



Implemented by:
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

KSE | Kyiv
School of
Economics

Policy Paper

Повоєнне відновлення України. Нові ринки та цифрові рішення

Автори: **Наталія Шаповал**, керівниця KSE Institute, віцепрезидентка з політичних досліджень, **Максим Федосєєнко**, керівник стратегічних проектів KSE Institute, **Олексій Грибановський**, старший дата-аналітик KSE Institute, **Ольга Терещенко**, керівниця Центру вдосконалення закупівель KSE Institute.

Дослідження підготовлене за сприяння проєкту "Ефективне управління державними фінансами в Україні III", що реалізується Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH за фінансування Уряду Німеччини

ЗМІСТ

1. Резюме.
2. Контекст.
3. Чому Україна є унікальним кейсом в міжнародному досвіді відновлень після воєн і відновлень після катастроф.
4. Повоєнне відновлення України та цифрові рішення.

1. РЕЗЮМЕ

Не спровокована військова агресія росії проти України зруйнувала та продовжує руйнувати українську економіку, соціальну, транспортну та енергетичну інфраструктуру та життя людей, руйнує цілі міста, села, знищуючи український народ та цілі екосистеми України.

Масштаб руйнування активів вже оцінюється у \$108.3 млрд (за оцінками проекту damaged.in.ua), а обсяг непрямих втрат економіки за різними оцінками складає \$750 млрд, що є безпрецедентною сумою руйнувань та втрат за часів Другої світової війни.

З метою повоєнного відновлення країни, інтеграції економіки у європейський простір та глобальні ланцюги створення вартості, Україні необхідно реалізувати масштабну програму відновлення.

За сучасним розвитком інформаційних технологій (великі дані, хмарні технології, велике покриття швидкісного інтернету, сучасні супутникові системи тощо) світ не бачив проєктів відновлення, схожих за масштабом із майбутнім відновлення України. Тому Україна має створити власну модель відновлення з використання кращих принципів відновлення країн після стихійних лих та військових конфліктів та з використанням сучасних цифрових інструментів.

Головні питання дослідження це:

- 1) Визначення ключових ризиків, які можуть виникнути на етапі відновлення України;
- 2) Виділення сфер економіки відновлення, які можуть здобути зиск від ринкових механізмів та цифрової інфраструктури;
- 3) Пропонування набору стратегічних напрямків для розширення використання цифрових рішень.

Для відповіді на зазначені вище питання в рамках цього дослідження наша команда:

- 1) Вивчила міжнародний досвід відновлення після катастроф та військових конфліктів. Основний фокус аналізу концентрується на підходах та інструментах, що дали максимальний результат. Також важливою частиною дослідження міжнародного досвіду є невдачі при відновленні країн, що дає розуміння потенційних ризиків та викликів для України.
- 2) Дослідила поточний економічний стан України. У цій частині дослідження основний фокус був на аналізі наявних втрат, ресурсів та обмежень.
- 3) Надає пропозиції стратегічних напрямів процесу післявоєнного відновлення України, які можуть підвищити ефективність через використання цифрової інфраструктури.

Основні виклики відновлення України – це масштабність обсягів відновлення, наявність достатніх фінансових ресурсів (поза фокусом цього дослідження), цільове фінансування кращих та найбільш необхідних ініціатив (пріоритезація), ефективність використання коштів та корупція.

Для успішного відновлення мають бути використані наступні принципи:

1. Відновленням повинні керувати органи країни, яка потребує відновлення. Ні міжнародні організації, ні громадські не повинні замінювати функції державних інституцій;
2. Відновлення країни повинно базуватися на економічному відновленні країни. Фінансова допомога має сприяти економічному зростанню, а не замінювати його;
3. Відновлення повинно відбуватися швидко та починатися якомога швидше;
4. Використання цифрових інструментів та відповідної інфраструктури дозволяє боротися з корупцією та підвищувати ефективність використання ресурсів;
5. Залучення місцевої влади та громадянського суспільства мають велике значення задля успішного відновлення.

Для боротьби з основними викликами відновлення, цифрові рішення мають бути спрямовані на:

1. Побудову інтегрованої цифрової платформи державного масштабу, яка дозволить відслідковувати грошові потоки «від донору до будівництва», від державного до місцевого бюджету, у будь-якому розрізі та за будь-якими проектами. За принципом «всі бачать все»;
2. Поєднання на платформі інформації з різних цифрових реєстрів та платформ – наявних (наприклад, РПЗМ, Prozorro, Prozorro.Sale, ЄДЕССМ, ДІЯ, spending.gov.ua тощо) та новостворених. Має бути взаємозв'язок цільових програм відновлення та коштів за ними між бюджетами усіх рівнів – від державного до місцевих (наприклад, маркування унікальним ідентифікаційним кодом проектів);
3. Впровадження модульного принципу розгортання цифрових систем, який дозволить інтегрувати різні ініціативи з відновлення та прозорого державного управління на єдиній цифровій платформі. Наприклад, модулі пріоритезації заявок на відновлення бізнесу або об'єктів соціальної інфраструктури громад, нефінансової допомоги, гуманітарної допомоги тощо.

Більш детальна інформація – сторінки 24-28 дослідження.

Побудова відкритої та прозорої цифрової платформи відображення потоків та процесів відновлення дозволить:

1. Збільшити ефективність використання коштів за рахунок покращення відкритого процесу розподілу наявних ресурсів та забезпечення цільового фінансування проектів відновлення;
2. Збільшити довіру світової спільноти до внутрішніх українських процесів з відновлення та забезпечити передумови для надходження достатнього рівня фінансування програми відновлення від Західних партнерів України;
3. Якісно поліпшити відновлення за рахунок збільшення довіри всіх рівнів суспільства України та зокрема територіальних громад, та їх залучення у процес відновлення країни. Кожен бажаючий буде мати можливість покращити відбудову країни та зможе відчутти позитивний вплив від своєї участі.

Тільки разом ми можемо створити кращу країну та кращого спільного майбутнього!

2. КОНТЕКСТ

Вже як півроку з повістки дня України зникли питання сталого розвитку. Країна живе у стані війни і думає про відновлення частково зруйнованої війною економіки. В цьому докладі ми аналізуємо кращі практики і різні підходи відновлень після воєн і катастроф.

24 лютого 2022 року почалася не спровокована військова агресія Росії проти України. В бойових діях Росія застосовує весь спектр наявного у сторін конвенційного озброєння, що призводить до значних руйнувань цивільної інфраструктури, включаючи житло, адміністративні будівлі, медичну, транспортну, енергетичну інфраструктуру, державні підприємства, приватний бізнес тощо.

Бюджет відновлення посилається на результати оцінки потреб після катастрофи (надає початкову оцінку необхідних втручань) чи швидку оцінку збитків внаслідок катастрофи. По це йдеться в Посібнику з відновлення після катастроф Національного управління економіки та розвитку Філіппін (2020)¹, який Світовий банк наводить в переліку кращих практик відновлень після катастроф. Він також наголошує на важливості базування оцінки збитків на міжнародно визнаний методології оцінки після катастрофи.

Уникнення помилок і корупційних ризиків на цьому етапі важливе, оскільки він є початковою основою для визначення потреб та відповідних бюджетних та інших ресурсів, які необхідно мобілізувати для відновлення, а також для координації місцевої та міжнародної допомоги. Саме тому важливо, щоб оцінка відбувалася за методологією Світового банку і не викликала підозр у донорів/партнерів.

Наразі в Україні є принаймні три онлайн-ресурси, що збирають інформацію про пошкоджене майно²:

Єдиний портал державних послуг Дія

Створений державою застосунок, серед іншого, надає можливість для подання інформації про пошкодження або знищення житлової забудови внаслідок військової агресії Російської Федерації.

WarCrimes.gov.ua

Створений Офісом Генерального прокурора разом з українськими та міжнародними партнерами. Метою ресурсу є збирання належних доказів щодо усіх воєнних злочинів та злочинів проти людяності, скоєних російською армією в Україні. Україна планує їх використовувати для українських та міжнародних судів і трибуналів.

1

https://ndrrmc.gov.ph/attachments/category/12/Disaster_Rehabilitation_and_Recovery_Planning_Guide_NEDA.pdf?deliveryName=FCP_4_DM130266

² АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ «ПІДХОДИ ДО ПРОЗОРОГО І ПІДЗВІТНОГО ВІДНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ» ТРАВЕНЬ 2022

“Росія заплатить” (damaged.in.ua)

Проект KSE Institute за підтримки Офісу Президента України, Міністерства економіки, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Міністерства інфраструктури та Міністерства розвитку громад та територій. Станом на 1 серпня 2022 року³ обсяг прямих збитків економіки України від пошкодження та руйнування житлових і нежитлових будівель та інфраструктури (у грошовому еквіваленті) збільшився до \$108.3 млрд або 2.9 трлн гривен. Дана оцінка є результатом спільної роботи KSE Institute, урядових органів за лідерства Мінреінтеграції та Мінрегіонрозвитку у співпраці з іншими міністерствами та партнерськими організаціями в рамках діяльності Національної ради з відновлення України від наслідків війни. За останніми даними зруйновано та пошкоджено щонайменше 129.9 тис житлових будівель, з яких 114.7 тис — приватних будинків та 15.1 тис — багатоквартирних. Прямі збитки через руйнування багатопверхівок складають \$42.3 млрд, та ще \$5.4 млрд збитків завдані власникам приватних будинків.

На цьому етапі ризики можуть бути пов'язані з достовірністю документування факту і обсягу руйнувань, правильністю визначення розміру збитків за кожним фактом.

Також держава працює над нормативним забезпеченням оцінки збитків. 20 березня 2022 р. постановою №326 Уряд затвердив Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії РФ. 26 березня 2022 р. Уряд затвердив постанову №380 про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно. 1 квітня 2022 р. ВРУ прийняла за основу законопроект №719821 про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів.

Для відновлення зруйнованих об'єктів і виплати компенсацій Українська держава розраховує на різні джерела, у тому числі стягнення грошей із РФ і допомога донорів (США, ЄС, Світового Банку, приватні пожертви тощо).

В той же час досі не вирішена модель, за якою буде проходити відновлення, хто їм буде керувати, якими принципами воно буде керуватися, наскільки буде централізоване управління, як буде розподілена пропорція в прийнятті рішень між місцевою та центральною владою і донорами, яка буде залученість громадянського суспільства, які будуть зроблені нові запобіжники від корупції і неефективних витрат грошей та чи не будуть піддані сумніву діючі антикорупційні механізми тощо, чи треба давати гроші відразу чи пізніше, багато давати чи невеликими частинами, під конкретні проекти/зобов'язання чи без них тощо.

Багато хто шукає відповіді принаймні на частину цих питань в міжнародному досвіді.

³ <https://kse.ua/russia-will-pay/>

3. ЧОМУ УКРАЇНА Є УНІКАЛЬНИМ КЕЙСОМ В МІЖНАРОДНОМУ ДОСВІДІ ВІДНОВЛЕНЬ ПІСЛЯ ВОЄН І ВІДНОВЛЕНЬ ПІСЛЯ КАТАСТРОФ

Відновлення після воєн

Війни, зазвичай, тривалі, жорстокі й продовжують завдавати шкоди суспільству ще довго після того, як стрілянина припиниться. Постконфліктні країни стикаються з надзвичайними проблемами щодо розвитку та безпеки.

Перша в історії міжнародна післявоєнна відбудова була здійснена в Австрії після закінчення Першої світової війни. Вона була здійснена Лігою Націй і ґрунтувалася на роботі та пропозиціях економічної комісії для встановлення фактів. Реконструкція Австрії передбачала призупинення виплати репарацій, початок економічних реформ і призначення верховного комісара з економіки країни. Подібна, але менш масштабна робота, була згодом проведена в Угорщині, тоді як третя міжнародна програма реконструкції міжвоєнного періоду була зосереджена на репатріації вигнаних етнічних греків з Туреччини після війни 1922 року. Найбільш вражаюча післявоєнна реконструкція була здійснена після закінчення Другої світової війни. Йдеться про роботу Адміністрації ООН з питань допомоги та реабілітації в Європі та Китаї (1943-1946), позики Міжнародного банку реконструкції та розвитку Європі, План Маршалла для Західної Європи (1948-1951) та економічну допомогу для Японії. З усіх цих програм план Маршалла виділяється як найуспішніша ініціатива.

У літературі, присвяченій постконфліктному економічному відновленню, в якості загального припущення зазначається про те, що кожна спроба реконструкції є унікальною. Кожна післявоєнна ситуація відрізняється такими факторами, як: причини спалаху конфлікту та спосіб його вирішення; повне (чи ні) припинення бойових дій на всій території країни; вихідні економічні умови та рівень розвитку країни; ступінь міжнародної політичної підтримки врегулювання; та інтерес донорів до країни. Як наслідок, робота з реконструкції повинна бути адаптована до конкретних потреб кожної країни-одержувача.

Проте фактично всі академічні напрацювання із повоєнного економічного відновлення (основна увага все одно на соціальній складовій) стосуються країн із громадянським конфліктом.

Таблиця 1. Успішні кейси відновлення після громадянських воєн

Країна	Напрямок	Опис
Ірак	Фермери Язіді рекультивують колишню	Коли Ісламська держава в Сирії та Леванті (ІДІЛ) прокотилася через регіон Синджар на півночі Іраку в 2014 році, вони витіснили мільйони фермерів, які поклалися на цю землю, щоб заробляти на життя. ІДІЛ переслідувала місцевих язидів за їхні релігійні переконання та намагалася знищити їхні ферми, щоб

	територію ІДІЛ	запобігти тому, щоб вони коли-небудь знову могли жити в Сінджарі. У 2015 році об'єднані курдські війська повернули Сінджар, але спустошення землі та постійна загроза мінування викликали у багатьох фермерів Язіді страх повернутися на батьківщину. Проте уряд Іраку почав фінансувати зусилля з післявоєнного відновлення та дозволити язидцям повернути свою землю. Жінка-язіді на ім'я Надя Мурад, лауреат Нобелівської премії миру 2016 року, розпочала проект під назвою «Ініціатива Наді». Група під назвою Mines Advisory Group (MAG) також почала розмінувати землі переміщених фермерів. Хоча прогрес був повільним, частково через обмежену державну підтримку в останні роки та жорсткі правила транспортування добрив, регіон повільно, але впевнено відновлюється.
Центрально-африканська Республіка	Захист лісів ЦАР	Після років політичної нестабільності та серії державних переворотів станом на 2016 рік Центральноафриканська Республіка вперше в історії має демократично обраного президента. Незважаючи на те, що обрання президента Туадери стало правильним напрямку до розбудови миру, є багато сфер, які все ще потребують вирішення. Однією з проблем Центральноафриканської Республіки є широко поширена практика незаконної вирубки лісу. Ліси є одним із найбільших ресурсів країни, а деревина є основним експортом, але корумповані державні чиновники дозволили виникнути масовій торгівлі нелегальною деревиною, що загрожує стійкості лісів і підриває зусилля з відновлення. Менеджери лісів намагаються зупинити цю проблему, але їм часто погрожують державні службовці, які наживаються на нелегальній торгівлі деревиною. Однак, багато хто в Центральноафриканській Республіці працює над зміною статус-кво. У 2016 році країна оновила угоду з Європейським Союзом, яка спонукає країну реформувати лісове законодавство та боротися з незаконними рубками в обмін на сприятливі торгові угоди. Це відновлення найбільшого природного ресурсу країни допоможе післявоєнному відновленню шляхом зміцнення доходів від торгівлі, налагодження відносин за кордоном і надання ресурсів на реконструкцію пошкоджених будівель.
Південний Судан	Південний Судан використовує мобільні гроші для відновлення економіки	Країна Південний Судан перебуває всередині оговтання після громадянської війни, яка тривала п'ять років і забрала життя близько 400 000 людей. Частиною спустошення, спричиненого цією війною, був крах економіки Південного Судану, оскільки вежі стільникового зв'язку були зруйновані, довіра до фінансових установ була підірвана, а корупція почала охоплювати банки країни. За даними AP News, «близько 80 відсотків грошей у Південному Судані не зберігаються в банках», головним чином через те, що більшість жителів сільської місцевості та живуть надто далеко від великих міст, де розташовані банки. Звичайно, є й інші перешкоди, включаючи той факт, що лише 16 відсотків населення мають державний ідентифікатор (що означає дорожче зняття коштів і відсутність грошових переказів), а також занепокоєння щодо стабільності банківської системи країни. У період післявоєнного відновлення країни уряд Південного Судану співпрацює з операторами мобільного зв'язку, щоб створити систему під назвою «мобільні гроші», за якою люди можуть здійснювати банківські операції зі своїх телефонів, а не покладатися на фізичні банки та банкомати країни. Ця система дозволяє людям легко брати участь в економіці Судану, а оскільки дослідження показали, що доступ до таких послуг, як банки, сприяє економічному зростанню, бум мобільних грошей матиме неочіненне значення для післявоєнного відновлення Південного Судану. Уряд також працює над створенням біометричної ідентифікації для всіх громадян для використання в банківській справі.

Під час громадянської війни економіка зазнає втрати зростання приблизно на 1,6 відсоткових пунктів на рік. У постконфліктне десятиліття країни відчувають дивіденди миру: їхні економіки зростають приблизно на три відсотки на рік, приблизно на один відсотковий пункт більше, ніж у середньому по інших країнах. Вони також отримують більше допомоги, вони більш демократичні, ніж до війни, і їхній рейтинг ризику покращується. Враховуючи, що середня громадянська війна триває вісім років, економіка зможе досягти довоєнного рівня доходів лише через 14 років після закінчення конфлікту.

В такому разі основний удар на себе приймає не тільки економіка, але й присутня проблема примирення ворогуючих сторін і - головне - повністю підважені інститути влади. Останнє є ключовим.

В Україні відсутній громадянський конфлікт, мова йде про неспровоковану військову агресію іншої держави, тому спроможність і легітимність влади ніхто не ставить під сумнів, а зусилля міжнародних партнерів, мають вочевидь сприяти щоб цього не трапилося і в майбутньому. Післявоєнні країни мають значні виклики, пов'язані з легітимністю, авторитетом і

ефективністю держави. Зважаючи на вищесказане, є підстави вважати, що післявоєнна Україна не матиме цих викликів, або матиме їх в меншій мірі, ніж інші післявоєнні країни. Це також дає підстави надіятися, що відновлення після війни в Україні буде набагато швидше відбуватися, ніж в інших прикладах, які досліджувалися, особливо, якщо під сумнів не будуть поставлені стабільність роботи інститутів влади.

Такий акцент на інститутах влади ми робимо тому, що, як свідчить дослідження Світового банку⁴ (дослідження на прикладі 36 країн - в більшості це громадянські війни), останні займають ключову роль в успішності повоєнного відновлення країн. Міжнародна допомога сама по собі (8-12% ВВП) майже не сприяє зростанню в цілому. Аналіз підтверджує загальноприйнятий результат про те, що одночасна допомога не сприяє збільшенню зростання миттєво і має вкрай обмежений ефект протягом післявоєнного десятиліття: додатковий один відсоток допомоги (вимірюється як відсоток ВВП) забезпечує додаткові всього на всього 0,05 відсотка зростання на рік протягом усього післявоєнного десятиліття.

Більш суттєвий вплив на зростання ВВП виявлено від ефективного управління: мова про оцінку інститутів за Індексом СРІ (управління економікою, структурна політика, політика соціальної інтеграції/справедливості та управління державним сектором та установами), ICRG (у тому числі компонент корупції) і інші. Тобто більший ефект має допомога в країнах, які мають кращі індекси в рейтингах. Схожих результатів доходили і попередні дослідження (Бернсайд і Долар, 2000), які виявили, що хоча допомога загалом не впливає на зростання, допомога прискорює зростання за сприятливих політичних умов. У їхніх регресіях допомога, що взаємодіє з гарною політикою, має значний позитивний коефіцієнт.

В той же час розмір міжнародної допомоги практично не впливає на показники самих індексів (зокрема СРІА). Тобто допомога “ззовні” напряму не створює міцні інститути влади (хоча теоретично могло би їх підтримати). В будь-якому разі, для України це менш релевантне питання, враховуючи, що інститути влади і їх спроможність в принципі не є під ударом чи дискредитацією в результаті поточної війни.

Висновок такий, що кейси повоєнних відновлень, не дуже релевантні для України. Вони або є не успішними (Ірак, Афганістан - детальніше у Вставка/Додаток 3. Чому США не вдалося в Афганістані) або є локальними громадянськими конфліктами (Південний Судан - використовує мобільні гроші для відновлення економіки і лише 16% населення мають паспорти, банки не працюють; Фермери Язіді - рекультивація колишньої території ІДІЛ, тощо).

Основні тези/висновки:

⁴ https://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr%20background%20paper_hoeffler%20et%20al_0.pdf

- Існує два види міжнародних інтервенцій (international aid and UN peacekeeping missions), всі вони або невдалі або малопродуктивні – свідчать дослідження World Bank (країни з кращою політикою (вищий CPIA) мають вищі темпи зростання)⁵;
- Органи влади країни-реципієнта повинні самостійно керувати процесом реконструкції, встановлюючи найбільш нагальні пріоритети та координуючи відповідну політику⁶;
- Грошова допомога сприяє, а не замінює економічне відновлення⁷;
- Належне врядування та безпекові питання здійснюють найбільший вплив на економічне відновлення після військових конфліктів;
- Уряд має концентрувати зусилля на відновленні підприємств і економічних зв'язків, а не на відновленні зруйнованого житла⁸;
- Громадянське суспільство і місцева влада⁹, їх залученість (через дорадчі органи) до процесів відбудови відіграють велику роль у успішному відновленні після війни. Важливо, щоб місцева влада відігравала провідну роль в реконструкції (досвід Боснії), не можна її підмінити (досвід Афганістан, Боснія, Камбоджа, Східний Тимор та Ірак);
- Необхідно впроваджувати системи “Моніторингу і оцінки”¹⁰;
- Важлива ефективна боротьба із корупцією – за рахунок створення відповідної інфраструктури і електронних сервісів¹¹;
- Важлива сталість, відсутність короткого планування і створення місцевої експертизи¹²;
- Треба залучати місцевий персонал та експертизу. НГО та донори не мають конкурувати за таланти і кадри із місцевою владою¹³;
- Гроші і контракти мають йти через державні канали (тому, що часто вони навіть не витрачаються всередині відповідних країн, кому призначена допомога, натомість велика частка витрачається в країні-донорі)¹⁴.

Ми переконані, що для України варто не тільки шукати рецепти вдалих відновлень після воєн і кращих практик, але й уникнути помилок, які були в інших країнах, які проходили схожий чи подібний шлях. Це дасть можливість навчитись, щоб Україна змогла зробити інакше, щоб відновлення було успішним та бути готовими відповісти на питання донорів/партнерів, які будуть звертатись до неуспішних кейсів, щоб попередити подібні помилки в Україні в майбутньому. Тому в таблиці нижче наводимо основні невдачі, з якими

⁵ https://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr%20background%20paper_hoeffler%20et%20al_0.pdf

⁶ <https://pesd.princeton.edu/node/586>

⁷ https://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr%20background%20paper_hoeffler%20et%20al_0.pdf

⁸ <https://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/uu211e/uu211e0f.htm>

⁹ <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-06-28/source-ukraines-resilience>

¹⁰ <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf>

¹¹ <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf>

¹² <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf>

¹³ <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf>

¹⁴ <https://pesd.princeton.edu/node/586>

стикнулися США в результаті майже двох десятилітньої компанії по перебудові Афганістану.

Таблиця 2. Чому США не вдалося в Афганістані¹⁵

Причина	Контекст	Український вимір
"Провал у експорті експертизи"	Локальними стратегіями розвитку займалися різні установи в США, які не розуміли місцеву специфіку і були не придатними для цього (будівництвом займалася армія США і т. п.). "Уряд США не розумів афганського контексту і тому не зміг адаптувати свої зусилля відповідно до цього" Більшість бюджету отримували НГО і запрошені експерти https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-06-28/source-ukraines-resilience	<ul style="list-style-type: none"> • Вирішувати правила і цілі відбудови має українська сторона • Серед населення найбільша довіра до інститутів влади, це до армії і Об'єднаних територіальних громад, останні здатні брати активну і ефективну участь у прийнятті рішень щодо відбудови • Залучені НГО і експерти не мають перебирати на себе роботу місцевих організацій та спеціалістів і не мають дублювати функції місцевої чи центральної влади
"Коротке планування"	Бажання швидких змін, які, втім, призводили до постійного перегляду програм і більш довгого терміну реалізації: "Уряд США постійно недооцінював кількість часу, необхідного для відновлення Афганістану, і створював нереалістичні терміни та очікування, які визначали пріоритети витрат швидко. Цей вибір посилив корупцію та знизив ефективність програм". За задумом ці графіки часто ігнорували умови на місцях і змушували йти на безрозсудні компроміси в програмах США, створюючи спотворені стимули швидко витратити гроші та зосереджуватися на короткострокових, нестабільних цілях, які не могли створити умови для переможного виходу США	<ul style="list-style-type: none"> • Будь-яка реформа інституцій, підтримувана донорами, повинна мати довгострокове планування, яке призведе до сталості
Корупція низова і ТОП-рівня	«Останньою точкою провалу наших зусиль було не повстання. Це був тягар ендемічної корупції», – за словами посла Райана Крокера	<ul style="list-style-type: none"> • Подальший розвиток антикорупційної інфраструктури (НАБУ, САП, ВАСУ) • Цифровізація сервісів і послуг держави, взаємин із бізнесом і громадянами (ДІЯ, система Prozorro, Prozorro.Sale і т. д.). • Акцент на розвитку громад (там менше ТОП корупції – олігархічної та політичної), більша довіра і контроль з боку громадян • Наратив, що Україна найкорумпованіша країна світу – невинуватий і просувається РФ (https://voxukraine.org/en/corruption-in-ukraine-how-important-is-the-problem/)
Незахищеність від військових та кримінальних ризиків	Постійна незахищеність серйозно підірвала зусилля з реконструкції. Мова йде як про воєнну, так і кримінальну безпеку. "Небезпека та невизначеність, яку вона породжує, також зробили Афганістан одним із найгірших середовищ у світі для ведення бізнесу", – говорить в звіті SIGAR	<ul style="list-style-type: none"> • США, ЄС і інші мають допомогти Україні створити певний рівень безпеки і гарантій, як під час, так і після війни • Україна повинна забезпечити гарантії захисту бізнесу та приватної власності (антикорупційна стратегія, антирейдерська та судова реформи тощо) • Україна спільно з західними партнерами має

¹⁵ <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf>

		розробити та впровадити систему страхування ризиків ведення бізнесу в Україні
Відсутні моніторинг та оцінка	Урядові установи США рідко проводили достатній моніторинг та оцінку, щоб зрозуміти вплив своїх зусиль. Один із головних провалів США в Афганістані - відсутність якісного і адекватного контролю і моніторингу	<ul style="list-style-type: none"> • Впровадження єдиної прозорої системи обліку програми Відновлення на базі Агенції відновлення України – “від донора до виконавця та постачальника” • Цифровізація послуг, сервісів і проектів • Розробка чітких електронних онлайн метрик для моніторингу оцінки і коригування (за необхідності) стратегій • Збереження при закупівлях і продажах принципу “всі бачать все”
Відсутність сталості	<p>Програми реконструкції не схожі на гуманітарну допомогу; вони не призначені для надання тимчасової допомоги. Натомість вони служать основою для побудови необхідних інститутів влади, громадянського суспільства та комерції для підтримки країни на невизначений термін. Вважалося, що кожна миля дороги, яку побудували Сполучені Штати, і кожен державний службовець, якого вони навчили, слугуватиме трампліном для ще більших удосконалень і дозволить зрештою завершити зусилля з реконструкції. Однак уряду США часто не вдавалося забезпечити довгостроковість своїх проектів. Мільярди доларів на реконструкцію були витрачені даремно, оскільки проекти залишилися невикористаними або занепадали.</p> <p>Відбуваються постійні зміни в персоналі і керівниках, плинність кадрів, неодноразовий перезапуск роботи з нуля новим керівництвом.</p> <p>Навіть якщо програми досягали короткострокового успіху, вони часто не могли тривати, оскільки афганці, які врешті взяли на себе відповідальність за них, були погано оснащені, навчені або мотивовані це робити.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Зміни не можуть бути швидкими, а будь-які програми - короткостроковими. Треба час на те, щоб реформа інституціоналізувалася. • Сталість, інституціоналізація реформ – НАБУ, Антикорсуд Prozorro, Prozorro.Sale вже довели, що в Україні є політична воля та запит суспільства для впровадження змін. Вторгнення Росії в Україну призвело до рекордної консолідації суспільства та підтримки євроатлантичного шляху України • Необхідно відразу визначати “бенефіціарів” реформ, щоб потреба виходила від них • Програма відновлення має бути зосереджена в першу чергу на підтримці інституцій. Як свідчать дослідження, більший ефект зростання мають після війн країни із сильними інституціями, а не розміром допомоги

Відновлення після катастроф.

Окрім відновлення після воєн, варто подивитись на приклади відновлення після стихійних лих.

Глобальний фонд Світового банку зі зменшення наслідків стихійних лих і відновлення (GFDRR¹⁶) у партнерстві з Європейським Союзом і Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй розробив набір продуктів знань у відповідь на зростаючий попит з боку країн на консультації щодо стійкого аварійного відновлення.

Основний посібник¹⁷ із відновлення після стихійних лих спирається на тематичні дослідження зусиль з відновлення після стихійних лих на Філіппінах, Мозамбіку, Гаїті, Пакистані та інших країнах, щоб створити дорожню карту для урядів та їхніх партнерів щодо

¹⁶ <https://www.gfdrr.org/>

¹⁷ https://www.gfdrr.org/sites/gfdrr/files/publication/DRF-Guide_FINAL_small_REVISED_FULL-disclaimer.pdf

досягнення ефективного та дієвого відновлення після стихійних лих за допомогою покращених установ, політики, фінансування та законодавства. Він служить доповненням до оновленого Посібника з оцінки потреб після стихійних лих¹⁸, який узагальнює більш ніж 30-річний аналіз економічних і соціальних наслідків стихійних лих. Ці посібники зроблені у вигляді фреймворків (загальних зведених напрямків, прикладів, опитників і т. п.), що допомагають урядам перейти від визначення потреб у надзвичайних ситуаціях до розуміння широкого уявлення про наслідки великої події.

Загалом у бібліотеці знань GFDRR є більше 144 приклади в основному успішних відновлень після різних катастроф. Якщо їх систематизувати, то відновлення від катастроф концентрується на превентивних заходах і повторюваності майбутніх процесів, оскільки ті мають природній повторюваний характер. Через це такі фреймворки і досвіди не завжди підходять для України, навіть якщо тип і ступінь руйнувань (наприклад, цивільної і публічної інфраструктури) - однаковий. Наприклад, популярний термін, який взято із відновлень після катастроф - Building Back Better. Відновлення пошкоджених будинків, лікарень, шкіл та іншої громадської інфраструктури відповідно до більш стійких до стихійних лих стандартів є одним з аспектів стратегії «відновлення кращого будівництва», термін, який був введений під час заходів з відновлення після цунамі в Індійському океані в Ачеху, Індонезія. Заснований не стільки на тезі кращого відновлення як речі в собі, скільки на останні дослідження Світового банку, що показують, що за умови підвищення вартості приблизно на 10-20 відсотків (ніж проста заміна оригінальних структур) в довгостроковій перспективі переваги значно перевищують витрати, як з точки зору економічних втрат, так і врятованих життів.

Тобто в основі Building Back Better лежить принцип превентивності циклічності катастроф. На прикладі України мова йшла б про будівництво будівель, які були б більш стійкі до руйнувань (монолітно каркасні замість панельних, будівництво будівель, які б мали більш захищені приміщення для укриття, бомбосховища, тощо).

Зокрема, тепер забудовники будуть зобов'язані проєктувати і споруджувати бомбосховища в кожній новій будівлі. Прийнятий і підписаний цього літа законопроект №7398 передбачає термінове розгортання в Україні мережі бомбосховищ, зокрема й у новобудовах. Так, містобудівна документація повинна включати інформацію про плановані інженерно-технічні заходи цивільного захисту, бо інакше її не затвердять.

В той же час, коли ми кажемо про відновлення в контексті після війни із Росією ми приймаємо за основу, що вона не буде повторюваною подією із певною циклічністю (наприклад, 10-15 років).

Таблиця 3. Успішні кейси відновлень після катастроф

¹⁸ <http://gfdr.org/sites/gfdr/files/documents/docs/PDNA%20Volume%20A%20FINAL%20for%20Web.pdf>

Країна	Напрямок	Опис
Афганістан	Супутники та соцмережі	Оцінку шкоди проводили через супутник і соцмережі для швидкої реакції
Туреччина	Building Back Better	Успішні кейси про створення безпечних шкіл у Туреччині та успіхи Агентства по сейсмостійкості
Пакистан +	Building Back Better	Дослідження. Збільшення витрат на 10-20% на будівлі знижує їх руйнування на 50% і т. д.
Бутан	Управління ризиками	Повені, 2021 рік. Середній час підготовки щоденних прогнозів погоди скорочено вдвічі — з чотирьох годин до двох. GFDRR відіграє ключову роль у забезпеченні цього прогресу за підтримки ЄС та Програми Японії й Світового банку щодо інтеграції управління ризиками катастроф у країнах, що розвиваються
Мозамбик	Швидкі закупівлі	Під час надзвичайних ситуацій Національний інститут боротьби зі стихійними лихами (INGC) у Мозамбіку може призупинити мита та податки, що стягуються на закупівлю аварійних матеріалів. Після надзвичайної ситуації INGC зобов'язана узгодити ці винятки з фіскальними органами
Гаїті	Швидкі рішення/Тимчасова комісія	Після землетрусу в січні 2010 року в уряді не було жодного органу, наділеного мандатом керувати аварійним відновленням та реконструкцією. Так створили Тимчасову комісію з відновлення Гаїті (IHRC). Маючи мандат на 18 місяців, комісія не мала на меті бути органом фінансування чи оперативною агенцією, а радше форумом високого рівня для координації донорів, планування відновлення, мобілізації ресурсів, моніторингу та оцінки.
Лаос	Швидкі закупівлі	Лаоська Народно-Демократична Республіка розробила механізм швидкого фінансування невідкладного ремонту доріг, щоб забезпечити своєчасне сприяння невідкладному ремонту дорожньої інфраструктури. Міністр фінансів і 17 губернаторів провінцій створили цей механізм через угоду, яка дозволяє губернаторам приймати рішення залучати підрядників доріг для відновлювальних робіт після катастрофи без попереднього схвалення центрального уряду. Губернатори провінцій, постраждалих від Кетсана і Хайма/Нок-Тен, використовували ці повноваження, щоб забезпечити своєчасне сприяння відновленню доріг. Однак під час впровадження цієї політики не було вказівок і нагляду. Основні проблеми, які виникли, включають використання фінансування для «несуттєвого» ремонту доріг на основі неадекватної оцінки збитків після катастрофи та нездатність мобілізувати достатні фінанси для завершених робіт (що призведе до значного провінційного боргу). Це свідчить про важливість систематичного забезпечення механізмів нагляду при впровадженні швидких систем закупівель, щоб уникнути ризиків нецільового використання коштів та неефективності.
Японія	Інвестиції в інфраструктуру	Розумні інвестиції в стійкість інфраструктури можуть допомогти мінімізувати як прямі, так і непрямі наслідки, зменшивши збої в життєво важливих лініях. У звіті Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity за 2019 рік було встановлено глобальне дослідження, що кожен долар, інвестований у стійкість рятувальних ліній, у довгостроковій перспективі приносить користь у 4 долари. Подібним чином було оновлено будівельні норми, стандарти та модулі професійної підготовки з використанням уроків, отриманих від GEJE. Перетворення досвіду стихійних лих у безпечніше забудоване середовище: приклад Японії
Японія	Волонтери і культура	Культурна спадщина також відіграє важливу роль у створенні здорових спільнот, і втрата або пошкодження цих предметів може завдати шкоди згуртованості та ідентичності спільноти. Звіт Resilient Cultural Heritage: Learning from the Japanese Experience показує, як GEJE підкреслив важливість інвестування в стійкість культурних цінностей, наприклад, через бюджети реставрації та групи реагування, що дозволило перемістити предмети ризику та відновити власність під час і після GEJE. Після мегакатастрофи була створена волонтерська організація Shiryō-Net, щоб допомагати рятувати та зберігати пам'ятки спадщини, і зараз ця мережа поширилася по всій Японії. Залучення як волонтерів, так і державних організацій до збереження спадщини може сприяти більш широкому реагуванню.

Японія	Система інформування	Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) можуть відігравати важливу роль у покращенні ідентифікації ризиків і прийнятті рішень на основі фактичних даних щодо зменшення ризику катастроф і готовності до них. Повідомлення про ці ризики громадам, щоб люди могли вжити відповідних заходів щодо пом'якшення, є ключовим.
Японія	ДПП	Попередньо узгоджені угоди з приватними будівельними компаніями для проведення аварійно-відновлювальних робіт. Після катастрофи також було укладено державно-приватне партнерство (ДПП) для використання насипів швидкісних доріг як місць евакуації в разі цунамі. У Японії уроки GEJE та інших землетрусів призвели до уточнення визначень стихійних лих, таких як числові стандарти для ініціювання форс-мажорних обставин положення інфраструктурних контрактів ДПП. У місті Сендай роз'яснення обов'язків державних і приватних суб'єктів у різних секторах після катастрофи прискорило процес реагування. Цей досвід було використано після катастрофи, коли префектура Міягі передала управління міжнародним аеропортом Сендай приватному консорціуму через схему концесії, яка включала уточнені визначення форс-мажорних обставин. У контексті регіону, схильного до небезпеки, угода чітко визначає ролі та обов'язки, пов'язані зі стихійними лихами, а також відповідні події, що призводять до них.
Японія	Тренування населення	Регулярне проведення симуляційних тренувань є ще одним способом залучення зацікавлених сторін до готовності. Як описано в Learning from Disaster Simulation Drills in Japan , після GHAE 1995 року була розроблена перша Комплексна структура тренувань із ліквідації наслідків стихійних лих як керівництво для виконання всебічної системи тренувань з реагування на стихійні лиха та встановлення зв'язків між різними агентствами з управління стихійними лихами.
Японія	Політики адаптації бізнесу	Планування безперервності бізнесу (BCP) є ще однією ключовою стратегією, яка показує, наскільки постійна увага до стійкості також є важливою для організацій державного та приватного секторів. Як демонструє Resilient Industries в Японії , після GEJE BCP допомогли компаніям зменшити втрати від стихійного лиха та швидко відновитися, приносячи користь працівникам, ланцюжкам постачання та економіці в цілому.
Японія	Фінансування та страхування ризиків стихійних лих	У звіті Resilient Industries in Japan підкреслюється, наскільки різноманітні та комплексні методи фінансування ризиків стихійних лих також важливі для сприяння розвитку стійкого промислового сектору. Після GEJE 90% банкрутств, пов'язаних із катастрофою, були спричинені непрямыми наслідками, такими як збої в ланцюзі поставок. Крім того, компанії, які не мали фінансування ризиків стихійних лих, мали набагато більший приріст рівня боргу, ніж фірми з уже існуючими механізмами фінансування ризиків.

Більше прикладів в бібліотеці знань¹⁹ GFDRR.

Основні тези/висновки:

Хоча досвід відновлення від катастроф акцентує увагу на запобіганні повторення і є не дуже релевантним для кейсу України, все ж має ряд цікавих кращих практик, які розглянемо тут:

- Перетворення негарздів у можливості. В контексті України “запобігання майбутнім ризикам” це розуміння важливості армії для майбутнього країни²⁰;

¹⁹ <https://www.gfdr.org/en/publications>

²⁰ https://www.gfdr.org/sites/gfdr/files/publication/DRF-Guide_FINAL_small_REVISED_FULL-disclaimer.pdf

- ²¹Краще відновлення (Building Back Better). В Україні це можливість замінити старий житловий фонд на сучасний енергоефективний та більш безпечний;
- Надання пріоритету інклюзивному відновленню вразливих груп (в Україні це здатність запобігти міграції);
- Створення головного агентства²²;
- Пришвидшення закупівель (але збереження підзвітності, наприклад, через рамкові угоди);
- Взаємодія з громадами на місцях²³;
- Важливо, щоб уряди підготувалися до “стихійного лиха”, щоб забезпечити належні юридичні інституційні можливості для планування дій. Цей мандат може бути змінений відповідно до потреб після катастрофи;
- Довготривале планування людських ресурсів для зменшення ризиків в майбутньому (мова про зміну профпідготовки і т. п. у нашому випадку підготовка територіальної оборони, навчання з медичної допомоги тощо).

Цифрові інструменти в досвіді інших країн

Досвід, який колекціонує Світовий Банк, має широкий спектр використання нових технологій, доступу до інтернет тощо. Для подолання викликів, які стоять перед суспільствами різних країн, починаючи від боротьби з нерівністю в суспільстві (наприклад, між жінками і чоловіками), подоланням бідності та закінчуючи використанням сучасних технологій для боротьби із наслідками стихій.

Слід зазначити, що досвід України у війні проти росії, свідчить, що наша країна вже використовує передові досвіди електронних інструментів: починаючи від допомоги постраждалим через додаток Дія та закінчуючи цифровими рішеннями для оцінки збитків, завданих війною інфраструктурі та майну населення.

Проект Damaged.in.ua (“[РосіяЗаплатить](#)”) вже півроку як займається оцифровкою зображень з супутників та дронів, аби розпізнавати пошкодження, оцінювати збитки та планувати проекти відбудови. Також з’являються приватні-волонтерські ініціативи для оцінки збитків, які використовують елементи супутникових знімків і технологій машинного навчання.²⁴

²¹ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/407991642694502665/pdf/Ready-to-Rebuild-Disaster-Rehabilitation-and-Recovery-Planning-Guide-Workbook-Philippines.pdf>

²² <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/DRF%20Guide.pdf>

²³ <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-06-28/source-ukraines-resilience>

²⁴ <https://uadamage.info/>

Це досить нова галузь в цифровому світі.²⁵ У 2020 році в змаганні xView2 "Оцінка пошкоджень будівлі"²⁶, яке проводив підрозділ оборонних інновацій Міністерства оборони США, американська аерокосмічна компанія Maxar Technologies надала організаторам заходу якісні супутникові знімки знищених ураганом будинків. Ідея полягає в тому, що технології можуть бути використані в першу чергу на "Першій лінії" оборони - тобто в попередженні та швидкій оцінці збитків (та, відповідно, надання швидкої і ефективної допомоги). Щоб краще прогнозувати, планувати та реагувати на стихійні лиха.

Деякі комунальні підприємства в США використовують інструменти машинного навчання, щоб передбачати відключення електроенергії через урагани та інші суворі погодні явища і яка допомагає їм покращити прийняття рішень.

Супутникові знімки в поєднанні із машинним навчанням використовуються і для прогнозування і оцінки збитків від повеней (цим, до речі, серед іншого займається фінська ICEYE, відома в Україні по проекту "народний супутник"²⁷).

Важливий висновок в тому, що використання цифрових інструментів і алгоритмів (наприклад, те ж моделювання результатів повеней в США) далі служить основою для прийняття цілком конкретних рішень владою. Використовуючи федеральну допомогу, штати та округи США купують будинки, схильні до повеней, у охочих продавців і перетворюють ділянки на відкритий простір. Майно має пройти перевірку ефективності: прогнозовані майбутні збитки повинні перевищувати викупну ціну. Понад 50 000 було куплено за їхню допотопну вартість за останні три десятиліття. Викуп захищає людей від небезпеки та дозволяє прибережним територіям поглинати воду під час затоплення. Будувати так близько від річок і залив завжди було нерозумно: так "вирішується проблема" розвитку в областях, які ніколи не повинні були розвиватися. В контексті України мова, можливо, йшла би, наприклад, про викуп державою прикордонних будинків людей, що дало би їм можливість переселитися далі від небезпечних зон на кордоні з росією.

Ризики для відновлення України з точки зору ЄС

Враховуючи міжнародний досвід відновлення, ми розуміємо, що всі процеси при відбудові повинні бути максимально ефективні та викликати довіру суспільства й міжнародних партнерів. Тим більше, що на нашому шляху до вступу в ЄС ми маємо країни-соратниці, але й країни-опоненти. Наші опоненти бачать ризики в недостатньому темпі реформ та гармонізації законодавства, корупції, безпекових ризиках та інші.

Розуміючи виклики й слабкі сторони попередніх досвідів відновлення ми можемо покращити та підготувати механізми публічного врядування для прозорих, швидких та ефективних процесів відбудови країни. Спираючись на вивчений міжнародний досвід та накладаючи український бекграунд, ми розглянемо кожен блок ризиків.

²⁵ <https://blogs.scientificamerican.com/observations/why-machine-learning-is-critical-for-disaster-response/>

²⁶ <https://www.diu.mil/ai-xview-challenge#xview2>

²⁷ <https://www.iceye.com/lp/kentucky-usa-flood-briefing#form>

1. Ризик великого рівня корупції та низького темпу боротьби з нею.

Після 2014 року голос громадянського суспільства став гучнішим та почав впливати на державницьку політику. Україна створила архітектуру антикорупційної системи, що відповідало як запиту суспільства так і очікуванням міжнародних партнерів. В Україні створено систему спеціальних органів для боротьби з корупцією – НАЗК, НАБУ, САП, ВАКС, ДБР, БЕБ.

20 червня 2022 року Верховна рада України ухвалила Антикорупційну стратегію України²⁸ на 2021-2025 роки. Ця стратегія має на меті посилити боротьбу з корупцією в Україні, що є критично важливим для країни в момент відбудови.

Основними принципами стратегії є:

- Оптимізація функцій держави;
- Цифрова трансформація;
- Створення нових законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб;
- Посилення юридичної відповідальності: забезпечити невідворотність юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення;
- Формування суспільної нетерпимості до корупції;
- Утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права;
- Подальше створення при НАЗК координаційну робочу групу з питань антикорупційної політики;
- Її очолять голова НАЗК та міністр Кабміну. Склад робочої групи затверджуватиме Уряд.

Впровадження цієї стратегії та налагоджена робота антикорупційних органів зможе попередити ризик високого рівня корупції та підвищить довіру до України серед країн ЄС.

19 липня спеціальна комісія нарешті призначила нового голову САП України відповідно рекомендаціям ЄС. Призначення нового голови САП є ще одним поступовим кроком України у впровадженні системної боротьби з корупцією.

2. Впровадження реформ (у т.ч. виконання умов Угоди про асоціацію)

Впевнений курс на євроінтеграцію Україна обрала після подій 2014 року. Всі ці роки наш уряд у тісній співпраці з європейськими колегами розробив та впроваджував дорожні карти гармонізації законодавства України з законодавством ЄС. За деякими галузям ми вже майже повністю пройшли етапи дорожньої карти. Наприклад, у сфері публічних закупівель ми впроваджуємо останній четвертий етап Дорожньої карти²⁹.

²⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-IX#Text>

²⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80#n93>

У системі публічного врядування питання Європейської та Євроатлантичної інтеграції є важливими та одними з найпріоритетніших. Наприклад, Офіс Віцепрем'єрки з питань європейської та євроатлантичної інтеграції веде активну роботу з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Офіс Реформ Кабінету Міністрів України сприяє якісним, сталим та успішним трансформаціям в окремих сферах державного управління. Також при Офісі Президента України діє Національна рада реформ.

Отже, як ми бачимо, пріоритет на реалізацію реформ та Євроінтеграцію є безумовним пріоритетом всіх гілок влади України.

3. Україна не зможе забезпечити якість товарів, українські товари “наплинуть” на ринок ЄС

Перед тим як почати переговори щодо набуття повноцінного членства, Україна має жорсткі зобов'язання щодо імплементації законодавства ЄС. Тобто це не лише гармонізація норм та стандартів, а й побудова діючої інфраструктури імплементації законодавства ЄС.

Як результат, ми зможемо гарантувати європейську якість товарів, які буде виходити на ринки країн ЄС. Тобто вся українська продукція, спрямована на ринок ЄС, повинна відповідати вимогам ЄС щодо якості товарів, інакше її не буде допущено.

4 червня 2022 року ЄС, з метою підтримки України у війні з РФ, скасував всі імпорتنі мита на українську продукцію, ухваливши відповідний Регламент № 2022/870. Але всі вимоги щодо якості товарів, що експортуються Україною в ЄС, зберігаються, тому якість Українських товарів у ЄС відповідає всім критеріям ЄС.

Україна займає не значну частину у імпорті ЄС. За даними 2020 року частка України у імпорті ЄС склала 1.1%. З початку повномасштабної війни Росії в Україні експорт української продукції значно впав внаслідок блокування Росією звичайних каналів українського експорту (насамперед - морської логістики). Тому для ЄС немає суттєвих ризиків щодо “напливу” української продукції на ринок ЄС.

4. Чи достатньо ступеню цифровізації України для вступу в ЄС

Питання цифровізації стало важливим в українському суспільстві як одне із еволюційних питань розвитку державних інституцій. Також запит суспільства викликаний й наявністю потужної професійної ІТ спільноти, що надає розуміння проблеми та забезпечує якісними кадровими ресурсами.

У 2019 році було створено Міністерство цифрової трансформації України, що відповідає за цифровізацію економіки та державного управління в Україні.

Станом на зараз Мінцифри реалізує такі проекти як:

- Дія. Державні послуги онлайн
- Дія. Цифрова освіта
- Дія. Бізнес

- Центр надання адміністративних послуг
- Є-резиденство,
- Дія Бізнес тощо

Важливість стабільного розвитку та посилення діджитал рішень у системі державного управління закріплюється у Стратегії здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами до 2025 р. затвердженої Кабінетом Міністрів України від 17 листопада 2021 року³⁰.

5. Ризики впровадження. Європейська комісія пропонує створити фонд “Відбудуй Україну”

Міжнародний досвід відновлення після воєнних конфліктів підкреслює важливість створення централізованої агенції, що буде координувати всі процеси. Ця агенція має викликати довіру та бути підзвітною, а отже прозорою єдиною системою за принципом “цифрового сліду кожної операції”. Швидкість у процесах та інтеграція існуючих реєстрів та систем - є також однією з основних вимог.

Для реалізації цієї ідеї має бути створена окрема Агенція відновлення України (АВУ) та єдина прозора система, яка буде об'єднувати інформацію впровадження всіх етапів відновлення України.

Отже, пропрацювання сценаріїв для цих ризиків підвищить вірогідність ефективної та прозорої відбудови України. Реалізація зазначених вище заходів та постійне покращення процесів - запорука успіху.

4. ПОВОЄННЕ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ ТА ЦИФРОВІ РІШЕННЯ

Поточна ситуація в Україні

Для розуміння можливих сценаріїв відновлення перш за все поглянемо поточний стан української економіки. Спираючись на результати дослідження публікації «Нарис про відбудову України» видавництва лондонського Centre for Economic Policy Research³¹ (далі - Нарис про відбудову), ми розглянемо 5 сфер, а саме: економіка, торгівля, енергія, публічні

³⁰

https://www.mof.gov.ua/uk/news/uriad_skhvaliv_strategiiu_zdiisnennia_tsifrovogo_rozvitku_tsifrovikh_transformatsii_i_tsifrovizatsii_sistemi_upravlinnia_derzhavnimi_finansami_do_2025_roku-3195?fbclid=IwAR15iU7CDVJL2xDiEf26gNH80SNm5dxVWaj50ZGAATbrout1QLaYkRvgSU

³¹ <https://cepr.org/publications/books-and-reports/blueprint-reconstruction-ukraine>

фінанси та монетарна політика. Та адаптували деякі з них відповідно стану на дату дослідження (торгівля, публічні фінанси).

Економіка

Відповідно до Нарису про відбудову, Україна за перші місяці війни втратила 30-50% виробничих потужностей. У країні агропромисловий сектор є одним із найпотужніших секторів економіки і забезпечує >40% експорту України. Важливим показником агропромислового комплексу є % сільгоспземель, що були посіяні. З початком війни близько 30% сільгоспземель не були посіяні.

Економічна активність загалом знизилася на 30-50%. Переміщено було близько 30% працівників, що сприяє кадровому голоду в певних регіонах та галузях. Так само великих втрат зазнали об'єкти інфраструктури, цивільне житло та соціальні об'єкти.

Торгівля

Для України найбільшим каналом торгівлі є морський шлях. Який фактично був заблокований Росією з початку вторгнення 24-го лютого. Лише 1 серпня з порту Одеси вийшов перший торговельний корабель із українською сільськогосподарською продукцією. Наразі експортується тільки сільськогосподарська продукція, про відновлення обсягів її експорту говорити зарано.

Країна продовжує свою торговельну активність через країни ЄС, але пропускна здатність критично низька та обмежена переважно суходелом. Як результат, накопичується дефіцит торговельного балансу (імпорт дорівнює 80-90% довоєнного, а експорт значно впа).

Енергія

Завдяки тому, що газомережа України приєднана до європейської системи - газогони та сховища продовжують працювати. Буквально за 3 тижні після початку війни українська електромережа також була успішно приєднана до електромережі ЄС. Але негативним фактором є відсутність власного виробництва нафтопродуктів.

Публічні фінанси

Задля підтримки економіки та населення Уряд пішов на безпрецедентні кроки щодо зниження податкового навантаження та полегшення доступу громадян до соціальної допомоги.

Відбулося спрощення системи оподаткування: замість ПДВ та податку на прибуток введено можливість переходу на 2% від обороту, на початку війни було скасовано імпортні податки на більшість товарів, з поступовим відновленням податків для груп товарів не критичного експорту. Для подолання енергетичної кризи зменшено акциз та ПДВ для нафтопродуктів. Спрощена система отримання соціальних виплат із можливістю використання сучасних цифрових інструментів (завдяки платформі ДІЯ).

Монетарна політика

В умовах війни великих зусиль коштувала стабілізація платіжної системи. Довгий час обмінний курс гривні був зафіксований Національним банком України.

Завдяки проведеній монетарній політиці, інфляція під контролем, але інфляційний тиск зростає.

Враховуючи всі ці фактори, а також поточний стан справ державного управління, ми погоджуємося з авторами Нарису про відбудову припускають, що **післявоєнна Україна матиме наступні характеристики:**

- Державний апарат продовжує функціонувати;
- Україна не розділена чи принаймні зберігає значну частину своїх територій;
- Фізичні руйнування у західній частині України незначні;
- Державний борг значний, фіскальний дефіцит переважно фінансується за рахунок міжнародної допомоги та центробанку;
- У домогосподарств дуже мало чи практично немає активів, низькі доходи, більшість кредитів не обслуговуються;
- Україна має витратити значні кошти на свою безпеку протягом дуже тривалого періоду;
- Найближчим часом Україна не стане членом ЄС, але буде рухатися до членства ЄС (Україна отримала статус кандидата у члени ЄС – *оновлено*)
- Україна має такі гарантії безпеки, що убезпечують її від наступного російського нападу;
- Обмінний курс регулюється НБУ (не є ринковим), гривня імовірно переоцінена (*оновлено*).

Процеси відновлення та цифрові рішення для них

Відновлення післявоєнної України буде одним із наймасштабніших у Європі з часів Другої світової війни. Об'єми завдань з відновлення та можливості сучасних технологій формують унікальні виклики та створюють сприятливе підґрунтя для креативних рішень їх вирішення. Динаміка останніх місяців військових дій на фронті (зокрема відсутності суттєвого прогресу з боку ворога та активні дії військових сил України на всій лінії зіткнення) підтверджує основні гіпотези щодо характеристик післявоєнного функціонування України, в яких Україна зберігає потужні діючі державні та соціальні інститути, але має значне навантаження на державний бюджет та економіку в цілому.

Тому Україні як ніколи треба піклуватися щодо ефективного, відкритого та прозорого використання всіх доступних ресурсів які наявні у державі, доступні у приватного секторі та можуть бути активовані з боку всіх категорій міжнародних партнерів.

Всі процеси відновлення ми умовно ділимо на три групи:



Систематизація відновлення

Включає в себе побудову єдиної системи розподілу та обліку проєктів відновлення (визначення проєктів, їх пріоритезація, вибір виконавців, облік та контроль тощо)



Розподіл ресурсів

- Розподіл державної власності (корпоративні права, нерухомість, надра, земля, ліс тощо)
- Концесії, державно-приватне партнерство та проєктне фінансування (з умовами для нового будівництва, модернізації, реконструкції)
- Нефінансова допомога (товари для відновлення, енергоресурси тощо)
- Конфісковане російське майно
- Гуманітарна допомога та соціальна підтримка (розподіл)
- Компенсація заподіяної шкоди та втраченого прибутку



Сприяння експорту

Ця група включає в себе експорт продукції до ЄС (наприклад, на умовах самовивезення), створення нових бірж для української продукції (наприклад, с/г продукції в Чорному морі) тощо.

В рамках нашого дослідження ми розглянемо лише перші дві групи процесів: систематизація відновлення та розподіл ресурсів. Сприяння експорту – окрема тема, яка знаходиться поза рамками проєкту.

Подивимося детальніше на виділені процеси та проаналізуємо проблеми, спираючись на воєнну та післявоєнну специфіку, та опишемо цифрові рішення.

Група процесів систематизації відновлення.

Мета. Використання цифрових інструментів для створення сучасної відкритої для відслідковування та аналізу цифрової архітектури для національної програми відновлення України, яка працюватиме у реальному часі 24/7.

Нова система для управління та обліку процесами відновлення має забезпечити найширше охоплення всіх аспектів відновлення – від надходження фінансування від партнерів та донорів до кінцевого використання коштів. Вона повинна будуватися не “з чистого аркушу”, а з використанням існуючих в Україні цифрових рішень (реєстрів, систем, аукціонів тощо) з високими стандартами якості, відкритості, підзвітності та ефективності. Детальний опис цифрових рішень для систематизації відновлення приведено у таблиці №4.

Таблиця 4. Цифрові рішення для систематизації процесів відновлення.

Проблема	Цифрові рішення
Побудова єдиної системи розподілу та обліку проєктів відновлення (принцип єдиного вікна, моніторинг відновлення, інклюзивність та звітність).	
<p>1. Програма відновлення – це великі обсяги фінансування, складна структура його розподілу, велика кількість залучених установ та процесів, що створює ризики корупції, нецільового використання коштів, складності контролю, що в свою чергу призводить до зменшення ефективності використання коштів, недовіри з боку партнерів та великим репутаційним ризиком для країни.</p>	<p>1. Цифрова інтегрована платформа державного масштабу, задля відслідковування грошових потоків «від донору до будівництва», у будь якому розрізі за всіма проєктами. Платформа повинна поєднувати інформацію з різних цифрових платформ та реєстрів (наприклад, РПМЗ, Prozorro, Prozorro.Sale, ЄДЕССБ, ДІЯ, spending.gov.ua тощо). Також має бути взаємозв'язок цільових програм відновлення та коштів за ними між бюджетами усіх рівнів – від державного до місцевих (наприклад, маркування унікальним ідентифікаційним кодом проєктів). Велике значення має побудова цифрової системи та її обслуговування, що створить додаткові стимули для цифрового розвитку державного сектору, створенню нових робочих місць та розвитку українського ІТ-сектору.</p>
<p>2. Низький рівень координації у фінансуванні відновлення – різниця між заявами про фінансування та імплементацією рішень. Існує потреба в кваліфікованому управлінні величезною кількістю стейкхолдерів для управління процесом надання фінансової допомоги з боку міжнародних партнерів.</p>	<p>2. Створення системи обліку та управління впливу на процеси бюджетування та надання фінансової допомоги від країн-партнерів – графіки бюджетних процесів та процедур, система «прапорців», карти стейкхолдерів та графіки активностей.</p>
<p>3. Процес відбору проєктів (збирання заявок/ідей, оцінка, пріоритезація) створює корупційні ризики на етапі розподілу ресурсів. Можливо фінансування як не кращих проєктів, так і зовсім непотрібних проєктів.</p>	<p>3. Модуль цифрової платформи для збору проєктів, який збирає заявки на реалізацію проєктів, стандартизує заяви, перевіряє та класифікує їх, пріоритезує (за визначеними критеріями) та дозволяє відстежувати їх виконання (інтегрована з іншими цифровими платформами).</p>
<p>4. Неможливість координації з боку донорів під час спонсорства відновлення окремих регіонів.</p>	<p>4. Створення реєстру об'єктів, які потребують відбудови з повної інформацією щодо наявності спонсорів, статусу робіт, строків та обсягів фінансування.</p>
<p>5. Прозора система зменшує ризики для корупції та зловживання, що може не відповідати інтересам чиновників ТОП та</p>	<p>5. Система має бути створена максимально незалежно від зовнішнього втручання. А зміни в системі мають залишати цифровий слід для додаткового контролю. Відкритий доступ до</p>

середнього рівня.	інформації та максимальна прозорість процесів повинні створювати можливість незалежного контролю та аналізу з боку громадських організацій, журналістів та бізнес-спільноти.
6. Створення системи призведе до збільшення роботи держслужбовців (для обліку та контролю), тому може буде саботування процесу рядовими виконавцями, особливо старої школи.	6. Організації навчання держслужбовців для роботи в системі, залучення нових фахівців для обслуговування інтегрованої платформи.

Група процесів розподілу ресурсів.

Мета. Забезпечити для громадян України, територіальних громад та бізнесу відкритий та справедливий доступ до всіх видів доступних для відновлення України ресурсів – всередині держави та за її межами.

Процес розподілу всіх наявних ресурсів повинен відбуватися за відкритими для слідкування та аналізу процедурами, за принципами справедливості та на ринкових умовах (із здоровою конкуренцією). Тобто навіть при фінансуванні державних програм та соціальних проєктів перевага повинна віддаватися тим проєктам, які створюватимуть більші додаткові блага для громад/суспільства та враховуватимуть наскільки ці території або громади постраждали від військової агресії росії. Цифрові рішення для окремих видів розподілу ресурсів повинні інтегруватися у єдину цифрову платформу (систему) відновлення для відстеження реалізації проєктів та використання ресурсів у різних ракурсах та за різною класифікацією.

Таблиця 5. Цифрові рішення для розподілу ресурсів.

Проблема	Цифрові рішення
Управління державною власністю (корпоративні права, нерухомість, надра, земля, ліс тощо) – Категорія включає функцію управління.	
1. Держава (як управлінець власністю) не має точної інформації про власність для ефективного управління – і через війну ця ситуація погіршиться (ризик інфлювання або недорахування збитків)	1. Цифровізація інформації про державні активи, зведення фінансової інформації, цифровізація інформації про збитки. Відкритий доступ до всіх видів інформації щодо державної власності (крім секретної інформації).
2. Під час війни та після неї підвищується конкуренція за обмежені ресурси у державному та приватному секторах (державні послуги (логістика), продаж або оренда державної та комунальної нерухомості, продаж конфіскованих активів, продаж продукції виробництва державних підприємств тощо; використання	2. Прозорі аукціони для доступу до державного та комунального майна (включаючи питання майданчику, адміністрування, формування кваліфікаційних критеріїв тощо). Використання кращих практик з прозорості та відкритої інформації. Спрощення процедур продажу або оренди для некритичних об'єктів державної та комунальної власності (мала приватизація, нерухомість

<p>вільного житла осіб, які виїхали за межі України тощо). Це не дозволяє бізнесу мати до доступу до державних ресурсів на ринкових умовах та розвиватись.</p>	<p>тощо). Для приватного сектору - створення незалежних платформ для оренди житла, що не використовується та простоює, або комерційної нерухомості, із механізмами забезпечення взаємовідносин для орендодавця та орендаря.</p>
<p>3. Знижена вартість активів в Україні через війну (до нормалізації економіки) та недоотримання державою коштів від їх продажу. Простоюючи об'єкти не приносять користь економіці. Низький попит на активи в Україні (до закінчення війни) не стимулює інвестиції в економіку України.</p>	<p>3. Цифровізація інформації про державні активи – єдина база з повною інформацією. Проведення їх пріоритезації (оцінка за критеріями) та відкриття спрощеного доступу для бізнесу до невеликих об'єктів, що простоюють та не задіяні в економіці в онлайн-платформі для підбору та бронювання (активи повинні працювати, з часом вони руйнуються та знецінюються).</p>
<p>4. Схожі активи (з точки зору покупця) продаються на різних площадках за різними процедурами та різним рівнем довіри до них від ринку (ФДМУ, СЕТАМ, УЕБ, тощо).</p>	<p>4. Централізація функцій – концентрація експертизи у єдиному центрі (у цьому випадку – продажі державних ресурсів) з кращими практиками та прозорістю, які мають довіру ринку, фінансову стабільність та досвід.</p>
<p>Концесії, приватно-державне партнерство або проєктне фінансування, (порти, дороги, аеропорти, залізничні станції, лікарні, стадіони, університети, школи тощо)</p>	
<p>1. Усі проєкти індивідуальні, з унікальними умовами (наприклад, не можна порівнювати порти, залізничні станції та лікарні в різних містах, всі матимуть свою окремі умови), це створює ризик зловживань/«лобізму» (надання кращих умов під «своїх» виконавців). Корупція при розподілі проєктного фінансування, не прозорість, вплив олігархів або народних депутатів</p>	<p>1. Модуль для пропозиції доступних об'єктів, збору заявок, їх оцінки та пріоритезації, розподілу фінансування та відслідковування ефективності їх реалізації. Цифрові платформи для публічних слухань та обговорення значних проєктів. Максимальна публічність і принцип "всі бачать все". Цифрові інвестиційні гіді з описом всіх доступних локацій, ресурсів та умов для ведення бізнесу від місцевих органів самоврядування та бізнес (для партнерства).</p>
<p>Використання нефінансової допомоги (товари для відновлення, енергоносію від Росії тощо)</p>	
<p>1. Допомога може постачатися різними каналами та від різних донорів. Немає обліку наданої та використаної товарної допомоги, що створює ризики корупції, нецільового використання та веде до погіршення довіри. У міжнародних партнерів немає інформації, яких товарів потребують українські регіони, міста та компанії для швидкого відновлення (наприклад, конструкцій мостів, трансформаторних підстанцій, комунальне обладнання або будівельних матеріалів). Немає прямого зв'язку між потенційними донорами та реципієнтами. Тому частина потреби залишається не задовільненою</p>	<p>1. Модуль цифрової платформи для розміщення заявок на необхідні товари та послуги, залучення потенційних донорів (matching), обліку та відстеженню використання ресурсів, що надходять.</p>
<p>Використання конфіскованого російського майна.</p>	

<p>1. Міжнародні активи Росії знаходяться в іноземних юрисдикціях, наразі їх не можна використовувати для відновлення. А для використання необхідно їх продати за кордоном.</p>	<p>1. Платформа обліку активів росії у країнах західної коаліції – підрахунок всього ідентифікованих російських активів, обсягів заарештованого майна та майна переданого або проданого на користь України. Створення рейтингу оцінки участі росіян в економіці західних країн, супротиву цих країн російському майну та допомозі Україні за рахунок російських активів.</p>
<p>2. Велика кількість майна росіян та білорусів залишається неідентифікованою через підставні фірми та офшори.</p>	<p>2. Боротьба з офшорними зонами – відкриття реєстрів власників бізнесу задля боротьби з країнами-терористами, відмивання грошей, торгівлею зброєю тощо.</p>
<p>Розподіл гуманітарної допомоги та соціальна підтримка населення.</p>	
<p>1. Гуманітарна допомога надходить до України за різними каналами та програмами, її отримують на різних рівнях, слабкий контроль створює ризики зловживання.</p>	<p>1. Цифровізація гуманітарної допомоги – облік надходження, звітність використання, оцінка потреб та достатності/недостатності рівня забезпечення. Великими програмами гуманітарної допомоги має керувати держава (краще знає цільові групи для підтримки та має налагоджені процеси). Не великі немає необхідності адмініструвати.</p>
<p>2. З часом рівень допомоги може знижуватися через недовіру та падіння інтересу до України.</p>	<p>2. Створення порталу або сайту для гуманітарної підтримки України - єдине вікно під керівництвом гуманітарного штабу/центру. Інформаційна кампанія для західних країн щодо підтримки населення України.</p>
<p>Компенсація заподіяної шкоди та втраченого прибутку.</p>	
<p>1. Відсутня достовірна інформація щодо обсягів руйнувань, тому можливі викривлення в оцінці втрат (в більшу та в меншу сторони), як бази для відшкодування. На непідконтрольній території важко отримати достовірну інформацію про обсяг руйнувань.</p>	<p>1. Цифрова платформа по збору інформації щодо пошкоджень. Наприклад, проєкт Damaged.in.ua збирає дані про матеріальну шкоду задану громадянам та державі внаслідок російської агресії. Дані проєкти можуть бути інтегровані в державну цифрову систему для верифікації пошкоджень. Використання супутникових знімків та державних реєстрів для оцінки масштабів руйнування на непідконтрольній території.</p>
<p>2. Процес розподілу ресурсів на відшкодування наразі не визначений, він несе великі корупційні ризики та загрозу неефективного використання обмежених ресурсів на відновлення (хто буде перший отримувати відшкодування, як будуть розподілятися кошти, як буде оцінюватися втрата нематеріальних активів? (наприклад, втрачений прибуток або інтелектуальна власність)).</p>	<p>2. Цифровізація всіх процесів у ланцюгу програми відновлення – від надходження коштів міжнародних донорів/партнерів до їх розподілу, витрачання та оцінки ефективності їх використання (повний цикл). Створення інтегрованих платформ, які б дозволяли відстежити використання ресурсів через кросплатформні зв'язки (наприклад, бачити всі закупівлі цього проєкту у Prozorro за окремим унікальним ідентифікатором; бачити розмір виділених коштів у місцевому бюджеті та статус їх використання). Впровадження автоматизованої системи розподілу ресурсів на відновлення за визначеними критеріями (наприклад, визначення першочергових категорій отримання компенсацій, призначення коефіцієнтів фінансування проєктів соціальної</p>

	інфраструктури для громад в залежності від ступеню руйнувань об'єктів).
<p>3. Бойові дії та тимчасова втрата контролю над українською територією призводить до того, що громадяни України втрачають житло, а бізнес втрачає власні активи внаслідок вимушеного переміщення з території, над якою тимчасово втрачено контроль, а це може продовжуватися роками. Як результат – люди втратили житло, бізнес втратив активи. Таким чином Українська економіка недоотримує ресурси, а люди не мають стимулів залишатися в Україні або повертатися до неї.</p>	<p>3. Створення цифрової платформи для збору бази даних щодо захоплених Росією об'єктів нерухомості на тимчасово непідконтрольній території. Створення повного переліку нерухомих об'єктів, їх класифікація та стан (зруйновані чи ні).</p>

Заклучна частина.

У наслідок неспровокованої військової агресії Україна зазнала руйнівних втрат – зруйновані життя та долі людей, цілі міста та регіони, пошкоджена економіка України та порушені міжнародні економічні зв'язки.

Використання запропонованих за результатом цього дослідження цифрових інструментів повинно допомогти відбудувати кращу Україну, зробити це швидко, ефективно та зменшити ризики неефективного використання ресурсів та можливих штучних маніпуляцій з боку ворогів України.

Але, для ефективного та швидкого відновлення насамперед важливо якомога швидше його почати – мобілізувати ресурси та відновлювати економіку вже зараз. Тому впровадження цифрових інструментів не в якому разі не повинно стримувати процес відновлення України, а повинно його доповнювати, супроводжувати та сприяти впровадженню кращих практик управління фінансовими та матеріальними ресурсами на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Найважливішим аспектом ефективного та швидкого відновлення України є своєчасна фінансова підтримка України від всіх міжнародних партнерів. Інвестиції в відновлення України – це інвестиції в безпеку та економічну стабільність Європи та світу. Тому закликаємо міжнародних партнерів України та світову спільноту підтримувати Україну та долучатися до програми відновлення України.