

РЕФОРМА УПІ ОЧИМА ГРОМАД: ВИКЛИКИ ТА РИЗИКИ

Українська реформа ПІМ інтегрує передові глобальні практики, зокрема визнану на міжнародному рівні британську «Модель п'яти обґрунтувань» (Five Case Model), розроблену Казначейством Великої Британії та адаптовану для оцінки інфраструктурних бізнес-кейсів. Відповідно до цієї методології, ініціатор проєкту повинен довести його життєздатність та доцільність принаймні у п'яти вимірах:

- **Стратегічне обґрунтування (Strategic Case):** доведення того, що проєкт відповідає національним стратегіям відновлення, євроінтеграційній дорожній карті та локальним пріоритетам.
- **Економічне обґрунтування (Economic Case):** розрахунок суспільної цінності, включаючи оцінку соціальних та екологічних наслідків (Environmental and Social Impact Assessment, ESIA), кліматичної стійкості та аналіз альтернативних варіантів досягнення мети з використанням методу витрат і вигод (Cost-Benefit Analysis).
- **Комерційне обґрунтування (Commercial Case):** аналіз ринкової спроможності реалізувати проєкт, стратегія закупівель та розподіл ризиків.
- **Фінансове обґрунтування (Financial Case):** розрахунок капітальних та операційних витрат, джерел фінансування на весь життєвий цикл об'єкта.
- **Управлінське обґрунтування (Management Case):** доведення наявності спроможної команди, реалістичного графіка виконання та системи моніторингу.

Ціна входу: Британський стандарт як стіна

Українська реформа інтегрує «Модель п'яти обґрунтувань» (Five Case Model) Казначейства Великої Британії. Для європейських мерій це роблять дорогі консалтингові агенції. Для українських сіл — це глухий кут.



Ця модель вимагає проходження суворих етапів: від розробки попереднього техніко-економічного обґрунтування до повного ТЕО. Якісна розробка такої документації є високоінтелектуальною та дороговартісною послугою. Для європейських та британських муніципалітетів наймання великих консалтингових агенцій для підготовки таких бізнес-кейсів є стандартною практикою, вартість якої часто субсидується державою. В українських реаліях малі громади не мають бюджетних ресурсів навіть на старт - оплату праці зовнішніх проєктних менеджерів, інженерів чи екологів для розробки документації, яка б відповідала критеріям DREAM та ПІМ.



Як показали результати дослідження, зовнішня технічна допомога (волонтери, експертні громадські організації) є недоступною для переважної більшості сільських та селищних рад, залишаючи їх сам на сам зі складними регуляторними актами. «Ціна входу» в екосистему публічних інвестицій виявляється непідйомною.

Кадровий голод та фінансові обмеження запускають механізм замкненого кола, який невпинно працює проти слабких суб'єктів. **Відповіді представників ОМС чітко засвідчують, що нові методики оцінки сприймаються як відірвані від життя.** Замість того, щоб сприяти розвитку територій, система ПІМ працює за алгоритмом жорсткого дарвіністичного відсіву:

Громада має критичну потребу у відновленні інфраструктури (наприклад, реконструкція школи чи системи водопостачання), але не має вільних коштів на розвиток і розробку ПКД (проєктно-кошторисної документації).

2	Через відсутність фінансування громада не може найняти незалежних кваліфікованих експертів для підготовки детального бізнес-кейсу за стандартами ПІМ та заповнення складної інформаційної моделі в системі DREAM.
Проект, підготовлений некомпетентними місцевими кадрами, виходить слабким, отримує низькі бали під час попередньої оцінки на регіональному або національному рівні і не включається до Єдиного проектного портфеля Міжвідомчою комісією з питань розподілу публічних інвестицій.	3
4	Громада не отримує державного фінансування чи коштів від міжнародних фінансових інституцій.
Деградація інфраструктури посилюється, що призводить до відтоку людського капіталу та бізнесу.	5
6	Податкова база громади скорочується ще більше, роблячи її інституційну спроможність у наступному бюджетному циклі ще слабшою.

Ця патологічна спіраль призводить до того, що в межах однієї держави формуються зони процвітання (елітні громади-обласні центри, здатні абсорбувати всі доступні інвестиції завдяки штату спеціалістів з фандрейзингу) та сірі зони глибокого занепаду. Такий підхід підриває саму суть державного втручання, оскільки державні інвестиції починають обслуговувати тих, хто і так є економічно успішним, замість того, щоб створювати точки росту там, де ринок сам по собі не працює.

Адміністративні та контрольні вимоги повинні бути пропорційними розміру підтримки

Впровадження реформи управління публічними інвестиціями в Україні відбувається у безпрецедентному контексті підготовки до повноправного членства в Європейському Союзі. Європейська Комісія неодноразово наголошувала на необхідності модернізації регіональної політики України, приведення її у відповідність до багатогалузевого врядування та підготовки адміністративної спроможності до управління майбутніми структурними фондами. Проте глибокий аналіз показує наявність гострого парадоксу: архітектура української системи ПІМ у її нинішньому вигляді фундаментально дисонує з ключовими принципами європейської Політики згуртованості (Cohesion Policy).



Сутність Політики згуртованості ЄС: вирівнювання замість жорсткої конкуренції

Політика згуртованості є головною інвестиційною та регіональною стратегією Європейського Союзу. Згідно зі статтею 174 Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU), її першочергова мета полягає у зменшенні економічних, соціальних та територіальних диспропорцій між різними регіонами, а також у підтримці відсталих територій. Інструментарій ЄС, який включає Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF), Європейський соціальний фонд плюс (ESF+) та Фонд згуртованості (Cohesion Fund), функціонує за логікою солідарності та цільової підтримки слабших. Європейська система жорстко диференціює регіони за класифікацією NUTS та показником ВВП на душу населення, розділяючи їх на менш розвинені, перехідні та більш розвинені. Відповідно до цієї класифікації застосовуються різні ставки співфінансування. Для найменш розвинених регіонів частка фінансування з боку ЄС може сягати 85%, що мінімізує фінансовий тягар для місцевих бюджетів. Основний принцип Політики згуртованості полягає в тому, що допомога йде туди, де є найбільша потреба і найменша власна економічна спроможність для ринкового розвитку.

Натомість українське викривлення цієї логіки полягає в тому, що національна архітектура ПІМ вибудовується на засадах неоліберальної конкуренції. Замість квотування чи преференцій для депресивних або зруйнованих війною територій, система пропонує всім змагатися на загальних умовах, оцінюючи проекти виключно за їхньою економічною та технічною досконалістю. В результаті доступ до фінансування отримують не ті, хто перебуває у найскладнішій ситуації, а ті, хто вміє краще працювати з документами. Якщо ця парадигма не буде переглянута, Україна грубо порушить базовий принцип європейського регіонального розвитку,

створивши країну контрастів із багатими центрами та деградованою периферією.

Другим важливим аспектом невідповідності є порушення принципу партнерства, закріпленого у Європейському кодексі поведінки щодо партнерства (European Code of Conduct on Partnership, ECSP). Цей кодекс вимагає обов'язкового залучення регіональних і місцевих влад, соціально-економічних партнерів та громадянського суспільства на всіх етапах підготовки та імплементації інвестиційних програм. В ЄС наголошують, що програми не можуть бути нав'язані виключно «згори донизу» — вони повинні відображати реальні потреби територій, виявлені через багаторівневе врядування.

В Україні ж імплементація ПІМ відбувається переважно централізовано. Дані опитування показують, що значна частина представників територіальних громад не мали жодної можливості ні безпосередньо, ні через асоціації брати участь в обговоренні та узгодженні регуляторних актів щодо реформи ПІМ. Це створює відчуження місцевого самоврядування від державної політики. Як зазначають профільні інституції в ЄС, надмірна централізація розгортання фондів без належних консультацій з муніципалітетами часто призводить до того, що інвестиції не відповідають реальним потребам громадян на місцях.

Найбільш разюча відмінність між європейськими стандартами та українською реформою ПІМ полягає у ставленні до масштабу проєктів. Політика згуртованості ЄС базується на жорсткому дотриманні принципу пропорційності (Proportionality Principle). Європейський законодавець визнає, що адміністративні та контрольні вимоги повинні бути пропорційними розміру підтримки. Застосування складних процедур до малих проєктів створює невиправданий бюрократичний тягар, який відлякує бенефіціарів. Для вирішення цієї проблеми у програмному періоді 2021–2027 років Європейська Комісія значно посилила роль Спрощених варіантів витрат (Simplified Cost Options, SCOs) та Фінансування, не пов'язаного з витратами (Financing Not Linked to Costs, FNLC). Замість відшкодування реальних витрат на основі тисяч сторінок первинної бухгалтерської документації, SCOs дозволяють фінансувати проєкти за фіксованими ставками, стандартними шкалами питомих витрат або одноразовими виплатами на основі досягнутих результатів. Згідно з оновленими правилами, застосування таких спрощених механізмів є обов'язковим для малих операцій, грантова вартість яких не перевищує 200 000 євро (що еквівалентно приблизно 8,5-9 млн грн). Крім того, європейська практика широко використовує Фонди малих проєктів (Small Project Funds, SPFs), де управління мікропроєктами делегується посередникам (наприклад, асоціаціям органів місцевого самоврядування або транскордонним структурам), а процедури аплікації радикально спрощені.

Українська реформа ПІМ, зосередившись на запровадженні складних інструментів Світового банку та британського казначейства для великих інфраструктурних проєктів, упустила з виду необхідність створення «нижнього поверху» для дрібних місцевих ініціатив. Вимагати розгорнутого

аналізу за п'ятьма вимірами від сільського голови, який намагається реконструювати дах місцевої амбулаторії - це пряме порушення принципу пропорційності. Якщо ця ситуація не зміниться, архітектура ПІМ перетвориться на бар'єр для євроінтеграції у сфері регіонального розвитку, оскільки вона блокує доступ дрібних бенефіціарів до майбутніх структурних фондів ЄС.

Зіткнення філософій: ЄС проти України

	Політика згуртованості ЄС	Поточна реформа ПІМ в Україні
Фундаментальна мета	Зменшення диспропорцій, конвергенція, солідарність.	Ефективність капіталовкладень, макроекономічний ефект, конкуренція.
Принцип пропорційності	Широко застосовується (спрощення для малих проєктів).	Фактично відсутній (модель 5 обґрунтувань для всіх).
Співфінансування	Диференційоване. До 85% покриття для найслабших регіонів.	Переважно єдиний підхід або ситуативні рішення.
Врядування	Багаторівневе, обов'язкове залучення стейкхолдерів (ЕССР).	Централізоване впровадження (top-down), ізоляція ОМС.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Дослідження "Європейський код доступу", реалізоване ГО «Інститут громадянського суспільства», чітко демонструє, що реформа системи управління публічними інвестиціями в Україні потребує нагального коригування. Для того, щоб уникнути системної маргіналізації малих і менш спроможних громад, необхідно трансформувати архітектуру ПІМ з інструменту жорсткої конкуренції на дієвий механізм згуртованості територій. Для розв'язання виявлених проблем Міністерству розвитку громад та територій України (Мінрегіону), Міністерству фінансів України, профільним комітетам Верховної Ради та міжнародній донорській спільноті пропонується впровадити комплекс практичних рекомендацій, які базуються на європейському досвіді.

1. Запровадження принципу пропорційності та спрощених процедур. Головний концептуальний зсув має полягати у відмові від універсальних бюрократичних вимог. Процедури оцінки та підготовки документів повинні бути прямо пропорційними фінансовому масштабу та складності проєкту. Необхідно внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України № 527 та супутніх методик для легалізації поняття «малі проєкти регіонального та місцевого розвитку». Пропонується встановити чіткий фінансовий поріг (наприклад, до 5,0 млн грн), нижче якого діятимуть суттєво спрощені норми

регулювання. Це перегукується із нещодавніми спрощеннями у сфері державно-приватного партнерства (ДПП), де для субпорогових проєктів складна процедура ТЕО була замінена на підготовку концептуальної записки (Concept Note). Для проєктів нижче встановленого порогу держава повинна впровадити український аналог європейських Спрощених варіантів витрат (SCOs), відмовившись від деталізованого економічного моделювання (NPV, IRR) на користь орієнтації на досягнення конкретних вимірюваних результатів. Це усуне ключовий бар'єр для участі сільських громад в інвестиційному процесі та розвантажить центральні органи від перевірки тисяч сторінок документації дрібних об'єктів.

2. Надання цільової технічної допомоги та ваучерна підтримка
Зважаючи на те, що малі громади об'єктивно не здатні самостійно подолати вимоги ППМ для середніх та великих проєктів через брак компетенцій, уряд разом із донорами повинні створити механізми прямої інституційної підтримки. Найбільш ефективним інструментом у цьому контексті є запровадження спеціальних ваучерних програм (Voucher Schemes). Такі програми дозволять громадам з низькою фінансовою спроможністю безкоштовно (за рахунок ваучера, який оплачується державним фондом або донором) наймати сертифіковані консалтингові агенції, інженерні бюро або експертів для розробки складної проєктної документації (ТЕО) та супроводу проєкту в екосистемі DREAM. Крім того, необхідно посилити роль Агенцій регіонального розвитку (АРР), трансформувавши їх у повноцінні проєктні офіси (Project Preparation Facilities) з гарантованим державним або донорським фінансуванням, основним завданням яких буде генерації якісних інвестиційних документів виключно для найслабших громад свого регіону.

3. Перегляд критеріїв оцінки та впровадження «Індексу спроможності»
Для забезпечення відповідності української реформи європейській Політиці згуртованості, необхідно переглянути філософію відбору проєктів Міжвідомчою комісією з питань розподілу публічних інвестицій. Формування Єдиного проєктного портфеля не повинно базуватися виключно на математичній нормі рентабельності. Пропонується інтегрувати в загальну систему оцінки проєктів спеціальний «індекс спроможності громади» (показник, що комплексно враховує демографічну ситуацію, рівень руйнувань внаслідок війни, податкову базу та економічну активність). Проєкти, ініційовані депресивними, прикордонними або деокупованими громадами з низьким індексом спроможності, повинні отримувати коригувальні (бонусні) бали під час пріоритезації. Це штучно вирівняє їхні шанси у конкуренції з проєктами багатих міських агломерацій. На основі цього ж індексу має бути запроваджена регресивна шкала обов'язкового співфінансування. Якщо багата громада повинна забезпечити 20-30% власного внеску для реалізації інвестиційного проєкту, то для слабких сільських громад цей відсоток має бути знижений до символічного мінімуму (0-5%). Відсутність вільних залишків у місцевому бюджеті не може бути підставою для відмови у відновленні базової критичної чи соціальної інфраструктури.

Резюмуючи, поточний дизайн реформи управління публічними інвестиціями в Україні містить закладену системну помилку - ігнорування інституційної та економічної нерівності суб'єктів місцевого самоврядування. Виправлення цієї помилки шляхом імплементації принципів Політики згуртованості ЄС, спрощення процедур та надання асиметричної допомоги слабким громадам є не лише питанням соціальної справедливості. Це необхідна умова для успішної євроінтеграції та гарантія того, що процес післявоєнної відбудови охопить усю територію України, а не обмежиться кількома заможними мегаполісами.

Цей матеріал створено ГО «Інститут громадянського суспільства» за підтримки Фонду «Аскольд і Дір», що адмініструється ІСАР Єднання в межах проєкту «Сильне громадянське суспільство України – рушій реформ і демократії» за фінансування Норвегії та Швеції. Зміст цього матеріалу є відповідальністю ГО «Інститут громадянського суспільства» та не є відображенням поглядів урядів Норвегії, Швеції або ІСАР — Єднання.