

# Післявоєнне відновлення України: як уникнути поширених невдач і зробити його людиноцентричним

Костянтин Фастовець\*

Костянтин Якуненко\*\*



[www.adamant-capital.com](http://www.adamant-capital.com)

23 червня 2022 р.  
Київ, Україна



Фото: KYIV, UKRAINE - Feb. 25, 2022: War of Russia against Ukraine. Child on a swing against a residential building damaged by Russian rocket in a residential area of Kyiv. Russian world in Ukraine. By [Drop of Light](#) via Shutterstock

---

\* Костянтин Фастовець, голова макроекономічних досліджень в Adamant Capital, [fs@adamant-capital.com](mailto:fs@adamant-capital.com)

\*\* Костянтин Якуненко, PhD, CFA, CAIA, інвестиційний консультант в Adamant Capital, [koy@adamant-capital.com](mailto:koy@adamant-capital.com)

## Зміст

<b>Вступ.....</b>	<b>3</b>
<b>Частина I. Поширені помилки в програмах реконструкції інших країн, і як їх уникнути Україні .....</b>	<b>4</b>
Стратегічне планування та координація: залиште це українському уряду .....	4
Контроль над витратами та виконанням: використовуйте ринкові й автоматизовані підходи, де це можливо .....	5
Шлях до зростання після реконструкції: створіть сильні інституції .....	6
<b>Частина II. Людиноцентричний підхід до післявоєнного відновлення.....</b>	<b>7</b>
Більше, ніж реконструкція фізичних активів .....	7
Несприятливе середовище погіршує демографічний стан і знижує добробут .....	7
Перелік доповнень у «Три ії»: інклюзія, інституції й інфраструктура .....	8
1. Інклюзія .....	10
2. Інституції.....	12
3. Інфраструктура .....	16
<b>Джерела.....</b>	<b>18</b>

## Вступ

Попри те, що безпідставне та неспровоковане воєнне вторгнення РФ в Україну все ще триває, а кінцеві масштаби руйнувань наразі складно оцінити, дискусія щодо післявоєнного відновлення\* України вже триває.

Незабаром уряд України почне отримувати численні пропозиції, як найкраще відбудувати країну. В українській інвестиційній компанії Adamant Capital ми прагнемо доповнити цю дискусію в двох основних напрямках. По-перше, на основі досвіду післявоєнної відбудови інших країн ми виділяємо поширені виклики, які постануть перед будь-яким підходом до відновлення, а також подаємо наші пропозиції щодо їх подолання. Ми відносимо до найбільших потенційних проблем (1) погане стратегічне планування і координацію; (2) недостатній контроль за витратами і виконанням проєктів; (3) нездатність прокласти шлях для сталого зростання після завершення програми відновлення. Цьому присвячений I розділ цієї публікації. По-друге, у розділі II ми звертаємо увагу на важливість зробити післявоєнне відновлення людиноцентричним і пропонуємо, як наявні підходи, що таргетують економічне зростання, можуть бути доповнені задля формування більш інклюзивного і привабливого для реалізації потенціалу громадян середовища. Зокрема, ми висуваємо ряд пропозицій до «Три ‘і’»: інклюзії, пріоритетного на наш погляд аспекту, інституцій і інфраструктури.

---

\* У цій публікації ми вживаємо терміни «реконструкція», «відновлення» й «відбудова» як синоніми.

## **Частина I. Поширені помилки в програмах реконструкції інших країн, і як їх уникнути України**

Ураховуючи, що ряд пропозицій щодо відбудови країни вже з'явилося в публічному просторі і багато інших перебуває в роботі, українська влада незабаром зіткнеться з проблемою вибору з-поміж підходів до формування програми відновлення. Хоча погляди щодо послідовності дій та важливості коротко- та середньострокових цілей можуть відрізнятись, ми вважаємо, що будь-який обґрунтований план реконструкції має врахувати ключові історичні виклики, які підірвали такі зусилля в минулому. На основі аналізу досвіду таких країн як Афганістан, Боснія і Герцеговина, Ірак і Ліван ми виділяємо найбільш поширені виклики: (1) погане стратегічне планування та координацію; (2) недостатній контроль за витратами та виконанням проєктів; (3) відсутність фокусу на формуванні підґрунтя для сталого економічного зростання після відбудови. У цьому розділі ми пояснюємо, чому ці помилки важливо враховувати та пропонуємо практичні рекомендації, як їх уникнути в умовах української специфіки.

### **Стратегічне планування та координація: залиште це українському уряду**

США витратили 145 мільярдів доларів і двадцять довгих років намагаючись побудувати демократичне суспільство в Афганістані. У своєму 11-му щорічному та заключному звіті про отриманий досвід SIGAR (Спеціальний генеральний інструктор США з реконструкції Афганістану, наглядовий орган, створений Конгресом) зазначив, що хоча програма реконструкції принесла певні успіхи, вона переважно характеризувалася невдачами [1]. Згідно з публікацією, основною причиною цього було те, що американський уряд так і не зміг розробити й реалізувати послідовну стратегію. Почасти це сталося через організаційні помилки (одночасно було задіяно кілька різних агенцій із функціями, які здебільшого дублювали одна одну) і нерозуміння місцевого контексту. «Ефективна відбудова Афганістану, — аргументується у звіті, — потребує розуміння соціальної, економічної та політичної динаміки країни». Світовий банк дійшов аналогічного висновку щодо реконструкції Іраку вартістю 200 мільярдів доларів [2].

Цей досвід, на наш погляд, має бути врахований при формуванні стратегії післявоєнної відбудови України. Зовнішні суб'єкти навряд чи будуть повністю розуміти нюанси українського середовища. Вони матимуть різні думки щодо пріоритетів і звітуватимуть насамперед перед власним керівництвом. Тому вкрай важливо, щоб українська влада залишалася відповідальною за планування, затвердження та координацію всіх проєктів відновлення. Створення додаткових суб'єктів спеціально для управління процесом реконструкції є зайвим, оскільки вони будуть лише дублювати вже існуючу структуру державного управління.

Однак це не означає, що українська влада має отримати можливість безконтрольно витрачати донорське фінансування. Міжнародні партнери мають зберегти своє право погоджувати напрями використання коштів. Така взаємодія дає змогу забезпечити обопільну підзвітність сторін і дещо нагадує методи поточної співпраці України з МФО.

Необхідно максимально обмежити загрози впливу корисливих інтересів на державні рішення.

Перш ніж приступити до повномасштабної післявоєнної відбудови, українській владі, на нашу думку, необхідно розробити детальну дорожню карту і долучити до цього процесу місцеві громади та бізнес. Цей документ має бути максимально оприлюдненим та містити чіткі ключові показники ефективності, які кожна зацікавлена особа зможе легко відстежувати. Прозорість покращує підзвітність і закріплює очікування всіх зацікавлених сторін.

## **Контроль за витратами і виконанням проєктів: використовуйте ринкові й автоматизовані підходи всюди, де можливо**

Привласнення та неефективне використання коштів, призначених для реконструкції, є поширеною проблемою в повоєнних умовах, оскільки вони характеризуються поєднанням терміновості, ослаблених інституцій та великої кількості проєктів, що виконуються одночасно. Наприклад, SIGAR заявив після аудиту, що із 63 мільярдів доларів витрат на відновлення Афганістану (приблизно половина від загальної суми) понад 30 відсотків було «втрачено через марнотратство, шахрайство та зловживання» [1]. Оцінювання корупції в контрактах на реконструкцію Лівану за 1992-2000 роки коливаються від 20 до 70% [3]. Відповідно до звіту щодо випадків шахрайства під час післявоєнної відбудови Боснії та Герцеговини, зміст якого просочився в New York Times у 1999 році, лідери країни вкрали понад один мільярд доларів, що на той час становило близько 20% від усієї отриманої міжнародної допомоги [4], [5].

Випадок України навряд чи буде унікальним, а це означає, що на загрози корупції та незаконного привласнення потрібно зважати надзвичайно серйозно. Проте, хоча ідея створення механізмів нагляду за всіма витратами, пов'язаними з відновленням, може здатися привабливою, ми вважаємо цей підхід не є оптимальним. Як історичні приклади, так і вітчизняний довоєнний досвід України досить чітко демонструють, що занадто жорсткий контроль може значно сповільнити виконання проєктів і, таким чином, призвести до відмови від нагляду як такого. Щоб уникнути такої ситуації, варто зосередитися на формуванні системи розподілення фінансування, яка б спрямовувала б якомога більше коштів за допомогою ринкових та автоматизованих підходів. Особливо ефективно такі методи працюють для підтримки приватного сектору та малого будівництва. Підприємства, наприклад, можуть отримувати основну частину допомоги за рахунок поєднання:

- субсидованих кредитних програм, які частково покривають процентні ставки та заставу (Міністерство фінансів уже має схожий досвід у формі запуску ініціативи «Доступні кредити 5-7-9»);
- податкових пільг на загальних засадах.

Особи, які втратили приватне житло (на відміну від квартир у багатоповерхових будинках), могли б отримувати допомогу у формі фіксованої виплати на відбудову. Обмеження щодо напрямів витрат таких коштів (наприклад, можна навіть напряму перераховувати їх будівельним компаніям, з якими власники підписали відповідні контракти) можуть значно зменшити імовірність нецільового використання.

Водночас контроль за витратами та виконанням великомасштабних проєктів має бути суворим. Оскільки довоєнний досвід України демонструє, що система корпоративного управління місцевих агенцій, таких як Укравтодор, ще не до кінця реформована, на них не можна покладатись у сподіваннях на ефективне фінансування проєктів. Тому ми пропонуємо залучити визнаних міжнародних експертів та організації для нагляду за тендерами й дотриманням технічних вимог виконавцями (аудит слід проводити на постійній основі упродовж будівництва).

## **Шлях до зростання після реконструкції: створіть сильні інституції**

Характерною рисою багатьох програм реконструкції, які не виправдали очікувань, є неспроможність належним чином побудувати або реформувати національні інституції. Досить чітко це демонструє досвід Афганістану й Іраку, де більшість державних органів західного зразка просто не змогли закріпитися в системі управління [1], [2]. Боснія і Герцеговина, навпаки, залишилися із занадто великою кількістю інституцій, що призвело до їхньої неефективності [6]. Очевидно, що нові мости та дороги не можуть компенсувати відсутність, наприклад, верховенства права та ефективного ринкового регулювання, адже довгострокове економічне зростання зумовлюється насамперед інвестиціями в реальний сектор. Інвесторам потрібні передбачуваність, юридична й фізична безпека, а також чіткі правила взаємодії з державними органами.

Останніми роками Україна працювала над реформуванням своєї правової системи, ринків природного газу й електроенергії, антикорупційної інфраструктури, та управління державними підприємствами. Ці зусилля не повинні відійти на другий план після початку реконструкції. Також ми вважаємо необхідним спрямувати значні зусилля на забезпечення ефективної роботи антимонопольного комітету та й державного апарату загалом.

Зазначимо, що нездатність побудувати сильні інституції також може призвести до того, що Україна втратить значні можливості, які виникнуть у результаті відповіді міжнародної спільноти на агресію з боку РФ. Серед них:

- швидкий вступ до ЄС;
- участь у поступовій заміні РФ як постачальника природного газу в ЄС, оскільки Україна володіє третиною всіх розвіданих запасів у Європі [7];
- формування нового східноєвропейського бізнес-хабу в Києві як альтернативи для західних корпорацій, які залишили РФ.

## Частина II. Людиноцентричний підхід до післявоєнного відновлення

### Більше, ніж реконструкція фізичних активів

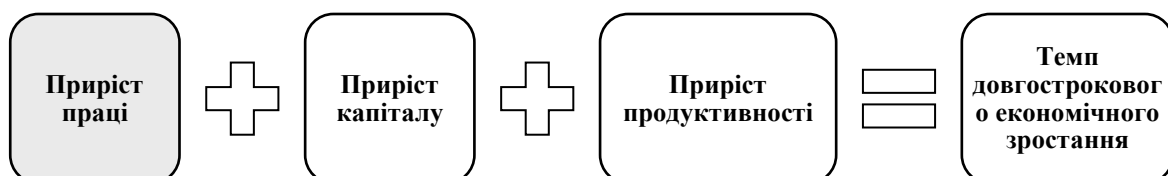
Слово «відновлення» інтуїтивно викликає асоціацію насамперед із фізичною реконструкцією зруйнованих війною житла, інфраструктури й промислових об'єктів. Це надважливо, проте, на наш погляд, недостатньо. Ми звертаємо увагу, що післявоєнне відновлення також має торувати шлях до довгострокових цілей, а тому бути узгодженим із ними від самого початку. Наприклад, однією з таких загальноприйнятих довгострокових цілей є економічне зростання, шляхи досягнення якого, поза сумнівом, запропонують багато інших авторів у руслі післявоєнних реформ, які будуть так само нагальними, як і до війни.

Свої черги, ми пропонуємо розширити мету відновлення відповідно до кінцевої мети держави — створювати привабливу країну для життя її громадян. А саме: ми вважаємо, що довгостроковою метою післявоєнного відновлення України є **сприяння створенню середовища, яке мотивує українців повертатися до країни та залишатися в ній, щоб реалізувати власний потенціал.**

### Несприятливе середовище погіршує демографічний стан і знижує добробут

Хоча прагнення створити сприятливе середовище для життя людей є широкою й дещо абстрактною метою, відсутність такого середовища чинить значний вплив на важливі кількісні показники, у т.ч. гальмує економічне зростання. Адже такі якісні характеристики, як, наприклад, рівність і безпека, попри всю складність їх оцінювання є важливими факторами якості життя.

Із виробничої функції, вперше представлені економістами-неокласиками Чарльзом Коббом і Полом Дугласом, ми знаємо, що швидкість довгострокового економічного зростання приблизно дорівнює сумі темпів зростання її складових: праці, капіталу й продуктивності.



Ще задовго до війни економічне зростання України десятиліттями гальмувалося несприятливими, поміж іншого, демографічними тенденціями через низьку народжуваність, відтік мізків та робочої сили. Так, офіційна кількість населення

скоротилася з 49 мільйонів 2001 року до 42 мільйонів 2021 року. А за неофіційними даними, довоєнна загальна кількість населення становила лише 37 мільйонів осіб, якщо врахувати анексію Криму та окупацію РФ частин Донецької та Луганської областей.

Розв'язана РФ війна вкрай загострила і без того складну демографічну ситуацію. Наразі бойові дії призвели до переміщення 14 мільйонів людей, з яких близько 6 мільйонів покинули територію України як біженці. Частина тих, хто залишаються, можуть покинути межі країни, щойно буде скасована заборона на виїзд військовозобов'язаних на час воєнного стану. Якщо така значна частка населення не буде реінтегрована, це матиме вкрай негативні довгострокові економічні наслідки.

## **Перелік доповнень у «Три ‘і’»: інклюзія, інституції й інфраструктура**

Узгодження післявоєнного відновлення з будь-якою довгостроковою метою, й тим паче нашою вельми широкою, є нетривіальною задачею. Однак план розбудови привабливого життєвого середовища в Україні насправді тісно переплітається з підходами, зосередженими на економічному зростанні, оскільки перше неможливе без другого. З огляду на це, ми пропонуємо замість формулювання геть нового підходу лише розширити у певних аспектах вже наявні, які спрямовані на довгострокове зростання ВВП. Зокрема, наші рекомендації відносяться до сфер інклюзії, інституцій і інфраструктури. На наше переконання, пріоритетною є інклюзія, під якою ми розуміємо можливість активної участі всіх громадян у житті суспільства та економіки та право на рівність, свободу і толерантність.

Упродовж багатьох років до цієї війни Україна з допомогою міжнародних партнерів провадила структурні реформи, конче необхідні для економічного зростання. Більшість із них добре відомі та мають бути включені в будь-яку дорожню карту відновлення, яку обере уряд. До них належать: завершення реформи судової системи, покращення практики боротьби проти корупції, дерегуляція ринків. Тому мета цієї публікації полягає не в тому, щоб вкотре вказати на їхню важливість, а радше доповнити їх такими міркуваннями, які можуть залишитися поза належною увагою в разі вузького зосередження лише на післявоєнному економічному відновленні. Наші рекомендації наведені нижче у табл. 1, далі ми розкриваємо їх у деталях.



Таблиця 1. Перелік доповнень у «Три ‘і’»: інклюзія, інституції й інфраструктура

Кінцева довгострокова мета	Створити середовище, яке мотивує людей повертатися до та залишатися в Україні, щоб реалізувати власний потенціал у довгостроковій перспективі		
Ключові аспекти	1. Інклюзія	2. Інституції	3. Інфраструктура
<p><b>Післявоєнний український контекст</b></p>	<p>Щоб бути інклюзивною, українська стратегія відновлення має враховувати різні індивідуальні початкові умови, в які людей поставила російсько-українська війна; має бути справедливою, зменшувати прірву нерівності та сприяти активній участі в скеровуванні та реалізації стратегії. Відновлення також має продемонструвати чіткі економічні перспективи, які роблять перебування в Україні та участь у її відбудові вартим зусиль і сенсу.</p>	<p>Українське суспільство має бути переконане в тому, що існують належні механізми, які гарантують, що ні корупція, ні безгосподарність не вкрадуть у нього післявоєнного відновлення. Окрім того, якість інституцій є ключовою відмінністю між Україною та більш розвиненими країнами. Цю прогалину слід ліквідувати, і насамперед для того, щоб послабити бажання мігрувати.</p>	<p>Війна значно збільшила відставання України від більш розвинених країн у розрізі інфраструктури — важливого фактору добробуту. Це відставання слід подолати, щоб спинити міграцію. Навіть після того, як базові потреби в інфраструктурі задоволені, її нестача чи низька якість може призводити до збільшення власних витрат, негативно впливаючи на довгострокове зростання особистого добробуту.</p>
<p><b>Пропозиції</b></p>	<p>1.1. Сприяти участі суспільства у відновленні «знизу-вгору»</p> <p>1.2. Установити й роз’яснити суспільству, а також неухильно дотримуватися оголошених пріоритетів реконструкції</p> <p>1.3. Долати новий вияв економічної нерівності за допомогою диференційованої політики для більш і менш постраждалих груп</p> <p>1.4. Якнайшвидше відновити доступ до освіти, брак якої є одним із провідних факторів нерівності в майбутньому</p>	<p>2.1. Використати наявну архітектуру управління та не створювати паралельні / тимчасові структури лише для післявоєнного відновлення</p> <p>2.2. Убезпечити процес відновлення від виборчих кампаній 2023–2024 років</p> <p>2.3. Розробити механізми для мінімізації неефективного розподілу коштів унаслідок хибного оцінювання збитків</p> <p>2.4. Застосовувати диференційовані стратегії для нагляду за витратами та реалізацією проєктів</p> <p>2.5 Зменшити відставання України від ЄС у розрізі інституцій, слідуючи дорожній карті вступу до ЄС</p>	<p>3.1. Зосередитися на потребах людей, а не на реплікації минулого</p> <p>3.2. Обрати розумний баланс між модернізацією та реконструкцією</p> <p>3.3. Розпізнати та вибрати коректні компроміси «швидкість – якість» та «швидкість – ціна»</p>

## 1. Інклюзія

### 1.1. Сприяти участі суспільства у відновленні «знизу – вгору»

Щоб післявоєнне відновлення було інклюзивним, воно повинно коригуватися потребами на місцях. Для цього місцеві (територіальні) громади мають:

- бути поінформованими про можливості, які відкриває для них стратегія відновлення на державному та місцевому рівнях;
- бути заохоченими активно формулювати свої найнагальніші потреби;
- брати участь у розробці, реалізації, нагляді, ухваленні та оцінюванні результатів запланованих проєктів відновлення.

В ідеалі, процес відновлення має керуватися саме українськими суб'єктами (громадянами, громадами). Адже міжнародні донори та партнери можуть мати складнощі зі зв'язком із місцевою владою, їм може бракувати глибокого розуміння пріоритетів у контексті конкретної країни та, хай там що, вони дотримуються насамперед власних інтересів, які можуть дещо відрізнятись від інтересів на місцях.

### 1.2. Установити й роз'яснити суспільству, а також неухильно дотримуватися оголошених пріоритетів реконструкції

Попри те, що необхідний для відновлення обсяг фінансування потребує складного та тривалого оцінювання, вже сьогодні можна впевнено припустити, що він буде в рази більшим за річний обсяг післявоєнного ВВП України. Як наслідок коштів для негайної допомоги всім потерпілим від війни буде бракувати. Для держави та суспільства це є значним викликом, який потребує усвідомлення та делікатного підходу від самого початку відновлення.

Тому розподіл допомоги та зусиль із відновлення на тлі браку фінансування не має допустити створення ще одного джерела нерівності та соціальної напруги. На нашу думку, для цього слід:

- чітко визначити пріоритети та послідовність розподілу коштів на відновлення;
- роз'яснити суспільству ці пріоритети за допомогою потужних інформаційних кампаній, які відповідають на запитання, хто першим отримує допомогу, чому, і як саме такий процес є справедливим;
- узяти на себе зобов'язання щодо цих пріоритетів шляхом парламентського голосування або в іншій формі, яка забезпечує прозорість та підзвітність;
- дотримуватися цих пріоритетів послідовно й неухильно.

Тобто держава від самого початку обов'язково має переконатися, що українське суспільство приймає та підтримує стратегію відновлення, вважає її справедливою та інклюзивною.

### 1.3. Долати новий вияв економічної нерівності за допомогою диференційованої політики для більш і менш постраждалих груп

**Посилення нерівності.** Українці по-різному пережили війну і є новим джерелом драматичної нерівності в сорокамільйонному українському суспільстві. Приміром, чимало громадян втратили в Маріуполі все — домівки, роботу, заощадження, навіть своїх рідних. Інші втратили лише частину бізнесу, а комусь пощастило жити й працювати на Західній Україні. Деякі воювали в армії, інші шукали притулку за кордоном. Або залишалися й заробляли статки на податкових пільгах або різко підвищених орендних платах за помешкання. Цей різноманітний досвід диктує різні нагальні потреби та, як наслідок, формує дуже різні очікування щодо майбутнього відновлення серед багатьох суспільних груп. В ідеалі, спільні за інтересами групи мали б самоорганізуватися та «інституціоналізувати» себе, щоб реалізувати свої інтереси на місцевому та центральному рівнях. Однак це навряд чи станеться без формування належної політики та підтримки з боку держави.

**Менш постраждалі сторони.** Може видатися очевидним, що допомога має спрямовуватися пропорційно розміру втрат. Однак слід зважати, що фіскальна спроможність держави в коротко- та середньостроковій перспективі буде здебільшого спиратися на відносно неуражених війною економічних агентів, які, проте, також потребують підтримки для післявоєнного відновлення. Тому ці регіони та групи повинні отримати свою справедливу частку допомоги. При цьому фундаментально важливо, щоб належна підтримка не сприймалася більш ураженими суб'єктами як нібито «за їхній рахунок».

**Більш постраждалі сторони.** Найбільш зруйнованим регіонам, найімовірніше, буде надзвичайно складно залучати інвестиції через вищі операційні витрати, спричинені більш пошкодженою інфраструктурою та розірваними зв'язками з іншими частинами економіки. Також дуже ймовірно, що інвестори вбачатимуть в цих регіонах більше ризику через їхню близькість до РФ. Таким чином, міжрегіональна нерівність, очевидно, з часом тільки зростатиме. Щоб зарадити цьому, органи влади повинні:

- Сформувані чіткі критерії та визначення регіонів високого ризику, поки конфлікт триває. Установити чіткі правила, які точно визначають обставини, за яких цей статус скасовується, наголошуючи, що такий статус є тимчасовим. Підприємства мають отримувати чіткий сигнал, коли повертатися стає безпечно.
- Визначити регіони, які зазнали найбільшої шкоди, щоб надати їм пріоритет у процесі відновлення інфраструктури й усунути бар'єри для залучення інвестицій.
- Розглянути можливість вжиття тимчасових заходів стимулювання, спрямованих на МСП, оскільки є ризик того, що великі галузі не відновляться швидко. Надати пріоритет проєктам, які створюють робочі місця.
- За такою ж логікою визнати, що частка тіньової економіки, ймовірно, буде більшою, ніж в інших частинах країни, і розробити для цього відповідні політики.

## **1.4. Якнайшвидше відновити доступ до освіти, брак якої є одним із провідних факторів нерівності в майбутньому**

Війна серйозно підірвала систему освіти, яка ще не оговталася від шоку, спричиненого пандемією COVID-19. У 2022 році багато учнів і студентів, які розпочали навчання у 2019–2020 роках, досі не знають, що таке нормальний навчальний процес. Багатьом із них найближчими роками доведеться стикнутися з перервами та прогалинами в освітньому процесі, оскільки багатьом навчальним закладам знадобиться час та кошти для переїзду та/або відновлення роботи. Яскравим прикладом цього до 2022-го був Донецький державний університет (один із найбільших у країні), який перемістився на захід у Вінницю після окупації Донецька 2014 року.

Доступ до освіти є фундаментально важливим для інклюзії, оскільки дає змогу активніше брати участь у соціальних процесах та розширює економічні можливості, тим самим сприяє подоланню нерівності в добробуті. Справді, спостерігається сильний зв'язок між освітою та добробутом як між країнами, так і між людьми, саме тому багато країн прагне вибудувати інноваційну, знаннєву економіку. Погана освіта чи її відсутність ускладнює включення людей у конкурентне економічне середовище, що призводить до зростання нерівності та соціальної напруги в суспільстві.

Окрім того, відсутність чи погана якість освіти в постраждалих від війни регіонах майже напевно мотивуватиме сім'ї мігрувати у пошуках навчальних закладів, що призведе до ще більшої нерівності в статках по Україні.

## **2. Інституції**

### **2.1. Використати наявну архітектуру управління та не створювати паралельні або тимчасові структури лише для післявоєнного відновлення**

Реалізація післявоєнного відновлення в межах наявних державних структур, без створення нових, убезпечує процес від ряду серйозних проблем:

- відсутність дублювання новими інститутами функцій вже наявних органів. Таким чином, ресурси розподіляються ефективніше, а підзвітність залишається чіткою;
- експертиза, яка сформується в процесі відновлення, залишається в постійних органах влади після його завершення (не зникає безслідно при розформуванні більше не потрібної структури);
- процес післявоєнного відновлення не уникає наявних антикорупційних запобіжників.

До того ж, зважаючи на вже й так завелику кількість чиновників та водночас відносно низьку ефективність держслужби, створення додаткових структур виключно задля процесу післявоєнного відновлення може лише посилити ці давні проблеми.

## **2.2. Убезпечити процес відновлення від виборчих кампаній 2023–2024 років**

Процес відновлення розпочнеться на тлі одночасних парламентських і президентських кампаній перед виборами у жовтні 2023-го та березні 2024 року. Цілком природно, що перед політиками може постати спокуса пожертвувати якістю та довгостроковими цілями заради швидких «перемог» для свого електорату. Ба більше, можлива зміна уряду унаслідок виборів, що створює ризики для завершення розпочатих до цього проєктів.

Щоб зменшити ці ризики, ми пропонуємо:

- наділити пріоритетом реформу державного управління, яка має залучити до уряду політично незалежних професіоналів;
- запровадити механізми, які максимально відокремлять процес відновлення від окремих політичних діячів, наприклад, шляхом юридичної фіксації проєктів та етапів реконструкції після схвалення донорами;
- залучати якнайширші кола громадянського суспільства та неурядові організації за допомогою регулярного та прозорого звітування про проєкти відновлення.

## **2.3. Розробити механізми для мінімізації неефективного розподілу коштів унаслідок хибного оцінювання збитків**

Оперування хибними оцінками щодо збитків від війни може призвести до неналежного розподілу фінансування. Правильне оцінювання буде вкрай важко зробити через:

- величезну кількість кейсів, які потребують оцінювання;
- розмиті межі між пошкодженням і руйнуванням;
- брак експертів та оцінювачів;
- соціальна чутливість питання, оскільки справедливе оцінювання збитку є першим важливим кроком для потерпілої сторони на шляху до відшкодування втрат;
- підґрунтя для корупції через усе перелічене вище.

Щоб сприяти усуненню цих проблем, ми вважаємо доцільними такі заходи:

- запровадити систему контрольних показників для однотипних кейсів (бенчмаркінг);
- розробити спеціальний реєстр для відстеження пошкоджених об'єктів, оцінювань збитків і втрат, а також статусу процесу відновлення таким чином, щоб забезпечити ефективний моніторинг усього процесу відновлення;
- законодавчо запровадити покарання за зумисно хибне оцінювання пошкоджень, збитків чи втрат;
- здійснювати ризик-орієнтований аудит замість дорогого підходу, який передбачає аудит кожного кейсу.

## 2.4. Застосовувати диференційовані стратегії для нагляду за витратами та реалізацією проєктів

Через значний обсяг одночасних ініціатив із відновлення не варто очікувати змоги ретельно відстежувати та контролювати всі витрати й відповідні процеси. Тому ми пропонуємо застосовувати різні підходи до різних груп ініціатив. Будь ласка, зверніться до I частини цієї публікації для більш детального аналізу. Підсумок та приклади імплементацій наведені у таблиці 2 (нижче):

Таблиця 2. Стратегії для проєктів різного типу

Типи проєктів	Стратегія	Примітки
1. Інфраструктура та великі проєкти житлового будівництва	<ul style="list-style-type: none"> <li>Забезпечити цінову ефективність</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Проводити тендери та забезпечувати дотримання тендерних процедур</li> <li>Залучати підрядників з хорошою репутацією</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Забезпечити реалізацію згідно зі специфікацією проєкту</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Проводити аудити під час будівельних робіт</li> <li>Наймати аудиторів з хорошою репутацією</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Вступати в партнерство з приватним сектором всюди, де можливо</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Приватний сектор більше вмотивований належно відстежувати виконання проєктних робіт, ніж держава</li> </ul>
2. Малі житлові об'єкти (приватні будинки)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Надавати гранти власникам втрачених осель</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Спрямувати фінансування підрядникам напряду</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Забезпечити цільове фінансування, щоб отримані на реконструкцію житла кошти не використовувалися не за призначенням</li> </ul>	
3. Допомога бізнесу	<ul style="list-style-type: none"> <li>Співпрацювати з банківською системою, яка може надавати фінансування, знижуючи ризик незаконного привласнення коштів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Розглянути як взірець програму фінансування «3-6-9»</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Субсидувати кредити та знизити податки для бізнесу, який постраждав від війни</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Надавати часткові чи навіть повні державні гарантії по заставі</li> <li>Не допустити послаблень у кредитній оцінці проєктів, щоб не зашкодити стабільності банківської системи</li> <li>Не вдаватися до надмірного субсидування шляхом надання фінансування проєктам, які не є кредито- та комерційно-спроможними</li> </ul>

## 2.5. Зменшити відставання України від ЄС у розрізі інституцій, слідуючи дорожній карті вступу до ЄС

Однією з причин активізації міграції з України ще до війни було відставання українських інституцій від їхніх аналогів у розвинених країнах, зокрема країн-членів ЄС. Незалежно від того, чи матиме Україна політичну можливість повноцінно вступити в ЄС

середньостроковій перспективі, дорожня карта приєднання в будь-якому разі може послужити дієвим планом того, як подолати цю інституційну прогалину. Необхідні в Україні реформи, які по суті імплементують законодавство ЄС, представлені 33-ма розділами, згрупованими в шість тематичних кластерів. Кластер «Основи» є надзвичайно важливим, оскільки він першим відкриває і останнім закриває процес переговорів країни-кандидата щодо вступу до ЄС. Цей кластер містить п'ять розділів: Судова влада та основні права; Справедливість, свобода та безпека; Державні закупівлі; Статистика; Фінансовий контроль (див. табл. 3).

**Таблиця 3. Кластери тем для переговорів щодо вступу до ЄС згідно з оновленою методологією його розширення**

Кластери	Розділи
<b>1. Основи</b>  <i>Відкривається першим і закривається останнім</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Судова влада й фундаментальні права</li> <li>• Справедливість, свобода й безпека</li> <li>• Державні закупівлі</li> <li>• Статистика</li> <li>• Фінансовий контроль</li> </ul> <p><i>Акцент на:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ економічних критеріях</li> <li>✓ функціонуванні демократичних інституцій</li> <li>✓ реформі державного управління</li> </ul>
<b>2. Єдиний ринок</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вільне переміщення товарів</li> <li>• Вільне пересування працівників</li> <li>• Право на відкриття приватної практики та свобода надання послуг</li> <li>• Вільний рух капіталу</li> <li>• Корпоративне право</li> <li>• Право інтелектуальної власності</li> <li>• Політика у сфері конкуренції</li> <li>• Фінансові послуги</li> <li>• Захист споживачів і охорона здоров'я</li> </ul>
<b>3. Конкурентоспроможність і інклюзивне зростання</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Інформаційне суспільство та медіа</li> <li>• Оподаткування</li> <li>• Економічна й монетарна політики</li> <li>• Соціальна політика й зайнятість</li> <li>• Підприємства й промислова політика</li> <li>• Наука й дослідження</li> <li>• Освіта й культура</li> <li>• Митний союз</li> </ul>
<b>4. Зелена програма розвитку та стійкі зв'язки</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Транспортна політика</li> <li>• Енергетика</li> <li>• Трансєвропейські мережі</li> <li>• Довкілля та зміна клімату</li> </ul>
<b>5. Ресурси, сільське господарство і єдність</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Агропромисловість і розвиток віддалених районів</li> <li>• Безпечність харчових продуктів, ветеринарія, фітосанітарна політика</li> <li>• Рибальство</li> <li>• Регіональні політики та координація структурних інструментів <ul style="list-style-type: none"> <li>• Фінансові й бюджетні резерви</li> </ul> </li> </ul>
<b>6. Зовнішні відносини</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Зовнішні відносини</li> <li>• Міжнародна безпека та оборонна політика</li> </ul>

Джерело: [8]

Згідно з методологією розширення ЄС: «Верховенство права набуде ще більшої ваги в переговорах про вступ, наприклад, завдяки включенню антикорупційної роботи у відповідні розділи. Більше уваги буде приділено основам функціонування демократичних інституцій, реформі державного управління та підтримці економічних реформ. Прогрес країни-кандидата у фундаментальних реформах визначатиме загальний темп переговорів». [9]

Загалом, виконання Україною вимог щодо вступу в ЄС означає, що країна вирішує багато своїх фундаментальних внутрішніх проблем, які спонукали людей виїжджати.

## 3. Інфраструктура

### 3.1. Зосередитися на потребах людей, а не на реплікації минулого

В аспекті відновлення матеріальних активів може постати спокуса просто відбудувати те, що було знищено війною. Проте такий підхід має багато вад, зокрема, відтворення минулих недоліків, реконструкція елементів і технологій, які вже застаріли. Окрім того, пріоритети, які слід визначати за допомогою оцінювання потреб на місцях (*needs assessment*), важливо розглядати в контексті конкретної громади. Що саме конче необхідно окремо взятій громаді: школа чи дитячий садок? З погляду безпеки, можливо, після війни громада віддасть перевагу котеджам замість зруйнованої щільної багатоквартирної забудови? Можливо, їм потрібен заклад геріатричної допомоги замість лікарні. Важливо розглядати процес відновлення як відтворення сприятливого соціально-економічного середовища, а не активів самих по собі, відірваних від життєвої актуальності.

Також важливим є оцінювання можливостей (*capacity assessment*) перед реконструкцією, щоб зрештою всі будівельні проекти були завершені та працювали згідно із задумом. Наприклад, якщо в конкретному районі не вистачає цегли чи цементу для завершення будівництва, такий проект ризикує залишитися незавершеним упродовж багатьох років. Так само зусилля з відбудови медичного закладу або школи можуть виявитися загалом марними, якщо після реконструкції там не буде кому працювати.

### 3.2. Обрати здоровий баланс між модернізацією та реконструкцією

Щоб створити комфортне середовище і не відтворювати помилок, застарілих елементів і технологій, ще до початку будівельних робіт стратегія відновлення має взяти за мету досягнути та розумну ступінь модернізації на додачу до самої лише реконструкції. Тому відновлення має розгортатися згідно з осучасненими нормами, які краще відповідають нинішнім підходам до планування міст та післявоєнним потребам. Наведімо декілька прикладів:

- Адаптація будівельних норм і принципів планування громадського простору до небезпеки воєнних реалій. Варто зважати на розміщення та доступність цивільних укриттів, довговічність будівельних матеріалів та можливість



впровадження вуличних мереж бюветів для забезпечення питною водою на випадок виведення з ладу централізованого водопостачання.

- Сучасне планування міст: населені пункти мають відображати місцеву автентичність у симбіозі з сучасним дизайном і архітектурою, щоб порвати з радянською спадщиною однотипних і невиразних міст.
- Енергоефективність: де можливо, слід запроваджувати найкращі методи енергоефективності як при реконструкції, так і при будівництві «з нуля».
  - Одним із прикладів недорогої та високоефективної модернізації багатоквартирних будинків може бути модернізація вертикальної системи водяного опалення радянських часів (із фіксованим постачанням), що в даний час призводить до надмірного споживання природного газу.
  - Державні та муніципальні будівлі мають слугувати взірцем застосування найбільш енергоефективних рішень.

### 3.3. Розпізнати та вибрати коректні компроміси «швидкість – якість» та «швидкість – ціна»

Процес відновлення невідворотно супроводжуватиметься численними та непростими компромісами, які ми змушені будемо обирати. Тому від самого початку їх треба усвідомити та зважено обрати належний баланс між неусувними протиріччями. Це має допомогти узгодити коротко- та довгострокові пріоритети. Ми вважаємо, що є принаймні два ключові компроміси:

- **Швидкість проти якості.** Наприклад, проєкт реконструкції житла є успішним, якщо він сприяє швидкому поверненню внутрішньо переміщених осіб у нове помешкання. Однак посередній дизайн, низька якість чи недовговічність нашвидкуруч відновлених об'єктів можуть стати джерелом розчарування та роздратування, що може спонукати людей до переїзду в інше місце в майбутньому.
- **Швидкість проти економічної ефективності.** Кожен день затримки у завершенні надання допомоги означає триваліше безробіття, уповільнення економічного відновлення та менше мотивації для людей повертатися в постраждалі від війни райони. Навпаки, висока швидкість відновлення може спричинити невдалі компроміси в закупівлях та ажіотажний попит на матеріали, що неодмінно призведе до зростання витрат на відновлення.

## Джерела

- [1] SIGAR, 'What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction', Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, Arlington, Virginia, Aug. 2021. [Online]. Available: <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf>
- [2] H. Matsunaga, The Reconstruction of Iraq after 2003: Learning from Its Successes and Failures. MENA Development Report. Washington, DC: World Bank, 2019. Available: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31709>
- [3] C. Adwan, 'Corruption in Reconstruction: The Cost of "National Consensus" in Post-War Lebanon', UNDP Anti-Corruption for Development, 2017. [Online]. Available: <https://www.anti-corruption.org/wp-content/uploads/2016/11/Corruption-in-reconstruction-TIRI-Adwan.pdf>
- [4] C. Hedges, 'Leaders in Bosnia Are Said to Steal up to \$1 Billion', The New York Times, Aug. 17, 1999. [Online]. Available: <https://www.nytimes.com/1999/08/17/world/leaders-in-bosnia-are-said-to-steal-up-to-1-billion.html>
- [5] B. Divjak, 'Corruption in post-conflict reconstruction: Bosnia and Herzegovina case study', Jan. 2005, [Online]. Available: [https://www.researchgate.net/publication/268384928\\_Corruption\\_in\\_post-conflict\\_reconstruction\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina\\_case\\_study](https://www.researchgate.net/publication/268384928_Corruption_in_post-conflict_reconstruction_Bosnia_and_Herzegovina_case_study)
- [6] N. Tzifakis and C. Tsardanidis, 'Economic reconstruction of Bosnia and Herzegovina: The lost decade', Ethnopolitics, vol. 5, no. 1, pp. 67–84, Mar. 2006, Available: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17449050600576316>
- [7] BP, 'bp Statistical Review of World Energy 2021. 70th edition', BP, London, 2021. [Online]. Available: <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2021-full-report.pdf>
- [8] European Commission, 'EU Accession Process Step by Step', Oct. 2021. [Online]. Available: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2021-10/eu\\_accession\\_process\\_clusters.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2021-10/eu_accession_process_clusters.pdf)
- [9] European Commission, 'Revised Enlargement Methodology: Questions and Answers'. European Commission, Feb. 05, 2020. [Online]. Available: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/qanda\\_20\\_182/QANDA\\_20\\_182\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/fr/qanda_20_182/QANDA_20_182_EN.pdf)