Мультидонорський рахунок стабілізації та сталого розвитку України ЄБРР

European Bank
for Reconstruction and Development

Департамент Оцінки (ДО) ЄБРР звітується безпосередньо Раді директорів і є незалежним від керівництва Банку. Завдяки цій незалежності ДО може виконувати дві критично важливі функції: посилювати інституційну відповідальність за досягнення результатів; та забезпечувати об'єктивний аналіз та потрібну доказову базу з метою інформування процесу прийняття операційних рішень та поступового покращення якості роботи Банку. ДО оцінює ефективність реалізації завершених проєктів та програм Банку відносно їх цілей. І хоча ДО враховує точку зору керівництва Банку при підготовці оцінок, остаточне рішення про зміст своїх звітів приймає ДО.

Цей звіт було підготовано ДО незалежним чином, і він розповсюджується від імені Керуючого Директора ДО. Таким чином, погляди висловлені у звіті не обов'язково відображають погляди керівництва ЄБРР та Ради директорів Банку. Перед внутрішньою публікацією цього звіту експерти відповідних операційних команд ЄБРР мали можливість надати свої коментарі. Всі отримані коментарі були розглянуті та на розсуд ДО включені до звіту.

Спеціальні дослідження ДО здійснюють огляд та оцінку діяльності Банку на тематичному та секторному рівнях. Їх метою є надати об'єктивну оцінку результатів діяльності Банку, часто комплексної, яка складається з багатьох компонентів та реалізується протягом тривалого періоду часу; а також запропонувати висновки з досвіду, що можуть сприяти покращенню операційних результатів та якості інституційної ефективності у майбутньому.

Звіт було підготовлено Ольгою Мрінською, Асоційованою директоркою, Старшою менеджеркою з оцінки ДО. Стефані Крослі, Старша аналіткиня, забезпечила аналітичну підтримку. Джозеф Ейхенбергер, Керуючий Директор ДО, був рецензентом. Український переклад було зроблено Тетяною Водяницькою, а редагування – Ольгою Мрінською. Це неповний переклад і неофіційна версія звіту, зокрема додатки і деякі ілюстрації наведені англійською мовою. Повний перелік додатків можна знайти в англійській версії звіту.

Зміст

Скорочення iv
Резюме v
1. Вступ 1
1.1. Обґрунтування 1
1.2. Контекст 1
1.3. Мета, сфера та підхід до оцінювання 6
2. Стратегічна доцільність та управління МДР України 8
2.1. Стратегічна доцільність 8
2.2. Рекомендації стосовно роботи (Загальні умови) та фінансування 12
2.3. Здійснення діяльності та звітування 14
3. Аналіз портфелю МДР та результати проєктів 17
3.1. Огляд 17
3.2. Завершені проєкти 19
3.3. Поточні проєкти 22
4. Вплив та стійкість активностей МДР 26
5. Висновки 33
6. Майбутнє МДР: Рекомендації 38
Список джерел 40
Додаток 1. Теорія змін (Theory of change) 41
Додаток 2 : Матриця оцінки (Evaluation Matrix) 44
Додаток 3. Список проєктів МДР України (дійсний станом на липень 2019 року) 46

Скорочення

ДБ	Державний банк
ДО	Департамент Оцінки ЄБРР
ДП	Державне підприємство
ДФГ	Державний Фонд Гарантування внесків фізичних осіб
ДФС	Департамент донорського співфінансування ЄБРР
ЄБРР	Європейський Банк Реконструкції та Розвитку (EBRD)
ЄС	Європейський Союз
МВФ	Міжнародний Валютний Фонд (IMF)
МДР	Мультидонорський рахунок стабілізації та сталого розвитку України (MDA)
МОРП	Міжнародна Організація Розвитку Права (IDLO)
МФК	Міжнародна Фінансова Корпорація (IFC)
МФО	Міжнародна Фінансова Організація (IFI)
НБУ	Національний Банк України
ОЕСР	Організація Економічного Співробітництва і Розвитку (OECD)
ОЛ	Операційний лідер (проєкту ЄБРР)
ООН	Організація Об'єднаних Націй (UN)
ПВЗВТ	Поглиблена та всеосяжна угода про вільну торгівлю з ЄС
РДУ	Реформа Державного Управління
СБ	Світовий Банк (WB)
СФА	Спеціальний Фонд Акціонерів ЄБРР (SSF)
ТД	Технічна Допомога
УАР	Українська Архітектура Реформ (проєкт ЄБРР)
УДЗ СОТ	Угода про державні закупівлі Світової Організації Торгівлі (WTO GPA)
ФАО	Продовольча та Сільськогосподарська Організація ООН (FAO)
ЦСР	Цілі стійкого розвитку (SDGs)

Резюме

«Мультидонорський рахунок стабілізації та сталого розвитку України» (МДР) був створений у Європейському банку реконструкції та розвитку у 2014 р. у рамках пакету багатосторонніх антикризових заходів з метою надання Україні термінової підтримки у зв'язку 'зі значною політичною, безпековою, економічною та гуманітарною кризою.

Всього чотирнадцять донорів внесли 53,5 мільйони євро на мультидонорський рахунок України, коштами якого до цього часу було здійснено або здійснюється 38 проєктів із загальною затвердженою вартістю 36,9 мільйони євро.[1] ЄБРР здійснює управління рахунком (Фондом). Це єдиний мультидонорський Фонд для однієї країни в управлінні Банку. Підтримку було спрямовано на розробку та впровадження політичних реформ та розбудову інституційної спроможності у секторах, де ЄБРР має значний досвід у якості інвестора та партнера, таких як фінансова політика, банківський сектор, ринки капіталу, енергетика, інфраструктура та агробізнес. Очікувалося, що Фонд працюватиме протягом трьох років, але у 2017 році його дію було подовжено ще на три роки до липня 2020 року.

Керівництво Банку та донори МДР дали Департаменту Оцінки ЄБРР завдання зробити пришвидшену проміжну оцінку Фонду, щоб забезпечити інформацію, необхідну для обговорень та прийняття рішень стосовно ефективності його діяльності та потенційного подовження його роботи після 2020 року.

Оцінювання стосується таких елементів діяльності Фонду: доцільність та ефективність МДР як механізму подолання кризи; його принципи управління; результативність та ефективність проєктів та заходів МДР, сталість отриманих результатів; а також вплив, що МДР має на інвестиційний клімат та економічне зростання України, у тих випадках, де це можна виміряти. Було проведено оцінку 9 завершених проєктів та 27 поточних проєктів за період між 2014 та серединою 2019 року.

Основні висновки:

Сфера застосування МДР відповідає мандату та основним можливостям ЄБРР у таких сферах як банківська справа; неплатоспроможність та реструктуризація; енергетика та інфраструктура; корпоративне управління; доброчесність; та закупівлі.

Основні принципи МДР – додатковість, відповідність пріоритетам України та міжнародна координація – обґрунтовані та доцільні, і діяльність Фонду відповідала їм. Надані консультації стосовно політики, експертна та технічна підтримка доповнювали зусилля інших МФО та донорів і є добре інтегрованими в плани реформ України.

МДР показав себе як стратегічно доцільний, операційно ефективний та результативний інструмент, який сприяв ключовим інституційним змінам в Україні. Фонд зробив внесок у впровадження інституційних та регуляторних змін, які сприяли відновленню та зростанню економіки. Однак, Україна ще не повністю впоралася з кризою.

Були використані не всі доступні інструменти МДР. Очевидно, що технічна допомога є надзвичайно важливою для досягнення цілей у сфері державного управління та реалізації політики; інші інструменти, зокрема інвестиційні ґранти,

[1] дані на 19 листопада 2019 року, коли було завершено цей звіт

концесійне фінансування та гарантії перших збитків, у період оцінювання не використовувалися.

Стратегічні рамки ЄБРР еволюціонували порівняно з 2014 роком, і структуру МДР слід привести у відповідність до цих рамок і до нової Концепції економічного переходу (Transition Concept) зокрема. Якщо МДР буде продовжено, ЄБРР та донорам слід розглянути можливість прибрати секторні компоненти Фонду та прив'язати його до цілі економічного переходу «ефективне управління» (well-governed) відповідно до Концепції економічного переходу. Більшість проєктів та фінансування МДР сконцентровано на одному існуючому компоненті – інвестиційний клімат – що добре вписується у рамки цілі «ефективне управління». П'ять пріоритетів Стратегії діяльності ЄБРР в Україні (2018-2023) мають визначати секторне спрямування діяльності фінансованої коштом МДР.

Гнучкість у виділенні коштів між п'ятьма компонентами було визнано однією з найбільш корисних рис Фонду і її слід зберегти на майбутнє. Не повинно бути окремого резервування коштів для індивідуальних компонентів фінансування.

Управління МДР здійснюється ефективно, і Донори в цілому задоволені. Адміністрування Фонду відповідає основним політикам та процедурам Банку; Департамент донорського співфінансування (ДДС) ефективно здійснює загальне управління Фондом, звітування та супровід відносин з донорами; донори переважно задоволені видимістю та координацією діяльності Фонду, однак існують потреби у вдосконаленні комунікацій між Банком і донорами.

Водночас є потреба та простір для покращення конкретних елементів роботи Фонду. Необхідно покращити управління, засноване на результатах, як на рівні Фонду, так і на рівні проєктів. Це включає інтеграцію більш чіткого ланцюга результатів у процес дизайну, впровадження, моніторингу та самооцінки проєкту. Наразі не вистачає зв'язку між заявленими цілями на високому рівні (вплив проєкту) та власне результатами на рівні діяльності (досягнення), що вимагає міцніших зв'язків із середньо- та довгостроковими результатами. Співробітники Банку потребують більш глибокого навчання щодо управління, заснованого на результатах.

З точки зору розподілу робочого навантаження всередині Банку, для багатьох банкірів, на відміну від співробітників експертних департаментів, управління проєктами МДР та ведення політичного діалогу залишаються другорядними порівняно із їх основними завданнями. Ця робота не відображається і не визнається належним чином в індивідуальних матрицях оцінки.

Підтримка, надана через МДР, допомогла здійснити конкретні інституціональні та структурні реформи, включаючи створення нових інституцій, зокрема таких як бізнес-омбудсмен, мережа доброчесності та комплаєнсу, інвестиційна рада, секретаріат з фінансової реструктуризації, платформа електронних закупівель ProZorro; а також системно реформувати Фонд гарантування вкладів фізичних осіб; покращити монетарну політику та банківський сектор; покращити технічну спроможність у багатьох державних організаціях; реформувати кілька стратегічних державних підприємств та державних банків; скасувати регулювання цін на продукти харчування та послуги; реформувати підхід до обробки твердих відходів; та багато інших реформ. Проєкти фінансовані коштом МДР сприяли появі ряду інвестиційних проєктів у державному та приватному секторі, зокрема у банківській сфері, енергетиці, муніципальній обробці твердих відходів та агробізнесі.

МДР вірогідно сприяв покращенню позиції України у кількох основних світових індексах. Це включає значне покращення позицій у щорічному дослідженні Світового Банку Ведення Бізнесу (Doing Business); в Глобальному Індексі Відкритих Даних (Global Open Data); та певне покращення індексу сприйняття корупції Transparency International. Українська економіка стабілізувалася порівняно із 2014 роком і почала зростати.

Проєкти фінансовані МДР також вірогідно сприяли покращенню швидкості проведення реформ та їх розуміння; а також вплинули на зміну поведінки ключових партнерів у деяких державних організаціях та в приватному секторі. Це в свою чергу сприяє посиленню потенційної стійкості законодавчих та регуляторних реформ, досягнутих у таких сферах як державні закупівлі, банківський сектор, фінансова реструктуризація та інших.

Рекомендації:

Для донорів та ЄБРР:

1. Продовжити МДР та зберегти існуючий фокус на порівняльних перевагах ЄБРР в Україні, визначених у Стратегії діяльності ЄБРР в Україні на 2018-2023 рр.
2. Зберегти основні елементи Загальних умов Фонду та гнучкість виділення фінансування, не резервуючи кошти по окремих компонентах. Припинити структуризацію Фонду за секторним принципом.
3. Погодити використання цілі економічного переходу «ефективне управління» (well-governed) як основи діяльності МДР в Україні, разом із трьома компонентами: (1) покращення якості економічного управління у державних організаціях; (2) покращення стандартів і практик корпоративного управління; (3) побудова та підтримка партнерства між державним та приватним сектором.
4. Включити основні індикатори в проектні матриці результатів, досягнення яких може означати припинення роботи МДР у певних компонентах окремих проєктів.
5. Переглянути інструменти МДР, які не використовуються (інвестиційні ґранти, виплата заохочень, гарантії перших збитків, відкритий доступ до Фонду для інших МФО), та прийняти рішення щодо доцільності їх перебування у Фонді.
6. Суттєво посилити управління Фондом, засноване на результатах, та посилити стандарти звітування для проєктів МДР та Фонду в цілому, включаючи матриці вимірювальних показників, можливо, виділивши на це додатковий бюджет з МДР.

Для Банку:

7. Індивідуальні матриці оцінки ефективності роботи банкірів, які керують проєктами технічної допомоги та ведуть інтенсивний політичний діалог не прив'язаний до конкретного інвестиційного проекту, мають бути розширені для включення цих елементів.
8. Департамент донорського співфінансування, можливо разом з іншими департаментами Банку, повинен розробити навчальну програму для операційних лідерів проєктів що фінансуються коштом МДР та інших подібних фондів, з метою посилення їх розуміння принципів та основних елементів управління, заснованого на результатах, та покращення якості оцінювання проєктів.

9. Посилити та впровадити стандарти звітування у внутрішніх інформаційних системах Банку, таких як Система звітування про технічну співпрацю (TCRS).
10. Команді ЄБРР у київському офісі встановити канал комунікації з основними зацікавленими донорами для надання регулярної та доцільної інформації про діяльність МДР між щорічними зустрічами донорів.

1. Вступ

1.1. Обґрунтування

Програма роботи Департаменту Оцінки (ДО) на 2019 рік включає оцінку «Мультидонорського рахунку стабілізації та сталого розвитку України» (МДР) у ЄБРР. МДР було створено у 2014 році з метою сприяння *«стабілізації макроекономічної ситуації в Україні та відновлення економічного зростання в Україні,.. підтримці розробки та впровадження політичних реформ та розбудови інституційної спроможності… а також зростання інвестицій.»*[2] МДР доповнював ряд антикризових заходів, які здійснювали ЄБРР та інші організації у зв'язку з системною економічною та геополітичною кризою в Україні, поштовхом для якої стала Революція Гідності та військовий конфлікт.

Передбачалося, що Фонд працюватиме три роки, з опцією продовження терміну роботи на ще максимум три роки. Цю опцію було використано у 2017 році. Після поточної дати закриття Фонду у липні 2020 року він не отримуватиме нові донорські кошти, також не будуть братися зобов'язання по проєктах. Подальше продовження роботи можливо після консультацій із донорами та затвердження рішення Радою Директорів ЄБРР.

Цей звіт було підготовано ДО пришвидшеним чином у відповідь на спільне прохання керівництва ЄБРР та донорів МДР про незалежну оцінку роботи Фонду до сьогоднішнього дня. Звіт не має на меті дублювати детальне поточне звітування, яке надається донорам стосовно фінансування, керування та активностей Фонду. Метою цього звіту є оцінити стратегічну доцільність Фонду, його результативність та ефективність, для того щоб заздалегідь забезпечити донорів і керівництво Банку необхідною інформацією до дати закриття Фонду у липні 2020 року.

Окрім цього, інформація стосовно досвіду роботи великого фонду подібного типу для однієї країни буде корисною для Банку і для донорів в інших контекстах. Це єдиний МДР лише для однієї країни з дуже чітко визначеним фокусом та часовими рамками. Додатковим фокусом звіту є можливість передачі винесених уроків та отриманого досвіду.

1.2. Контекст

Мультидонорські фонди в ЄБРР

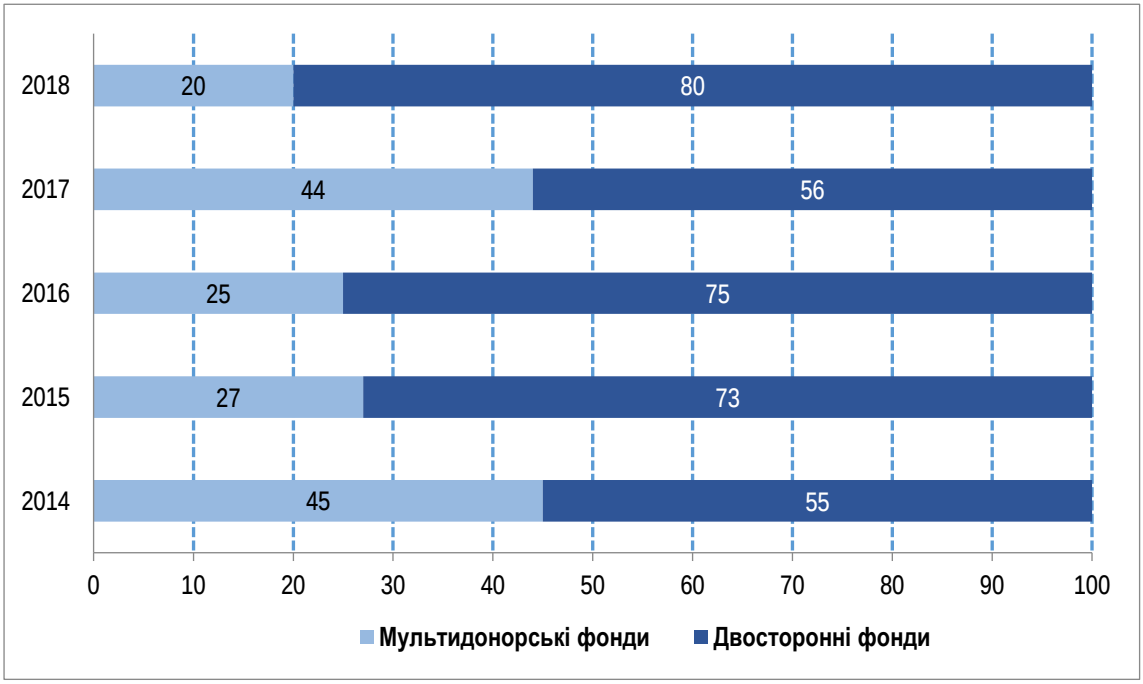
Наявність донорського фінансування є критично важливою для забезпечення виконання елементів мандата ЄБРР. З підтримкою фондів спільного інвестування та трансакційних і не трансакційних проєктів технічної допомоги (ТД), Банк може здійснювати інвестиційні проєкти, надавати технічну допомогу та вести політичний діалог відповідно до різноманітних потреб країн в яких працює Банк. Двостороння та багатостороння донорська підтримка є надзвичайно важливою для розробки програмного підходу до країни або регіону, в яких працює Банк, метою якого є боротьба з основними викликами, які перешкоджають інвестиціям у приватному секторі економіки. Доступність фінансування, наявність фінансування у місцевій валюті та покращення інвестиційного клімату – серед інших питань, метою цих програм є допомога у здійсненні інституційних та регуляторних змін, які відкривають можливості для внутрішніх та іноземних інвестицій. В ідеалі донори можуть швидким та гнучким

[2] BDS14-167(Rev 3) Створення «Мультидонорського рахунку стабілізації та сталого розвитку України», ЄБРР, липень 2014 р.

чином надати фінансування через фінансові інструменти ЄБРР у регіонах, де його потребують найбільше, із належною якістю та контролем за цим процесом. Мультидонорські фонди, якими управляє ЄБРР, часто використовуються у програмному підході, з очікуванням залучення різноманітних донорських ресурсів для досягнення конкретних секторних цілей (наприклад через Фонд розвитку малого бізнесу) або боротьби з різноманітними викликами у конкретній країні/регіоні (наприклад через МДР Фонду країн раннього перехідного періоду, Фонду країн Південного та Східного Середземномор'я).

Надходження до фондів, якими управляє ЄБРР, включаючи мультидонорські фонди, суттєво зросли – від 70 мільйонів євро у 2017 році до 161 мільйона євро у 2018 році – однак водночас загальні внески від донорів зменшилися з 876 мільйонів євро у 2017 році до 583 мільйонів євро у 2018 році.[3] Зазвичай інші МФО мають доступ до таких фондів. Наприклад, у 2018 році 78 мільйонів з 145 мільйонів євро, що надійшли у мультидонорські фонди, якими управляє ЄБРР, були зарезервовані для проєктів ЄБРР, а решта 67 мільйонів євро були відкриті для інших МФО, тоді як у 2017 році ЄБРР зарезервував під свої проєкти 159 мільйонів євро із загальної кількості у 229 мільйонів євро надходжень до мультидонорських фондів, якими управляє ЄБРР. Співвідношення між надходженнями до двосторонніх та багатосторонніх донорських фондів від донорів (представлене на графіку 1) динамічно змінюється кожного року в залежності від потреб країни та пріоритетів донорів. «Мультидонорський рахунок стабілізації та сталого розвитку України» – це один з мультидонорських фондів, якими управляє ЄБРР, де вся діяльність здійснюється Банком.

Графік 1. Напрям внесків від двосторонніх донорів 2014-2018, %



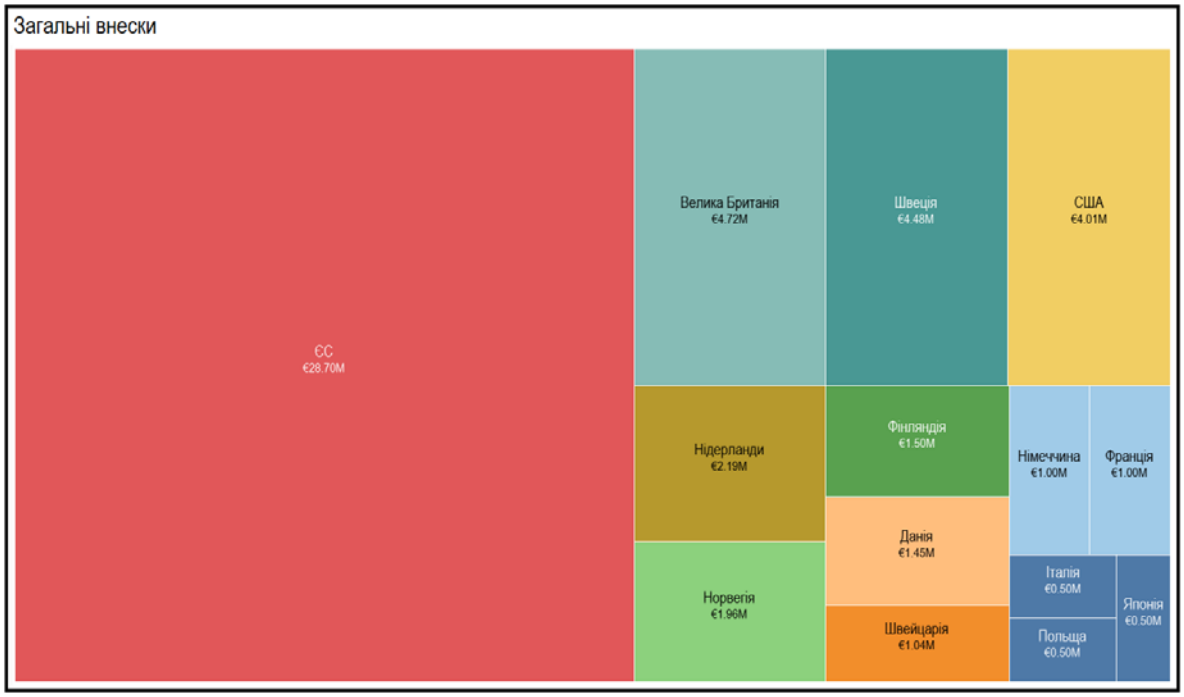
Джерело: Звіт про ґрантове співфінансування, 2018 р.

Початково **10 донорів внесли 10,5 мільйони євро в МДР;** на час проведення оцінки 14 донорів[4] внесли 53,5 мільйонів євро, що суттєво перевищує намічену ціль у 15-20

[3] Звіт про ґрантове співфінансування, 2018 р.
[4] ЄС, Великобританія, США, Нідерланди, Норвегія, Фінляндія, Данія. Швейцарія, Франція, Німеччина, Італія, Японія та Польща.

мільйонів євро. ЄС надав додаткові 10 мільйонів євро у жовтні 2019 року і є найбільшим донором МДР. Додаткові кошти можна залучати до дати закриття Фонду у липні 2020 року. Повну структуру надходжень у МДР представлено у графіку 2.

Графік 2. Фінансові зобов'язання донорів до МДР України, мільйони євро

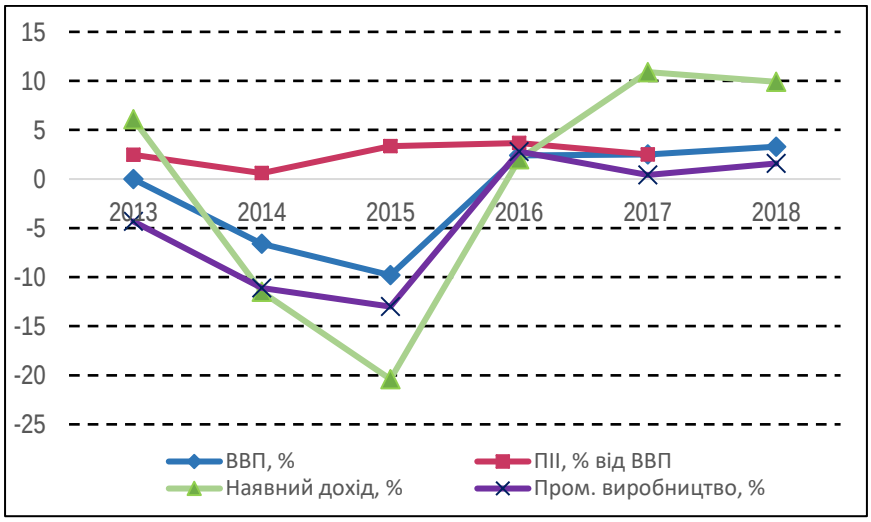


Джерело: Звіт про прогрес МДР України за січень-червень 2019 р.; дані *ad verbum* ДСФ стосовно додаткового фінансування, залученого у липні-листопаді 2019 року.

Відповідь на кризу в Україні

Після Революції гідності та військового конфлікту Україна зіткнулася з системною кризою. Внаслідок фізичної втрати та руйнування значної частини промислових активів та інфраструктури в поєднанні з суттєвими соціальними потрясіннями українська економіка опинилася у глибокій рецесії (див. графік 3 нижче). Швидка девальвація, висока інфляція, банківська криза та різке зростання кількості проблемних кредитів (NPL), а також кардинальні зміни у міжнародній торгівлі і скорочення міжнародних резервів підірвали національну економіку. Існувала потреба у суттєвому пакеті зовнішньої підтримки для стабілізації ситуації та створення умов для майбутнього економічного зростання.

Графік 3. Основні макроекономічні тренди в Україні, 2013-2018



Джерело: Державна служба статистики України

Зміни у політичному керівництві країни у 2014 році підтвердили європейську інтеграцію як національний стратегічний пріоритет (Вставка 1). Зміна геополітичного вектору зі Сходу на Захід мала кардинальний вплив на національну економіку та торгівлю, енергетичну безпеку та надання критично важливих державних послуг. Угоду про асоціацію між Україною та ЄС було ратифіковано у 2015 році, а Поглиблену та всеосяжну угоду про вільну торгівлю з ЄС (ПВЗВТ) – у 2016 році. У 2015-2016 роках Україна привела українське енергетичне законодавство у відповідність до основних елементів Третього енергопакету ЄС. У 2017 році, після виконання ряду правил та умов, Україна приєдналася до країн, що мають безвізовий режим із країнам Шенгенської зони.

Вставка 1. Український шлях реформ у 2014-2019 роках

У 2014 році було прийнято Стратегію «Україна-2020», яка втілювалася за допомогою щорічних урядових програм та бюджетів. Було створено архітектуру для здійснення реформ, включно з Національною радою реформ, яку підтримував Секретаріат та експертна група.[5] Було затверджено Національну модель управління реформами і створено систему її моніторингу.

Реформа державного управління, що мала на меті створення невеликою за розміром але ефективної державної служби та інституцій, які надають послуги громадянам, стала одним з основних пріоритетів.

У 2019 році Україна пройшла через ще один електоральний цикл, що призвело до суттєвих змін у політичному керівництві. У квітні 2019 року було обрано президента Володимира Зеленського. У липні 2019 року було обрано новий парламент з однопартійною більшістю партії Зеленського «Слуга Народу». У вересні 2019 року було затверджено новий склад Кабінету міністрів та урядову програму.

ЄБРР швидко відреагував на українську кризу, так само які і інші основні міжнародні партнери України (Вставка 2), затвердивши Операційне Реагування (SGS14-084) у квітні 2014 року та Пакет закріплення реформ та кризового

[5] З самого початку Секретаріат та експертна група Ради отримували підтримку ЄБРР/МДР у рамках 1-го етапу URA. Пізніше цю структуру було змінено і переміщено з Адміністрації президента до Кабінету міністрів, де перетворено на Офіс реформ, одну з інституційних інновацій, якій надавалася підтримка протягом 2-го етапу URA.

реагування за кілька місяців у грудні 2014 року (BDS14-360). Пакет мав три пріоритети: (1) стабілізація та реструктуризація банківського сектору; (2) реформи енергетичної безпеки та енергетичного сектору; (3) фінансова підтримка основних партнерів у приватному корпоративному секторі. До зобов'язань входила суттєва активізація політичного діалогу та діяльності із розбудови спроможності. Пакет було оновлено у квітні 2017 року, і він діяв до жовтня 2018 року, коли було затверджено нову Стратегію діяльності ЄБРР в Україні.

ЄБРР застосував гнучкий підхід, щоб уможливити швидку реакцію, водночас фокусуючись на основних сферах своєї компетенції – наполягаючи на необхідних реформах у галузях енергетичної безпеки, фінансової та банківської стабільності, надійного корпоративного управління, доброчесності та комплаєнсу, інфраструктури та конкурентного корпоративного сектора. За підтримки МДР та інших джерел фінансування ЄБРР вдалося вести політичний діалог і координувати свої дії з іншими МФО та донорами, що працюють у цих сферах. У 2014-2016 роках нові інвестиції ЄБРР (річний обсяг інвестицій, POI) в Україну досягли 2,8 мільярди євро, із подальшим інвестуванням €740 мільйонів у 2017 році та 540 мільйонів євро у 2018 році. У жовтні 2019 року POI ЄБРР досяг 1 мільярду євро – символічне досягнення після суттєвого зменшення інвестицій починаючи з 2015 року.

Вставка 2. Інші донори та МФО в Україні

Узгодженість дій з іншими МФО та донорськими організаціями – це істотний елемент успіху технічної допомоги та політичного діалогу. Україна отримує значні обсяги фінансової та іншої допомоги від багатьох двосторонніх та багатосторонніх донорів. Стратегія діяльності ЄБРР в Україні 2018-2023 містить детальну мапу компліментарних активностей інших МФО в Україні, що включає інвестиції та політичний діалог (див. Додаток 7 в англійській версії звіту).

Стратегія ЄБРР в цілому та пріоритети МДР зокрема прив'язані до декількох міжнародних угод/зобов'язань, які визначають стратегію України у сфері економіки та урядування. Основними з них є Угода про асоціацію між Україною та ЄС (2015 р.), Угода про поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі (ПВЗВТ) (2016), Третій енергопакет ЄС, Програма МВФ (2014) тощо.

Складно перелічити всі програми допомоги, але деякі з них описані нижче.[6]

ЄС – ініціював програму допомоги Україні на виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію та ПВЗВТ на суму 11 мільярдів євро (на 2014-2020).[7] До цієї суми входять 3,8 мільярди євро макро-фінансової допомоги (позики з низькими відсотковими ставками) та деякі інституційні інновації, зокрема, запуск Групи підтримки України (Support Group for Ukraine, SGU), основного координаційного органу для всієї допомоги, що ЄС надає Україні. На час проведення оцінки ЄС мав в Україні портфель з 250 активних проєктів.

МВФ – затвердив Угоду про право використання кредиту у розмірі 17,01 мільярда доларів США у квітні 2014 року, яку у березні 2015 року було трансформовано в Угоду про розширене кредитування у розмірі 17,5 мільярда доларів, а у січні 2019 року – в Угоду про право використання кредиту у розмірі 3,9 мільярда доларів.

Група Світового банку – надала пакет кризового реагування у березні 2014 року, до якого входила як фінансова, так і технічна підтримка. Відтоді Група надала дві серії позик на політику розвитку, сім нових інвестиційних позик, кредитування програм, орієнтованих на

[6] Публічно відкриті джерела МФО та донорських організацій
[7] До цієї суми входять ґранти від країн-членів

результат, обсягом 200 мільйонів доларів США у галузі сільського господарства та дві гарантії критично важливих державних послуг на загальну суму 6 мільярдів доларів США. Основні сфери діяльності, на яких фокусується Банк: ефективне управління, прозорість та підзвітність державного сектора; стабільність банківського сектора; зниження вартості ведення бізнесу; ефективне використання обмежених державних ресурсів; ефективне надання істотних державних послуг у критичний час (таких як санітарні послуги, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, енергетика та інфраструктура). В кінці 2019 року до портфель МБРР в Україні входило вісім інвестиційних проєктів на суму 2,3 мільярда доларів США.

У 2019 році українська економіка знаходилася у набагато кращій формі, ніж у 2014 році. У Розділі 4 надано короткий огляд прогресу та основних досягнень. Однак, ситуація залишається непростою та подальші структурні реформи є критично необхідними для сприяння зростанню та інвестиціям.

1.3. Мета, сфера та підхід до оцінювання

Метою даного оцінювання було надати проміжні висновки про принципи та сферу роботи МДР перед тим, як на початку 2020 року потрібно буде ухвалювати рішення про його майбутнє. Фокусом цієї оцінки є не тільки робота МДР та її сталість у змінному політико-економічному середовищі України, але також доцільність та ефективність інструмента кризового реагування цього типу. Вона також надає додаткову інформацію стосовно підтримки політичного діалогу, який здійснює Банк.

Оцінка використовує критерії оцінки Комітету з питань розвитку ОЕСР (OECD Development Assisstance Committee) – доцільність, результативність, ефективність, вплив та сталість діяльності Банку коштом МДР. Вона фокусується на таких напрямках:

- Доцільність, враховуючи потреби країни, що змінюються, пріоритети донорів МДР та Банку.
- Управління та адміністративні процедури роботи МДР.
- Портфель завершених та поточних проєктів МДР з точки зору структури та застосування. Наразі у МДР є п'ять компонентів та дуже гнучке розподілення коштів. Аналізуються переваги та недоліки такого підходу, також з точки зору потенційної більшої сфокусованості та конкретних «вікон» фінансування.
- Здійснюється валідація результатів завершених проєктів та надаються висновки про їхню ефективність та вплив (коли це є доцільним / можливим) на основі наявних звітів Банку, зовнішніх статистичних даних та думок основних партнерів в Україні.
- Здійснюється оцінка деяких поточних проєктів із включенням проміжних результатів до звіту. До звіту включено докази ефективності конкретних проєктів, оцінка яких була проведена ДО нещодавно в рамках інших проектів (наприклад, оцінка інвестиційного клімату опублікована у жовтні 2018 року).

Оцінка формує рекомендації для керівництв ЄБРР та донорів стосовно потенційної роботи МДР в Україні та управління подібними фондами в інших країнах. Це робиться із розумінням того, що донори розглядають продовження строку роботи Фонду після поточної дати завершення його роботи, призначеної на липень 2020 року. Рекомендації також стосуються внутрішніх процедур та політики ЄБРР.

Одним із конкретних результатів цієї оцінки є цільна теорія змін (theory of change) для МДР України (див. Додаток 1 англійською мовою). Хоча у 2015 році було розроблено теорію змін для МДР яка складає частину матриці звітування Фонду, ця теорія базується на підході «знизу догори», і у ній немає визначеного ланцюга довгострокового впливу. Керівництво Банку та донори погоджуються, що потрібно концептуально переформулювати її, щоб вона відображала змістовний ланцюг результатів.

Питання оцінки

1. Наскільки ефективними виявилися початкова структура МДР як інструмента кризового реагування та його операційні принципи з часом, в тому числі у контексті стратегічних пріоритетів, що змінюються?
2. Які конкретні результати можна ідентифікувати відносно до очікуваних? Чи викликають занепокоєння питання таргетування та моніторингу і чи можна з них отримати конкретні уроки на майбутнє?
3. Які стратегічні рамки та фокус, включаючи стратегічну прив'язку (наприклад, Стратегія діяльності, план дій по ПВЗВТ ЄС) підійдуть для структури та часових рамок МДР, якщо буде розглядатися продовження його роботи?
4. Яким чином роль/імплементація Банку відповідала очікуванням донорів, і що можна покращити для потенційних майбутніх фондів такої самої (антикризової) природи?

Ці питання склали основу матриці оцінки, до якої входять критерії оцінювання та індикатори, які дозволяють виміряти результативність та ефективність Фонду (див. Додаток 2 англійською мовою). Відповіді на ці питання надано у Розділах 2 та 3.

Вставка 3. Методологія та ризики

Команда, що проводила оцінку, застосувала консультативний підхід із залученням усіх основних партнерів з метою отримання всеосяжної та об'єктивної картини діяльності Фонду. Методологія оцінки засновувалася на Матриці оцінки (Додаток 2) та включала вивчення документів Фонду, проєктних документів, процедур та відповідних програмних документів Банку та донорів; вивчення основних українських програмних документів, пов'язаних із діяльністю МДР. Команда проаналізувала основні дані по проєктах для оцінки результатів МДР та відповідну зовнішню статистику (українську та міжнародну) для оцінки внеску до впливу.

Було проведено **близько 50 напівструктурованих інтерв'ю** з колегами з ЄБРР, основними бенефіціарами та партнерами проєктів МДР, донорами та консультантами, що здійснювали діяльність в рамках роботи МДР. Цю роботу було здійснено у лондонському та київському офісі ЄБРР та під час поїздки до Києва у вересні-жовтні 2019 року (за необхідності, на відстані).

Як уже було вказано вище, **у цій оцінці використано деякі елементи інших компліментарних оцінок, завдяки чому вдалося уникнути нераціонального використання часу і ресурсів, а також забезпечити послідовність у тезах та рекомендаціях.** Зокрема, ДО включає кейс українського Бізнес-омбудсмена зі спеціального дослідження підтримки інвестиційного клімату та деякі матеріали з поточного спеціального дослідження Програми Законодавчих Реформ ЄБРР (його український компонент).

Враховуючи природу прийняття рішень в МДР України, його донори були залучені до процесу консультацій а рамках цього дослідження, поряд із Українським офісом ЄБРР, ДСФ та Департаментом врядування в Лондонському офісі. Донори мали можливість прокоментувати концептуальний документ оцінки та цей звіт.

Ризики

(1) **Доступність даних.** Цей ризик не справдився. МДР України має ґрунтовну базу даних (за рідкісними винятками) і у команди, що проводила оцінку, не було значних проблем із доступом до інформації/даних. Для отримання всеохоплюючої картини результативності та ефективності Фонду були необхідні якісні дані. Основні члени команди, що займається проєктами МДР, та представники зовнішніх партнерських організацій були готові поділитися своєю думкою стосовно діяльності Фонду. Застосування консультативного підходу зменшило цей ризик.

(2) **Розходження у думках між різними партнерами МДР України.** Цей ризик не справдився. ДО зберігав прозорість стосовно свого підходу, критеріїв оцінки та доказів, на основі яких будуть формуватися результати оцінки та рекомендації. Було достатньо спільного у точках зору і не виникло конфліктів.

2. Стратегічна доцільність та управління МДР України

У цьому розділі надані відповіді на два запитання: (1) наскільки ефективними виявилися початкова структура МДР як інструмента кризового реагування та його операційні принципи з часом, в тому числі у контексті стратегічних пріоритетів, що змінюються; (2) Які стратегічні рамки та фокус підійдуть для структури та часових рамок МДР, якщо буде розглядатися продовження його роботи.

2.1. Стратегічна доцільність

- *МДР України був доречним, відповідним та ефективним інструментом реагування на кризу, що сприяв інституційним та регуляторним змінам, які призвели до відновлення економіки та економічного зростання.*
- *Враховуючи поточну ситуацію, він вірогідно залишиться доречним, якщо буде ухвалено рішення про його продовження.*
- *Основні принципи МДР є обґрунтованими та доречними, і їх слід зберегти.*
- *Пріоритети та характеристики Фонду добре прив'язуються до цілі економічного переходу «ефективне управління». Вона повністю відповідає матриці інвестиційного клімату. П'ять пріоритетів стратегії ЄБРР в Україні мають визначати секторне застосування Фонду.*
- *Сфера застосування МДР не повинна виходити за межі мандата ЄБРР, його основних спроможностей та сфер експертизи як інвестора.*

Основною метою МДР при створенні у 2014 році було доповнити зусилля ЄБРР та інших міжнародних партнерів допомогти Україні подолати серйозну макроекономічну кризу, яка посилилася через політичну та безпекову кризу. Зокрема, завдяки МДР вдалося заповнити прогалини надання надзвичайно необхідної технічної допомоги для розбудови інституційної спроможності та покращення якості

корпоративного та державного управління в ключових організаціях, агенціях та системних компаніях, зокрема у державних підприємствах та державних банках. Всі проєкти, за незначними винятками, були проєктами технічної допомоги, не закріпленими за конкретними інвестиціями (не трансакційні) – це той тип консультацій та підтримки, який зазвичай складно профінансувати з основних ресурсів Банку.[8]

П'ятикомпонентна структура МДР – інвестиційний клімат, банківська сфера, корпоративна сфера, енергетика та інфраструктура – сприяла дуже широкому застосуванню фінансування, гнучкості та швидкій реакції на нові потреби уряду. Мало які інші МФО забезпечують ТД та політичний діалог, пов'язані з інвестиціями у корпоративну, банківську, енергетичну та інфраструктурну сферу, що було переважно підтверджено власним аналізом стратегічних пріоритетів МФО, що виконав ЄБРР при розробці стратегії діяльності в Україні.[9] У Додатку 7 англійської версії звіту підсумовано інформацію стосовно діяльності інших МФО. Більшість активностей в рамках роботи МДР України направлені на питання врядування та конкуренції, однак акцент зроблено на побудові діалогу, а досягнення змін в управлінні сприяє, переважно, розвитку приватного сектора та великих державних компаній/банків (див. більш детальну інформацію у Розділі 3).

Структура МДР відповідає пріоритетам Пакету кризового реагування Банку (див. більш детальну інформацію у Розділі 1.3). Аналіз використання фінансування показує домінування компоненту «інвестиційний клімат» – 22 з 38 проєктів і 73% з усіх виділених коштів станом на червень 2019 року.[10] Однак, навіть у інших 16 проєктах, розподілених по чотирьох компонентах, сфера застосування та цілі були подібними до проєктів, що відносяться до компоненту «інвестиційний клімат» – вони підтримують зміцнення інституційної спроможності, експертизи/ людського капіталу, розробку та впровадження нового законодавства та регуляторних актів, підвищення стандартів корпоративного управління, зміцнення діалогу між державним та приватним сектором тощо.

З того часу, як Фонд було створено у 2014 році, відбулися суттєві зміни у підході ЄБРР до концепції переходу. Згідно нового підходу, що ґрунтується на якостях переходу, Банк здійснює діяльність у межах шести широко окреслених якостей: конкурентність, стійкість, ефективне управління, інтегрованість, дружність до навколишнього середовища та інклюзивність. Ефективне управління визначається як «влада, ухвалення рішень та підзвітність в усіх сферах. В своїй основі якість управління – це якість інституцій та процесу, який вони підтримують».[11] Конкурентність визначається як положення країни у міжнародній торгівлі, відношення між компаніями на ринку, міць окремої компанії та її здатність продукувати додану вартість.

Ці дві цілі переходу безпосередньо пов'язані з інвестиційним кліматом, який у цьому документі визначається як *«інституційне, політичне та регуляторне середовище, в якому компанії інвестують, створюють робочі місця та зростають, і поведінка державних та приватних агентів, яка впливає на результати інвестиційної діяльності»*[12]*.* У своїй нещодавній оцінці діяльності

[8] Див. висновки спеціального дослідження ДО стосовно діяльності ЄБРР із підтримки інвестиційного клімату, 2018 р.
[9] Стратегія діяльності ЄБРР в Україні на 2018-2023 рр.
[10] Загальна сума без урахування найновішого внеску ЄС у розмірі 10 мільйонів євро, оскільки документи ще не було підписано на момент проведення оцінки
[11] Огляд концепції переходу, 10 листопада 2016 р., BDS16-181
[12] Діяльність ЄБРР з підтримки інвестиційного клімату, Спеціальне дослідження ДО, жовтень 2018 р.

ЄБРР у сфері підтримки інвестиційного клімату ДО зазначив, що *«діяльність ЄБРР в рамках цілей переходу «конкурентність» та «ефективне управління» більш за все сприяє покращенню інвестиційного клімату та стандартів управління… Ціль «ефективне управління» цілком накладається на елементи компоненту «інвестиційний клімат»; а у випадку цілі «конкурентність» - окремі її компоненти, зокрема, стимули приймати комерційно доцільні рішення, а також структура ринку, яка сприяє конкуренції та диверсифікації».*[13]

Як вказано вище, більшість проєктів МДР націлені на зміцнення інституційної спроможності, побудову діалога між державним та приватним сектором та підвищення стандартів корпоративного управління – основні елементи цілі переходу «ефективне управління».

У стратегії діяльності ЄБРР в Україні у 2018 році були наступні пріоритети:[14]

1. Сприяння приватизації та комерціалізації у державному секторі з метою підвищення конкурентоспроможності та ефективності управління;
2. Сприяння забезпеченню верховенства права, конкуренції та рівних умов гри у приватному секторі шляхом підтримки компаній, які впроваджують найкращі практики;
3. Посилення енергетичної незалежності шляхом підтримки лібералізації ринку, диверсифікації та збільшення виробництва, підвищення енергоефективності та ефективного регулювання;
4. Підвищення стійкості фінансової системи шляхом зміцнення банківського сектору з паралельним розвитком ринків капіталу та інших небанківських джерел фінансування;
5. Покращення інтеграції шляхом сприяння торгівлі та інвестиціям, розширення інфраструктурних зв'язків та підтримки наближення до стандартів ЄС.

Ці пріоритети було погоджено з урядом України та включено до його бачення та стратегії, як і у численні міжнародні зобов’язання. Оскільки МДР застосовується найбільш активно у сфері покращення інвестиційного клімату, цей підхід слід зберегти і включити ефективне управління як всеохоплюючу ціль переходу, на досягнення якої спрямована діяльність МДР. П’ять пріоритетів діяльності ЄБРР в Україні мають визначати секторне застосування фінансування МДР.

На початковому етапі консультацій деякі партнери пропонували, щоби МДР виходив за рамки стратегічних пріоритетів ЄБРР в Україні та надавав платформу для реалізації ініціатив, які відповідають пріоритетам донорів Фонду. Визнаючи цінність цієї пропозиції, важливо розуміти, що по суті пропонується, щоб ЄБРР вийшов за рамки своїх основних спроможностей та сфер експертизи. Оскільки мандат та досвід ЄБРР власне і були причинами, з який Банк було обрано для управління МДР, ДО не радить вдаватися до такого розширення сфери застосування МДР. 14 донорів мають різноманітні стратегії і численні інструменти для їх реалізації в Україні. Вони також мають вибір з потенційних управляючих серед МФО та багатосторонніх міжнародних організацій, які ведуть

[13] Діяльність ЄБРР з підтримки інвестиційного клімату, Спеціальне дослідження ДО, жовтень 2018 р.
[14] Стратегія діяльності ЄБРР в Україні на 2018-2023 рр.

діяльність в Україні. Деякі з них можуть краще підійти для конкретних ініціатив та інструментів реалізації, ніж ЄБРР. Здійснення управління МДР Банком надає унікальні можливості отримати доступ до інвестицій та пожвавити діяльність приватного сектора, а також посилити конкурентоздатність державних компаній, банків та інституцій. Ці сильні сторони повинні і надалі залишатися основою майбутньої роботи МДР в Україні, у випадку якщо буде затверджено рішення про його продовження.

Принципи

МДР для України було створено, оскільки *«операційний підхід Банку вимагає(-ав) нових донорських ресурсів переважно для фінансування політичного діалогу та розбудови інституційної спроможності з метою використання переваг економічного переходу».* Передбачалося, що він працюватиме паралельно з іншими фінансовими інструментами та фондами. В основі його діяльності лежать три основоположні принципи. Подальший аналіз коротко описує, як застосовується кожен із них:

(i) **Додатковість:** діяльність у межах мандата Банку і там, де він має можливість додати реальну цінність та досвід

В процесі оцінки багато партнерів зазначали найбільші переваги ЄБРР як менеджера Фонду: (i) чудова репутація Банку як великого інвестора в Україні, що має практичне розуміння викликів та можливостей місцевого інвестиційного клімату; та (ii) інтенсивні активності у сфері політичного діалогу у багатьох мережах, які об'єднують уряд та приватний сектор. Ця унікальна додана вартість Банку має бути збережена. Це також сильний аргумент за те, щоб основна стратегічна прив'язка МДР у майбутньому була до Стратегії діяльності ЄБРР в Україні (2018-2023), а також до стратегії українського уряду, якщо продовження його роботи буде затверджено. Розширення застосування МДР за межі сфер, у яких ЄБРР має досвід, може потенційно зашкодити найсильнішій складовій успіху роботи Фонду і призвести до дублювання діяльності інших міжнародних партнерів.

(ii) **Відповідність пріоритетам України:** МДР діє у тих сферах, де існує термінова потреба, і де уряд виразив тверді наміри і зобов'язання здійснювати негайні зміни

У ході проведення оцінки українські партнери підтвердили, що політичні пріоритети України та пріоритети МДР збігаються, а діяльність МДР є доцільною по відношенню до потреб країни.[15] Вони також дуже схвально відгукуються про здатність ЄБРР реагувати швидко та по суті на зміни в урядових пріоритетах, що виникають у зв'язку з об'єктивними змінами економічної або політичної ситуації. У більшості активностей фінансованих коштом МДР є плани дій, які були створені і реалізуються за активної участі уряду та його агенцій; вони відповідають важливим міжнародним зобов'язанням України у певних сферах.

(iii) **Міжнародна координація:** стратегічне та операційне узгодження діяльності Банку з діяльністю інших МФО, міжнародних організацій та донорів

Україна стала гарним прикладом доброї координації дій донорів та міжнародних агенцій не дивлячись на те, що існує велика кількість двосторонніх та багатосторонніх програм підтримки у багатьох сферах. Однак, здатність українського уряду ефективно

[15] Виражені у Стратегії-2020, затвердженій у 2014 році, Середньостроковому плані пріоритетних дій уряду на 2017-2020 рр., затверджений у 2017 р. зі щорічними урядовими програмами та бюджетами, та Стратегії нового уряду, затвердженій у вересні 2019 року.

координувати ці дії залишається незадовільною, тоді як різні зацікавлені сторони, що мають значні інтереси в українській економіці, намагаються експлуатувати потенційні розбіжності у позиціях міжнародних партнерів. Таким чином, щоб досягти значущих трансформацій, донори не можуть дозволити собі надсилати конфліктуючі повідомлення і мають говорити в один голос про певні критично важливі питання. У енергетичному, макроекономічному, банківському секторах, а також в секторі ринків капіталу, в галузі приватизації державних підприємств (ДП) та державних банків (ДБ) та інфраструктури працюють ефективні групи координації донорів під керівництвом одного з них.[16]

Як нинішній, так і минулий керуючий директор ЄБРР у країнах Східної Європи та Кавказу відмітили безпрецедентну координацію донорів в Україні у порівнянні з іншими країнами діяльності ЄБРР. Дані, отримані під час інтерв'ю та контент-аналізу медіа, підтверджують наявність «єдиного голосу». Інтерв'ю з представниками Світового банку, МФК, МВФ, ЄС та інших організацій підтвердили об'єднану позицію донорів/МФО стосовно критично важливих питань. Спільні заяви та листи сприяли зупиненню реверсу реформ у банківській сфері (управління державними банками), енергетиці (реформа корпоративного управління в НАК «Нафтогаз»), галузі приватизації та управління державними підприємствами, земельної реформи, реформи державного сектору тощо. Ці та інші партнери часто є членами тих самих комітетів/ робочих груп, які забезпечують прогрес критично важливих реформ (таких як номінаційний комітет для наглядових рад ДП та ДБ).

Високий рівень координації діяльності МДР з діяльністю його донорів підтримується за допомогою щорічних зборів донорів та спілкування стосовно діяльності та процедур Фонду між ними. Щоденна координація на рівні проєктів/потоків є безперервною, переважно між командами проєктів, а не між представниками донорських організацій в Україні. Деякі донори висловили побажання мати більш регулярні контакти з київським офісом ЄБРР з метою отримання актуальної інформації про головні активності МДР протягом року. Деякі донори, особливо ті з них, що мають децентралізовану структуру управління, хотіли би знати про майбутні події, коли/якщо це є можливим та доцільним. Згідно з результатами оцінки, буде корисно мати більш «проактивну» (а не «реактивну») комунікацію інформації донорам з боку київського офісу ЄБРР стосовно основних подій та етапів роботи. Наскільки відомо ДО менеджмент уже здійснює деякі кроки для покращення обміну інформацією з донорами, які мають офіси в Києві.

2.2. Рекомендації стосовно роботи (Загальні умови) та фінансування

- *Управління МДР України здійснюється відповідно до мандата та основних політик Банку, та у відповідності до його узгоджених операційних керівництв (Загальних умов)*
- *Гнучкість розподілення фінансування із фокусуванням на інституційній спроможності та врядуванні працює добре*
- *Деякі операції передбачені Загальними умовами Фонду не були використані; слід проаналізувати їхню роль в процесі розгляду продовження роботи МДР*

[16] Перелічені приклади організацій не є всеохорлюючими та обмежені лише сферами діяльності ЄБРР

Банк здійснює управління МДР України у відповідності із Загальними умовами МДР України (BDS14-167 (Rev3)), угодами про співпрацю між Банком та донорами МДР та внутрішніми політиками та процедурами Банку, зокрема, Процедурою розгляду та затвердження використання ґрантових коштів (PRO/2019/18).

У Загальних умовах описані різноманітні аспекти управління Фондом, які також еволюціонували за час існування Фонду, особливо в той час, коли було ухвалено рішення про продовження його роботи з 2017 до 2020 рік. Основні елементи Загальних умов подані у Вставці 4 нижче.

Вставка 4: Основні елементи Загальних умов МДР України

Залучення фінансування

- процедура підписання угоди про співпрацю з окремими донорами;
- мінімальний поріг у 500,000 євро для першого донорського внеску;
- донори можуть висловлювати побажання щодо розподілу їхнього внеску, однак, вони не несуть за собою зобов'язання і не призводять до резервування коштів для конкретного проєкту або компонента;
- деякі угоди про співпрацю також включають у себе рекомендації стосовно деталей звітування про конкретну діяльність в рамках МДР.

Відповідність вимогам та застосування

- до видів діяльності, які можуть бути профінансовані МДР, входять (i) технічна допомога, (ii) інвестиційні ґранти, (iii) заохочувальні виплати та (iv) гарантії перших збитків. На момент проведення оцінки більшість фінансування було зарезервовано на технічну допомогу;
- інші МФО також можуть отримати фінансування з МДР. На момент проведення оцінки не було жодного прикладу подібної заявки.

Затвердження проєктів та нагляд

- процедуру затвердження розділено на два потоки: для менших проєктів до 300,000 євро Банк має делеговані повноваження і остаточне їх затвердження здійснюється Керуючим Директором ЄБРР із зовнішніх відносин та партнерств. До 2017 року поріг делегованих повноважень складав 150,000 євро;
- для затвердження більших проєктів, бюджет яких перевищує поріг у 300,000 євро, необхідне погодження щонайменше ⅔ всіх донорів, що надають принаймні ⅔ загальних коштів Фонду.

Ухвалення рішень та звітування

- у донорів є 10 робочих днів, щоб ухвалювати рішення стосовно різних аспектів роботи Фонду за принципом відсутності заперечень;
- донори отримують наративні звіти кожні півроку; щорічні фінансові звіти, включаючи фінансову звітність, що пройшла процес аудиту, та детальні звіти по проєктах.

Адміністративні процедури Банку та збори

- управління Фондом відбувається у відповідності до Загальних умов та встановлених Банком власних політик та процедур;
- ЄБРР має право на винагороду за адміністрування та управління Фондом, і цей збір складає від 2% до 4% від загального внеску. Відсоток залежить від суми фінансування, наданого донором, причому менше сума означає вищий відсоток збору. Ця умова була змінена у 2017 році – до того часу існувала єдина ставка збору на рівні 2%;
- ЄБРР не несе відповідальності за діяльність, яку здійснюють установи-виконавці проєктів та активностей;

- список заборонених практик та процедур примусового виконання було розширено у 2017 році.

Тривалість роботи Фонду

- при заснуванні Фонду у 2014 році його очікувана тривалість складала три роки, із можливістю продовження на подальші три роки; донори скористалися цією можливістю у 2017 році;
- поточна дата завершення роботи МДР для України – липень 2020 року.

Асамблея донорів відбувається щорічно з метою підведення підсумків діяльності Фонду, перегляду інформації про портфель проєктів, розподіл виділення коштів за компонентами та розгляду/ ухвалення рішення стосовно будь-яких необхідних практичних питань. На цих зустрічах ЄБРР представляє звіт за попередній рік, портфель проєктів на наступний рік та презентує результати обраних проєктів. Дві з трьох нещодавніх асамблей донорів відбулися в Києві. Деякі партнери зазначили, що це надає гарну можливість зустрітися із ширшою групою місцевих партнерів та відвідати конкретні проєкти; це посилює розуміння донорів реального прогресу в роботі Фонду.

ДО не виявив відхилення від Загальних умов або процедур/політик Банку у впровадженні діяльності фінансованої коштом МДР України. Оцінка виявила докази того, що гнучкість у розподілі фінансування (без жорсткого резервування коштів) та фокусування на інституційній спроможності та питаннях урядування у секторах де Банк має спеціалізовану експертизу, є найсильнішими рисами Фонду, і їх слід зберегти. Однак, є деякі елементи, викладені у Загальних умовах, які не було використано – зокрема, використання фінансування МДР іншими МФО або фінансування інвестиційних ґрантів, концесійне фінансування та гарантії перших збитків. **ДО рекомендує керівництву Банку проаналізувати причини недостатнього попиту на ці інструменти.** Результати цього дослідження нададуть інформацію щодо того, чи потрібно вилучити ці опції з МДР чи приділити їм більше уваги у наступний період роботи Фонду, у випадку якщо буде прийняте рішення про продовження його роботи. П'ять років адміністрування Фонду продемонстрували сфери високого і низького попиту. Деякі характеристики можна вилучити для спрощення активностей та процедур МДР, особливо за наявності альтернативних джерел фінансування (наприклад, кліматичні фонди, Е5Р або власний Спеціальний фонд акціонерів ЄБРР (СФА)).

2.3. Здійснення діяльності та звітування

- *Відповідальність за впровадження окремих проєктів несуть операційні лідери (ОЛ)*
- *ДСФ відповідає за загальне управління та нагляд за діяльністю Фонду*
- *Визнання та винагорода банкірів за управління проєктами технічної допомоги є периферійним, оскільки це не вважається їх основною роботою*
- *Зросла кількість експертів ЄБРР у сфері врядування та реалізації політики в Україні; суттєва присутність Банку в Україні є однією з сильних сторін його моделі роботи*
- *У звітуванні існує систематична проблема коли проміжні результати проєкту плутають із його кінцевими результатами*
- *Звітування по проєктам слабо пов'язане із загальними цілями МДР*

Департамент донорського співфінансування (ДСФ) відповідає за управління МДР України і має виділених співробітників для роботи з Фондом, як і у випадку всіх інших донорських фондів ЄБРР. Вони забезпечують дотримання усіх процедур, управляють внесками та розподіленням коштів, та сприяють ефективній комунікації з донорами та звітуванню. Відповідно до Загальних умов, ДСФ разом з іншими департаментами відповідає за забезпечення видимості донорів та підготовку/ звітування щодо рамки результатів Фонду. Проєкти на етапі до затвердження донорського фінансування подаються та затверджуються підрозділом ґрантів ЄБРР (авторизований затверджувач), так само як усі проєкт ТД у Банку. У ДСФ є добре розроблені процеси та алгоритми для управління коштами, які застосовуються і для адміністрування МДР України. Однак, це єдиний МДР для однієї країни, що знаходиться в управлінні Банку, тож існує також особливо тісний зв'язок з українською командою ЄБРР, особливо з Керуючим директором у країнах Східної Європи та Кавказу, Директором в Україні та його заступниками.

Розробка та запровадження окремих проєктів – це відповідальність окремих операційних лідерів (ОЛ) і передбачає серйозне адміністративне та операційне навантаження. [17] Проєкти МДР не обговорюються та/або не затверджуються Операційним комітетом Банку – ОЛ та старші директори забезпечують узгодженість роботи, що здійснюється в рамках проєктів МДР, з інвестиційною активністю (за необхідності). Видимість окремих проєктів так само є відповідальністю ОЛ і деякі проєкти мають набагато більшу впізнаваність та вплив, ніж інші – іноді завдяки сфері застосування, а іноді завдяки позиції ОЛ/ спонсора всередині Банку. Наприклад, проєкт «Українська Архітектура Реформ» (УАР або URA) має дуже високу видимість, так само як і інститут Бізнес-омбудсмена, проєкти, націлені на покращення корпоративного управління у деяких ключових ДП («Нафтогаз») і система електронних закупівель ProZorro. Однак, в останніх двох випадках оскільки проєкти є частиною набагато більшого потоку технічної допомоги, яка надається різноманітними донорами, визнання ролі ЄБРР є недостатньо суттєвим.[18]

Операційні лідери проєктів можуть базуватися у головному офісі в Лондоні або у місцевому офісі в Києві; це можуть бути банкіри або спеціалісти з команд, що займаються розробкою політики (Департамент Законодавчих Реформ, Департамент енергоефективності та змін клімату, Департамент місцевих валют та ринків капіталу тощо). Керуючий директор для країн Східної Європи та Кавказу, Директор/Заступник директора в Україні та директор ДСФ є ключовими посадовцями Банку в процесі пошуку та формування списку проєктів на фінансування з МДР та визначення пріоритетності впровадження проєктів протягом визначеного часу. Проєкти, які безпосередньо ведуть до інвестицій (такі як підтримка корпоративних реформ в «Нафтогазі» чи «Укрзалізниці», діалог у секторі агробізнесу) або сприяють зменшенню/ усуненню ризиків для інвесторів у певних сферах (Бізнес-омбудсмен, Фонд Гарантування Вкладів, ProZorro), мають перевагу. Ґрантовий підрозділ ЄБРР забезпечує контроль якості та відповідність процедурам Банку в процесі розгляду ґранту. Остаточні рішення по

[17] Це включає: розробку проєкта, подання на затвердження до авторизованого затверджувача ЄБРР (PRO/2019/18) та донорів (у випадках, що передбачаються Загальними умовами МДР України), укладення угод з консультантами, роботу із партенрами в України, координацію з міжнародними партнерами, виплату коштів та моніторинг імплементації.

[18] Ця інформація ґрунтується на декількох інтерв'ю з партнерами залученими до напрямку роботи, пов'язаного з корпоративним управлінням та державними закупівлями – донорами , консультантами та урядовими партнерами.

проєктах згідно делегованих повноважень приймає Керуючий Директор ЄБРР із зовнішніх відносин та партнерств.

Визнання роботи банкірів в управлінні проєктами технічної допомоги є периферійним, оскільки це не вважається їх основною задачею. Зацікавленість у результативній реалізації та високі результати, досягнені у цих проєктах, майже не впливають на індивідуальну оцінку роботи банкірів якщо порівнювати їх із виконанням інвестиційних проєктів, і це може впливати на їх мотивацію.[19] Часто управління проєктами ТД є вторинним для банкірів відносно до їх основної роботи – фінансових операцій. ДО регулярно говорить про цю проблему у своїх звітах. Останнім часом відбулися певні покращення: цілі політики представлені у картках оцінювання роботи департаментів з метою забезпечення узгодженості інвестиційної роботи та політичного діалогу у клієнтській групі; були запроваджені щорічні нагороди (policy awards) з метою відзначення найкращих прикладів політичного діалогу для мотивації співробітників. Однак, зворотній зв'язок отриманий в ході цієї оцінки, свідчить про відсутність істотних змін у сприйнятті політичного діалогу та технічної допомоги – вони залишаються вторинними порівняно з основним банківським бізнесом та часто не включені до матриць оцінки якості роботи та мотивації конкретних співробітників.

З іншого боку управління проєктами технічної допомоги та політичний діалог є основними робочими завданнями експертів з політики Банку – вони виступають операційними лідерами для більшості проєктів МДР України – і у їхніх матрицях оцінки якості роботи це відображене належним чином. Більше того, з 2014 року в Україні спостерігалося збільшення кількості спеціалістів банку у сфері економіки, права та врядування, що базуються у Києві або в Лондоні. Робота деяких з них оплачується з МДР через короткострокові консультаційні бюджети. Сильніша спроможність у сфері політики та врядування допомагає банкірам поступово нарощувати портфель інвестиційних проєктів – у 2019 році ЄБРР досяг POI у 1 мільярд євро після трьох років нижчої інвестиційної активності.

Зведені звіти по МДР України, підготовлені ДСФ, доброї якості та найкращим чином використовують наявні первинні звітні дані по проєктах та інформацію, надану операційними лідерами. Щоденний моніторинг впровадження проєктів та самооцінювання по завершенні проєкту здійснюється операційним лідером. Аналіз внутрішніх звітів про прогрес та завершення проєктів (доступних через внутрішню Систему звітування про технічну співпрацю) показав належну ретельність операційних лідерів та подання правильної інформації, хоча і не завжди у повному обсязі чи вчасно.

Однак, у більшості випадків операційні лідери не свідомі щодо ланцюга результатів та причинно-наслідкових зв'язки між діями та середньостроковими результатами. Активності що здійснюється в рамках проєкту і є простими проміжними результатами, постійно плутають з кінцевими результатами, що є фундаментально відмінним поняттям. За відсутності надійних рамок результатів, навіть в опосередкованій формі, звітування за проєктом не може бути прив'язаним до загальної цілі МДР – «стабілізація макроекономічної ситуації в Україні та сприяння відновленню економічного зростання». Існує суттєвий розрив між звітуванням про результати конкретної роботи (кількість прийнятих законів та проведених тренінгів) та якісними покращеннями інвестиційного клімату і зростанням у конкретних секторах/ економіки в цілому.

[19] Спостереження засноване виключно на інтерв'ю, що проводилися для цього дослідження

Щоб подолати розрив між звітуванням по проміжних результатах та метою МДР, команда, що проводила оцінку, розробила (ретроспективно) теорію зміни для МДР, у якій відновлюється **середня ланка, якої не вистачає** в існуючій матриці результатів (див. Додаток 1 англійською мовою). Три ланцюги результатів представлено для трьох відмінних типів проєктів: (1) підтримка державного управління; (2) покращення корпоративного управління та (3) побудова діалога між державним та приватним сектором. Ця структура може бути використана як основа для наступного етапу МДР України, за умови затвердження рішення про його продовження. Це допоможе визначити оцінюваність поданих проєктів та підвищить якість звітування по результатах відносно встановлених орієнтирів та цілей.

3. Аналіз портфелю МДР та результати проєктів

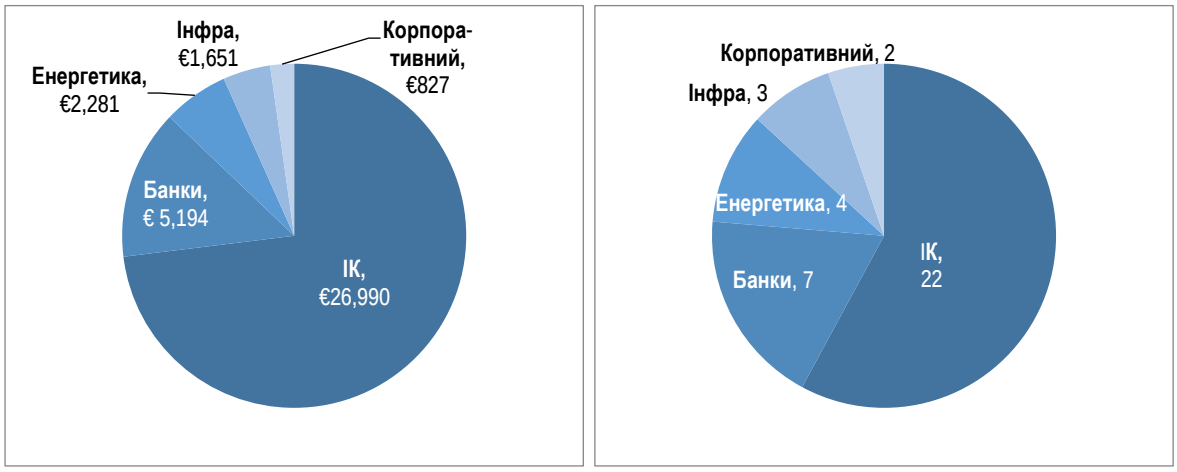
- *Огляд результатів завершених та поточних проєктів свідчить про суттєву ефективність на проєктному рівні.*
- *Однак, часто не вистачає базових індикаторів, або вони представлені у загальній чи якісній формі (напр.: подане законодавство).*
- *Моніторинг на рівні проєкту розроблений таким чином, щоб відслідковувати як проміжні результати активностей, так і кінцеві середньострокові результати проєкту; однак звіти про прогрес та завершення свідчать про недостатнє розуміння зв'язків між результатами активностей проєкту та середньостроковими результатами, яких проєкт прагне досягти.*
- *Часто визначені/вказані у звіті проміжні результати активностей ідентичні кінцевим результатам. Навіть коли вони відрізняються, як правило безпосередній результат активності представлений як середньостроковий акумульований результат.*
- *Ці питання постійно виникають у Банку і потребують реакції на інституційному рівні.*

3.1. Огляд

Дана оцінка включає 38 проєктів технічної допомоги (ТД), профінансованих з МДР, загальною вартістю 36,9 мільйона євро, зарезервованих по п'яти компонентах: (1) інвестиційний клімат; (2) банківський сектор; (3) енергетика; (4) корпоративний сектор; та (5) інфраструктура. Розподіл проєктів та фінансування по п'яти компонентах представлено у Графіках 4 (а) та (б).

Найбільшим компонентом з точки зору обсягу фінансування (26,9 мільйона євро) та кількості проєктів (22) є інвестиційний клімат. Це відповідає принципу додатковості МДР та його меті фінансувати розбудову інституційної спроможності та участі у створенні та реалізації політик. З 22 проєктів у компоненті інвестиційний клімат більшість фінансування надійшло на проєкт «Українська Архітектура Реформ», інститут українського Бізнес-омбудсмена та підтримку запровадження проєкту ProZorro (див. Таблицю 1 нижче). У банківському компоненті МДР чотири проєкти; у корпоративному – два; в енергетичному – сім; в інфраструктурі – три.

Графік 4. Проєкти МДР по компонентах за: (а) виділеними коштами (тис. євро) та (б) кількістю проєктів.



Джерело: Звіт МДР України за 1 півріччя 2019 року.
N.B.: не враховуючу найновішу угоду про фінансування в обсязі 10 мільйонів євро, підписану у жовтні 2019 року

Таблиця 1. Найбільші три проєкти у кожному компоненті МДР з бюджетом

Інвестклімат	Банківський	Корпоративний	Енергетичний	Інфраструктурний
Підтримка для інституцій в рамках Архітектури підтримки реформ в Україні €14,8 млн	ТД для Фонду гарантування вкладів фіз. осіб €3,3 млн	Консультування агробізнесу €750,000	Програма підтримки відновлюваної енергетики в Україні €1,68 млн	Структура українського громадського транспорту €750,000
Інститут українського Бізнес-омбудсмена €7,3 млн	Підтримка інституційної реформи в Ощадбанку €900,200	Проєкт з покращення корпоративного управління (боротьба з відмиванням коштів) €76,922	Огляд корпоративного управління ДП «Нафтогаз» та «Укртрансгаз» €242,500	Підтримка інвестицій у стале управління та переробку муніципальних твердих відходів €749,450
Підтримка впровадження проєкту ProZorro €633,750	Реформа фінансового сектору в Україні (фаза II) €594,000	-	Програма зниження викидів метану у ланцюгах постачання газу €129,930	Антикорупційний план дій для Укрзалізниці €152,000

Джерело: Звіт МДР України за 1 півріччя 2019 року

У червні 2019 року було підписано проєктні угоди на 30,4 мільйона євро або 82% затверджених коштів, і 24,2 мільйона євро або 65% затверджених коштів було виплачено. Загальна сума у 4,3 мільйона євро залишається невитраченою і до липня 2020 року може бути зарезервована на нові проєкти. Водночас, обсяг портфелю запланованих проєктів у червні 2019 року становив 7,9 мільйона євро. Деякі пропозиції проєктів передбачають додаткове фінансування існуючих ініціатив, таких як Бізнес-омбудсмен, інвестиційна рада, Українська архітектура реформ, платформа

електронних закупівель ProZorro тощо. У жовтні 2019 року ЄБРР підписав нову угоду з ЄС про внесок у розмірі 10 мільйонів євро, таким чином загальний бюджет МДР України збільшився до 53,5 мільйонів євро. Повний список проєктів, що фінансуються коштом МДР України, та їхній статус подано у Додатку 3 (англійською мовою).

3.2. Завершені проєкти

- *Було надано підтримку приєднанню України до Угоди про державні закупівлі СОТ; з лютого 2019 року Україна головує у Робочій програмі СОТ зі збору та звітування по статистичним даним, що є визнанням досягнень та спроможності України (разом з СОТ) у цій сфері*
- *Було зроблено внесок у створення системи електронних закупівель ProZorro – однієї з найбільш відкритих та результативних систем у світі, де обсяг заощаджених коштів у 2015-2018 рр. склав 2,76 мільярда доларів (ініціатива спільно з Transparency International, багатьма донорами та українською IT спільнотою)*
- *Було надано допомогу зі створення процесів та посилення інституційної спроможності в Міністерстві юстиції та підрозділах державної виконавчої служби на місцях для управління системою забезпечення виконання судових рішень, включаючи запровадження гібридної системи приставів – на 50% державної та на 50% приватної (разом з Міжнародною Організацією Розвитку Права, МОРП, IDLO)*
- *Було підтримано реформу у секторі агробізнесу у таких аспектах: дерегуляція, включаючи скасування державної регуляції цін та продовольчі товари та послуги, запровадження стандартів якості та передбачуваних алгоритмів стосунків між урядом та виробниками з агросектору; посилення експертної та саморегуляційної спроможності декількох асоціацій агробізнесу (разом з Продовольчою та Сільськогосподарською Організацією ООН ФАО, FAO)*
- *Було зроблено внесок до реформи корпоративного управління в «Укренерго», одному з основних ДП у секторі енергетики (разом з ОЕСР, СБ та іншими)*

Дев'ять з 38 проєктів було завершено до червня 2019 року і відповідно ДО мав можливість оцінити їх результати.[20] ДО проаналізував фінальні звіти цих проєктів (див. список нижче)[21], які включають звіт про досягнення визначених коротко- та середньо-строкових результатів. У проєктних документах немає визначення ланцюгів довгострокових результатів, які б могли допомогти в оцінці впливу проєкту. ДО створив теорію зміни для МДР та інтегрував інформацію по індивідуальних результатах проєкту до результатів вищого рівня для країни та сектору – див. Додаток 1 (англійською мовою).

[20] Два проєкти, що попередньо були завершені, у середині 2019 року отримали нове фінансування з МДР на виконання додаткових завдань, тож їх було перекваліфіковано із завершених на поточні: (i) Україна: Огляд корпоративного управління компаній «Нафтогаз» та «Укртрансгаз»; та (ii) Регіональний проєкт: Підтримка запровадження стандартів УДЗ СОТ

[21] Не всі завершені та поточні проєкти мають звіти завантажені до системи TCRS. У деяких випадках це було погоджено на етапі затвердження (Консультації для агробізнесу), у інших - операційні лідери подавати звіти окремо, однак, без інформації на рівні проміжних/кінцевих результатів (Програма сталого розвитку сектора енергетики). У деяких звітах по регіональних проєктах міститься самооцінка проєкту загалом, без достатньої кількості деталей стосовно української частини проєкту, яка отримала фінансування з МДР, зокрема це «Регіональний проєкт: Підтримка запровадження стандартів УДЗ СОТ», та Регіональний проєкт «Механізм ТД ЄБРР стосовно УДЗ – Підтримка у процесі приєднання до Угоди про державні закупівлі СОТ».

Портфель з дев'яти завершених проєктів має наступну структуру:

- два проєкти в енергетичному компоненті, обидва пов'язані з транзакцією;
- п'ять проєктів в компоненті інвестиційний клімат, включаючи два проєкти у галузі державних закупівель;
- два проєкти, спрямовані на організацію тренінгів/конференцій, одноразових заходів (один у корпоративному компоненті, інший – у компоненті інвестиційний клімат).

У банківському компоненті немає завершених проєктів, тож ДО розглянув поточний проєкт «Технічна допомога для Фонду гарантування вкладів фізичних осіб» у Розділі 3.3. Два етапи цього проєкту були завершені, а третій розпочався у середині 2019 року.

У Таблиці 2 представлений огляд статусу досягнення проміжних результатів активностей та кінцевих середньострокових результатів проєктів. У процесі перегляду результатів по дев'яти проєктах, за винятком двох проєктів, за якими ДО не мав інформації про проміжні/кінцеві результати на момент оцінки, було виявлено, що:

- 28 з 29 проміжних результатів активностей було повністю досягнути (з 3 із 3) і тільки один було частково досягнути (2/1 з 3);
- 19 з 21 кінцевого середньострокового результату були повністю досягнуті (3 з 3), один – частково досягнутий (2/1 з 3) та один недосягнутий – у проєкті, пов'язаному з навчанням у сфері боротьби з відмиванням коштів в українських банках, де було зарано стверджувати, що результат досягнуто. Однак, це спостереження було зроблено у грудні 2016 року, а кінцева дата відзначена як червень 2019 року – тож у цьому випадку слід було переглянути самооцінку результатів.

Таблиця 2. Досягнення проміжних та кінцевих результатів завершених проєктів

#	Проєкти	Всього проміжних результатів	Досягнуто/ частково/ не досягнуто	Всього кінцевих результатів	Досягнуто/ частково/ не досягнуто
1	13-й Форум «Закупівлі, доброчесність, управління та відкритість (PRIMO)»	3	3 / 0 / 0	1	1
2	Механізм ТД ЄБРР стосовно УДЗ – Підтримка у приєднанні до Угоди про державні закупівлі СОТ (Регіональний)*	5*	5/0/0	3*	3/0/0
3	#942 Угода про партнерство між українським урядом та приватним сектором	4	4 / 0 / 0	3	3 / 0 / 0
4	#597 Державні закупівлі: консультації стосовно політики та створення законопроєктів для реформи електронних закупівель	8	8 / 0 / 0	5	5 / 0 / 0
5	#6891 Перегляд та зміни до законодавчої бази щодо приватизації в Україні	3	2/ 1/ 0	3	2 / 1 / 0
6	#172 Проєкт покращення якості корпоративного управління (боротьба з відмиванням коштів)	3	3 / 0 / 0	3	2 / 0 / 1
7	Програма сталого розвитку енергетичного сектора; технічні аудити / огляди проєктів / підготовка проєктів – Mott Macdonald – НАК Нафтогаз Україна**	1**	**немає інформації**	2**	**немає інформації**
8	#7112 Україна: розбудова спроможності служби приставів (фаза 1)	3	3 / 0 / 0	3	3 / 0 / 0
9	#8118 Регіональний: Програма для покращення корпоративного управління в обраних компаніях і банках, в які інвестує ЄБРР: «Укренерго»	немає інформації	немає інформації	немає інформації	немає інформації

Джерело: Інформація ДО на основі поданих фінальних звітів проєктів

* Це велика регіональна програма з загальним бюджетом 1.620 мільйони євро. Вона складається з 16 завдань і лише деякі з них доречні для України. Звіти окремо надані ДСФ включають оцінку проєкту загалом без детальної інформації по Україні, окрім коротких тез про

коротко- та середньо-строкові результати – зокрема, те, що Україна приєдналася до УДЗ СОТ у грудні 2016 року. ДО суб'єктивно відібрав проміжні та кінцеві результати, які доречні для «українського компонента», однак не обов'язково, що всі вони фінансувалися коштом МДР України.

** Інформацію стосовно проміжних/кінцевих результатів цього проєкту було окремо надано ДСФ на пізнішому етапі; її не було включено до фінального звіту проєкту наданого операційним лідером, її також не було розкрито під час інтерв'ю, тож ДО не мало змоги провести валідацію результатів.

У додатку 5 англійської версії звіту надано підтвердження результатів по кожному проєкту із коментарями стосовно доречності проєкту, результативності, ефективності, впливу та сталості. У Вставці 5 нижче підсумовані основні висновки стосовно всіх завершених проєктів (окрім одноразових заходів), які є найбільш релевантними для відповіді на питання оцінювання зазначені у Розділі 1.3.

Вставка 5. Завершені проєкти: ключові тези

- **Позиція ЄБРР як найбільшого інвестора в Україні (як у приватному, так і в державному секторі) сприяла впровадженню усіх проєктів.** Згідно документів та інтерв'ю з основними партнерами, важелі ЄБРР дозволяють через інвестиційні проєкти отримати позитивні результати у законодавчій та регуляторній сфері (для завершених проєктів – особливо у секторах енергетики та агробізнесу).
- Принцип роботи ЄБРР у більшості випадків – це не «робити для», а «робити з» – штатні експерти Банку та консультанти з партнерських організацій (напр., МОРП, ФАО, СОТ) **будують довіру та взаєморозуміння з місцевими партнерами**, допомагаючи їм отримувати знання, навички та досвід у конкретній галузі. Місцеві партнери мають відчуття, що вони є відповідальними за реформу, що забезпечує сталість процесів та структур, створених за час існування проєкту.
- **«Угода про партнерство між українським урядом та приватним сектором» (Агробізнес).** Проєкт було реалізовано разом з давнім партнером ЄБРР, ФАО.[22] Результати проєкту включають: (i) декілька основних законодавчих та регуляторних актів стосовно державного регулювання цін, організацій, що саморегулюються, ветеринарної практики, ідентифікації та відслідковування тварин, співпраці у галузі сільського господарства; (ii) скасування регулювання цін на продукти харчування та послуги у жовті 2016 року після успішної пілотної фази; (iii) посилення експертної та аналітичної спроможності двох асоціацій (свинарів та млинарів); (iv) розширення експортних ринків для українських сільськогосподарських виробників (ФАО підтримує участь у відповідних секторальних торгових ярмарках та місіях). **Кінцевий результат проєкту: підписання п'яти нових інвестиційних проєктів у галузі агробізнесу (у зерновій, молочній та цукровій галузі).** Також в результаті було започатковано два нових проекти технічної допомоги: (i) підтримка розвитку саморегульованих асоціацій агробізнесу (14) з фінансуванням від СФА та (ii) законодавство у сфері сільськогосподарської кооперації, що має, серед інших елементів, дозволити кооперативам ставати власниками їхньої продукції (наразі власниками можуть бути лише окремі фермерські господарства).
- **«Програма сталого розвитку для енергетичного сектора; технічні аудити / огляди проєктів / підготовка проєктів – Mott Macdonald – НАК Нафтогаз України».** Проєкт був прямо пов'язаний зі спільним інвестиційним проєктом ЄБРР/ЄІБ «Ремонт аварійних трубопроводів» на суму 400 мільйонів євро (з них 150 мільйонів профінансовані ЄБРР) з ПАТ «Укртрансгаз». Було видано звіт із рекомендаціями стосовно покращень у роботі та енергоефективності у результаті ремонту трубопроводу. На момент проведення оцінки кредитні кошти ще не були перераховані і відповідно немає доказів того, що рекомендації звіту було втілено. Однак, донори МДР нещодавно затвердили новий проєкт ТД щодо зниження викидів метану у ланцюгах постачання газу, дизайн якого ґрунтується на структурі, запропонованій консультантами даного проєкту.

[22] Співпраця ЄБРР та ФАО регулюється Меморандумом про взаєморозуміння між двома організаціями

- **«Україна: розбудова спроможності служби приставів (фаза 1)».** Консультанти ЄБРР та МОРП розробили дизайн процесу роботи Виконавчої служби, які наразі повністю втілений. За свідченнями основного бенефіціара в Міністерстві юстиції, хоча багато донорів активно працюють у законодавчій сфері, ніхто з них не міг впоратися з цим критично важливим завданням. До результатів проєкту також входять комплексна програма тренінгів, включаючи запуск п'яти регіональних центрів та онлайн-платформи, яка вже працює. Одне з основних досягнень, яке слід відзначити – це значний рівень довіри між ЄБРР, МОРП та бенефіціаром. На момент оцінки проводилася розробка другої фази проєкту.
- **«Механізм ТД ЄБРР щодо Угоди про державні закупівлі (УДЗ): Підтримка у приєднанні до УДЗ СОТ (регіональний) український компонент».** Департамент Законодавчих Реформ надавав всеохоплюючу підтримку для членства Україну в УДЗ СОТ, яке було отримане у жовтні 2016 року (процес почався у 2012 році і також отримував фінансування з інших джерел). Україна є активним членом Угоди про державні закупівлі та працює над виходом на міжнародні ринки державних закупівель. Нині реалізується пов'язаний проєкт із втілення зобов'язань УДЗ СОТ та інтеграції її принципів до національного законодавства (також за кошти МДР), включно із новими завданнями, пов'язаними з посиленням технічної та іншої спроможності українських компаній та платформ для участі у міжнародних тендерах.
- **«Перегляд та зміни до законодавчої бази приватизації в Україні».** В рамках проєкту були підготовлені заплановані законопроєкти та регуляторні акти, які були затверджені урядом. Однак, затвердження парламентом донедавна затримувалося. Новообраний парламент та новопризначений уряд мають бажання реформувати сферу управління державною власністю та приватизацію.
- **«Державні закупівлі: консультації та підготовка законопроєктів для реформи системи електронних закупівель».** Проєкт підтримав запуск дуже успішної української системи електронних закупівель ProZorro. В ході проєкту було надано допомогу у створенні проєктів законів та розпоряджень, підготовлено першу когорту чиновників відповідальних за пілотування і управління системою, технічну та експертну підтримку під час пілотної стадії та подальшу підтримку (в рамках інших проєктів, включаючи ті, що отримали фінансування з МДР). Довгостроковий результат проєкту – успішне запровадження реформи електронних закупівель на основі технологій блокчейну, програмному забезпеченні з відкритим кодом та мультиплатформенних аукціонів. Система ProZorro поступово розширилися на всі сфери державних закупівель в Україні і у 2015-2018 році завдяки її роботі вдалося заощадити 2,76 мільярди доларів США державних коштів. Система постійно покращується та еволюціонує, включаючи розширення на інші державні послуги – зокрема, управління активами та продаж активів через платформу ProZorro.Sale. Результати проєкту є сталими, і скасувати їх буде складно. Модель ProZorro використовується в деяких інших країнах, де працює ЄБРР (напр., Молдова, Туніс) після суттєвої локалізації.

3.3. Поточні проєкти

Двадцять сім проєктів перебувають на різних етапах впровадження, у тому числі чотири, які були затверджені в першій половині 2019 року. Декілька проєктів складаються з декількох окремих завдань та декількох етапів. ДО проаналізував чотири проєкти з метою проміжної оцінки, зокрема: (1) Інституційна підтримка в рамках А*рхітектури Підтримки Реформ* для України (URA); (2) Інститут Бізнес-омбудсмена; (3) Фонд гарантування вкладів; (4) Аналіз корпоративного управління «Нафтогазу» та «Укртрансгазу».

Основні висновки, найбільш актуальні для відповідей на питання оцінювання, наводяться у вставках 6-8 нижче. Додаток 5 (лише в англійській версії) містить

валідацію результатів кожного проєкту за такими пунктами: актуальність, ефективність, результативність, очікуваний вплив та стійкість (за наявності відповідної інформації). Додаток 6 (лише в англійській версії) містить звіт за результатами оцінки проєкту підтримки інституту Бізнес-омбудсмена, підготовлений в жовтні 2018 року. Аналіз включав огляд внутрішніх документів та зовнішніх джерел; інтерв'ю з операційними лідерами, ключовими бенефіціарами та консультантами, коли це було можливо.

Вставка 6. Інституційна підтримка в рамках Архітектури Підтримки Реформ для України (URA)

Проєкт URA було започатковано в 2014 році як підтримку, що надавалася під керівництвом та за фінансування ЄБРР Національній раді реформ. З часом він перетворився на один з найбільш складних та амбітних проєктів, що фінансуються в межах МДР України, а також одним з найбільших проєктів ТД реалізованих ЄБРР у сфері розробки і впровадження політики. **Проєкт був розроблений з метою переходу від неефективної державної служби до нової форми державного управління**, що має чіткий розподіл функцій, стрункy структуру, розподіл між розробкою та реалізацією політики, стратегічне планування та складанням бюджетів із чіткими показниками ефективності, програмний підхід та професійну державну службу, яка складається з найкращих кадрів які отримують конкурентну винагороду. Безпосередня мета проєкту полягала в тому, щоб розпочати реалізацію нових процедур та алгоритмів державної служби, заснованих на всебічному функціональному аналізі та стратегічних засадах реформи державного управління (РДУ), а також нових експертних можливостях органів влади.

Комплексний пакет підтримки РДУ здійснюється під керівництвом ЄС та за участі деяких двосторонніх донорів, деякі з яких є донорами МДР. ЄС надає технічну та консультативну підтримку уряду та пряму бюджетну підтримку для фінансування нової державної служби. Основним механізмом реалізації цього пакету підтримки є проєкт технічної співпраці EU4PAR. У зв'язку з тісним узгодженням цілей EU4PAR та URA експерти ЄС брали участь у розробці процедур та алгоритмів URA разом із фахівцями ЄБРР; вони сприяли проведенню регулярного моніторингу і оцінки; і нині беруть участь у розробці URA 2.0, реалізацію якого ЄБРР планує розпочати в 2020 році.

Завдання проєкту полягає в тому, щоб забезпечити тимчасові структури, що дозволять запровадити нові стандарти планування та реалізації державної політики до моменту, коли буде завершено РДУ та буде створено нову державну службу. Це дозволить забезпечити відсутність прогалин у виконанні завдань державної служби. Кінцевим досягненням проєкту має стати відсутність необхідності у тимчасово призначених фахівцях в міністерствах та відомствах. Важливими умовами успіху проєкту та його поступового завершення є успішне впровадження пілотного проєкту РДУ у семи міністерствах та повне запровадження РДУ. Щоб досягти цього, необхідно відстежувати / оцінювати хід РДУ та інтегрувати ключові індикатори в матрицю проєкту для поступового скорочення сфери його реалізації. Це завдання виходить за рамки даної оцінки, методологія якої включає лише аналіз існуючих документів проєкту та думок партнерів.

Піврічні звіти про хід виконання проєкту URA містять багато деталей щодо результатів його діяльності за трьома напрямками: (1) SAGSUR (Стратегічна група радників) – дорадча група високого рівня, яку очолює колишній Прем'єр-міністр Словаччини Іван Міклош; (2) Офіс реформ при Кабінеті Міністрів (центральний офіс координації реформи); (3) Групи підтримки реформ у шести міністерствах та трьох державних агенціях.

Звіти про хід виконання проєкту в основному містять інформацію про діяльність та проміжні результати: багато деталей про заходи та їх результати, перелік затверджених законів та розпоряджень, комунікаційні заходи, тренінги та заходи з розбудови спроможності. Водночас, оскільки в звітах відсутня інформація про середньострокові результати, а проєкт не має

матриці результатів (що описує причинно-наслідкові зв'язки між результатами різного рівня), узагальнення інформації про десятки напрямів роботи є складним. Більш того, інформація про результати роботи Офісу реформ та груп підтримки реформ значною мірою дублює результати роботи Уряду по суті, оскільки їхня роль полягає у ***підтримці та забезпеченні*** ефективної розробки політики, прийняття рішень, реалізації та моніторингу політики відповідними міністерствами та відомствами. Інтерв'ю з партнерами свідчать про те, що іноді результати проєкту URA дублюють результати інших проєктів ТД ЄБРР, що фінансуються МДР чи іншими донорськими фондами та спрямовані на розв'язання конкретних секторальних проблем. Важливо відзначити конкретні результати актуальні лише для груп підтримки реформ, надавати більше інформації про досягнення, яким вони сприяють, а також робити посилання на партнерів, які зробили свій внесок в їх досягнення.

ДО погоджується з висновками нещодавньої оцінки роботи груп підтримки реформ, проведеної за фінансування ЄС, зокрема: «*Оцінка результатів, наданих тимчасовим персоналом, не може бути здійснена лише на основі простого аналізу заходів та їх результатів (input-output analysis)... будь-яка оцінка ефективності та дієвості має враховувати більш широкий політичний контекст України, розподіл політичних повноважень та вплив відповідних політиків*».[23] Регулярна самооцінка проєкту повинна зосереджуватися на прогресі та стійкості нещодавно запроваджених процесів та функцій. Для цього необхідно розробити відповідну матрицю, що й заплановано групою, яка займається плануванням проєкту URA 2.0.[24]

Основне питання, на якому зосереджується проєкт URA – це стійкість та самодостатність установ та процесів, які були розпочаті за його ініціативи. Оскільки існує не так багато попередніх критеріїв для визначення впливу та стійкості, ДО розглядає стійкість через призму: (i) людського капіталу та (ii) структур та процедур.

Очікувана та частково продемонстрована стійкість людського капіталу висока. Досягнення проєкту в підготовці значної групи кваліфікованих та мотивованих експертів, які працюють в Офісі реформ та групах підтримки реформ, є очевидними. Команда, яка проводила оцінку, опитала практично всіх керівників Офісу реформ та груп підтримки реформ та більшість їх основних урядових партнерів (керівників відомств, (колишніх) міністрів / заступників міністрів та державних секретарів, керівників ключових департаментів і управлінь). Такі експерти мають високу мотивацію, актуальні та належні навички, швидко і гнучко виконують завдання. Той факт, що вони мають відносно нижчий статус та реалістичний пакет винагороди, не створюють суттєвої ворожнечі з боку державних службовців (хоча є окремі випадки). Коли експерти звільняються з груп підтримки реформ, вони залишаються в «орбіті» реформи, оскільки переходять до інших державних установ, команд інших проєктів ТД, нових підрозділів на державній службі, парламенту тощо. Водночас, деякі експерти груп підтримки реформ не змогли пройти конкурс на посади нової державної служби. Окрім того, за словами державних службовців, опитаних ДО, навички/ досвід успішних кандидатів, які приєдналися до нової державної служби, не завжди вписуються у формат роботи конкретних міністерств і відомств. Є можливість вдосконалити процес та подолати розрив між набором тимчасових фахівців та державних службовців, що працюють на постійній основі, особливо враховуючи, що однією з цілей проєкту є утримання експертів груп підтримки реформ на державній службі.

Той факт, що експерти працюють у групах (а не окремо) і є українськими експертами, підвищує стійкість спроможності, оскільки ймовірність виїзду з країни низька (на відміну від міжнародних консультантів).

Стійкість структур і процедур менш очевидна, оскільки вони більше залежать від політико-економічних факторів. Взаємодія між експертами груп підтримки реформ та іншими

[23] Коротка оцінка інструментів, створених та застосованих щодо національних фахівців, тимчасово залучених для підтримки реформ в Україні, Підсумкові звіти, EU4PAR, вересень 2018 року

[24] ДО погодився підтримати команду URA ЄБРР у розробці матриці результатів проєкту. Це відповідає теорії змін, підготовленій для МДР. Водночас, це має бути окремий документ із поясненням, який буде доступний у листопаді 2019 року

співробітниками міністерств не завжди є легкою і включає і вдячність, і зневагу. У деяких випадках групи працювали проти волі керівництва міністерства (хоча і за підтримки на політичному рівні), в інших вони мали повну підтримку та політичну волю керівництва, а у більшості ситуація була десь по середині. Але більшість респондентів зазначила, що незалежно від середовища в конкретному відомстві, цілеспрямовані зусилля на проведення РДУ (що становить 30% від загального обсягу робіт груп підтримки реформ) дали результати. Є помітні зміни в поведінці та процесах, якими послуговуються співробітники міністерств і відомств, посилилась їх відкритість до навчання та вдосконалення, а також відчуття певного зв'язку із новими процесами та їх автоматизація.

Команда, яка проводила оцінку, зауважила низку питань, пов'язаних з ефективністю впровадження проєкту URA, які зазначені у Додатку 5 (лише в англійській версії).

Вставка 7. Інститут Бізнес-омбудсмена

МДР допоміг створити декілька нових установ. Однією з найбільш значущих є інститут Бізнес-омбудсмена. За чотири роки з моменту запуску в 2015 році Бізнес-обмудсмен допоміг більше ніж 4 200 компаніям задовольнити свої претензії до державних установ. Фінансовий вплив від цього оцінюється на рівні 15,6 мільярда гривень.[25]

Інститут Бізнес-омбудсмена був створений для заміщення нефункціональних державних установ, які, теоретично, повинні підтримувати діяльність бізнесу, а не створювати постійні перешкоди та іноді вживати ворожих до бізнесу заходів. З урахуванням поточних реформ ключових економічних інституцій в Україні (таких, як реформа фіскальної та митної служби) та можливого позбавлення правоохоронних органів (зокрема, Служби безпеки України та Міністерства внутрішніх справ) повноважень в економічній сфері, у майбутньому має відбуватися поступове скорочення масштабів діяльності Бізнес-омбудсмена.

Хоча спочатку стійкість цього інституту розглядалася через призму фінансових внесків від бізнес-асоціацій, які його заснували, подальший шлях до його стійкості має бути включений до матриці моніторингу показників змін в середовищі, що дозволить оцінити реальний попит на його послуги. Якщо і коли конкретне державне агентство встановить нові процедури та алгоритми, у тому числі у сфері вирішення спорів та звернення до суду, інститут Бізнес-омбудсмена втратить один або декілька сегментів своєї нинішньої сфери діяльності. Наприклад, якщо податкова служба створить ефективну систему розгляду скарг, інститут може припинити отримувати більшість скарг на дії податкової служби, які нині подаються.

В ідеалі сфера діяльності Бізнес-омбудсмена має звузитися до нуля – тобто, це ситуація, коли всі державні установи, які надають послуги та підтримку компаніям, що працюють в Україні (від ліцензування та охорони праці до оподаткування та забезпечення права власності), працюють належним чином і забезпечують рівне ставлення та верховенство право. Однак це тривалий процес, і очевидно, що в середньостроковій перспективі збережеться високий попит на діяльність інституту. Тому, якщо МДР буде продовжено на новий період, слід розглянути можливість подальшої підтримки інституту Бізнес-омбудсмена, однак із умовою створення чіткого плану припинення його роботи («стратегією виходу»), узгодженого з планами трансформації ключових установ, яким нині Бізнес-омбудсмен надає найбільше своїх рекомендацій. Затвердження Парламентом закону про інститут Бізнес-омбудсмена (який повинен встановити його офіційний та незалежний статус у структурі державного управління) та набрання ним чинності є важливим елементом забезпечення стійкості цього інституту. Законопроєкт був підготовлений та затверджений Парламентом у першому читанні у 2016 році, проте подальший прогрес не спостерігався. Після останніх політичних змін проєкт було переглянуто, очікується його повторне внесення до Парламенту на початку 2020 року. Очікується, що більшість народних депутатів його підтримають.

[25] https://boi.org.ua/en/statistic/

Вставка 8. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб(ФГВ)

З 2014 року Фонд гарантування вкладів здійснював керівництво процесом ліквідації 104 із 180 українських банків. [26] Спільно з іншими міжнародними партнерами та зовнішніми консультантами ЄБРР підтримав системну реформу цієї важливої установи, яка забезпечує стабільність банківського сектору. Зважаючи на різке збільшення завдань та штату (з 60 співробітників у 2013 році до 400 у 2019 році), у Фонду були проблеми з налаштуванням операційних процесів та ефективністю, йому бракувало досвіду для вирішення проблем такого масштабу.

Проєкт МДР допоміг вирішити більшість із них, включаючи запровадження єдиних стандартів моніторингу даних та оцінки всіх проблемних банків, оприлюднення даних у режимі реального часу, точні фінансові рахунки та облік тощо. ФГВ поступово закінчує процедури банкрутства банків. Хоча встановлений законом 5-річний період «очищення» банківського сектору спливає у 2020 році, ФГВ досі перебуває в процесі повернення активів від збанкрутілих банків та їхніх кінцевих бенефіціарів.

Проєкт також передбачає перегляд моделі фінансової стійкості Фонду, оскільки рівень боргу наданий Міністерства фінансів у 2014 році для здійснення всіх гарантованих платежів до 2030 року подвоїться якщо не буде проведено активних заходів з реструктуризації. Нинішній рівень заборгованості ФГВ не дозволяє йому ефективно функціонувати та накладає надто велике навантаження на учасників механізму гарантування, оскільки їх платежі інвестуються не у функціонування системи, а у виплату боргів. На розв'язання цих завдань спрямований нещодавно затверджений третій етап проєкту.

Окрім того, наразі перед ФГВ стоять нові виклики, пов'язані із нещодавнім ухваленням закону про «спліт», який чітко визначає розподіл регуляторних функцій між НБУ та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Як результат, ФГВ, ймовірно, буде здійснювати нагляд за декількома новими типами фінансових установ, зокрема фінансовими кооперативами та страховими компаніями. Передбачаючи коливання кількості штатного персоналу (спочатку в сторону зменшення, а потім потенційно в сторону збільшення), ФГВ створює реєстр попередньо відібраних експертів, які можуть бути швидко залучені за потреби або у випадку кризи.

4. Вплив та стійкість активностей МДР

- *У цьому розділі проаналізовано середньострокові та довгострокові результати роботи МДР у контексті досягнення очікуваного впливу – змін в макроекономічній ситуації та інвестиційному кліматі України та динаміці економічного зростання.*
- *Україна проводить раціональну грошово-кредитну та фіскальну політику; країна зменшила свій внутрішній та зовнішній дефіцит за рахунок (поточних) структурних реформ, у тому числі в енергетичній політиці. Наприклад, у 2013 році збитки Нафтогазу (системної газової компанії, що належить державі) дорівнювали 5,4% ВВП, а в 2018 році ця компанія забезпечила 19% загальних доходів бюджету.*
- *Темпи економічного зростання стабілізувалися на рівні 2,5-3% на рік, а прогноз на 2019 і 2020 роки є ще оптимістичнішими – 3,3% та 3,5% відповідно.*

[26] Національний банк України, https://badbanks.bank.gov.ua/

- *Україна значно покращила свій рейтинг у ключових світових індексах: на 48 позицій у рейтингу Світового банку Doing Business (з 2013 до 2019 років); на 23 позиції у Глобальному індексі відкритих даних протягом 2015-2017 років, оцінка України в Індексі сприйняття корупції Transparency International покращилася з 25 до 32 балів із 100 можливих (2013-2018 роки), хоча вона досі залишається 120 серед 180 країн. Окрім того, Україна займає 43-те місце з 126 країн у Глобальному інноваційному індексі (2018 рік).*
- *Трансформації після 2014 року є унікальними завдяки послідовним змінам поведінки великих груп партнерів у державному та приватному секторах та стійкій політичній волі до глибших інституційних змін (хоча ця ситуація не є універсальною і існують сильні суб'єкти протидії).*
- *Найбільшими викликами України залишаються широко поширена корупція та неефективне врядування.*
- *Зміни в деяких галузях (зокрема, у грошово-кредитній політиці, державних закупівлях) досягли точки стабільності, тоді як в інших необхідна подальша підтримка у впровадженні нового законодавства та моделей (зокрема, в енергетичній політиці, реформі державного управління).*

Останні дані та прогнози свідчать про хороший прогрес, хоча темпу, необхідного для відновлення докризового рівня та наближення до рівня сусідніх країн, не досягнуто. Остання місія МВФ в Україні у вересні 2019 року прийшла до таких висновків:[27]

«[Українська] економіка зростає на 2,5-3,5% на рік. Обґрунтована фіскальна та грошово-кредитна політика та гнучкість обмінного курсу призвели до різкого зменшення зовнішніх та внутрішніх дисбалансів України. За останні два роки загальний дефіцит бюджету скоротився до трохи більше ніж 2 % ВВП і очікується, що цього року він залишиться на такому ж рівні. Значним досягненням є усунення квазіфіскального дефіциту енергетичного сектору. Дефіцит поточного рахунку впав до 3-3,5% ВВП, а резерви відновились до понад 20 мільярдів доларів США. Ключове значення для економічної стабілізації та відновлення зростання мали рішучі зусилля щодо реструктуризації банківської системи».

В останньому регіональному економічному прогнозі ЄБРР очікувані показники зростання ВВП України у 2019 році підвищено з 2,5% до 3,3%, а на 2020 рік – з 3% до 3,5%[28]. На основі більш оптимістичних показників зростання економіки України у другому кварталі 2019 року (на 4,6% у порівнянні з аналогічним періодом минулого року) НБУ підвищив прогноз економічного зростання до 3,5% у 2019 та 2020 роках та до 4% у 2021 році.[29] У жовтні 2019 року через постійне зниження інфляції, яка повернулася до однозначного рівня з кінця 2018 року (7,5% у вересні 2019 року проти 43,3% в кінці 2015 року) НБУ знизив облікову ставку на 1% до 15,5%.[30]

За низьких темпів інфляції та стабілізованого курсу валюти у січні 2019 року золотовалютні резерви України досягли 20,8 мільярда доларів США (порівняно з 7,5 мільярда доларів США у 2015 р.). Завдяки підвищенню інвестиційних рейтингів та

[27] Прес-реліз за підсумками роботи Місії МВФ в Україні, 27 вересня 2019 року, https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/09/26/pr19356-ukraine-imf-staff-concludes-mission
[28] Регіональні економічні перспективи в регіоні ЄБРР, листопад 2019 року, www.ebrd.com
[29] Національний Банк України
[30] Національний Банк України

зменшенню вартості запозичень державний борг України зменшився з 80% ВВП у 2016 році до 59% у травні 2019 року. Реальні доходи, зарплати та пенсії зросли, а роботодавці повідомляють про дефіцит робочої сили. Очікування бізнесу щодо зростання є обережно оптимістичними, [31] незважаючи на збройний конфлікт та корупцію, які залишаються двома ключовими проблемами для населення. Частка населення, яке проживає за межею бідності (національний рівень) зменшилася з 8,3% у 2013 році до 2,4% у 2018 році.[32] Орієнтовна частка тіньової економіки зменшилась з 40% ВВП у 2015 році до 32% у 2018 році.[33]

Водночас, МВФ зазначає, що темпи зростання досі занадто низькі, ВВП на душу населення становить лише 20% від середнього рівня країн-членів ЄС, а продуктивність праці – лише 10% від середнього показника в країнах-членах ЄС. Місія МВФ зазначила, що в Україні *«зростання стримується недосконалим бізнес-середовищем, недоліками в законодавстві, корупцією, що проникла в усі сфери, та тим фактом, що у великих сегментах економіки домінують неефективні державні підприємства або олігархи. Ці фактори обмежують конкуренцію та інвестиції»*. Ці самі проблеми зазначені у власній оцінці ЄБРР розвитку економіки України, підготовленій в 2018 році. Серед шести цілей економічного переходу найнижчу оцінку – 3,6 з 10 можливих балів – отримала сфера ефективного управління. В інших компонентах Україна має вищу оцінку: конкурентність – 4,7 балів з 10, стійкість – 4,6 балів, інтегрованість – 5 балів, дружність до навколишнього середовища – 5,5 балів та інклюзивність – 5,9 балів[34].

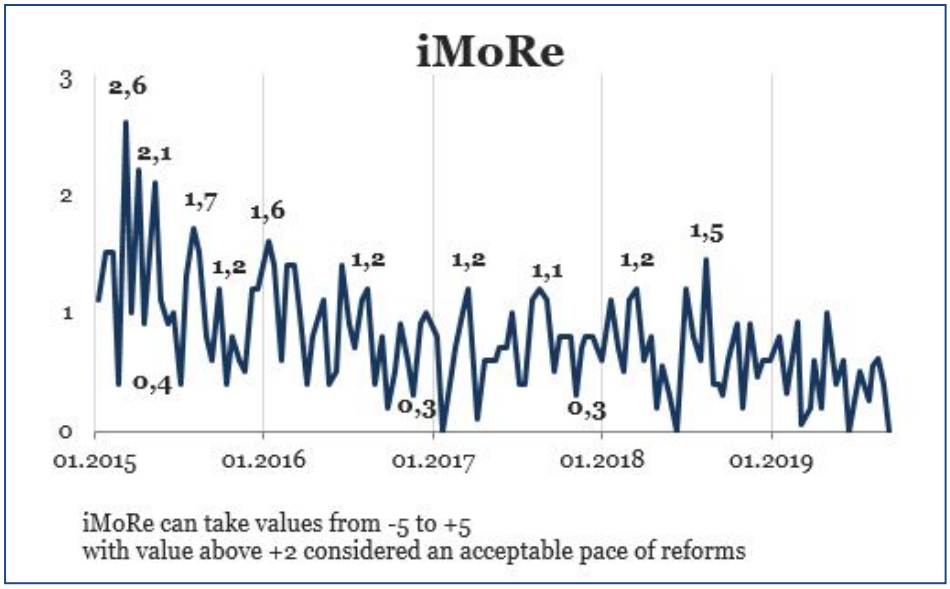
Україна значно покращила свій рейтинг у ключових світових показниках. Наприклад, місце України в рейтингу Світового банку «Ведення Бізнесу» (Doing Business) покращилось із 112-го у 2013 році до 64-го у 2019 році, поліпшення спостерігаються в реєстрації бізнесу, дозволах на будівництво, оподаткуванні та зовнішньоекономічній діяльності. Україна піднялася на 23 позиції у Глобальному індексі відкритих даних протягом 2015-2017 років, [35] а в Глобальному інноваційному індексі (2018) вона нині посідає 43-те місце з 126 країн. Оцінка України за Індексом сприйняття корупції Transparency International покращилася з 25 балів (2013) до 32 зі 100 можливих (2018), хоча країна залишається на 120-му місці серед 180 країн. [36] Ключовими факторами є брак прогресу в реформуванні правоохоронних органів та судової системи. Прогрес України за показниками ефективності управління Світового банку також є незначним. Наприклад, у період 2015-2018 років ефективність державного управління покращилася з 34,6 до 38,5 процентиля, контроль над корупцією – з 14,9 до 18,5, верховенство права – з 22,1 до 24, а якість регулювання зросла найбільше – з 29,8 до 44,2 процентиля.[37]

Індекс моніторингу реформ (iMoRe), започаткований у 2015 році аналітичною платформою VoxUkraine, є хорошою ілюстрацією прогресу реформ. Щодватижня він відслідковує реформи в різних сферах економічної політики, використовуючи

[31] Наприклад, як говориться у результатах регулярних опитувань Європейської Бізнес Асоціації та Американської торговельної палати в Україні
[32] https://data.worldbank.org/country/ukraine
[33] Звіт Національної інвестиційної ради, https://ukraineinvest.com/wp-content/uploads/2019/03/Ukraineinvest-2018-H2-report-UKR.pdf
[34] Стратегія ЄБРР для України на 2018-2023 роки
[35] https://index.okfn.org/place/
[36] https://ti-ukraine.org/en/research/corruption-perceptions-index-2018/
[37] Світовий банк, Показники ефективності управління, https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators

кількісні показники, засновані на оцінці експертами змін у регуляторному середовищі, «які можна вважати реформаторськими або анти-реформаторськими» [38]. iMoRe складається з п'яти компонентів: (1) урядування; (2) державні фінанси; (3) монетарна система; (4) бізнес-середовище; (5) енергетика. На графіку 5 нижче показано коливання індексу з початку 2015 року до середини 2019 року. Він свідчить, що 2015 рік був найдинамічнішим у плані позитивних реформ в обраних компонентах, але ця тенденція сповільнилася у 2016 році та порівняно незначно просунулась у 2017, 2018 та першій половині 2019 років.

Графік 5. Індекс моніторингу реформ, iMoRe, 2015-2019



Джерело: VoxUkraine, Індекс моніторингу реформ, 2019, http://imorevox.org/releases-pdf/

Порівняно з попередніми етапами реформ, трансформації починаючи з 2014 року є унікальними завдяки значній та стійкій політичній волі до глибших інституційних змін серед великої групи державних та приватних партнерів. Слід зазначити, що рівень такої політичної волі є різним у різних партнерів, і він не охоплює фундаментальні інститути, відповідальні за верховенство права – органи внутрішніх справ, безпеки та судову систему. Окрім того, у багатьох секторах політична воля є неоднорідною: за двома кроками вперед можуть слідувати три кроки назад. Найбільший прогрес на сьогодні досягнуто в установах, відповідальних за економічне управління та економічну політику.

Метою створення МДР в 2014 році були (i) стабілізація макроекономічної ситуації та (ii) сприяння відновленню зростання. Ці цілі можуть бути визначені як вплив, досягненню якого сприяє ЄБРР, реалізовуючи МДР та інші проєкти технічної співпраці, підтримуючи політичний діалог (за фінансування з різних джерел) та інвестиційні проєкти. Ретроспективний аналіз такого сприяння (через ланцюг довго-, середньо- та короткострокових результатів) дає цілісну теорію змін, у межах якої ЄБРР може відстежувати внесок до загального прогресу, який було досягнуто за рахунок його зусиль. Оскільки вихідних показників не було (цільових показників щодо зростання або параметрів макроекономічної стабілізації), неможливо оцінити прогрес у категоріях «вище» або «нижче» очікувань. Оцінка можлива лише в форматі «досягнуто» чи «не досягнуто». Ця відкрита стратегія (хоча її реалізацію важко точно оцінити) є актуальною

[38] VoxUkraine, http://imorevox.org/about/

для конкретного періоду трансформацій в Україні, коли мінливість політичної, безпекової та макроекономічної ситуації ускладнює прогноз.

Довгостроковими (кінцевими) результатами роботи МДР в Україні, які сприяють досягненню бажаного впливу, є:

(1) **Посилення впровадження реформ**. У багатьох сферах економічної політики відбулося значне поліпшення законодавчого та регуляторного середовища (що відображається в зростанні позицій України в деяких міжнародних рейтингах інвестиційного клімату), якості реалізації політики, моніторингу та контролю. Більшість партнерів, з якими було проведено консультації під час оцінки, визнали, що швидкість консультацій, прийняття рішень та їх впровадження значно зросла, а рівень взаєморозуміння між ключовими особами, які приймають рішення, та міжнародними партнерами посилився. Це особливо актуально для НБУ, ФГВ, Мінфіну, Міністерства інфраструктури, Міністерства екології та природних ресурсів, Кабінету Міністрів, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.

Водночас, постійно мають місце спроби зірвати деякі найважливіші реформи, якщо це може зашкодити інтересам великих гравців або якщо окремі державні/приватні діячі втрачають можливості доходу (наприклад, в енергетичній, банківській сфері, у великих державних підприємствах, на будівництві інфраструктурних об'єктів, державних закупівлях тощо). У кожній з цих сфер нині є потужна коаліція однодумців, що впливають на зміни з боку уряду, приватного та третього секторів та, що найголовніше, з боку міжнародних партнерів, таких як ЄБРР. Вони говорять в один голос, продовжують «пушити»[39] та підтримують тиск за проведення реформ, а потім постійно контролюють доброчесність цих реформ та ризики їх скасування.

(2) **Зміна поведінки зацікавлених сторін у державному та приватному секторах**. Для України характерний високий рівень корупції на всіх рівнях та в усіх галузях економіки та суспільства (про що свідчить рейтинг України за Індексом сприйняття корупції Transparency International). Усі зацікавлені сторони, включаючи Уряд, визнають, що саме корупція є головною перешкодою для поліпшення інвестиційного клімату та прискорення економічного зростання. Окрім того, довіра громадськості до державних установ – а часто і до приватних компаній – є низькою.[40] Тому поява свідчень про позитивні тенденції дотримання загальних правил та кодексів поведінки, що базуються на принципах відкритості, належного врядування, комплаєнсу та доброчесності, є позитивним знаком. Наприклад, завдяки процесам відбору, які використовують Бізнес-обмудсмен та Всеукраїнська мережа доброчесності та комплаєнсу (UNIC), компаніям рекомендується здійснювати діяльність доброчесно та грати за правилами. Хоча в роботі над сертифікацією доброчесності та комплаєнсу в діяльності компаній є проблеми і її прогрес є повільнішим, ніж очікувалося, вона

[39] Під час оцінки було виявлено смислову еволюцію української мови. Майже 100% опитаних місцевих партнерів вживали англійське слово push - «пуш / пушити» у значенні «тиснути». Цього слова в українській мові не існує, і на думку опитаних, його використання спричинене спілкуванням з міжнародними партнерами.

[40] Згідно з одним з останніх опитувань Центру Разумкова (березень 2019 року), 82% українців не довіряють парламенту, 81% – державному апарату/чиновникам, 75% – судам, 72% – уряду, 63% – Національному банку. До інститутів, які користуються довірою українців, належать Збройні Сили України – 61%, ЗМІ України – 47% та громадські організації – 46%. http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-oriientatsii-gromadian-ukrainy-2

дає позитивні наслідки для компаній та їхніх мереж постачальників. Аналогічно, досягнення у сфері фінансової реструктуризації позасудовими методами, які досягаються через новостворений Секретаріат фінансової реструктуризації (хоча вони й скромні) створюють нові моделі взаємодії між компаніями та фінансовими установами. Нові бізнес-процеси та універсальні стандарти, встановлені ФГВ, дозволяють застосовувати рівне ставлення до всіх банків, що проходять процедуру банкрутства, та зменшують ризик упередженості з боку тимчасових адміністраторів банків.

Приєднання України до низки міжнародних домовленостей та угод (зокрема, у сферах зміни клімату та енергоефективності, енергетичного ринку, торгівлі, закупівель, відкритих даних, відкритих контрактів тощо) встановлює нові стандарти та вимоги щодо розробки, реалізації політики, контролю за її виконанням та розкриттям інформації. Відбулося експоненціальне зростання інформації, яка розкривається активно (тобто, добровільно, за ініціативою її розпорядників, часто в режимі реального часу) у порівнянні з реактивним розголошенням (на запит). Зростання кількість платформ державно-приватного діалогу передбачає, щоб сторони мали навички слухати та розуміти іншу сторону, рівний доступ до інформації та документів, сумісний рівень знань. Якщо досягти цих факторів, це призводить до вищого рівня довіри та взаєморозуміння.

Досягнення вищезазначених довгострокових результатів залежить від досягнення середньострокових результатів інституційних реформ та зусиль з розбудови спроможності. Якщо вийти за межі рівня проєктів/діяльності, узагальнені очікувані результати в межах портфеля МДР є такими (відповідно до Теорії змін, що наводиться в Додатку 1 англійською мовою):

- **Стійкі установи, що відповідають нормам належного врядування**: НБУ, ФГВ, групи підтримки реформ у ключових міністерствах. Повноцінна реформа НБУ була визнана міжнародними партнерами та відзначена Міжнародною премією за прозорість у 2018 році. У жовтні 2019 року Global Markets присвоїли Голові НБУ звання найкращого керівника центрального банку в країнах Центральної та Східної Європи.
- **Мотивовані кадри, здатні до саморозвитку**: експерти груп підтримки реформ/проєктних офісів, колишні експерти які нині працюють у Парламенті, в Офісі Президента, в системі оновленої державної служби, на посадах міністрів/заступника міністрів. Оскільки вони були призначені як місцеві експерти, їхній мережевий/соціальний капітал значно сильніший, ніж у міжнародних експертів, і ймовірність їх виїзду з країни невелика.
- **Стійкий тиск за проведення реформи/зростання**: коаліція однодумців в критичних сферах – банківській, енергетичній, інфраструктури, на ринках капіталу, енергоефективності, різних підгалузей сільського господарства.
- **Відкриті онлайн-платформи /дані /електронні рішення**: ProZorro та ProZorro.Sale, http://www.grainbalance.org.ua, http://www.milkbalance.org.ua, http://www.meatbalance.org.ua, внутрішні системи управління інформацією в Міністерстві юстиції (сумісна з іншими), у Фонді гарантування вкладів фізичних осіб.

- **Нові інвестиції**: п’ять нових проєктів у приватному секторі (агробізнес), один муніципальний проєкт, п’ять нових проєктів у державному секторі.
- **Нові ринки**: аграрні компанії, які отримали підтримку та рекомендації ЄБРР / ФАО, змогли знайти нових клієнтів в інших країнах. Деякі компанії, які отримують підтримку в рамках проєкту консультацій в агросекторі, знайшли нові ринки збуту. Скасування цінового регулювання на основні сільськогосподарські / продовольчі товари також відкрило нові сегменти внутрішнього ринку.
- **Моделі для реплікації**: Модель ProZorro запроваджується в низці інших країн завдяки реалізації Програми правової реформи у сфері державних закупівель. Електронні рішення, що працюють в одному секторі (закупівлі), використовуються в інших (мала приватизація). В Україні було проведено повномасштабну реформу політики державних закупівель – сфери, в якій від корупції оцінювались на рівні 10-15% видатків державного бюджету.[41] Запуск ProZorro (електронної платформи з відкритим кодом для державних закупівель, яка є обов'язковою для всіх державних установ і державних підприємств) у 2015-2018 роках дозволив заощадити еквівалент 2,76 мільярда доларів США.[42] ProZorro отримала декілька міжнародних нагород у галузі прозорості, доброчесності та відкритих даних, наприклад, Всесвітню премію у галузі закупівель у 2016 році. Це ж рішення з відкритим кодом використовується для управління державними активами, включаючи малу приватизацію та продаж / оренду державних та комунальних активів (ProZorro.Sale). Протягом 2017-2019 років ProZorro.Sale забезпечила надходження до бюджету 21 мільярда гривень (840 мільйонів доларів США) через 241 тисячу аукціонів.
- **Ефективне управління державними підприємствами та компаніями, скорочення частки державного сектору (ще належить здійснити)**: реформа політики та інструментів управління державними підприємствами, особливо в енергетичній та інфраструктурній сферах. Це включає суттєві реформи в таких ДП, як «Укрнафтогаз», «Укренерго», «Укрзалізниця», «Укрпошта», Адміністрація морських портів України тощо. Наприклад, збитки державної нафтогазової компанії «Нафтогаз» у 2013 році складали бюджетний дефіцит в розмірі 5,4% ВВП, але в 2018 році компанія задекларувала дохід в еквіваленті 1 мільярд доларів США. Поступово збільшується розуміння значущості стандартів корпоративного управління та їх впровадження за допомогою правових механізмів, практичних рішень та навчальних програм, у тому числі за підтримки ЄБРР.[43]
- **Більша кількість компаній відповідають стандартам доброчесності та антикорупційної поведінки**: нові інституції з протидії корупції та підтримання доброчесності (Бізнес-омбудсмен та Всеукраїнська мережа доброчесності та комплаєнсу ООН) підтримують бізнес у вирішенні проблем / спорів з державними агенціями та сприяють комплаєнсу та доброчесності як стандартам корпоративної культури в Україні. UNIC (саморегульована мережа) поступово розширює своє членство, запровадивши афілійований статус для державних

[41] Еквівалент 35-52 мільярдів гривень, за даними Служби безпеки України, https://dt.ua/ECONOMICS/sbu-zaproponuvala-vivesti-z-tini-zakupivli-derzhpidpriyemstv-124757_.html
[42] http://bi.prozorro.org/http/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/HbXjQep/state/analysis/select/_Language/EN#view/pEh
[43] https://ethicalboardroom.com/lessons-from-naftogaz/

підприємств з великими ланцюгами поставок з приватного сектору. Водночас, запровадження офіційної сертифікації UNIC залишається проблемою через масштаби необхідних реформ та ресурсів.

- **Конструктивний державно-приватний діалог**, особливо в галузі агробізнесу, управління твердими відходами та енергоефективності.
- **Розширене взаєморозуміння та менша асиметрія інформації між державним та приватним секторами у різних сферах**. Динамічне збільшення обсягу відкритих даних, онлайн-реєстрів та результатів здійснення державою функції контролю та моніторингу в різних галузях економіки розширює здатність бізнесу та державного сектора планувати та впроваджувати рішення, а також виявляти та зменшувати ризики для інвестиційної діяльності. Особливо важливо, що зростає усвідомлення основних принципів доброчесності, комплаєнсу та належного врядування, а також готовність брати участь у прозорих та передбачуваних партнерських відносинах.
- **Сприятливе середовище для ринкової ефективності, комерційно обґрунтованого прийняття рішень та антикорупційних стандартів**: реформа банківської системи, в результаті якої було закрито майже дві третини банків, націоналізація декількох великих /системних банків (зокрема, Укргазбанку, Приватбанку), покращення стандартів управління та практик приватних та державних банків. Реформа національної енергетичної політики з сильним акцентом на тарифи, які забезпечують самоокупність, енергоефективність та відновлювані джерела енергії. Триває реформа національної енергетичної системи з розділенням функцій видобутку та транспортування.

5. Висновки

За п’ять років свого існування МДР України виявився стратегічно важливим, операційно ефективним та дієвим інструментом, який дав змогу здійснити найважливіші інституційні реформи в Україні. Мобілізований за порівняно короткий проміжок часу, маючи чітко встановлені умови та гнучкі процедури, МДР пропонує унікальну платформу фінансування, що має на меті підтримку підвищення стандартів управління та експертних можливостей у державних установах, вдосконалення корпоративного управління в державних і приватних компаніях, зміцнення діалогу між державним та приватним сектором, та створення законодавчої та регуляторної бази, спрямованої на підвищення інвестиційної привабливості української економіки.

Аналіз документів та інтерв'ю з ключовими донорами і партнерами з державного сектора підтвердили належність формату та механізмів управління МДР. Якщо і коли буде затверджено продовження МДР, не буде необхідності кардинально змінювати Загальні умови та основні параметри МДР (за винятком структури, представленої нижче). Донори та колеги з ЄБРР високо оцінюють основні особливості початкового формату Фонду – його сферу застосування, гнучкість, відсутність жорстких правил виділення коштів, змішаний характер фінансового пакету на виході (робота та результати МДР мають атрибуцію до всіх чотирнадцяти донорів), наявність пришвидшених процедур затвердження проєктів у межах делегованих повноважень. Хоча слід провести аналіз інструментів фінансування МДР України. За п’ять років його роботи було профінансовано лише проєкти технічної допомоги в управлінні ЄБРР. ДО

не знайшов жодних свідчень запиту на фінансування МДР з боку інших МФО або попиту на такі фінансові інструменти, як інвестиційні ґранти, інвестиційні виплати та страхування за першими ризиками.

Сферою із найбільшим потенціалом для вдосконалення МДР є управління засноване на результатах, загалом, та стандарти звітності, зокрема. В дизайні Фонду відсутня реалістична теорія змін та причинно-наслідкові зв'язки між заходами та результатами різних рівнів. Це означає, що команда управління МДР не має матриці для моніторингу результатів проєктів за межами короткострокових результатів активностей та їх сукупного впливу. Цей недолік слід усунути в (потенційному) наступному періоді роботи МДР.

Нині ЄБРР надає донорам піврічні короткі звіти та більш детальні щорічні звіти про діяльність і результати по окремим проєктам, який фінансуються коштом МДР. Звіти про проєкти дають дуже докладну картину на мікрорівні (результати конкретної діяльності) та макрорівні (стан економіки України та стандарти управління), проте результати середнього рівня та загальна логіка змін (теорія змін) відсутні. Такого способу звітування недостатньо, щоб скласти уявлення про вплив МДР. Деякі донори мають більш високі стандарти управління, заснованого на результатах, і потребують інформації про логічні ланцюги результатів, щоби використати елементи результатів МДР у власних теоріях змін відповідно до стратегій своєї роботи в Україні.

Більш системне використання теорії змін інвестиційних проєктів та проєктів ТД матиме велику користь для ЄБРР. Корпоративний підхід до управління результатами поступово вдосконалюється, однак він досі не є всебічним (на відміну від моніторингу впливу на процеси переходу, який застосовується вже протягом двох десятиліть). Продовжуються дискусії щодо подальшого вдосконалення управління, заснованого на результатах, в тому числі за рахунок використання програмних рішень та підвищення знань і навичок фахівців, що займаються розробкою та реалізацією проєктів.[44] Ці зусилля мають бути посилені із залученням відповідних фінансових і людських ресурсів. Автоматизація процесів за допомогою чітких алгоритмів може стати гарним способом збереження «стрункості» та оперативності моделі управління МДР України та іншими фондами у відповідальності ЄБРР, яка високо оцінюється всіма партнерами.

Відповіді на запитання оцінки

1. Механізм кризового реагування

МДР як механізм реагування на кризу є ефективним та дієвим. Ключові фактори, що цьому сприяють: (а) здатність швидко мобілізувати критичну суму донорських ресурсів; (б) «струнка» адміністративна структура МДР, яка дозволяє розробляти та реалізовувати проєкти за порівняно короткий час; (в) надійні процедури контролю та забезпечення якості на етапах розробки, впровадження та звітності – МДР користається цілою інституційною спроможністю ЄБРР виконувати складні проєкти в Україні; (г) операційні лідери проєктів є або банкірами, або ключовими експертами у певних сферах політики, що мають значний досвід роботи в Україні та широкі зв’язки з основними урядовими та бізнес партнерами; (ґ) адмініструє Фонд та підтримує

[44] Зокрема, під час останнього незалежного перегляду «Функції Оцінювання в ЄБРР» (листопад 2019 року) були відзначені недоліки процесів моніторингу і оцінки. Звіт містить рекомендації щодо покращення управління заснованого на результатах, і відповідно зміцнення системи моніторингу та оцінки, та якості звітів, які надаються державам-акціонерам та глобальним партнерам для моніторингу важливих трансформаційних процесів, наприклад прогресу у досягненні ЦСР.

відносини з донорами досвідчена команда Департаменту донорського співфінансування ЄБРР.

Незважаючи на те, що Україна вийшла з найважчої стадії кризи, окремі галузі економіки досі мають значні проблеми. Зберігається політична та безпекова вразливість, а також високий рівень корупції; нове керівництво країни перебуває в процесі доопрацювання свого бачення та стратегії економічного прориву, а тому спеціальний механізм реагування на кризу на рівні країни є все ще дуже актуальним. Його наявність значною мірою сприяє координації роботи донорів та досягненню більш системних результатів на рівні галузей та країни загалом.

2. Результати та їх стійкість

Активності МДР України та їх результати сприяли покращенню інвестиційного клімату України в дуже складній безпековій, політичній та макроекономічній ситуації. Зокрема МДР мав вагомий внесок у:

- Створення чотирьох нових інституцій: інституту Бізнес-омбудсмена, Інвестиційної ради (через підтримку її Секретаріату), Всеукраїнської мережі доброчесності та комплаєнсу (UNIC) та Секретаріату фінансової реструктуризації (так званий «київський підхід»). Створення мережі груп підтримки реформ у семи міністерствах та центральних органах виконавчої влади, а також у Національному банку України. Ці інституції заповнили прогалини, що виникли внаслідок браку інституційної спроможності, і в кінцевому підсумку їх успішність буде вимірюватися майбутнім попитом на їх допомогу –цей попит має зменшуватися і зрештою зникнути, в міру поліпшення якості нових державних інститутів та появи ефективних і дієвих механізмів захисту бізнесу.
- Системна реформа існуючої установи – Фонду гарантування вкладів фізичних осіб – який з 2014 року керує процесом ліквідації більш ніж половини українських банків (було закрито 104 із 180 банків). Спільно з іншими міжнародними партнерами (СБ, Міністерство фінансів США) ЄБРР здійснив системну зміну у важливій інституції, що забезпечує стабільність банківського сектору.
- Визнана на міжнародному рівні реформа Національного Банку України – зокрема, оновлення її структури та функцій відповідно до принципів належного врядування. НБУ керує процесами досягнення макроекономічної стабільності, зміцнення банківського сектору за допомогою поглиблених структурних змін, вдосконалення нормативно-правової бази щодо небанківських фінансових послуг та спільно з Міністерством фінансів та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку працює над чітким розмежуванням між банківським ринком та ринками капіталу (відповідно до так званого закону про «спліт», ухваленого нещодавно) тощо. Це передбачало підтримку фінансування відділу реформ в НБУ та роботи стратегічного радника, який вибудував відносини довіри з керівництвом та посадовцями НБУ.
- Розробка нових засад політики управління державною власністю та приватизації (процес досі триває); створення нової політики та процедур управління державними підприємствами та компаніями з метою підготовки деяких з них до приватизації, а інших – збереження у державній власності з отриманням прибутку. ЄБРР є провідним донором у цій сфері та відповідає за координацію зусиль інших донорів / МФО.

- Поліпшення стандартів корпоративного управління в низці стратегічних державних підприємств. Ця діяльність включає не лише визначення прогалин та підготовку планів дій, але і підтримку їх виконання, в тому числі шляхом підходу «спробувати і випробовувати». ЄБРР розпочав нові інвестиційні проєкти з низкою стратегічних державних підприємств – зокрема, з такими, як «Нафтогаз», «Укренерго», «Укрзалізниця», а також розробляє інші проєкти (наприклад, з «Укрпоштою»). Також відбувається процес фундаментальної реструктуризації державних банків, хоча донедавна МДР не підтримував жодних проєктів у цій сфері і відповідна діяльність фінансувалася або зі Спеціального фонду акціонерів ЄБРР, або з інших донорських фондів. Ситуація змінилася нещодавно із запуском проєкту з підтримки інституційної реформи в Ощадбанку. Визнання ЄБРР як провідної установи з міжнародним досвідом у цій сфері може привести до нових проєктів з державними банками.
- Нова система електронних закупівель з відкритим кодом (ProZorro), яка сприяла руйнуванню схем державних закупівель із усталеними корупційними практиками. Вона постійно вдосконалюється та створює нові автоматизовані компоненти, які, окрім інших переваг, дозволяють застосовувати нецінові критерії конкуренції, ідентифікацію та перевірку факторів ризику, нагляд у режимі реального часу та платформу для оскарження рішень. Відкритий характер електронної платформи та контроль за нею з боку третьої сторони (Transparency International) забезпечують об'єктивність та покращують адміністрування системи на основі даних і громадського контролю.
- Поширення інструментів електронного врядування в інших сферах, таких як мала приватизація, передача комунальних активів в оренду та продаж знецінених активів (наприклад, через ФГВ) – ProZorro.Sale.
- Приєднання України до Угоди про державні закупівлі (УДЗ) СОТ, що дозволяє їй отримувати вигоди від членства, оскільки для українського бізнесу відкриваються нові міжнародні ринки. Україна піднімає стандарти відкритих даних та договорів на глобальний рівень, оскільки очолює відповідну робочу групу СОТ УДЗ.
- Нова законодавча та нормативна база у сфері поводження з твердими побутовими відходами та їх переробки, що має потенціал відкриття великої частки комунального сектора економіки для приватних інвестицій. Втім, все ще потрібно вдосконалити підзаконні акти та спроможність для впровадження реформи. ЄБРР розпочав один інвестиційний проєкт у цій галузі; ще 2 розробляються.
- Вдосконалення законодавчої бази у галузі регулювання агробізнесу, зниження державного контролю (цінового регулювання), зміцнення партнерських відносин між урядом та приватним сектором у декількох галузях, а також посилення експертного та аналітичного потенціалу у низці сільськогосподарських асоціацій, які рухаються у напрямку саморегулювання, встановлення стандартів і контролю за їх дотриманням. Більш спроможні та краще поінформовані асоціації здатні ініціювати та підтримувати конструктивний діалог між приватними та державними партнерами (на відміну від тривалих «протистоянь з урядом», які були нормою протягом останніх десятиліть) в інтересах усього сектора (на відміну від бізнес-лобіювання). Банк надавав підтримку у встановленні стандартів якості, зменшенні розривів у доступі до інформації (шляхом оприлюднення відкритих даних в режимі реального часу), пошуку експортних ринків та зміцненні стандартів корпоративного управління компаній. ЄБРР розпочав три нові інвестиційні проєкти в цій галузі, а ще два розробляються.

- Зростання кількість фахівців у державному секторі, які мають чітке розуміння принципів належного врядування та високі етичні стандарти розробки та реалізації політики. Переважно це українські фахівці, які забезпечують збереження нового підходу в державному управлінні, його застосування в більшій кількості державних установ (шляхом ротації). Разом із запланованою реформою державного управління це дозволить створити кістяк нового публічного сектору / державної служби України.
- Зміна поведінка та культура деяких (хоча не всіх) основних партнерів у державному та приватному секторах – запровадження більшої відкритості, конструктивного підходу до партнерства, політична воля до реформ, відповідність стандартам доброчесності, просування змін та демонстрація їх наслідків на місцях.

3. Стратегічні орієнтири

МДР України був створений у час, коли Україна переживала глибоку кризу - як частина Пакету Кризового Реагування, затвердженого Радою ЄБРР у 2014 році. Спрямований на досягнення макроекономічної стабільності та зростання, МДР запропонував рамкову структуру для проєктів технічної співпраці та політичного діалогу, які сприяють критичним перетворенням у галузях економіки та сегментах державного управління, де ЄБРР має ***безпосередній*** досвід підтримки діалогу та реалізації проєктів. Більшість партнерів зазначили, що переваги та потенціал МДР пов'язані перш за все з інвестиційною діяльністю та рівнем спроможності ЄБРР як ключового партнера, який працює над поліпшенням інвестиційного клімату в Україні. Це означає, що компоненти МДР – інвестиційний клімат, корпоративний, фінансовий, інфраструктурний та енергетичний – тісно узгоджуються з досвідом Банку та виконаними інвестиційними проєктами. Це унікальна перевага, яка сприяє досягненню позитивних та відчутних результатів.

Водночас, у реальності більшість проєктів МДР були зосереджені на цілі переходу «ефективне управління», включаючи вдосконалення економічного врядування та корпоративного управління. ДО пропонує зробити вимір «ефективне управління» основою діяльності Фонду. Його структура повинна бути узгоджена з ключовими елементами даної цілі економічного переходу, зокрема: 1) покращення якості економічного управління у державному секторі; (2) покращення стандартів і практик корпоративного управління; (3) побудова та підтримка партнерства між державним та приватним сектором. Стратегія ЄБРР для України, затверджена в 2018 році, повинна бути стратегічним якорем МДР. Вона була затверджена Урядом України і таким чином пов’язана із потребами країни. Вона також узгоджується із зобов'язаннями України в рамках ключових міжнародних договорів і зобов’язань.

Внутрішній процес моніторингу та коригування Стратегії ЄБРР для України забезпечить необхідну гнучкість. Він передбачає щорічний перегляд виконання Стратегії Радою, до якої входить Директор від України. Перегляд дає можливість представити інформацію про прогрес та проблеми, а також про нові пріоритети та потреби, які можуть стати обґрунтуванням для включення до Стратегії нових політичних пріоритетів.

4. Задоволення очікувань донорів

ДО мав можливість провести тісні консультації з невеликою групою донорів МДР, включаючи декілька найбільших двосторонніх донорів та ЄС. Існує консенсус у позиціях

донорів щодо того, що результати діяльності ЄБРР в управлінні МДР України є належними та послідовними, узгоджуються з усіма правилами та процедурами та реалізуються найбільш оперативно та гнучко. «Струнка» і незабюрократизована адміністративна структура дозволяє швидко приймати рішення, де ключові банкіри та спеціалісти з питань політики безпосередньо відповідають за управління проєктами. Водночас, такий «полегшений» підхід має певні недоліки, зокрема: відсутність системного управління заснованого на результатах, недостатній рівень звітності та інтенсивність спілкування з донорами у період між щорічними зустрічами та піврічними звітами.

Незважаючи на наявність певних зауважень до глибини та обсягів звітування та атрибуції результатів до роботи МДР, донори визнають унікальну позицію ЄБРР у реалізації подібного механізму в Україні порівняно з іншими МФО. Були визнані і відмічені зусилля Банку у забезпеченні видимості донорів, хоча вони не завжди відображаються у знаннях місцевих партнерів про внесок донорів. У цьому контексті донори можуть об'єднати зусилля з командою київського офісу ЄБРР (зокрема, з експертом з питань врядування) для розробки інклюзивної комунікаційної стратегії, яка об'єднуватиме всіх партнерів під однією парасолькою.

Донори не бачать необхідності вносити зміни до принципів та основних параметрів Загальних умов МДР. Слід зберегти гнучкий підхід до розподілу ресурсів, підтримуючи структурування портфеля для зручності мобілізації коштів, досягнення та моніторингу результатів. Водночас, ДО пропонує змінити структуру компонентів (див. пункт «Рекомендації») та оптимізувати існуючі інструменти, найбільш затребуваним з яких є технічна співпраця.

6. Майбутнє МДР: Рекомендації

Для донорів та ЄБРР:

1. Продовжити МДР та зберегти існуючий фокус на порівняльних перевагах ЄБРР в Україні, визначених у Стратегії діяльності ЄБРР в Україні на 2018-2023 рр.
2. Зберегти основні елементи Загальних умов Фонду та гнучкість виділення фінансування, не резервуючи кошти по окремих компонентах. Перестати структурувати Фонд за секторними компонентами.
3. Погодити використання цілі економічного переходу «ефективне управління» як основи діяльності МДР в Україні, разом із трьома компонентами: (1) покращення якості економічного управління у державних організаціях; (2) покращення стандартів і практик корпоративного управління; (3) побудова та підтримка партнерства між державним та приватним сектором.
4. Включити основні індикатори для вимірювання результатів, що може спричинити припинення роботи МДР у певних компонентах окремих проєктів у разі їх досягнення.
5. Переглянути інструменти МДР, які не використовуються (інвестиційні ґранти, виплата заохочень, гарантії перших збитків, відкритий доступ до Фонду для інших МФО), та прийняти рішення щодо доцільності їх перебування у Фонді.
6. Суттєво посилити управління Фондом, засноване на результатах, та посилити стандарти звітування для проєктів МДР та Фонду в цілому, включаючи із

рамками вимірювальних показників, можливо, виділивши на це додатковий бюджет з МДР.

Для Банку:

7. Індивідуальні матриці оцінки роботи банкірів, які керують проєктами технічної допомоги не закріпленими за конкретними інвестиціями і ведуть інтенсивний політичний діалог, мають бути розширені для включення цих елементів.
8. Департамент донорського співфінансування, можливо разом з іншими департаментами Банку, повинен розробити навчальну програму для операційних лідерів, які управляють проєктами, що отримують фінансування з МДР та інших подібних фондів, з метою посилення їх розуміння принципів та основних елементів управління, заснованого на результатах, та покращити оцінюваність проєктів.
9. Посилити та впровадити стандарти звітування у внутрішніх інформаційних системах, таких як Система звітування про технічну співпрацю (TCRS).
10. Команді ЄБРР у київському офісі встановити канали комунікації з основними зацікавленими донорами Фонду, та надавати їм регулярні та доцільні новини між щорічними зустрічами.

Список джерел

Investment council report : 2018 H2

World Bank databank - Ukraine

Special Study on EBRD's Investment Climate Support Activities, 2018

EBRD's Ukraine Country Strategy 2018-2023

Press Release on Conclusion of IMF Mission to Ukraine, 27 September 2019

World Bank Worldwide Governance Indicators

VoxUkraine

Article : Lessons from Naftogaz (author : Gian Piero Cigna)

State Security Service of Ukraine

State Statistics Service of Ukraine

2018 Grant Co-financing Report

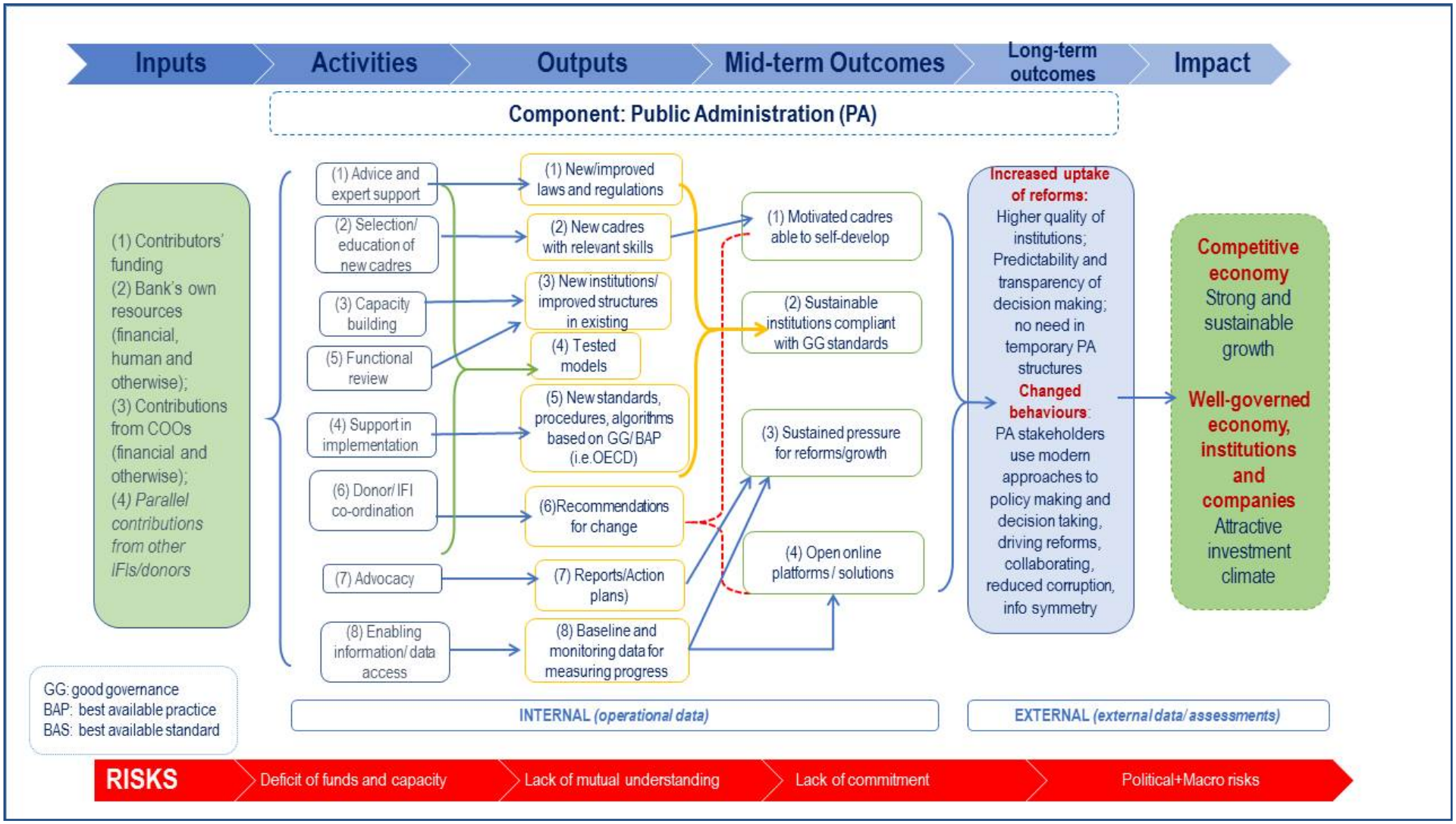
2018 Annual Report of the Ukraine MDA

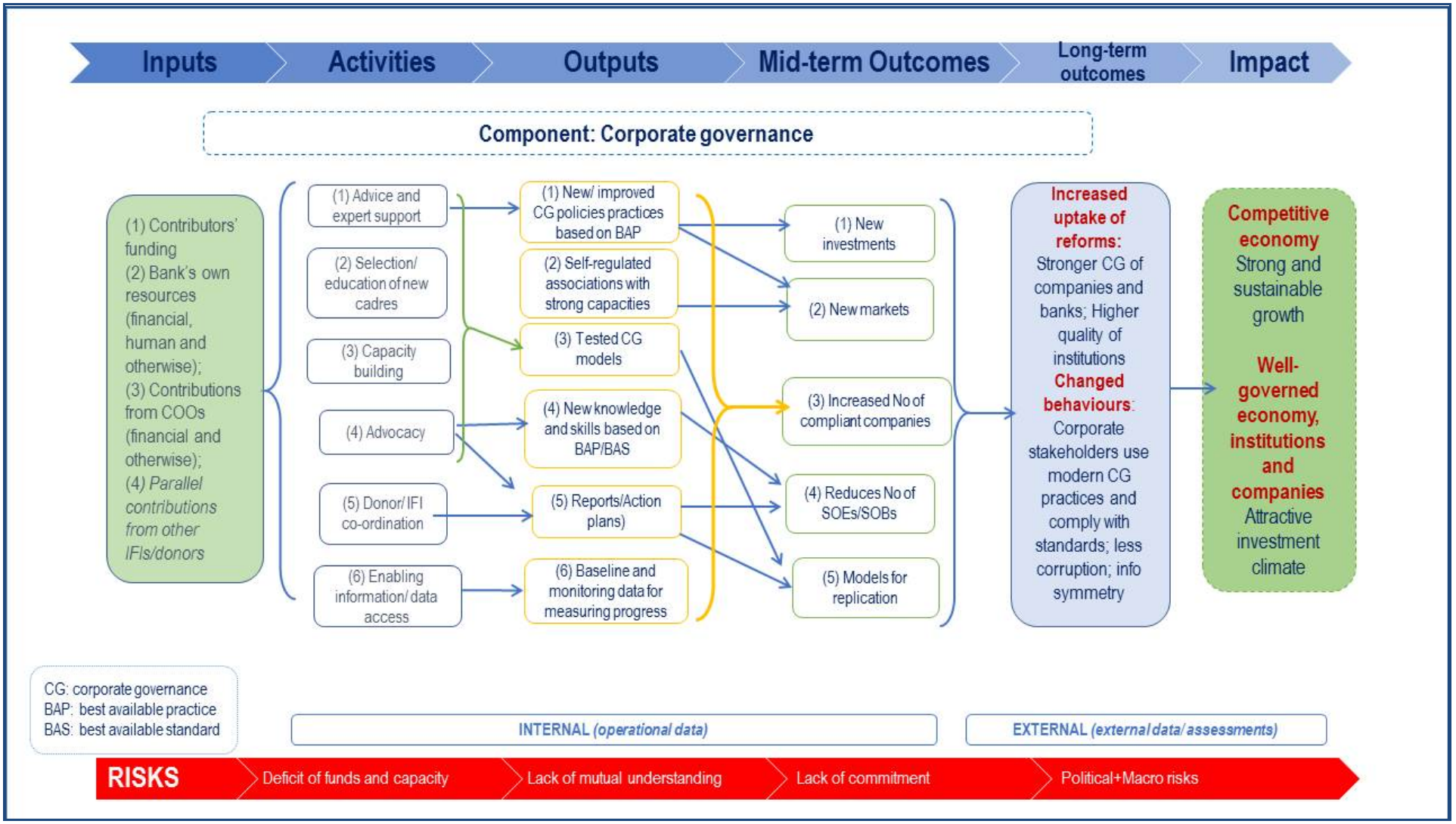
2019 H1 Report of the Ukraine MDA

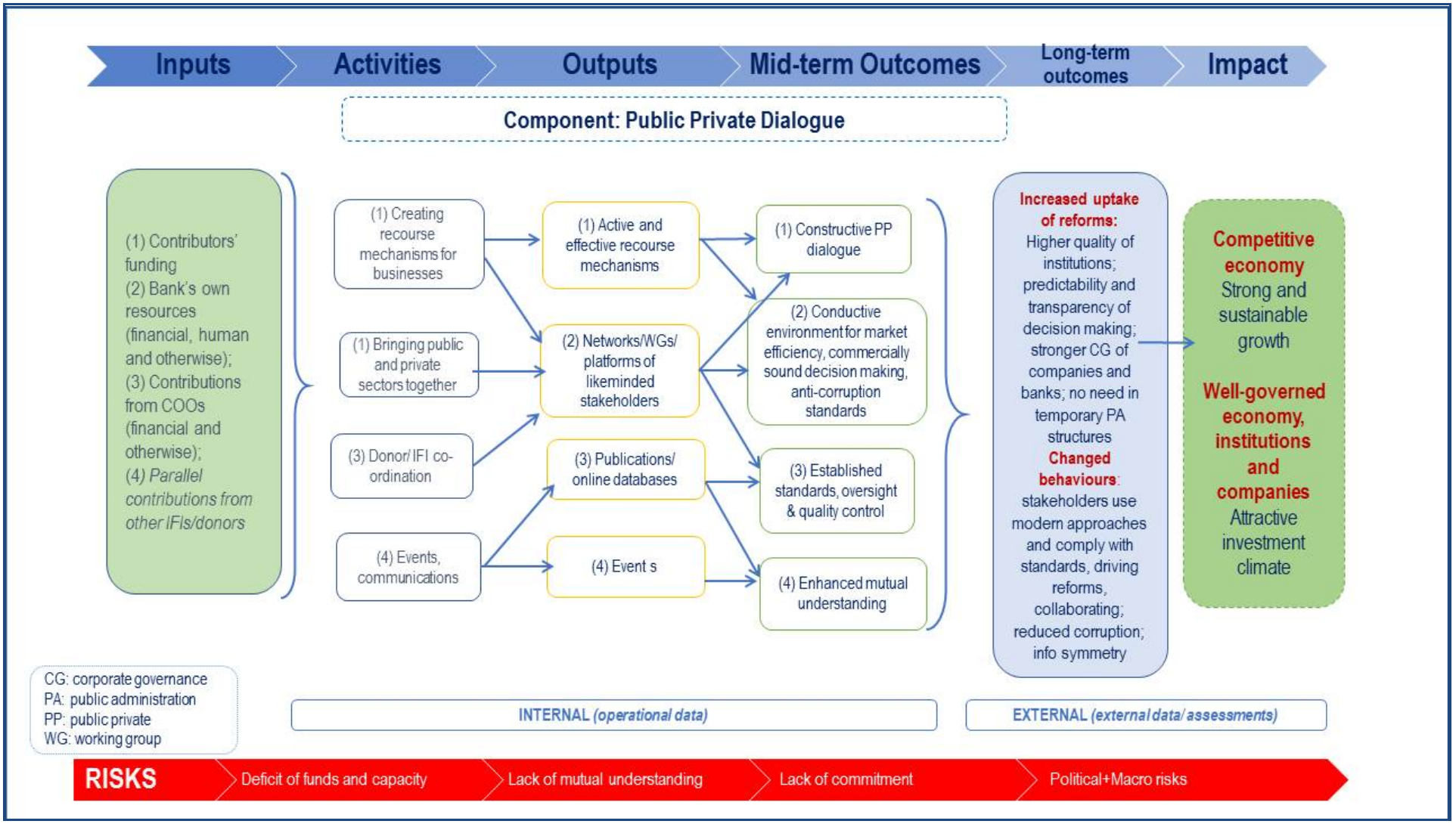
Board document : Transition Concept Review, 10 November 2016, BDS16-181

Board document : Establishment of the EBRD-Ukraine Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account, July 2014 BDS14-167(Rev 3)

Додаток 1. Теорія змін (Theory of change)




Inputs
Activities
Outputs
Mid-term Outcomes
Long-term outcomes
Impact
Component: Corporate governance
(1) Contributors' funding
(2) Bank's own resources (financial, human and otherwise);
(3) Contributions from COOs (financial and otherwise);
(4) Parallel contributions from other IFIs/donors
(1) Advice and expert support
(2) Selection/ education of new cadres
(3) Capacity building
(4) Advocacy
(5) Donor/ IFI co-ordination
(6) Enabling information/ data access
(1) New/ improved CG policies practices based on BAP
(2) Self-regulated associations with strong capacities
(3) Tested CG models
(4) New knowledge and skills based on BAP/BAS
(5) Reports/Action plans)
(6) Baseline and monitoring data for measuring progress
(1) New investments
(2) New markets
(3) Increased No of compliant companies
(4) Reduces No of SOEs/SOBs
(5) Models for replication
Increased uptake of reforms: Stronger CG of companies and banks; Higher quality of institutions
Changed behaviours: Corporate stakeholders use modern CG practices and comply with standards; less corruption; info symmetry
Competitive economy Strong and sustainable growth
Well-governed economy, institutions and companies Attractive investment climate
CG: corporate governance
BAP: best available practice
BAS: best available standard
INTERNAL (operational data)
EXTERNAL (external data/ assessments)
RISKS
Deficit of funds and capacity
Lack of mutual understanding
Lack of commitment
Political+Macro risks


Inputs
Activities
Outputs
Mid-term Outcomes
Long-term outcomes
Impact
Component: Public Private Dialogue
(1) Contributors' funding
(2) Bank's own resources (financial, human and otherwise);
(3) Contributions from COOs (financial and otherwise);
(4) Parallel contributions from other IFIs/donors
(1) Creating recourse mechanisms for businesses
(1) Bringing public and private sectors together
(3) Donor/ IFI co-ordination
(4) Events, communications
(1) Active and effective recourse mechanisms
(2) Networks/WGs/ platforms of likeminded stakeholders
(3) Publications/ online databases
(4) Event s
(1) Constructive PP dialogue
(2) Conductive environment for market efficiency, commercially sound decision making, anti-corruption standards
(3) Established standards, oversight & quality control
(4) Enhanced mutual understanding
Increased uptake of reforms: Higher quality of institutions; predictability and transparency of decision making; stronger CG of companies and banks; no need in temporary PA structures
Changed behaviours: stakeholders use modern approaches and comply with standards, driving reforms, collaborating; reduced corruption; info symmetry
Competitive economy Strong and sustainable growth
Well-governed economy, institutions and companies Attractive investment climate
CG: corporate governance
PA: public administration
PP: public private
WG: working group
INTERNAL (operational data)
EXTERNAL (external data/ assessments)
RISKS
Deficit of funds and capacity
Lack of mutual understanding
Lack of commitment
Political+Macro risks

Додаток 2 : Матриця оцінки (Evaluation Matrix)

Judgement criteria	Indicators	Sources of data
EQ1: How effectively did the original MDA design as a crisis response instrument and operational principles serve it over time and in the context of changing strategic priorities?		
1.1.MDA's general conditions and project pipeline are aligned with the evolving national priorities and needs of Ukraine	• Ukrainian key stakeholders/authorities are satisfied with the delivery of MDA's outputs and outcomes • Ukrainian key stakeholders can identify MDA's contribution into systematic transformations in country's investment climate and institutional capacity to implement reforms	Ukraine's strategic documents, including EU AA and DCFTA implementation plans, MDA's core documents, interviews with the key Ukrainian stakeholders
1.2. MDA's general conditions and project pipeline are aligned with the evolving strategic and operational approach of the EBRD in Ukraine	• EBRD's bankers and policy specialists working in the sectors that are priorities for MDA are aware of the Fund and are able to utilise it to achieve core policy/operational/crisis mitigation objectives • EBRD's bankers and policy specialists working in the sectors that are priorities for MDA can identify fund's contribution to achieving operational results in Ukraine	EBRD strategic documents, including country strategy, MDA's core documents, interviews with key EBRD banking and policy staff at HQ and RO
1.3.MDA's principles and procedures are supportive to rapid actions aimed at crisis mitigation in the Fund's priory sectors	• Timeline of project preparation, approval and implementation is congruent with the urgency of challenge the project is aimed to address • Ukraine's authorities, contributors, EBRD's bankers and policy specialists working in the sectors that are priorities for MDA are satisfied with the speed and quality of decision making	MDA's project documents, internal data on grant review process, interviews with key Ukrainian stakeholders, contributors, EBRD banking and policy staff at HQ and RO
1.4.MDA's activities are co-ordinated with the activities of key international partners supporting Ukraine in mitigating the crisis	• International stakeholders are satisfied with the outcomes of MDA's projects and their additionality to other efforts	Interviews with contributors and other international partners active in MDA priority areas, information/data on international support to Ukraine reform efforts
EQ2: What specific results can be identified relative to design expectation? Are there targeting and monitoring issues of concern to be learned from?		
2.1.Actual results of MDA portfolio are satisfactory/excellent and are aligned with the design results	• Outputs and outcomes for each project are clearly identified and reported against in progress and completion reports • MDA's overall theory of change is clear and helps to trace the contribution of individual results into wider policy change and improvement of institutional capacity	Project data and reports (TCRS and others), MDA reports
2.2.Unexpected results are identified and either mitigated (if negative) or integrated (if positive) into results chain and greater reform architecture	• Unexpected outputs and outcomes are identified and reported on in progress and completion reports • There is evidence of mitigating negative unintended results and use of positive results as contribution to achieving wider policy change and improvement of institutional capacity	Project data and reports (TCRS and others), MDA reports, external sources
2.3.The evidence of project implementation and results is sufficient and of high quality. It is communicated in a clear and accessible way to all involved parties. It is used for agile management of MDA portfolio	• TCRS and other reports are available for contributors, core beneficiaries (if relevant) and EBRD operational colleagues working on respective initiatives • Project results (outputs and outcomes) could be triangulated with the external data sources, particularly GoU sources and international data sources	MDA project portfolio data and reports, EBRD transition impact data, GoU data and reports, reports and data by other international partners, interviews with contributors and key Ukrainian stakeholders

	• Feedback from contributors and key local stakeholders are incorporated in project design and delivery	
2.4.MDA project results are sustainable and institutionalised by Ukrainian stakeholders	• Evidence of outcomes of completed projects (new policies, regulations, institutions, structural changes in existing institutions, products and tools etc.) being institutionalised • Evidence of changed attitudes and behaviour of key local counterparts	Interviews with contributors and key Ukrainian stakeholders, survey of key local stakeholders (for ongoing projects like URA, Investment Council support etc.), GoU and other external data sources
EQ3: What strategic framework and focus, including strategic anchor (e.g. country strategy, EU DCFTA action plan) would be appropriate for MDA design and timeline should a further extension be considered?		
3.1.(Potential) discussions on the future of MDA are taking into account significant strategic frameworks of GoU, EBRD, and contributors	• Scenarios of future MDA activity period are developed and proposed, including governance, structure of priorities and decision making	Interviews with contributors, MDA documents including minutes of the meetings/assemblies, country strategies of MDA's contributors, EBRD strategic documents, Ukraine's strategic documents, including EU AA and DCFTA implementation plans, other relevant documents
EQ4: In what ways did the Bank's role/implementation meet donor expectations and in what others might it be improved for potential future funds of the same (anti-crisis) nature?		
4.1. High level of satisfaction among MDA contributors	• Contributors are satisfied with the implementation of the Ukraine MDA, its projects, and its contributions to delivering donor strategies in Ukraine and EBRD's strategy • Contributors acknowledge their ability to participate in the MDA's decision making as per General Conditions • Contributors acknowledge EBRD's unique position as the largest private sector investor in supporting Ukraine's implementation of systematic reforms of business environment	Interviews with contributors, MDA documents including General Conditions, reports, minutes of the meetings/assemblies, country strategies of MDA's contributors, EBRD country strategies for Ukraine, operational response, other relevant documents
4.2. Contributors' confidence in EBRD's ability to manage crisis response instruments, in particular in the areas of policy reform and institutional capacity building	• Contributors are considering further financial contributions to EBRD-managed MDA (in Ukraine and other COOs) with the objectives of rapid crisis response and others • Contributors are able to see the impact of their proposals on EBRD's approach to delivering TC in the framework of MDAs, which are compliant with the Bank's mandate and transition impact concept	Interviews with contributors, MDA documents including reports, minutes of the meetings/assemblies, EBRD strategic documents
4.3.Contributors are satisfied with the level of visibility provided by EBRD while communicating activities/results of MDA projects	• Contributors names/logos are used in external and internal communications about MDA activities and results • Local counterparts are aware of contributors' role in launching and sustaining MDA activities	MDA project information, also available in public domain, publications of relevant projects, interviews with contributors, local stakeholders and EBRD staff

Додаток 3. Список проєктів МДР України (дійсний станом на липень 2019 року)

Pillar / Project	Earmarked Funds €
INVESTMENT CLIMATE - TOTAL	26,989,563
13th Procurement, Integrity, Management and Openness (PRIMO) Forum	35,000
Advice on Regulatory Improvements in Ukraine's Pharmaceutical Sector	295,000
Capacity Building of Ukrainian Anti-Monopoly Committee	260,000
Centralised Procurement Body (CPB) - Public Procurement Reform in Ukraine	240,000
Development of Modern Concessions Legal and Policy Framework in Ukraine	150,000
EBRD GPA TC Facility - Support in Accession to the Agreement on Government Procurement of the World Trade Organization (Regional)	150,000
EBRD UNCITRAL Public Procurement Reform Initiative	250,000
Partnership Agreement between Ukrainian Government and Private Sector	148,494
Public Procurement: Policy Advice and Legislative Drafting for eProcurement reforms	200,000
Regional: Support with the implementation of the WTO GPA standards	762,928
Review and Revisions of Legislative Framework for Privatisation in Ukraine	55,566
Review of the draft law on bondholder meetings in Ukraine	49,000
Financing the Establishment and Operation of the Secretariat of the Ukrainian Network for Integrity and Compliance (UNIC)	325,416
Support for e-Governance Law in Ukraine	50,000
Support for Institutions under the Reform Support Architecture for Ukraine	14,818,842
Support in implementation of transparency-oriented e-government solutions based on ProZorro concept	50,000
Support to the Secretariat of the National Investment Council of Ukraine	545,400
Assistance to the Government of Ukraine on Improving Corporate Governance of State-Owned Enterprises	391,880
Ukraine: Bailiff Service Capacity Building	70,000
Ukraine: ProZorro Project Implementation Support	633,750
Ukrainian Business Ombudsman Institution (BOI)	7,358,287
Reform of the Project Financing Approval Cycle for the Public Sector	150,000
BANKING - TOTAL	5,194,200
Financial Sector Reform in Ukraine (Phase II)	594,000
Ukraine: Phase III - Implementation of Bank Reorganization and Debt Restructuring / Bank Restructuring	415,000
Ukraine: Technical Cooperation for the Deposit Guarantee Fund	3,285,000
Oschadbank – Support of Institutional Reform	900,200
CORPORATE - TOTAL	826,922
AML Corporate Governance Improvement Project	76,922
Advice for Agribusiness	750,000
ENERGY - TOTAL	2,281,450
Regional Programme for Improving Corporate Governance in Selected EBRD Investee Companies and Banks “Ukrenergo”	74,500
Development Of Ukrainian Gas Exchange	50,000
Sustainable Development of the Power Sector Programme; Technical Audits / Projects Review / Projects Preparation - Mott Macdonald - NAK Ukraine	69,918
Ukraine: Corporate Governance Review of Naftogaz and Uktransgaz	242,500
Programme to Support Renewable Energy in Ukraine	1,680,000
Methane Emissions Reduction Programme in Gas Supply Chains	129,930
Natural Gas Upstream PD, Compliance Training	34,602
INFRASTRUCTURE - TOTAL	1,651,450
Ukrainian Railways (UZ) – New Rolling Stock– Anti-Corruption Action Plan	152,000
Supporting investments in sustainable municipal solid waste management and recycling in Ukraine	749,450
Ukraine Public Transport Framework (UPTF) - Pre- and Post-Signing TC Support	750,000
GRAND TOTAL	36,943,585

Items in red font are new projects from H1-2019 report, items in orange font are existing projects with additional funding in H1-2019