповідності пріоритетам Уряду.

3. **Стратегія закупівель потребує подальшого розвитку законодавчої бази.** Вважається доброю практикою проводити попередню оцінку задля планування і кращої підготовки тендерного процесу. Це може допомогти заощадити час на більш пізніх етапах, а також забезпечити більш точне техніко-економічне обґрунтування та ринкову оцінку.
4. **Має продовжуватися та розширюватися в розумних межах робота з сертифікації експертів.** Поточний підхід щодо застосування міжнародно визнаної сертифікації доводить свою ефективність. Водночас через високу нестабільність кадрів утримання талантів залишається проблемою в міністерствах. Проблема навчання і утримання висококваліфікованого і навченого персоналу, ймовірно, виникатиме як у профільних міністерствах, так і в органах, що відповідають за закупівлі. До прикладу, наразі не існує кваліфікаційних вимог до членів конкурсної комісії щодо оцінки заявок. Проте важливо, щоб члени конкурсної комісії мали достатню спроможність оцінювати заявки. Тому запровадження кваліфікаційних вимог може бути розумним кроком у цьому напрямку.
5. **Питання оцінки «ціна-якість», що враховує альтернативні рішення, необхідно додатково роз'яснювати в експертному середовищі.** Важливо, щоб це сприймалося критично, і проводилися експертні обговорення, які дозволять вчитися на практиці і забезпечать підвищення якості оцінки «ціна-якість». З огляду на складність оцінки, а також її довгострокові наслідки, що ускладнює прогнозування коливань цін і реалістичну оцінку ризиків проєкту, державні службовці та експерти повинні усвідомлювати обмеження оцінки «ціна-якість» і зберігати незалежність суджень.
6. **Екологічну політику потрібно посилити, а положення про екологічну оцінку мають бути зрозумілими та прозорими.** Разом з початковою оцінкою потрібно визначати критерії для постійного моніторингу проєктів ДПП. У межах аналізу ефективності ДПП докладне дослідження впливу реалізації проєкту ДПП на навколишнє середовище подається на затвердження як частина проєктної пропозиції від приватного партнера або за ініціативою уповноваженого органу. Для екологічної оцінки розроблена загальна методологія. Така оцінка повинна містити інформацію про соціально-економічну реалізацію державно-приватного партнерства з детальною інформацією про ефективність, бенефіціарів проєкту, а також соціальну та економічну вигоду і наслідки реалізації проєкту. Однак більш докладні відомості вимагаються саме для екологічної оцінки. Екологічна оцінка має бути угоджена з екологічними вимогами Уряду і кліматичними змінами, та містити аналіз вразливості інфраструктури до зміни клімату. За можливості, активи слід створювати і розбудовувати з урахуванням потреби в невразливій до змін клімату інфраструктурі. Наразі екологічні ризики та ризики зміни клімату не входять до оцінюваних типів ризику та не є частиною процесу оцінки ризиків.

7. **Соціальна оцінка потребує подальшого розвитку**, і має включаючи процедури прозорих і ефективних консультацій зі спільнотами, на які впливатиме проєкт, врегулювання спорів, аналіз впливу з урахуванням ґендерних факторів і моніторинг соціальних показників. Соціальна оцінка має бути частиною аналізу ефективності проєкту ДПП, як і екологічна оцінка. В оцінці ризиків потрібно окреслювати й соціальні ризики. Водночас методологія проведення таких оцінок не визначена, а значить, якість таких оцінок, швидше за все, буде низькою. На відміну від екологічної оцінки, процедура консультацій із спільнотами, на які впливатиме проєкт, не є частиною процесу оцінки проєкту.
8. **Більше уваги потрібно приділити управлінню контрактами**. Існує припущення, що приватні суб'єкти дотримуються правил і діють чесно. Водночас Уряд має бути готовий застосовувати свій неформальний вплив, а також батіг та пряник задля забезпечення ефективного управління проєктами. Мають бути чіткі правила щодо відповідальності приватних партнерів за порушення контракту. Це має першорядне значення, оскільки ДПП може створювати сприятливі умови для утримання уряду «в заручниках». У разі, якщо проєкт ДПП зазнає невдачі, Уряду зазвичай наполегливо пропонується втрутитися з пакетами державної підтримки з огляду на соціальні та/або екологічні наслідки проєктів ДПП. Важливо, щоб про будь-які ризики та/або проблеми проєктів ДПП повідомлялося заздалегідь для більш ефективного управління ними. Слід вживати заходів і напрацьовувати практики для того, щоб Уряд не був «заручником», який спонсорує провальні проєкти ДПП через ризики виходу з проєкту.
9. **Важливо запровадити прозорий аудит проєктів і програм розроблених із використанням договорів ДПП**. З огляду на те, що Рахункова палата України наразі не проводить *апостеріорний* аудит співвідношення «ціна-якість», ця сфера потребує додаткової уваги. Є можливості для міжнародної співпраці з метою вивчення передового досвіду країн-членів ЄС, Великобританії та інших країн.
10. **Недоцільно займатися занадто великою кількістю проєктів одночасно, щоб використати можливість учитися на помилках**. Вчитися на практиці в певних межах - природно, особливо з точки зору поточних переговорів і управління контрактами. Немає необхідності поспішати з проєктами, особливо на регіональному та місцевому рівнях, щоб з'явилося краще розуміння того, як ефективно розвивати проєкт ДПП і керувати ним протягом усього проєктного циклу.