ДОРОЖНЯ КАРТА

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ

Загальний стан

Управління публічними інвестиціями є важливим компонентом системи управління публічними фінансами. Ефективні публічні інвестиції є однією з важливих передумов досягнення і збереження економічного зростання, задоволення попиту на державні послуги та покращення якості людського капіталу. Інвестиції в публічну інфраструктуру, економічну і соціальну, є вагомим чинником для підвищення продуктивності та конкурентоздатності, зменшення дисбалансу у розвитку регіонів та появи нових перспективних секторів економіки з додатковими робочими місцями.

Протягом останніх десятиріч обсяг основних фондів публічного сектору України невпинно скорочувався – від 99% ВВП у 1996 році до 56% у 2013 році, що є одним з найнижчих показників серед порівнюваних країн. Серед основних причин такої ситуації – низькі державні капітальні видатки (близько 3,1 ВВП у середньому протягом 2011-2021 років) через відсутність фіскального простору та захищеність законодавством основних категорій поточних видатків бюджету, а також недоліки інституційної бази управління публічними інвестиціями, що призводять до їх неефективного розподілу та використання.

Процес бюджетної децентралізації, розпочатий у 2014 році, сприяв значному розширенню інвестиційних можливостей органів місцевого самоврядування. Так, частка капітальних видатків у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів збільшилася з 6,2% у 2014 році до 20% у 2021 році. Загалом, на місцеві бюджети припадало майже 45% всіх публічних інвестицій (включаючи капітальні трансферти з державного бюджету), порівняно з 30%, що йшли з державного бюджету, та майже 25%, що здійснювалися державними підприємствам. Разом з тим розвиток спроможностей органів місцевого самоврядування щодо стратегічного і бюджетного планування та реалізації інвестиційних проектів відбувався значно більш повільними темпами.

У 2020-2021 роках, в умовах економічного спаду, спричиненого пандемією COVID, важливість публічних інвестицій зросла, сягнувши 18,3%

загального обсягу інвестицій в країні, порівняно з 10,2% у середньому протягом 2014-2019 років. При цьому на капітальні видатки припадає відносно невелика частка загальних державних видатків - у 2018 та 2019 роках на капітальні видатки припадало лише 11,5% загального обсягу видатків зведеного бюджету, а у 2022 році ця частка зменшилася до 3% (2,5% ВВП).

Процес упорядкування системи управління публічними інвестиціями для забезпечення їх ефективності та результативності відповідно до кращих практик розпочався з 2015 року у тісній співпраці зі Світовим банком. Зокрема, було внесено зміни до Бюджетного кодексу України з метою удосконалення системи управління, передусім, державними інвестиційними проектами, і встановлено процедури оцінки та відбору, незалежної експертизи, регулярного моніторингу та коригування державних інвестиційних проектів. Також у 2016 році вперше було запроваджено моніторинг реалізації державних інвестиційних проектів на принципах публічності інформації про результати моніторингу.

Разом з тим практична реалізація зазначених змін, яка була сфокусована лише на одній категорії інвестицій, не призвела до суттєвого підвищення ефективності системи управління публічними інвестиціями. За результатами Діагностичного оцінювання управління публічними інвестиціями, проведеного Світовим банком у 2021 році, було, зокрема, виявлено, що портфель поточних державних інвестиційних проектів з року в рік перевищує фінансову спроможність країни, наслідком чого є нагромадження припинених, незавершених проектів. Так, орієнтовна вартість повної реалізації державних інвестиційних проектів, відібраних на 2021 рік, становила 79,2 млрд гривень, тоді як видатки бюджету на реалізацію державних інвестиційних проектів у 2021 році становили 4 млрд гривень. Загалом до аспектів управління публічними інвестиціями, де зберігається слабкість, було віднесено стратегічну пріоритезацію, відбір на основі критеріїв, база даних проектів, управління інвестиційним портфелем і систематичний моніторинг інвестиційних проектів за етапами їх реалізації. Відсутність формалізованих критеріїв і механізмів управління проектами та кадрового резерву професійних менеджерів для масштабних проектів у державних органах, а також сумнівна незалежність експертизи створюють додаткові проблеми для управління публічними інвестиціями.

Подальші кроки для розв’язання виявлених проблем були відображені у Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та спрямовані, передусім, на забезпечення стратегічного та прозорого розподілу ресурсів та оцінки вартості інвестиційних проектів,

посилення спроможності щодо управління інвестиційними проектами як на центральному, так і на місцевому рівні.

До 2022 року законодавством було передбачено 15 видів потоків капітальних інвестицій, включаючи державні інвестиційні проекти, державний дорожній фонд, державний фонд регіонального розвитку, кошти та кредити МФО та іноземних урядів, кредити під державні/місцеві гарантії, ДПП, різні субвенції місцевим бюджетам на здійснення капітальних вкладень, бюджет розвитку місцевого бюджету, власні кошти державних підприємств, тощо. Всі ці потоки мають правила та процедури різного ступеню складності та охоплення, що не дає можливості говорити про цілісну систему управління публічними інвестиціями, а також дає можливість ініціаторам проектів обирати не найбільш підходящий, а найменш вимогливий з точки зору процедур спосіб отримання фінансування.

З початком повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України до цього переліку додався ще один потік – кошти фонду ліквідації наслідків збройної агресії, який, разом з коштами і кредитами МФО та іноземних урядів і державним дорожнім фондом, став фактично єдиним механізмом здійснення капітальних інвестицій в умовах воєнного стану внаслідок тимчасового припинення всіх інших процедур.

Проблеми, що потребують розв’язання

Повномасштабна військова агресія російської федерації проти України призвела до радикальних змін у масштабі та характері інвестиційних потреб України. Відповідно до Другої Швидкої оцінки завданої шкоди та потреб на відновлення (RDNA2), проведеної спільно Групою Світового банку, Урядом України, Європейською комісією та Організацією Об’єднаних Націй, пряма шкода, завдана інфраструктурі України за період з лютого 2022 року по лютий 2023 року, оцінюється в розмірі понад 135 млрд доларів США. Загальна сума потреб на відновлення і відбудову оцінюється у понад 411 млрд доларів США, що в 2,6 раза перевищує фактичний ВВП України у 2022 році. Крім того, війна спричинила чимало викликів для державних фінансів України, серед яких падіння ВВП, скорочення обсягу зовнішньо-економічної діяльності, недонадходження до бюджетів від податкових та митних платежів, значне підвищення рівня дефіциту державного бюджету, ускладненість виконання боргових зобов’язань, невизначеність та неможливість реалістичного прогнозування тривалості війни, масштабу подальших руйнувань та втрат, їх впливу на державні фінанси. Все це зменшує до критичного рівня фіскальний простір для здійснення капітальних видатків.

Таким чином, значні потреби у відновленні в умовах обмеженості внутрішніх та зовнішніх фінансових ресурсів для їх задоволення додатково підсилюють потребу у стійкій та ефективній системі управління публічними інвестиціями. При цьому важливим є ще до початку масштабної післявоєнної відбудови забезпечити максимальне усунення значних недоліків, що залишаються в системі, включаючи:

- відсутність стратегічного планування публічних інвестицій як на державному, так і на місцевому рівні, що призводить до розпорошування обмежених ресурсів та неможливості виміряти вплив і ефективність здійснених вкладень;
- слабкий зв'язок між публічними інвестиціями та бюджетним плануванням, що призводить як до непередбачуваності фінансових ресурсів для реалізації інвестиційних проектів, так і до відсутності коштів на утримання створених об'єктів;
- фрагментованість процедур підготовки, оцінки, відбору та реалізації інвестиційних проектів залежно від механізмів фінансування та існування можливостей для їх уникнення, що унеможливлює створення єдиного портфелю проектів, їх пріоритезацію та ефективний моніторинг;
- слабку інституційну спроможність органів влади щодо підготовки, оцінки та реалізації інвестиційних проектів, зокрема відсутність формалізованих процедур на рівні органів щодо управління інвестиційними проектами та брак кваліфікованих кадрів, особливо на місцевому рівні;
- відсутність дієвої системи моніторингу та оцінки реалізації публічних інвестиційних проектів;
- слабке управління публічними активами, включаючи недостатній контроль за накопиченням, аналізом та поповненням реєстрової інформації про стан об'єктів державної та комунальної власності.

Додатковими викликами в умовах воєнного стану є необхідність реагування на потреби негайного відновлення зруйнованих об'єктів, передусім критичної інфраструктури та житла, і розроблення більш гнучких процедур для реалізації інвестиційних проектів, які б при цьому забезпечували достатній рівень контролю та ефекту від здійснених капіталовкладень.

Усунення зазначених недоліків та реагування на нові виклики потребуватиме змін в усіх основних аспектах управління публічними інвестиціями, включаючи законодавчі, інституційні та методологічні.

Мета дорожньої карти

Ця дорожня карта є рамковим документом, що розроблений з урахуванням рекомендацій Світового банку та МВФ, кращих європейських практик, а також потреб у швидкому відновленні і післявоєнній відбудові.

Метою дорожньої карти є формування контексту, бачення, основних принципів та напрямів побудови цілісної, стійкої та ефективної системи управління публічними інвестиціями, яка забезпечує планування інвестиційних проектів на основі стратегічних пріоритетів та середньострокової бюджетної рамки, здійснення їх відбору відповідно до уніфікованих та прозорих процедур і чітких критеріїв та реалізацію в межах запланованих строків та фінансування.

Цільова модель системи управління публічними інвестиціями повинна забезпечувати:

- пріоритезацію – спрямування ресурсів на найбільш важливі для суспільства потреби, зафіксовані у стратегічних документах;
- фінансову сталість – інвестиції, які держава може собі дозволити, повністю профінансовані та забезпечені коштами для утримання протягом всього циклу життя створених активів;
- ефективність та результативність – вибір найбільш раціональних механізмів реалізації інвестиційних проектів з точки зору витрат і вигоди та досягнення запланованих результатів;
- своєчасність – синхронізація рішень щодо здійснення публічних інвестицій з бюджетним процесом та дотримання визначених строків підготовки та реалізації;
- сталість навколишнього середовища, інклюзивність та безбар’єрність;
- прозорість процесу прийняття рішень та досягнутих результатів;
- підзвітність – чітка відповідальність за реалізацію проектів у встановлені строки, в рамках бюджету та згідно з установленими цілями та вимогами.

Опис цільової моделі управління публічними інвестиціями

І. Охоплення системи управління публічними інвестиціями

Побудова бажаної системи управління публічними інвестиціями передбачає, перш за все, запровадження єдиної термінології, що дасть змогу уніфікувати підходи до здійснення інвестицій незалежно від джерел і механізмів фінансування та рівнів органів влади, що їх ініціюють, включаючи:

публічні інвестиції – капітальні витрати суб'єктів публічного сектора (центральних та місцевих органів влади, державних та комунальних підприємств) на створення і відновлення основних фондів з продуктивним використанням строком понад один рік. Джерелами фінансування можуть бути кошти державного або місцевого бюджету (доходи бюджету, включаючи гранти; зовнішні і внутрішні запозичення), кошти державного або комунального підприємства (власні кошти та залучені), кошти міжнародної технічної допомоги, плата з користувачів інфраструктури;

публічний інвестиційний проект – комплекс заходів (організаційно-правових, управлінських, аналітичних, фінансових та інженерно-технічних), визначених на основі стратегічних документів та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів та надання публічних послуг, які здійснюються з використанням публічних інвестицій. Публічні інвестиції можуть приймати форму традиційних інфраструктурних проектів або державно-приватного партнерства. Публічні інвестиційні проекти, що мають спільну мету та потребують узгодженості в реалізації, можуть бути об'єднані у програми, наприклад, інвестиційні програми комплексного відновлення певної території.

Оновлені визначення, а також розмежування між інвестиціями та іншими видами капітальних видатків (ремонтні роботи, невеликі закупівлі обладнання в рамках операційної діяльності, тощо), будуть відображені у законодавстві, у тому числі у Бюджетному кодексі України.

ІІ. Учасники системи управління публічними інвестиціями

Удосконалення системи управління публічними інвестиціями потребує чіткого визначення ролей основних учасників процесу для забезпечення координації і ефективного контролю на всіх етапах та недопущення конфлікту інтересів щодо підготовки, оцінки та відбору інвестиційних проектів.

Розподіл ролей має також відповідати викликам відновлення, зокрема значному зростанню інвестиційних потреб в умовах більшої обмеженості та непередбачуваності фінансових ресурсів для їх задоволення. Це підвищує необхідність у стратегічному розподілі інвестицій та посиленні ролі Мінфіну на всіх етапах інвестиційного циклу для забезпечення ефективного використання публічних коштів і збереження макрофінансової стабільності.

Основні учасники системи управління публічними інвестиціями здійснюватимуть, передусім, такі функції:

Стратегічна інвестиційна рада під головуванням Прем'єр-міністра України, у складі членів Кабінету Міністрів – забезпечення узгодження стратегічних пріоритетів здійснення публічних інвестицій і схвалення єдиного проектного портфеля. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності Ради здійснюватиме Мінекономіки;

Мінекономіки – координацію національної системи стратегічного планування та підготовку довгострокового документа національного розвитку, який містить основні цілі та пріоритети здійснення інвестицій; підготовку середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій у тісному зв'язку з Бюджетною декларацією; методологічне забезпечення підготовки, пріоритезації, оцінки, відбору та реалізації публічних інвестиційних проектів для забезпечення уніфікованих підходів щодо всіх типів публічних інвестицій як на центральному, так і на місцевому рівні; моніторинг стану реалізації єдиного проектного портфелю; формування політики у сфері публічних закупівель та забезпечення функціонування електронної системи закупівель Prozorro;

Мінфін – визначення ресурсної рамки для здійснення публічних інвестицій з урахуванням всіх джерел і механізмів фінансування та необхідності забезпечення макрофінансової стабільності; методологічне забезпечення бюджетного планування публічних інвестицій відповідно до стратегічних цілей і завдань та ресурсної рамки; оцінку доцільності залучення публічних інвестицій та забезпечення вибору оптимального механізму фінансування; оцінку фіскальних ризиків, пов'язаних з публічними інвестиціями, передусім щодо ДПП та концесій; оцінку обґрунтованості визначеної вартості проектів та забезпеченості фінансуванням; забезпечення включення до бюджету або надання державної підтримки тільки для тих проектів, що пройшли встановлені процедури оцінки та відбору;

Мінінфраструктури – координацію стратегічного планування регіонального розвитку, що складається з Державної стратегії регіонального розвитку, плану відновлення та розвитку регіонів і Програми комплексного розвитку громад, на основі яких мають плануватися публічні інвестиції на місцевому рівні; підготовку у сферах транспорту і транспортної інфраструктури, житлової політики, житлово-комунального господарства та енергоефективності секторальних стратегій, визначення на їх основі секторальних критеріїв пріоритезації, підготовку секторального портфелю проектів та пропозицій до середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій і координацію та моніторинг реалізації проектів у цих сферах; розробку та впровадження Єдиної цифрової екосистеми для підзвітного управління відбудовою (DREAM), яка стане банком публічних інвестиційних проектів, що відповідають визначеним стратегічним пріоритетам національного і регіонального розвитку та встановленим критеріям, і забезпечить ефективний моніторинг їх реалізації;

галузеві міністерства – підготовку секторальних стратегій, визначення на їх основі секторальних критеріїв пріоритезації, підготовку секторального портфеля проектів та пропозицій до середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій і координацію та моніторинг реалізації проектів у відповідних сферах державної політики;

Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України – підготовку та реалізацію великомасштабних інфраструктурних проектів відповідно до середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій; надання підтримки органам місцевого самоврядування під час підготовки та реалізації інфраструктурних проектів;

органи місцевого самоврядування – підготовку планів відновлення та розвитку відповідних територій, розроблення, пріоритезацію та реалізацію на їх основі публічних інвестиційних проектів;

Рахункова палата – проведення фінансового аудиту та аудиту ефективності відповідних програм і витрат, розроблення пропозицій і рекомендацій щодо вжиття заходів з усунення порушень і недоліків та запобігання їм, розроблення рекомендацій щодо вдосконалення відповідного законодавства;

Державна аудиторська служба – аналіз і перевірку законності та ефективності реалізації інвестиційних проектів з використанням коштів державного та місцевих бюджетів, державної підтримки, державних та/або

місцевих гарантій, а також аналіз і перевірка досягнення показників ефективності, управління інвестиціями (коштами) та їх використання.

II. Основні кроки в рамках інвестиційного циклу

1. Стратегічне та середньострокове бюджетне планування інвестицій

Забезпечення пріоритезації, фінансової сталості та ефективності публічних інвестицій неможливе без запровадження стратегічного планування публічних інвестицій у тісному зв'язку з середньостроковим бюджетним плануванням та максимальної інтеграції управління інвестиціями у бюджетний процес. Всі публічні інвестиції мають бути відображені у відповідному бюджеті – державному або місцевому – незалежно від джерел (доходи бюджету, включаючи гранти, внутрішні та зовнішні запозичення, кошти міжнародної технічної допомоги) та механізмів фінансування (пряме бюджетне фінансування, надання субвенцій, надання кредитів з бюджету та під державну або місцеву гарантію, концесія, державно-приватне партнерство).

Рішення про здійснення нових публічних інвестицій ухвалюватимуться в рамках системи стратегічного планування та середньострокового бюджетного планування. В процесі удосконалення національної системи стратегічного планування Мінекономіки буде забезпечено підготовку довгострокового документа національного розвитку відповідно до кращої європейської практики, що включатиме стратегічні цілі за сферами політики та показники їх досягнення, а також загальну макрофіскальну рамку на відповідний період, визначену Мінфіном з урахуванням всіх можливих джерел фінансування. Подальше каскадування цих цілей у конкретні завдання та заходи, включаючи інвестиції, буде забезпечено у секторальних стратегіях, підготовлених відповідними галузевими міністерствами, та у Державній стратегії регіонального розвитку, розробленій Мінінфраструктури, яка буде основою для стратегічних планувальних документів регіонів та громад.

Поєднання стратегічних пріоритетів із доступним з усіх джерел фінансовим ресурсом на середньострокову перспективу відбуватиметься в межах Бюджетної декларації, яка включатиме стратегічні цілі та граничні обсяги видатків за сферами державної політики, включно з капітальними видатками (на місцевому рівні – середньостроковий прогноз місцевого бюджету). На початку підготовки Бюджетної декларації Мінфіном буде доведена до головних розпорядників бюджетних коштів державного та

місцевих бюджетів загальна макрофіскальна рамка на три роки (попередні макроекономічні показники, доходи, видатки та дефіцит державного бюджету).

Для реалізації визначених стратегічних цілей і завдань з урахуванням доведеної Мінфіном ресурсної рамки міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади будуть розроблені концепції (профілі) публічних інвестиційних проектів відповідно до методики, визначеної Мінекономіки разом з Мінфіном та Мінінфраструктури, для всіх проектів, що потребують фінансування з бюджету (за рахунок всіх джерел, включаючи кошти МФО і іноземних урядів) або державної підтримки (державні гарантії, концесія, ДПП). Концепції проектів фокусуватимуться на стратегічній важливості та фінансовій сталості пропонованого проекту, включатимуть зв'язок із встановленими стратегічними цілями, яким відповідає проект, та обґрунтування, яким чином реалізація проекту сприятиме їх досягненню, аналіз можливих альтернативних варіантів, очікуваний вплив реалізації проекту (охоплення населення, вплив на економічне зростання, безпекові міркування), економічні передумови реалізації проекту (прогнозна вартість, включаючи утримання створених активів, наявність земельної ділянки, дозволів тощо), обґрунтування вибору можливих джерел фінансування, строки та етапи реалізації проекту тощо. Концепції також включатимуть аспекти, пов'язані за сталістю навколишнього середовища, інклюзивністю та безбар'єрністю, відповідно до методологічних настанов, розроблених Мінекономіки разом з Міндовкілля, Мінсоцполітики та іншими відповідними органами.

Попередній скринінг та пріоритезація концепцій буде здійснюватися органами, що формують державну політику у сфері реалізації проекту, за визначеною Мінекономіки методикою та відповідно до секторальних критеріїв пріоритезації, визначених цими органами на основі секторальних стратегій. Усі пов'язані концепції проектів, які є невід'ємною частиною досягнення однієї й тієї ж мети, повинні на цьому етапі бути об'єднані в один проект, щоб уникнути розпорошення ресурсів на реалізацію. Подальший розгляд концепцій, що успішно пройшли попередній скринінг, буде здійснюватися у порядку їх пріоритетності: Мінекономіки щодо відповідності стратегічним цілям та завданням і загального дотримання вимог до підготовки, Мінфіном – щодо доцільності залучення публічних інвестицій, реалістичності прогнозної вартості реалізації і забезпечення фінансуванням та доцільності пропонованих джерел фінансування, Мінінфраструктури – щодо відповідності пріоритетам регіональної політики та технічних аспектів

реалізації проекту. Концепції, що отримали позитивний висновок за результатами розгляду, будуть підставою для подальшої розробки публічного інвестиційного проекту (проектної пропозиції) та сформують пріоритезований секторальний портфель проектів разом з проектами, що уже перебувають на стадії підготовки або реалізації.

Наступним кроком Мінфіном буде доведено до головних розпорядників граничні обсяги видатків на середньострокову перспективу за сферами державної політики, а також сукупний граничний обсяг видатків на реалізацію публічних інвестиційних проектів за рахунок всіх джерел. При цьому під час визначення обсягу ресурсу на нові інвестиційні проекти необхідно врахувати необхідність спрямування коштів, перш за все, на продовження (завершення) реалізації вже розпочатих проектів аби уникнути накопичення великих обсягів незавершеного будівництва та розпорошення обмежених ресурсів. Відповідний відсоток фінансування буде визначено на основі аналізу актуалізованого портфелю проектів та відображено у Бюджетному кодексі.

З урахуванням пріоритезованих секторальних портфелів проектів та в межах доведених граничних видатків, міністерства надають свої пропозиції щодо пріоритетних напрямів та прогнозних обсягів здійснення інвестицій Мінекономіки, яке консолідує їх у Середньостроковий план пріоритетних публічних інвестицій для подальшого розгляду і схвалення Стратегічною інвестиційною радою і затвердження разом з Бюджетною декларацією. Крім основних напрямів інвестування в розрізі сфер державної політики та регіонів і відповідного розподілу фінансування, План також міститиме наскрізні стратегічні цілі здійснення інвестицій (енергоефективність, інклюзивність, подолання наслідків зміни клімату, тощо) та загальні підходи і критерії відбору проектів. До Середньострокового плану додаватиметься єдиний портфель проектів – консолідований пріоритезований перелік (концепцій) проектів на основі секторальних портфелів, сформований Мінекономіки з урахуванням рівня їх підготовки. Усі відповідні публічні інвестиції повинні здійснюватися згідно із Середньостроковим планом.

2. Відбір та затвердження публічних інвестиційних проектів для фінансування

На наступному етапі ініціаторами проектів розробляються проектні пропозиції для (концепцій) проектів, що включені до Середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій. Підходи до оцінки проектів (проектних пропозицій) будуть уніфіковані незалежно від джерел та

механізмів фінансування, але з урахуванням обсягу проекту та ступеня ризиків. Методика оцінки, оновлена Мінекономіки із залученням Мінфіну, міститиме різні види аналізу та чіткі критерії їх застосування (вартість, галузь, рівень складності та ризику тощо) і буде застосовуватись до проектів, які реалізуються як на національному, так і на місцевому рівні.

Оцінка великих інвестиційних проектів (вартістю понад 300 млн гривень) проводитиметься Мінекономіки, решти проектів – відповідними галузевими міністерствами, які забезпечують формування або реалізують політику у сфері, у якій передбачається реалізація проекту, при цьому Мінекономіки забезпечуватиме контроль якості проведених оцінок. Інформація про результати оцінки проектів буде відображена в інтегрованій ІТ системі управління публічними інвестиційними проектами (DREAM). При цьому, значна увага буде приділена розвитку спроможності міністерств проводити аналіз витрат і вигід, достовірні оцінки капітальних (та поточних) витрат на розроблення та реалізацію публічних інвестиційних проектів.

Тільки проекти з позитивною оцінкою допускатимуться до щорічного відбору Міжвідомчою комісією, до складу якої входитимуть представники Мінекономіки, Мінфіну та Мінінфраструктури, для подальшого фінансування з бюджету та з наданням державної підтримки (державні гарантії, концесія, ДПП) в межах граничних обсягів видатків. У такий спосіб буде створено єдину “точку входу” для пропозицій щодо бюджетного фінансування, що сприятиме створенню рівних умов та забезпечуватиме повне врахування компромісів, пов’язаних із реалізацією проектів, на які доводиться йти під час визначення їх пріоритетності. Під час відбору буде враховуватись пріоритезація поданих проектів з урахуванням критеріїв, визначених у Середньостроковому плані пріоритетних публічних інвестицій (наприклад, рівень охоплення населення, внесок в ВВП), а також ступінь готовності проекту до реалізації. Включення до затвердженого Міжвідомчою комісією переліку проектів буде єдиною підставою для включення Мінфіном таких проектів до проекту державного бюджету.

На законодавчому рівні буде посилено вимогу щодо включення до бюджету тільки проектів, які пройшли оцінку та відбір у встановленому порядку. Ця вимога також буде додатково відображена в інструктивних листах Мінфіну щодо підготовки бюджетних запитів. Під час відбору проектів Міжвідомчою комісією Мінфін забезпечуватиме дотримання граничних обсягів за різними видами публічних інвестицій для забезпечення боргової стійкості та мінімізації фіскальних ризиків.

Законом про Державний бюджет України на відповідний рік буде затверджено обсяг фінансування публічних інвестиційних проектів за відповідними бюджетними програмами на плановий рік, а у додатках до бюджету міститиметься інформація про мету, очікувані результати, стислий опис заходів, загальну вартість проекту, включаючи утримання створених активів, індикативні показники фінансування на два наступні за плановим роки та план фінансування до завершення реалізації проекту. Щодо проектів ДПП та концесії буде додатково надана оцінка пов'язаних з їх реалізацією фіскальних ризиків.

3. Реалізація публічних інвестиційних проектів

Реалізація проектів відбуватиметься на основі комплексних планів, що розроблятимуться відповідальними виконавцями. Для забезпечення ефективної реалізації проектів Мінекономіки будуть розроблені методичні настанови для кожного етапу життєвого циклу проекту та створені інструменти, включаючи цифрові, для регулярного навчання відповідного персоналу галузевих міністерств та інших центральні органи виконавчої влади. При цьому Агентство відновлення зможе надавати безпосередню підтримку відповідальним виконавцям проектів, включаючи органи місцевого самоврядування, у разі нестачі у них необхідної спроможності щодо управління проектами. У разі реалізації інвестиційного проекту шляхом укладання договору про державно-приватне партнерство ініціатори можуть залучати Агенцію ДПП до супроводу та підтримки в підготовці таких проектів.

Відповідальні виконавці розроблятимуть помісячний прогноз витрат в рамках реалізації інвестиційних проектів на відповідний рік, подаватимуть його до Мінфіну та регулярно уточнюватимуть для забезпечення ефективного управління ліквідністю єдиного казначейського рахунка та валютних рахунків Уряду. Мінфіном буде забезпечено облік та моніторинг багаторічних зобов'язань протягом усього періоду реалізації інвестиційного проекту.

Використання системи ProZorro буде обов'язковим для всіх закупівель в рамках реалізації публічних інвестиційних проектів, і надалі розширюватимуться можливості проведення закупівель у відповідності до закупівельних процедур різних міжнародних організацій. Також буде забезпечено подальше приведення законодавства у сфері публічних закупівель до відповідних директив ЄС та доопрацювання системи Prozorro для

відображення внесених змін. Моніторинг закупівель здійснюватиметься ДАСУ, зокрема на основі стандартизованих контрольних листів (“check-list”) з урахуванням кращого міжнародного досвіду. Також Мінекономіки буде забезпечено розробку системи Е-Контрактинг, яка дасть змогу перевести договори, укладені в системі закупівель ProZorro, в електронний формат, та забезпечити їх автоматичну передачу в систему Казначейства для подальшої реєстрації.

Моніторинг реалізації публічних інвестиційних проектів здійснюватиметься відповідно до комплексних планів реалізації і за фінансовими та фізичними показниками, затвердженими у паспортах відповідних бюджетних програм. Щомісячні та щоквартальні звіти подаватимуться відповідальними виконавцями через інтегровану ІТ-систему управління публічними інвестиційними проектами (DREAM). Формати бюджетної звітності будуть доопрацьовані Мінфіном для представлення розширеної інформації про реалізацію інвестиційних проектів (включаючи інформацію про інвестиції державних підприємств, що здійснюються за рахунок бюджетних коштів та/або під державні гарантії), що буде надходити до оновленої ІТ-системи планування та моніторингу виконання державного бюджету і системи LOGICA щодо місцевих бюджетів.

Мінекономіки та Мінфін готуватимуть консолідовану щоквартальну інформацію про стан реалізації проектів та фінансування, яка розглядатиметься Міжвідомчою комісією із подальшим прийняттям у разі потреби, рішень про здійснення коригувань проектів та розподілу фінансування.

Процедури завершення проекту та взяття на облік створених активів будуть упорядковані. Зокрема, буде запроваджено оцінку достатності фінансування та здійснення організаційних заходів з експлуатації та технічного обслуговування об’єктів, а також обов’язковий звіт про завершення проекту, який публікуватиметься в інтегрованій ІТ-системі управління публічними інвестиційними проектами (DREAM) і буде доступний для аналізу і врахування під час розробки аналогічних проектів.

4. Аудит та оцінка реалізації

Підрозділами внутрішнього аудиту відповідальних виконавців здійснюватимуться регулярні внутрішні аудити інвестиційних проектів на основі ризиків, Рахунковою палатою – зовнішній аудит інвестиційних

проектів, включаючи фінансовий аудит та аудит ефективності, ДАСУ – аналіз і перевірка законності та ефективності реалізації інвестиційних проектів з використанням коштів державного та місцевих бюджетів, державної підтримки, державних та/або місцевих гарантій, а також аналіз і перевірка досягнення показників ефективності, управління інвестиціями (коштами) та їх використання. Методичні настанови для проведення різних видів аудиту будуть уточнені для забезпечення їх синергії.

Реалізація публічних інвестиційних проектів також буде предметом оглядів витрат, що проводяться головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до визначеної Мінфіном методології. Загальною метою таких оглядів є підвищення ефективності та результативності бюджетних витрат та визначення рівня досягнення цілей державної політики, на досягнення яких вони були спрямовані, що дасть змогу покращити співвідношення ціни та якості публічних інвестиційних проектів.

Оцінка після завершення інвестиційних проектів проводитиметься Мінекономіки із можливою участю Рахункової палати та незалежних експертів через 3-5 років після завершення інвестиційного етапу для визначення ступеня досягнення очікуваних результатів та суспільної вигоди.

III. Управління публічними інвестиціями на місцевому рівні

На місцевому рівні буде запроваджено аналогічний алгоритм дій для інвестиційних проектів, які потребують фінансування з місцевого бюджету або підтримки у вигляді місцевих гарантій, що передбачає тісну інтеграцію стратегічного, бюджетного та інвестиційного планування.

Розпочатий Мінінфраструктури процес удосконалення системи планувальних документів регіонального і місцевого розвитку та містобудування забезпечить упорядкування і оптимізацію великої кількості існуючих наразі інструментів та підвищить їх якість. Пріоритетні напрями публічних інвестицій будуть визначені в планах відновлення і розвитку відповідних територій, які мають узгоджуватись із Державною стратегією регіонального розвитку.

Розробка концепцій публічних інвестиційних проектів ініціаторами буде здійснюватися з урахуванням відповідних методичних рекомендацій Мінекономіки, попередній скринінг проводитиметься відповідним головним розпорядником коштів місцевого бюджету (щодо стратегічної відповідності) та місцевим фінансовим органом (щодо фінансової сталості). Під час

підготовки середньострокового прогнозу місцевого бюджету місцевий фінансовий орган доводитиме до головних розпорядників коштів місцевого бюджету сукупний обсяг ресурсу з усіх джерел, що може бути спрямований на інвестиційні проекти. Для забезпечення цільового спрямування залучених на реалізацію інвестиційних проектів коштів будуть внесені відповідні зміни до механізмів функціонування бюджету розвитку місцевого бюджету.

Оцінка проектів буде проводитись окремим підрозділом з управління публічними інвестиціями, а відбір та затвердження переліку пріоритетних інвестиційних проектів буде здійснювати інвестиційна комісія з урахуванням методичних рекомендацій Мінекономіки щодо пріоритезації, оцінки та відбору проектів. Затверджений перелік буде внесено до інтегрованої IT-системи управління публічними інвестиційними проектами (DREAM).

Система міжбюджетних капітальних трансфертів буде переглянута Мінфіном із залученням Мінінфраструктури, Мінекономіки, інших ЦОВВ та у консультаціях з органами місцевого самоврядування для забезпечення спрямування таких трансфертів на реалізацію стратегічних документів регіонального та місцевого розвитку. Це також допоможе забезпечити узгодженість публічних інвестицій на державному, регіональному та місцевому рівні.

IV. Єдина цифрова екосистема управління публічними інвестиціями

В умовах значного обсягу робіт для реалізації всіх окреслених інвестиційних планів, обмеженості фінансових і людських ресурсів та браку відповідних компетенцій на державній службі розширене використання цифрових технологій вбачається дієвим способом адресування цих викликів та забезпечення ефективності і прозорості в управлінні публічними інвестиціями.

З цією метою буде забезпечено створення на основі оновленої методологічної бази управління публічними інвестиціями єдиної IT-екосистеми на принципах сумісності, що складається з:

- системи DREAM, яка стане інтегрованою IT-системою управління публічними інвестиційними проектами, що пройшли встановлені процедури оцінки (єдиний банк проектів), і забезпечить моніторинг їх реалізації, а також набір технічних інструментів для полегшення підготовки і оцінки проектів;

- ІТ-систем Мінфіну для планування та моніторингу виконання державного та місцевих бюджетів, що забезпечать відображення відібраних для фінансування проектів у бюджеті, а також інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет», що забезпечує доступ громадськості до інформації про планування та використання публічних коштів;

- системи електронних закупівель ProZorro для забезпечення планування та реалізації закупівель;

- системи Е-Контрактинг, яка буде розроблена Мінекономіки і дасть змогу перевести договори, укладені в системі закупівель ProZorro, в електронний формат, та забезпечити їх автоматичну передачу в систему Казначейства для подальшої реєстрації;

- системи Є-Казна, що забезпечує казначейське обслуговування виконання проектів;

- ІТ-системи Е-Бухгалтерія для ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності у державному секторі, яка буде розроблена Мінфіном для зосередження первинної інформації про бухгалтерський облік на загальнодержавному рівні.

V. Розбудова спроможностей з управління публічними інвестиціями

Однією із найбільш суттєвих перешкод на шляху ефективного управління публічними інвестиціями є нестача кваліфікованих кадрів як в межах державних установ, які готують проекти, так і в тих, що здійснюють їх оцінку. Підготовка якісної концепції проекту, техніко-економічного обґрунтування з фінансовою моделлю та аналізом вигід та витрат, з прогнозом впливу на довкілля та технічним рішенням потребує проектної команди спеціалістів різних напрямів, чого бракує ініціаторам проектів.

Вирішення проблеми недостатньої спроможності здійснюватиметься за кількома напрямами.

По-перше, Мінекономіки разом з Мінфіном та Мінінфраструктури буде повністю оновлено всю методологічну базу управління публічними інвестиціями для всіх етапів інвестиційного циклу від підготовки концепцій проектів до оцінки реалізації проекту після його завершення. Мінфіном також будуть напрацьовані підходи до оцінки доцільності залучення публічних

інвестицій, забезпечення вибору оптимального механізму фінансування, оцінки фіскальних ризиків, пов'язаних з публічними інвестиціями, передусім щодо ДПП та концесій, оцінки обґрунтованості визначеної вартості проектів та забезпеченості фінансуванням, які також можуть бути використані місцевими фінансовими органами. На веб-сайтах відповідних міністерств будуть створені бази знань з усією необхідною інформацією, а Мінекономіки разом з НАДС будуть розроблені навчальні програми та програми підвищення кваліфікації для фахівців з управління публічними інвестиціями і плани проведення навчань.

По-друге, буде забезпечено створення та посилення відповідних окремих підрозділів з управління публічними інвестиціями в органах на центральному та місцевому рівні. Мінекономіки буде розроблено примірне положення та функції такого підрозділу. Для підтримки їх роботи в рамках функціонування інтегрованої IT-системи управління публічними інвестиційними проектами (DREAM) будуть створені технічні інструменти для підготовки, оцінки та аналізу реалізації інвестиційних проектів. Особлива увага буде приділена аналізу витрат і вигід, достовірній оцінці капітальних та поточних витрат на розроблення та реалізацію публічних інвестиційних проектів, узагальненню та аналізу базових даних про інвестиційні та експлуатаційні витрати на основі недавніх репрезентативних проектів тощо.

По-третє, будуть створені центри експертизи з управління публічними інвестиціями всередині Уряду, наприклад на базі Агентства відновлення, Агентства ДПП. Також будуть розроблені механізми залучення зовнішньої експертизи, передусім на етапі підготовки проектів, як з використанням міжнародної технічної допомоги (інструменти аналогічні JASPERS), так і за рахунок бюджетних коштів.

Перехідна модель

На початковому етапі (2024-2025 роки), до розроблення Стратегії національного розвитку та відповідного оновлення секторальних стратегій, орієнтиром для стратегічного планування публічних інвестицій може слугувати «План України», передбачений програмою Європейського Союзу Ukraine Facility на 2024-2027 роки, який містить пріоритетні напрями реформ та інвестицій згідно з визначеною моделлю соціально-економічного розвитку. При цьому Мінінфраструктури забезпечить узгодженість Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року з пріоритетами, визначеними у «Плані

України», що дасть змогу забезпечити зв’язок з планами відновлення і розвитку територій.

До повного законодавчого врегулювання нової системи управління публічними інвестиціями пріоритетні напрями публічних інвестицій на середньострокову перспективу з відповідним розподілом фінансування та критерії пріоритезації проектів можуть бути визначені у складі Бюджетної декларації на 2025-2027 роки. Настанови щодо підготовки концепцій публічних інвестиційних проектів та критерії пріоритезації будуть включені до інструктивного листа Мінфіну на головних розпорядників у ході підготовки Бюджетної декларації. Результати скринінгу та пріоритезації концепцій проектів, проведених Мінекономіки, Мінфіном та Мінінфраструктури, будуть подані на розгляд Стратегічної інвестиційної ради, яка буде створена вже у 2024 році. За результатами розгляду сформований перелік пріоритетних проектів може бути представлений Мінфіном міжнародним партнерам в рамках Багатосторонньої координаційної платформи донорів для України для визначення доступного обсягу зовнішніх фінансових ресурсів на реалізацію проектів і відображення у Бюджетній декларації.

Хоча ухвалення рішення про оцінку проекту завжди потребуватиме технічного обґрунтування для проектів, спрямованих на швидку відбудову, на перехідному етапі замість повного аналізу економічних витрат і вигід може проводитися спрощений якісний аналіз у чітко встановлених випадках та відповідно до настанов, розроблених Мінекономіки.

Під час відбору проектів для фінансування основними факторами на цьому етапі мають бути кількість громадян, що мають доступ до відновлених послуг у кожному з секторів, та ступінь готовності проекту, аби уникнути з одного боку розпорошування коштів, а з іншого – заморожування бюджетних призначень під проекти, реалізація яких не розпочнеться.

Етапи та шляхи реалізації дорожньої карти

Побудова цілісної, стійкої та ефективної системи управління публічними інвестиціями здійснюватиметься відповідно до цієї дорожньої карти до 2028 року шляхом реалізації ряду заходів двома етапами.

Перший етап (2024-2025 роки) передбачає створення передумов для переходу до нової моделі управління публічними інвестиціями, включаючи:

- законодавче унормування уніфікованих процедур управління публічними інвестиціями шляхом запровадження єдиного визначення публічного інвестиційного проекту, розмежування між інвестиціями та іншими видами капітальних видатків (ремонтні роботи, невеликі закупівлі обладнання в рамках операційної діяльності тощо) та упорядкування нормативно-правової бази існуючих потоків капітальних вкладень як на центральному, так і на місцевому рівні;

- запровадження стратегічного планування публічних інвестицій, включаючи створення Стратегічної інвестиційної ради та унормування підготовки Середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій разом з Бюджетною декларацією;

- повне оновлення методологічної бази управління публічними інвестиціями для уніфікації підходів до підготовки, пріоритезації, оцінки та відбору публічних інвестиційних проектів незалежно від джерел та механізмів фінансування, та створення єдиного проектного портфеля для отримання доступу до фінансування;

- удосконалення середньострокового бюджетного планування публічних інвестицій, оцінки різних аспектів фінансової сталості публічних інвестицій на різних етапах інвестиційного циклу та посилення управління фіскальними ризиками державного та місцевих бюджетів, пов’язаними з публічними інвестиціями, передусім щодо гарантій, ДПП та концесій;

- інституційне забезпечення реалізації розширених завдань з управління публічними інвестиціями в Мінекономіки, Мінфіні та Мінінфраструктури;

- створення ІТ-архітектури управління публічними інвестиціями на основі оновленої методологічної бази на принципах сумісності, включаючи єдиний банк проектів, бюджетний модуль, електронні закупівлі та казначейське обслуговування;

- розроблення навчальних програм та програм підвищення кваліфікації для фахівців з управління публічними інвестиціями і планів проведення навчань.

На другому етапі (2026-2028 роки) зусилля будуть зосереджені на імплементації нової моделі управління публічними інвестиціями, включаючи:

- затвердження та реалізацію Середньострокового плану пріоритетних публічних інвестицій, підтримку актуальності єдиного портфеля проектів;

- подальше удосконалення середньострокового бюджетного планування публічних інвестицій та управління пов’язаними з ними фіскальними ризиками;

- забезпечення підготовки, оцінки і відбору публічних інвестиційних проектів на основі уніфікованих процедур;

- цифровізацію процесу управління публічними інвестиціями для забезпечення його ефективності і прозорості, включаючи електронну подачу та відстеження документів, верифікацію поданої інформації, моніторинг реалізації, а також цифрові інструменти для спрощення підготовки, аналізу та оцінки проектів;

- розбудову спроможностей з управління публічними інвестиціями, включаючи створення та посилення відповідних окремих підрозділів в органах на центральному та місцевому рівні, створення центрів експертизи щодо підготовки та реалізації проектів та механізмів залучення зовнішньої експертизи тощо.