



Фото: Назарій Мазилюк / ПРООН в Україні

Посилення фінансування протимінної діяльності в Україні



Техніко-економічне обґрунтування

Резюме | Вересень 2024 року

Завантажити звіт





Короткий зміст

1. Контекст

Проблема розмінування в Україні після повномасштабного вторгнення РФ у 2022 році є величезною. Це призвело до найбільшого обсягу нового забруднення з часу виникнення сфери протимінної діяльності наприкінці 1980-х років. Забруднення охоплює весь спектр вибухонебезпечних боєприпасів, від звичайних наземних мін до ракет, снарядів, саморобних вибухових пристроїв, дронів тощо.

Вартість обстеження земель, які можуть бути забруднені, та очищення територій, які, як було підтверджено, є забрудненими, була оцінена в «Третій Швидкій оцінці шкоди та потреб» у лютому 2024 року в 34,6 мільярда доларів США¹. Хоча справжня вартість, ймовірно, буде нижчою після проведення ефективного обстеження, потреба у додатковому фінансуванні в мільярди значно перевищує поточне фінансування протимінної діяльності в Україні і всього глобального сектору, який і без того відчуває нестачу в ресурсах.

Учасники сектору протимінної діяльності погодилися проводити інноваційне фінансування у 2019 році на Четвертій Конференції з розгляду дії Конвенції про заборону протипіхотних мін, де країни-учасниці зобов'язалися «робити все можливе, щоб якнайшвидше виділити ресурси, необхідні для виконання зобов'язань за Конвенцією, і вивчити всі можливі альтернативні та/або інноваційні джерела фінансування»².

Повномасштабне вторгнення ще більше активізувало бажання кількох великих галузевих донорів прискорити прогрес у сфері інноваційного фінансування для України та на глобальному рівні. Тим часом уряд України чітко висловив своє бажання щодо створення ринку послуг з розмінування із залученням приватного сектору на національному та міжнародному рівнях.

2. Мета та завдання дослідження

Це дослідження було проведене на замовлення ПРООН у період з квітня до вересня 2024 року. Воно було профінансовано завдяки активній підтримці урядів Нідерландів, Швейцарії та Великої Британії.

Дослідження було проведено на замовлення Міністерства економіки України на виконання Завдання 3 Оперативного плану реалізації заходів у 2024-2026 роках, узгоджених з Національною стратегією протимінної діяльності на період до 2033 року. Зокрема, дослідження має «забезпечити стимулювання ринку послуг у сфері протимінної діяльності» за допомогою вивчення інноваційних інструментів фінансування.

Мета дослідження полягала у визначенні широкого спектру інноваційних варіантів фінансування для України, а також конкретних моделей, які можна було б запропонувати для потенційного застосування. Дослідження повинно було виявити ті інструменти і механізми, які можуть мати найбільший потенціал для підтримки протимінної діяльності в Україні і сприяти фінансуванню для здійснення національної стратегії протимінної діяльності.

¹ Світовий банк, Україна, Європейський Союз та ООН, Україна Оперативна оцінка збитків та потреб (ООЗПЗ) лютий 2022 р. - грудень 2023 р., 2024 рр., <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/09918450321328877/p1801740d1177f03c0ab180057556615497>

² Дія №42 Плану дій Осло, прийнятого на Четвертій оглядовій конференції 2019 року з розгляду дії Конвенції про заборону протипіхотних мін, https://www.gichd.org/fileadmin/user_upload/INNOVATIVE_FINANCE_FOR_MINE_ACTION_NEEDS_AND_POTENTIAL_SOLUTIONS.pdf



У дослідженні використовується робоче визначення інноваційного фінансування, розроблене в межах дослідження, розпочатого на початку 2024 року Женевським міжнародним центром з гуманітарного розмінування та компанією Symbio Impact:

«**Інноваційне фінансування протимінної діяльності – це ініціативи, які використовують фінансові механізми для спрямування державних і приватних коштів на протимінну діяльність, щоб допомогти скоротити розрив у фінансуванні і доповнити наявні механізми фінансування таким чином, щоб сприяти справедливості, стійкості, ефективності та результативності**»³.

3. Підхід

Методологія дослідження передбачала поєднання теоретичних досліджень, консультацій із зацікавленими сторонами та виїзних нарад для проведення оцінки безпосередньо в Україні. Проаналізувавши ландшафт протимінної діяльності в Україні, було розглянуто ширший спектр інноваційних фінансових продуктів і механізмів, а також їхнє потенційне застосування.

Було визначено тридцять дев'ять потенційних механізмів, десять з яких були механізмами «зниження ризиків», які можуть бути застосовані як частина більш широкого продукту. Кожен з 29 механізмів був оцінений за встановленими критеріями, щоб скласти короткий список тих, які, найімовірніше, будуть успішними, матимуть вплив і заслуговують на поглиблене моделювання та техніко-економічний аналіз.

До цього етапу пройшли два продукти:

- **Продукт 1:** Тематичні облигації, прив'язані до сталого розвитку (ТОПР), що поєднують фінансування розмінування з переходом до сталого сільського господарства.
- **Продукт 2:** Державно-приватне партнерство, орієнтоване на результат (ДППР), що поєднує фінансування розмінування з розвитком відновлюваної енергетики (сонячної).

Оцінка також визначила глобальну модель попереднього фінансування в протимінну діяльність і державну систему кредитування фермерів як варіанти зі значним потенціалом і доцільністю. Однак система кредитування вже існує, і наразі триває робота над оцінкою очевидної відсутності попиту на неї.

Водночас розробка глобальної моделі попереднього фінансування вже ведеться, і ні Україна, ні донори не виявили бажання створювати окрему українську модель попереднього фінансування. Тому ці дві моделі не розглядалися далі в цьому дослідженні.

4. Короткий опис продукту

Продукт 1: Тематичні облигації, прив'язані до сталого розвитку (ТОПР)

Продукт пропонує облигації, випущені урядом України для фінансування заходів з протимінної діяльності та підвищення сталого розвитку. Він змодельований на прикладі переходу до органічного вирощування озимої пшениці та впровадження нульової обробки ґрунту. Фінансова модель базується на випуску облигацій на суму 250 млн доларів США, 50% надходжень від яких спрямовуються на протимінну діяльність, а 50% – на ініціативи зі сталого розвитку.

Термін дії облигацій, який відповідатиме керівним принципам Міжнародної асоціації ринків капіталу (ISMA), становить десять років, причому перехід до сільського господарства має відбутися впродовж перших трьох років. Кошти на розмінування будуть доступні на ранніх стадіях проекту з урахуванням

³ https://www.gichd.org/fileadmin/user_upload/INNOVATIVE_FINANCE_FOR_MINE_ACTION_NEEDS_AND_POTENTIAL_SOLUTIONS.pdf



масштабу і місця виникнення потреби у фінансуванні, а також потенційної оперативної швидкості освоєння коштів.

Вартість переходу для ділянки площею 12,5 тис. га була розрахована як 12,25 млн доларів США за три роки, враховуючи інвестиції в нове обладнання, а також втрату врожайності на перехідному етапі. Прибуток зростає завдяки вищій ринковій вартості органічної пшениці та іншим перевагам нульової обробки ґрунту.

Компонент для сталого розвитку сільського господарства у розмірі 125 млн доларів США, в принципі, може профінансувати перехід на десяти ділянках площею 12,5 тис. га або еквівалентній площі. За 25 років застосування «Спеціального збору на розмінування» і податку на прибуток підприємств принесло б 290 млн доларів США державних доходів. Це не враховуючи значні додаткові економічні та соціальні вигоди від розмінування, а також позитивний вплив сталого сільського господарства на навколишнє середовище.

Продукт 2: Державно-приватне партнерство, орієнтоване на результат (ДППР)

Запропонована модель ДППР пов'язує протимінну діяльність з розвитком приватного сектору, що також є пріоритетом для відновлення і реконструкції України, наразі мова йде про будівництво сонячних електростанцій. Модель передбачає, що приватний сектор інвестує в очищення території для зведення сонячних електростанцій, отримуючи при цьому концесії від уряду України і заохочувальні виплати за результатами від донорів.

Як і у випадку з тематичними облігаціями, прив'язаними до сталого розвитку (ТОПР), для отримання додаткового фінансування на розмінування уряд України відшкодовує частку доходу від продажу сонячної енергії через «Спеціальний збір на розмінування» на додаток до податку на прибуток і ПДВ. Модель показує, як пілотний проєкт побудови сонячної електростанції потужністю 10 МВт і вартістю 10 млн доларів США може залучити 13 млн доларів США нового приватного фінансування на протимінну діяльність через частку доходу.

Для інвесторів головна перевага державно-приватного партнерства, орієнтованого на результат (ДППР), полягає в тому, що уряд України та донори надають приватному сектору пільги та виплати за результатами, які забезпечують більш сприятливі умови, для покриття витрат на розвиток, ніж комерційні кредити.

Запропонований тут розмір пілотного проєкту може бути збільшений або відтворений у десятки або сотні разів залежно від розташування придатних земельних ділянок, ринкового попиту та наявності інвестиційного капіталу. Україна була визначена як країна, яка може забезпечити значний потенціал сонячної енергетики, а її потенційний дефіцит потужностей для нових сонячних електростанцій становить 6 ГВт. Якщо цю модель відтворити для всього сонячного енергетичного потенціалу України вартістю 5-6 млрд доларів США, це може принести додаткові 7-8 млрд доларів США на протимінну діяльність.

Покращення енергетичної інфраструктури та постачання енергії в Україні матиме позитивні наслідки для сталого розвитку в екологічному та економічному плані. В масштабах це також може посилити енергетичну безпеку України та її європейських сусідів.

5. Основні висновки

Техніко-економічне обґрунтування виявило такі вісім основних аспектів:

- а. Запит на інноваційне фінансування.** В Україні існує сильний запит, що зростає, на інноваційне фінансування. Це відображає поточну стратегію уряду щодо протимінної діяльності та сталого розвитку, а також його прагнення пов'язати протимінну діяльність і сталий розвиток з приватним сектором для підтримки економічного відновлення і реконструкції.



- b. Інтерес донорів.** Група донорів, які надають підтримку, також має сильне бажання розвивати інноваційне фінансування в Україні, на додаток до створення глобальних моделей попереднього фінансування. Донори, які надають підтримку, прагнуть бачити відчутні та очевидні подальші кроки.
- c. Життєздатність моделей.** Обидва запропоновані продукти мають потенціал для залучення додаткового фінансування для протимінної діяльності, а також доходів для уряду України. Однак параметри витрат є широкими, а моделі ґрунтуються на індикативних, а не точних цифрах. Подальша розробка потребуватиме детальнішого і специфічного для кожного сектору аналізу.
- d. Географічний зв'язок між протимінною діяльністю та діяльністю зі сталого розвитку.** Продукти, запропоновані в цьому дослідженні, можуть передбачати сталий перехід до сільського господарства або будівництво відновлюваної інфраструктури на землях, які мають бути очищені або вже очищені. Однак це може обмежити потенціал продукту, особливо у випадку з тематичними облігаціями, прив'язаними до сталого розвитку (ТОПР). Кращим підходом було б виділення фінансування на розмінування, в першу чергу, на основі того, де воно матиме найбільш позитивний вплив.
- e. Національна власність.** Це є головним фактором для обох моделей. У випадку з тематичними облігаціями, прив'язаними до сталого розвитку (ТОПР), вона є життєво важливою, оскільки передбачає випуск державних облігацій, пов'язаних з урядовими стратегіями, з купонною вартістю (відсотками), прив'язаною до результатів діяльності. Водночас Державно-приватне партнерство, орієнтоване на результат (ДППР), покладається на чітку національну власність, оскільки уряд України звертається до приватного сектору із запитом і повинен запропонувати поступки для сприяння реалізації проєкту.
- f. Законодавче та політичне середовище.** Нормативно-правова база для обох продуктів вже існує, але обидва продукти є відносно новими і мають обмежений досвід впровадження та тестування. Основна проблема готовності для обох моделей полягає у спроможності розробляти та впроваджувати моделі. Уряду України необхідно буде зібрати багатопрофільні команди та міжвідомчі робочі групи, щоб забезпечити ефективну роботу обох моделей.
- g. Управління ризиками.**
- Для тематичних облігацій, прив'язаних до сталого розвитку (ТОПР), ефективна діагностика та структурування облігацій є провідними для зменшення фінансових ризиків, зокрема в процесі визначення основних показників ефективності (KPI). Необхідно враховувати бажання уряду України брати на себе більше боргових зобов'язань, а також його кредитний статус. Реалізація облігацій у декількох регіонах України дозволяє зменшити ризик втрати або пошкодження проєктної землі/обладнання на макрорівні та мінімізувати негативний вплив на спроможність уряду України досягти основних показників ефективності (KPI).
 - Для державно-приватного партнерства, орієнтованого на результат (ДППР) основним ризиком під час започаткування ДППР є відсутність зацікавленості та інвестицій з боку приватного сектору. Під час реалізації проєкту ризики є менш значними, ніж для тематичних облігацій, прив'язаних до сталого розвитку (ТОПР), оскільки вони можуть бути врегульовані через контракти, як і в будь-якому іншому інфраструктурному ДППР. Деякі ризики перебувають поза межами контролю уряду України або приватного сектору, наприклад, ризик втрати або пошкодження новозбудованої інфраструктури внаслідок конфлікту. Для таких ризиків, щоб задовольнити інвесторів, необхідне страхування воєнних ризиків.
- h. Врядкування у сфері розподілу фінансування.** Обидва продукти передбачають виділення коштів, зокрема операторам протимінної діяльності, а також сільськогосподарському сектору і сектору відновлюваної енергетики. Уряду України необхідно визначити, як прозоро і підзвітно управляти і розподіляти кошти на заходи з розмінування та сталого розвитку.



6. Рекомендації та головні подальші кроки

Нижче наведено вісім рекомендацій, які враховують відгуки учасників виїзних нарад для проведення оцінки:

- a. Рекомендація 1:** Тематичні облігації, прив'язані до сталого розвитку (ТОПР), які поєднують підтримку розмінування і перехід до сталого сільського господарства, і державно-приватне партнерство, орієнтоване на результат (ДППР), яке поєднує розмінування з розвитком інфраструктури сонячної енергетики, слід вивчати далі і паралельно.
- b. Рекомендація 2:** Розвиток обох моделей залежить від керівництва та принципової прихильності до їх реалізації. Міністерству економіки України слід розглянути можливість вивчення ініціатив, що ґрунтуються на збільшенні боргу та/або концесіях. Це могло б стати частиною етапу діагностики сектору (див. Рекомендацію 3 нижче).
- c. Рекомендація 3:** Особливу увагу слід приділити визначенню варіантів механізмів зменшення ризиків. Уряд України та Європейська комісія повинні також оцінити можливість застосування Програми ЄС для України «Компонент 2» для надання гарантій на рівні до 100% для фінансових механізмів сектору протимінної діяльності. Донорам і Міністерству економіки слід також вивчити можливості залучення донорського фінансування для компенсації концесій у межах державно-приватного партнерства (ДПП).
- d. Рекомендація 4:** Наступний крок передбачає детальну діагностику та розробку сектору з використанням багатопрофільних проектних груп або об'єднаної команди для вивчення обох варіантів. Вони охоплять подальший аналіз усіх задіяних секторів (сонячна енергетика, сільське господарство та розмінування), аналіз ринків капіталу, взаємодію з потенційними інвесторами, включно з банками та міжнародними фінансовими організаціями (МФО), а також сільськогосподарський сектор і сектор відновлюваної енергетики. Результати діагностики сектору уможливають розробку продукту. Ця рекомендація може бути профінансована донорами або комбінацією донорів і, де це можливо, на громадських засадах та за рахунок наявного потенціалу.
- e. Рекомендація 5:** Міністерству економіки України слід співпрацювати з національними та міжнародними операторами протимінної діяльності, донорами та міжнародною спільнотою з протимінної діяльності для моделювання та прогнозування будь-якого ймовірного скорочення фінансування та його структури після 2026 року. Це покращить координацію роботи донорів, ефективність оперативного планування та дасть змогу визначити, коли найкраще запроваджувати потоки фінансування з інноваційних джерел.
- f. Рекомендація 6:** Міністерство економіки України, МФО, міжнародні донори та спонсори повинні оцінити, як вони можуть використовувати весь спектр міжнародної фінансової допомоги, зокрема змішану допомогу для стимулювання або субсидування ринкових підходів, таких як тематичні облігації, прив'язані до сталого розвитку (ТОПР) та державно-приватне партнерство, орієнтоване на результат (ДППР).
- g. Рекомендація 7:** Уряду України слід продовжувати розглядати найкращу модель управління для нагляду за ефективним розподілом коштів на протимінну діяльність від будь-якого нового механізму, включно з будь-якими коштами, що надходять в Україну від глобального механізму авансових платежів, які отримує Україна.
- h. Рекомендація 8:** Уряд України, ПРООН, донори, партнери та автори звіту повинні підвищити обізнаність про висновки і рекомендації звіту. Головними зацікавленими сторонами будуть державні відомства та органи в Україні, державні відомства, що не займаються протимінною діяльністю, у країнах-донорах і країнах-партнерах, МФО та приватний сектор.



Посилення фінансування протимінної діяльності в Україні



Техніко-економічне обґрунтування

Резюме | Вересень 2024 року