

УДК 336.72

С.М. Іванов, к.е.н., доцент, завідувач відділу міжнародних фінансів та фінансової безпеки ДННУ «Академія фінансового управління»

М.В. Савостьяненко, с.н.с. відділу міжнародних фінансів та фінансової безпеки ДННУ «Академія фінансового управління»

**ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ПРОЕКТІВ
МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

У статті проведено аналіз ефективності реалізації в Україні проектів та програм міжнародних фінансових організацій у державному секторі. Досліджено міжнародну методику оцінки ефективності програм міжнародних фінансових донорів, що реалізується на основі так званих критеріїв DAC, розроблених Комітетом сприяння розвитку (Development Assistance Committee) при Організації економічного співробітництва і розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD). Оцінено можливості використання такої методики в Україні.

Проаналізовано бюджетне законодавство в контексті пошуку можливостей підвищення ефективності управління видатками державного бюджету головними розпорядниками бюджетних коштів при реалізації проектів, МФО. Проведено оцінку стану та обсягів річної вибірки коштів за проектами МФО.

Встановлені основні недоліки в процесі впровадження проектів міжнародних донорів в Україні, пов'язані із затримками впровадження проектів, а також недоліки у системі управління та контролю над виконанням програм.

Запропоновано рекомендації для підвищення ефективності реалізації проектів міжнародних донорів, стосовно вдосконалення нормативно-правового регулювання сфери співробітництва, а також щодо необхідності забезпечення ведення єдиного реєстру проектів МФО в повному обсязі та посилення нагляду за повним і своєчасним впровадженням заходів за проектами МФО.

Ключові слова: аудит ефективності реалізації проектів, вибірка коштів за проектом, бюджетний кодекс України, державний бюджет, міжнародні фінансові організації, критерії DAC, Європейський банк реконструкції та розвитку, Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестиційний банк, Кредитна установа для відбудови, Рахункова палата України.

Рис. 1; Табл. 3; Літ. 12 дж.

С.Н. Іванов, М.В. Савостьяненко

**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ ПРОЕКТОВ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

В статье проведен анализ эффективности реализации в Украине проектов и программ международных финансовых организаций в государственном секторе. Исследована международная методика оценки эффективности программ международных финансовых доноров, которая реализуется на основе так называемых критериев DAC, разработанных Комитетом содействия развитию (Development Assistance Committee) при Организации экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Cooperation and Development - OECD). Оценены возможности использования такой методики в Украине.

Проанализировано бюджетное законодательство в контексте поиска возможностей повышения эффективности управления расходами государственного бюджета главными распорядителями бюджетных средств при реализации проектов МФО. Проведена оценка состояния и объемов годовой выборки средств по проектам МФО.

Установлены основные недостатки в процессе реализации проектов международных доноров в Украине, связанные с задержками реализации проектов, а также недостатки в системе управления и контроля над выполнением программ.

Предложены рекомендации для повышения эффективности реализации проектов международных доноров, по совершенствованию нормативно-правового регулирования сферы сотрудничества, а также о необходимости обеспечения ведения единого реестра проектов МФО в полном объеме и усиления надзора за полным и своевременным внедрением мероприятий по проектам МФО.

Ключевые слова: аудит эффективности реализации проектов, выборка средств по проекту, бюджетный кодекс Украины, государственный бюджет, международные финансовые организации, критерии DAC, Европейский банк реконструкции и развития, Международный банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк, Кредитное учреждение для восстановления, Счетная палата Украина.

S. Ivanov, M. Savostyanenko

IMPROVING THE EFFICIENCY OF THE PROJECTS OF INTERNATIONAL FINANCIAL ORGANIZATIONS' IMPLEMENTATION IN UKRAINE

The article analyzes effectiveness of International Financial Institutions' projects and programs implementation in Ukraine in the public sector.

Paper studied international technique to assess effectiveness of international donors programs, based on the so-called the DAC criteria, developed by the Development Assistance Committee (Development Assistance Committee) at the Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation for Economic Cooperation and Development - OECD). There was also evaluated the possibility of using this technique in Ukraine.

The budget legislation in the context of finding opportunities to improve efficiency of state budget expenditures management by main budgetary funds' managers in the process of IFIs projects implementation were analyzed. The status and scope of annual IFIs projects disbursements were evaluated.

The basic shortcomings in the international donors projects' implementation in Ukraine related to project implementation delays, as well as deficiencies in management and control system over the programs implementation were revealed.

Recommendations to increase effectiveness of international donors' projects implementation, to improve normative and legal regulation of the cooperation scope, as well as the need to ensure the maintenance of a single register of IFIs projects in full volume and strengthening supervision over the full and timely implementation of the MFI projects' measures were formulated.

Keywords: project efficiency audit of, project funds disbursements, the Budget Code of Ukraine, the State budget, international financial institutions, the DAC criteria, European Bank for Reconstruction and Development, International Bank for Reconstruction and Development, European Investment Bank, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Accounting Chamber of Ukraine.

Ефективність використання коштів зовнішніх запозичень – одна з ключових проблем у співробітництві з міжнародними фінансовими організаціями. Актуальність проблеми обумовлюється обмеженістю бюджетних ресурсів та зовнішнього фінансування в умовах затяжної економічної кризи і критичного стану кредитно-боргової сфери.

Зважаючи на це, вкрай важливо забезпечити ефективну оптимізацію джерел зовнішнього фінансування і контроль за цільовим і результативним використанням запозичених коштів. Через те, що доступ до розширеної інформації за програмами співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями є достатньо обмеженим, їхня сукупність виглядає як перелік мало пов'язаних проектів, формально об'єднаних за певною галузевою належністю. Внаслідок цього такі програми фактично стали

додатковим джерелом фінансування основних функцій їх виконавців коштами держбюджету.

Відповідальні виконавці програм часто не зацікавлені в їх належному фінансуванні та контролі, оскільки це дає змогу уникати відповідальності, пояснюючи невиконання програмних завдань браком коштів [1].

Метою статті є аналіз виконання та ефективності видатків державного бюджету для реалізації інвестиційних програм, що фінансується міжнародними фінансовими організаціями та підготовка відповідних рекомендацій.

На думку деяких науковців, недостатня результативність використання фінансів державного сектору економіки як одного з інструментів забезпечення соціально-економічного розвитку насамперед пов'язана з відсутністю науково обґрунтованих підходів до визначення й конкретизації складових, основних факторів формування, методів оцінювання та механізмів підвищення ефективності [2].

У світовій практиці використовуються різні підходи оцінки результативності проектів та програм, які реалізуються за кошти МФО. Загалом можна виділити три основні стадії, які проходить будь-який інвестиційний проект чи програма: планування, реалізація та оцінка досягнутих результатів.

На першій стадії виконується попередній контроль щодо позик МФО, який повинен включати в себе оцінку кожного проекту з точки зору його фінансової, бюджетної, економічної та соціальної ефективності і вибору оптимального рішення щодо його реалізації.

На другій стадії, реалізується система заходів щодо оцінки ступеню та якості виконання завдань проекту.

Третя стадія підводить підсумки роботи, яку було виконано.

Загалом, визначення результативності та ефективності використання позик МФО передбачає крім оцінки економічної ефективності ще й розрахунок системи контрольних показників, що характеризують рівень досягнення поставлених завдань, а також контроль за ходом виконання завдань і моніторинг якості управління позиками МФО. Все це представляє собою механізм оцінки ефективності використання позик МФО, схема якого наведена на рис. 1.

Для оцінки проектів та програм, які реалізуються у різних країнах за допомогою ресурсів міжнародних донорів, Комітетом сприяння розвитку (Development Assistance Committee – DAC) при Організації економічного співробітництва і розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD) розроблено критерії (так звані, DAC criteria) [3],[4],[5].

Критерії DAC покликані сприяти всебічній оцінці гуманітарної діяльності, але можуть застосовуватися і для оцінки інших проектів, які виконуються з використанням ресурсів МФО, оскільки є універсальними, всеохоплюючими і взаємодоповнюючими.

Так, оцінка ефективності може показати, що завдання були виконані, але це не означає, що досягнуті цілі (результати) були корисними для всіх тих, кого стосується проект, тобто вони мають досягти однаково корисних результатів, бути стійкими і мати необхідний вплив на сфери, які охоплює проект чи програма. Використання критеріїв DAC в поєднанні сприятиме тому, що оцінка буде охоплювати всі відповідні сфери.

Критерії DAC зосереджуються на оцінці досягнутих на сьогоднішній день результатах. Вони можуть бути застосовані при оцінці як великих проектів, так і проектів галузевої допомоги.



Рис. 1. Механізм оцінки ефективності використання коштів МФО

Джерело: складено авторами

При використанні критеріїв DAC, як правило, додатково розглядаються вісім наскрізних тем:

1. Узгодженість та відповідність – взаємодоповнюваність не тільки між елементами проекту або програми, але також між самою програмою (проектом) та тими аспектами, які не стосуються допомоги донорів: оцінка безпеки, політики розвитку і торгівлі та військової політики тощо);
2. Охоплення – необхідність досягнення основних груп населення;
3. Результативність – вимірює досягнуті результати діяльності – якісні і кількісні – як функцію від витрачених ресурсів;
4. Ефективність – вимірює ступінь досягнення мети проекту чи програми;
5. Вплив – врахування широких наслідків проекту – соціальних, економічних, технічних, екологічних, та того, як вони відображаються на особах, гендерних і вікових групах, громадах і організаціях тощо;
6. Актуальність/доречність – оцінка відповідності проекту місцевим потребам і пріоритетами, та потребам країни (а також політиці донорів);
7. Зв'язність – оцінки діяльності, яка у короткостроковій перспективі має надзвичайний характер;
8. Стійкість – оцінка ступеня, в якому можна очікувати позитивні ефекти проекту, впродовж тривалого часу після завершення виконання проекту.

Крім кількісної оцінки досягнутих результатів та розробки рекомендацій щодо їх застосування, впродовж терміну дії проекту/програми необхідно проводити моніторинг якості управління використанням залучених ресурсів.

Це необхідно для повноцінного досягнення цілей проекту та для виявлення відхилень між прогнозними та фактичними значеннями показників реалізації проекту, для оцінки впливу відхилень на подальшу ефективність проекту.

Таким чином, метою постійного моніторингу якості управління позиками є визначення ступеню досягнення цілей, а результатом моніторингу є отримана інформація, на основі якої можна внести зміни в хід реалізації проекту/програми або прийняти рішення про його припинення.

Якість управління позиками МФО слід оцінювати за показниками, що характеризують виконання поставлених завдань під час реалізації проектів/програм (табл. 1).

Таблиця 1
Показники якості виконання завдань проекту у розрізі стадій

Завдання	Показники
Оцінка якості планування	<ul style="list-style-type: none"> • кількість пролонгацій терміну реалізації проекту; • період, на який продовжено термін реалізації проекту; • обсяг зменшення або збільшення коштів запозичень в рамках окремого проекту.
Оцінка реалізації проекту	<ul style="list-style-type: none"> • співвідношення отриманих результатів до витрат на їх досягнення; • процентне співвідношення використаних коштів до суми запозичень; • наявність додаткових витрат у зв'язку з несвоєчасним використанням позикових коштів (якщо трапилось); • частка вартості консультаційних послуг у загальному обсязі позикових коштів; • частка робіт і послуг, які виконуються в рамках проекту іноземними фахівцями, у загальному обсязі виконаних робіт та наданих послуг; • частка витрат на обслуговування позик МФО
Оцінка здійснення контролю за залученням і використанням позик МФО	<ul style="list-style-type: none"> • дотримання правил і процедур бухгалтерського обліку; • цільове використання залучених коштів; • частка повторних порушень у загальній кількості порушень; • наявність діючої системи внутрішнього контролю з боку групи реалізації проектів.

Моніторинг починається з інвестиційної стадії проекту, проходить через всю експлуатаційну стадію і припиняється в момент завершення проекту. Це відноситься до таких аспектів реалізації проекту, як терміни виконання робіт, витрати, ризики, ефективність та ін. Кінцевим етапом моніторингу є оцінка проекту та його ефективності після завершення операційної стадії, порівняння прогнозних і фактичних показників проекту на виході.

Моніторинг також дозволяє виявити чинники, що знижують ефективність використання позик МФО. Ці чинники можна поділити на групи, відповідно до їх природи та призначення. Аналіз виконаних проектів та програм, на які залучались кошти закордонних донорів, дає можливість виділити щонайменше три групи факторів:

- фактори нормативно-правового характеру,
- фактори економічного характеру та
- організаційні фактори.

До першої групи відноситься відсутність нормативного документа на рівні Закону України про управління державним зовнішнім боргом, в якому могло б бути прописано інституціональні, правові та організаційні аспекти управління державним боргом та параметри боргової стійкості.

В Україні діє Закон «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», який визначає правові та організаційні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні, але в ньому не йдеться про управління державним боргом. Управління державним боргом на сьогодні здійснюється на основі Середньострокової стратегії управління державним боргом [6].

Прийняття окремого Закону України «Про державний фінансовий контроль», дозволило би унормувати усі найважливіші складові цього дуже важливого для життєдіяльності держави процесу, чітко розмежовуючи функції між органами парламентського та урядового фінансового контролю, визначив коло суб'єктів державного фінансового контролю, ієрархію органів, що його здійснюють, форми їх організації та взаємодії тощо.

До другої групи факторів відносяться:

1. Відсутність механізму економічної відповідальності за додаткові витрати бюджету з оплати комісій за невикористані суми позик;
2. Відсутність затвердженого порядку та критеріїв оцінки ефективності використання позик МФО.

Нарешті, до організаційних факторів відносяться:

1. Відсутність єдиного центру управління заборгованістю МФО;
2. Відсутність відповідальності за якість прийнятих рішень при управлінні позиками МФО;
3. Недостатня увага до попереднього державного фінансового контролю при управлінні позиками МФО;
4. Недостатній моніторинг управління позиками МФО на всіх стадіях життєвого циклу проекту;
5. Подовження термінів підготовки проектів і очікування набрання чинності вже підготовлених проектів;
6. Часта реструктуризація проектів і часткове використання коштів позик МФО;
7. Відсутність прозорості, відкритості, публічності інформації про використання державою коштів, отриманих від МФО, залучення до цього процесу громадських організацій.

До оцінки результативності програм та проектів, які виконуються за кошти МФО, можуть бути використані декілька підходів в залежності від ступеню деталізації оцінки, тривалості проекту, його впливу на різні сфери життя та тривалості відносин з донорами.

Перший, так званий, «амбітний» або «комплексний» підхід визначається з урахуванням впливу, перевіряє як більшість компонентів проекту, так і загальну його продуктивність, і екзамує тривалий період донорських партнерських відносин. Такий підхід є найбільш прийнятним і найбільш корисним. [7]

У загальному вигляді основні риси такого підходу є наступними:

- допомога донора розглядається в інтегрованому вигляді (тобто як інтегрована комплексна програма), а як набір проектів;
- є доступною якісна статистика (базова і поточна) щодо показників розвитку;
- донор працює у невеликій кількості країн;
- донорська допомога переважає у країні у фінансуванні даної сфери, що розглядається; ця допомога відіграє важливу роль у розвитку країни, та являє собою значну частину глобальної діяльності донора;
- програма чи проект є або найбільш типовою (репрезентативною) серед більшості інших програм або проектів, що знаходяться у сфері дії цього донора (коли висновки про ефективність допомоги можуть бути перенесені на інші країни і проекти), або коли програма чи проект є пілотним з точки зору застосування нового підходу (коли сильні і слабкі сторони нового підходу можуть бути використані при реалізації інших програм та проектів);
- існує потужна інформаційна база за програмою і історія звітності, коли діяльність піддається порівнянню і підрахункам;
- терміни, фінансові потоки і навички є доступними для оцінки;

- існують гарні перспективи для співпраці з державними та громадськими партнерськими інституціями і заінтересованість цих партнерів у висновках і рекомендаціях за підсумками оцінки;

- результати можуть бути надійно задіяні у плануванні і розробці нової великої програми або могли б мати вплив на розвиток і широке розповсюдження запропонованого підходу.

Другий, так званий, «простіший» або «полегшений» підхід до оцінки результативності програм та проектів визначається як той, який стосується тільки відносно простих критеріїв ефективності (наприклад, актуальність і ефективність), концентрується на діяльності, яка є нещодавною, поточною і майже з найближчого майбутнього, є спрямованим на індикативні (орієнтовні), а не остаточні висновки.

Цей підхід найбільш підходить, коли:

- у допомозі донора в країні у питанні, що розглядається, домінують окремі проекти, для яких вже існують оцінки: оцінка може обмежитися оглядом цих висновків і розглядом їх значущості та ступеню, в якому проекти вже інтегровані або можуть бути інтегрованими;

- донор працює в багатьох країнах, за відсутності чіткого фокусу на окрему країну;

- програма допомоги донора є невеликою по відношенню до національної економіки, інших донорів або відносно своїх глобальних операцій, що не дає змогу оцінити її вплив або має відносно невелике значення;

- програми або проекти є а ні типовими, а ні експериментальними, з обмеженою кількістю уроків, які б можна було б використати у майбутньому;

- мають місце зовнішні обмеження (відсутність національної інформаційної бази, відсутність інтересу партнерів, міркування безпеки), які заважають зробити оцінку;

- необхідно отримати висновки та рекомендації найближчим часом.

Решта підходів щодо оцінки результативності програм та проектів знаходяться посередині цих двох підходів і можуть бути їх комбінацією.

Бюджетний кодекс України (БКУ) визначає, що одним із принципів бюджетної системи є принцип ефективності й результативності (при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей, що ґрунтуються на національній системі цінностей, і реалізації завдань інноваційного розвитку економіки шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, органами місцевого самоврядування із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів та отриманням максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів) [8].

Для ефективного управління державним (місцевим) боргом та/або ліквідністю єдиного казначейського рахунку Міністерство фінансів України (Верховна Рада Автономної Республіки Крим, міська рада або за їхнім рішенням місцевий фінансовий орган) має право здійснювати правочини з державним (місцевим) боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж державних боргових зобов'язань (боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим, територіальної громади міста), за умови дотримання граничного обсягу державного (місцевого) боргу на кінець бюджетного періоду.

Відповідно до ст. 19 БКУ на всіх стадіях бюджетного процесу здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінювання ефективності управління бюджетними коштами. Згідно зі ст. 20 БКУ відповідальний виконавець бюджетних програм забезпечує цільове та ефективне використання коштів протягом усього строку реалізації цих програм у межах встановлених бюджетних призначень.

Результативні показники бюджетної програми застосовуються для оцінювання її ефективності й містять кількісні та якісні показники, що визначають результат її виконання, характеризують хід реалізації, ступінь досягнення поставленої мети і виконання завдань. Такі показники мають підтверджуватися офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного і внутрішньогосподарського (управлінського) обліку.

Відповідно до частини першої статті 7 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата здійснює фінансовий аудит щодо використання кредитів (позик), залучених державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, виконання міжнародних договорів України, що призводить до фінансових наслідків для державного бюджету, у межах, які стосуються таких наслідків;

Попередню оцінку ефективності виконання програм та проектів міжнародних фінансових організацій в державному секторі за відповідний період можна за допомогою співставлення планових і фактичних показників виконання держбюджету. Фактичні оцінки надаються у Звітах Рахункової палати України.

Оцінюючи загальний стан реалізації проектів та програм МФО та обсягів річної вибірки коштів за 2015 рік, зазначимо, що Статею 4 Закону про державний бюджет на 2015 р. було затверджено перелік кредитів (позик), що залучаються державою до спеціального фонду Державного бюджету України у 2015 році від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), згідно з додатком № 9 до Закону про державний бюджет [9].

В той же час Міністерству фінансів України було дозволено вносити зміни до розпису державного бюджету з метою відображення фактичного надходження у 2015 р. таких кредитів (позик) та витрат за відповідними бюджетними програмами в межах загального обсягу залучення цих кредитів (позик) у 2015 р., на підставі рішення Кабінету Міністрів України, погодженого з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Статею 6 Закону про державний бюджет на 2015 р встановлено обсяг (до 25 млрд. грн.) та порядок надання державних гарантій у 2015 році, в тому числі для забезпечення гарантування за позиками МФО. Так, пунктом 2 Статті 6 встановлюється, що державні гарантії

- можуть надаватися на підставі міжнародних договорів України за такими можливими напрямками: фінансування інвестиційних, інноваційних, інфраструктурних та інших проектів розвитку, які мають стратегічне значення та реалізація яких сприятиме розвитку економіки України, проектів, спрямованих на підвищення енергоефективності та зміцнення конкурентних переваг українських підприємств.

- за рішенням Кабінету Міністрів України для забезпечення виконання боргових зобов'язань публічного акціонерного товариства "Укргідроенерго" перед Європейським банком реконструкції та розвитку у сумі, що не перевищує 180.000 тис. євро, для продовження реалізації Проекту "Реабілітація гідроелектростанцій".

Серед нововведень, цією ж статтею 6 Закону про держбюджет було дозволено Кабінету Міністрів України створити у 2015 році стабілізаційний (резервний) енергетичний фонд у розмірі до 1 млрд. дол. США за рахунок коштів зовнішнього запозичення, що можуть бути залучені під державні гарантії понад обсяги, встановлені цим Законом. Кабінету Міністрів України доручено затвердити порядок формування і використання коштів такого фонду.

Реалізація такої схеми дозволила запровадити в Україні нову практику фінансування міжнародними фінансовими організаціями поставок енергоносіїв для забезпечення опалювального періоду в країні.

Додатком № 9 до Закону про державний бюджет України на 2015 р. було передбачено, що у 2015 р. до спеціального фонду державного бюджету за всіма діючими програмами і проектами з міжнародними фінансовими організаціями мало бути залучено фінансових ресурсів у загальному еквіваленті на суму 14157140 тис. грн. (табл. 2)

Таблиця 2

План вибірки коштів за проектами МФО у Держбюджеті 2015 року

Кредитор	Кількість діючих проектів	Валюта кредиту	Загальний обсяг кредитування (тис. од.)	Запланований обсяг вибірки у 2015 р. (млн. грн.)
Міжнародний банк реконструкції та розвитку	12	Дол. США	3031155	4600
Європейський банк реконструкції та розвитку	6	Євро	1277000	4700
Європейський інвестиційний банк	9	Євро	1892540	4460
Кредитна установа для відбудови	3	Євро	92500	369,2
Разом:	30	-	6293195	14157,140

Джерело: Додаток №9 до Державного Бюджету України на 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/file/text/41/f436954n349.zip>

У 2015 р. в структурі кредитного портфелю МФО в державному секторі найбільшу частку у проектах запланованої вибірки займали інфраструктурні, проекти з модернізації електропостачання та енергозбереження. Згідно з документом, у 2015 р. серед всіх фінансованих проектів міжнародних фінансових організацій, ЄБРР та ЄІБ співфінансували одночасно 6 проектів. (табл.3) [10].

Таблиця 3

Проекти, що співфінансуються ЄБРР та ЄІБ. План вибірки у Держбюджеті 2015 року

Проект	Загальний обсяг кредиту ЄБРР+ЄІБ (млн. євро.)	Найменування за програмною класифікацією видатків та кредитування держбюджету	Обсяг залучення кредиту ЄБРР+ЄІБ у 2015 р. (тис. грн)
"Завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровську"	304,0	Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Дніпропетровська на завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровську	672000,0
"Реабілітація гідроелектростанцій" (план вибірки 500 млн. грн);	400,0	Реконструкція гідроелектростанцій ПАТ "Укргідроенерго"	795654,8
"Будівництво високовольтної повітряної лінії 750 кВ Рівненська АЕС – Київська"	300,0	Будівництво ПЛІ 750 кВ Рівненська АЕС - Київська	2017700
"Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС - Каховська"	350,0	Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька - Каховська	2201900
"Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на під'їздах до м. Києва (пан'європейські коридори)"	900,0	Розвиток автомагістралей та реформа дорожнього сектору	2660484,7
«Реконструкція, капітальний ремонт та технічне переоснащення магістрального газопроводу Уренгой-Помари-Ужгород»	300,0	Реконструкція, капітальний ремонт та технічне переоснащення магістрального газопроводу Уренгой-Помари-Ужгород	27200

Джерело: Додаток №9 до Державного Бюджету України на 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/file/text/41/f436954n349.zip>

Дані табл. 3 доводять, що ключовими напрямками інвестування з найбільшим обсягами фінансування ЄБРР спільно з ЄІБ в державному секторі залишається транспортна інфраструктура (Україна виконує функції транзитного коридору); модернізація енергопостачання (Україна виконує функції території, де зосереджена велика частина потужностей енергогенерації, і постачає дешеву енергію міжнародним споживачам).

Пріоритетність фінансування інвестиційних проектів за кошти Міжнародного банку реконструкції та розвитку в державному секторі також чітко спостерігається у зазначеному раніше плані міжнародних запозичень за відповідний рік.

Так, із загальної суми запланованої вибірки за 12 проектами – 4,6 млрд. грн., майже половина - 2,023 млрд. грн у 2015 р. спрямовуються на 2 проекти з покращення автомобільних доріг та безпеки руху; на 2 проекти з розвитку міської інфраструктури та проект «Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання України» заплановано 1,2 млрд. грн.; на проекти з передачі електроенергії та проект реабілітації гідроелектростанцій заплановано відповідно 680 та 320 млн. грн. річної вибірки 3 іншими декількома проектами суми вибірки, закладені у державному бюджеті були незначними.

Таким чином, цілком очевидними є актуальні пріоритети фінансування МБРР в державному секторі – реформування енергетичного сектора, енергоефективність, налагодження трансєвропейських транспортних та транзитних коридорів.

Далі прослідкуємо оцінку виконання основних планових показників співробітництва з МФО в державному секторі, в тому числі фактичні обсяги надання та повернення кредитів, фактичної вибірки тощо за 2015 р., яку наведено у звіті Рахунової палати України «Висновки щодо виконання Закону про Державний бюджет України на 2015 р».

Так, за результатами аудиту виконання Держбюджету 2015 року було зафіксовано низький фактичний рівень повернення кредитів до спеціального фонду і вибірки коштів, отриманих від іноземних держав, банків та міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), що зумовило невиконання планових показників кредитування державного бюджету [11].

До спеціального фонду Держбюджету за звітний період повернено кредитів у сумі 474,5 млн грн, або 23,2% плану на рік. При цьому за п'ятьма бюджетними програмами Міністерства аграрної політики та продовольства України надійшло коштів у сумі 37,2 млн грн, або 2,4 % плану.

Із спеціального фонду надано кредитів у сумі 5 млрд 439,1 млн грн, або 38,6 % плану, з яких за рахунок кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів), – 5 млрд 345,7 млн грн, або 98,3 % загального обсягу від фактично наданих кредитів із спецфонду. Тобто, порівняно з планом річного фінансування за програмами МФО на суму еквівалентну 14,157 млрд. грн, фактичний обсяг вибірки за результатами виконання бюджету склав 37,8%

При цьому внаслідок недосконалого порядку впровадження інвестиційних проектів вибірка коштів на їх реалізацію здійснювалася не в повному обсязі. Зокрема, за чотирма бюджетними програмами Міністерства енергетики та вугільної промисловості України надання кредитів становило 53,8 % плану; за бюджетною програмою Державного агентства автомобільних доріг України на розвиток автомагістралей і реформу дорожнього сектору – 41,3 % плану; за бюджетною програмою Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України – 13,7 % плану. Не розпочато фінансування проектів розвитку за рахунок залучених державою коштів у сумі 353,6 млн грн за бюджетною програмою Міністерства фінансів України.

Вкотре низькі щорічні показники вибірки коштів за проектами МФО свідчать про наявність суттєвих проблем в системі організації підготовки та реалізації проектів.

Несвоєчасне виконання регламентованих відповідним договорами умов (строків, звітності, процедур закупівель тощо) призводить до невиконання планових показників вибірки, що негативно впливає на загальний стан реалізації проектів.

Аудит ефективності виконання програм міжнародних фінансових організацій. Питання реалізації проектів, що підтримуються позиками міжнародних фінансових організацій, перебувають на постійному контролі аудиторів Рахункової палати, оскільки саме ефективне та результативне використання кредитних коштів, залучених у МФО, може стати дієвим інструментом підтримки зусиль Уряду в ході реалізації реформ та найважливіших проектів розвитку країни. У той же час розпорошеність цих ресурсів та їх неефективне використання може призвести до значного навантаження на державні фінанси.

Рахункова палата України перевіряє ефективність реалізації окремих спільних проектів з МФО в державному секторі, публікуючи результати аудитів у відповідному офіційному інформаційному ресурсі. Проводиться аудит використання коштів позик, які отримані Україною та повинні бути повернені, а також кредитних коштів, залучених під державні гарантії.

Здійснені протягом 2013 – 2015 років аудити засвідчили, що основними недоліками впровадження проектів МФО в Україні було значне відставання реалізації проектів від запланованих строків. За оцінками аудиторів, основні причини затримок впровадження проектів і використання коштів позик – їх довготермінова підготовка, а також недоліки у системі управління та контролю за їх виконанням. Управління закупівлями здійснювалося з недоліками, планування та звітування про закупівлі відбувалося з відхиленнями від встановлених порядків і процедур, проведення тендерів здійснювалося із значними затримками.

В результаті аналізу стану залучення та використання позик міжнародних фінансових організацій встановлено, що обсяг залучених позик на реалізацію проектів економічного і соціального розвитку України у період з 2011 по 2013 роки збільшено майже на 2 млрд. дол. США. Найбільші обсяги ресурсів МФО у цей період спрямовувалися через відповідні проекти на розвиток транспортного сектору (зокрема, покращення стану автомобільних доріг та безпеки руху) та енергетичної сфери і на кінець 2013 року становили майже 90 % від загальної суми запозичених коштів.

В той же час, очікуваної результативності залучених позикових коштів не досягнуто. Цілі 11 завершених проектів, на діяльність за якими станом на кінець 2013 року використано майже 1,1 млрд. дол. США, досягнуті не в повних обсягах та із суттєвими затримками. Так, частина передбачуваних робіт з ремонту автодороги на ділянці Київ-Чоп була перенесена на наступний проект у транспортному секторі. Залишилися нереалізованими ряд важливих заходів у гуманітарній сфері, зокрема не були проведені ремонти у 600 школах України, не закуплено обладнання для станцій переливання крові, автомобілі для регіональних центрів СНІДу.

Повноцінного функціонування розроблених за кошти позик інформаційно-аналітичних систем щодо соціальної допомоги та земельного кадастру на дати завершення проектів не було забезпечено, запровадження інформаційних систем для податкової служби здійснено із затримкою на чотири з половиною роки. За проектом з розвитку Іллічівського морського торговельного порту фактично основна робота так і не була розпочата.

Серед основних причин затримок у реалізації проектів – недоліки нормативно-правового, організаційного та фінансового забезпечення впровадження проектів, а також неповне дотримання Мінекономрозвитку (на той час координатор підготовки та реалізації проектів), Мінфіном (представник позичальника) та відповідальними виконавцями проектів вимог, встановлених порядками у сфері співробітництва з МФО.

Також не було забезпечено належного нагляду і контролю з боку Уряду, Мінекономрозвитку, Мінфіну за повним та своєчасним виконанням проектів і

використанням коштів позик. Найгірший стан підготовки спостерігався за проектами щодо фінансування позиками ЄБРР та ЄІБ. Середній термін набуття чинності відповідними угодами становив майже 1,5 роки. Як наслідок, через перевищення обумовлених термінів набуття чинності угодами додатковий обсяг коштів, сплачений за зобов'язання, за розрахунками, становить майже 6 млн. дол. США.

Незважаючи на деяке поліпшення в 2013 р. показника освоєння позик в рамках проектного портфелю МБРР та більш сприятливі умови їх надання, повнота їх використання не була забезпечена (у середньому, 75 % від запланованих обсягів).

При цьому найкращі показники використання коштів досягалися за проектом з покращення автодоріг та безпеки руху, а найгірші – щодо проекту модернізації державних фінансів. Такий стан вибірки за останнім проектом обумовлений, зокрема, ризиковою структурою проектного портфелю МБРР, який був сформований в попередні періоди [12].

Висновки. Незважаючи на те, що проекти МФО, що реалізуються в Україні в державному секторі фактично підлягають дворівневому комплексному моніторингу та контролю (Контроль з боку МФО, Аудит Рахункової палати), здійснений аналіз свідчить про відносно невисоку ефективність використання коштів внаслідок збереження протягом тривалого часу цілого ряду недоліків.

Недоліками впровадження проектів МФО в Україні було значне відставання реалізації проектів від запланованих строків. За оцінками аудиторів, основні причини затримок впровадження проектів і використання коштів позик – їх довготермінова підготовка, а також недоліки у системі управління та контролю за їх виконанням. Управління закупівлями здійснювалося з недоліками, планування та звітування про закупівлі відбувалося з відхиленнями від встановлених порядків і процедур, проведення тендерів здійснювалося із значними затримками.

Для вирішення зазначених проблем та недоліків запропоновані наступні рекомендації :

- розглянути питання щодо доцільності призначення Урядового уповноваженого з питань співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями;
- вдосконалити порядок затвердження щорічного плану співробітництва з МФО;
- підготувати та внести зміни до Стратегії залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з МФО на 2013–2016 роки в частині визначення чітких пріоритетів для концентрації ресурсів МФО;
- вдосконалити нормативно-правове регулювання в частині реструктуризації проектів, звітування відповідальних виконавців перед Урядом про стан «проблемних проектів», надання оцінки діяльності відповідальних виконавців за результатами завершених проектів, моніторингу застосування результатів після завершення проектів та оприлюднення відповідної інфор-мації, включаючи дані про отриманий ефект від реалізації проектів.
- розробити рекомендації щодо необхідності забезпечення ведення єдиного реєстру проектів МФО в повному обсязі та посилення нагляду за повним і своєчасним впровадженням заходів за проектами МФО.

Сьогодні слід чітко відрізнити фінансове співробітництво у державному секторі від приватного сектору. Державний моніторинг, контроль та аудит ефективності використання кредитних кротів проводиться лише у сфері державного сектору. Міжнародні банки розвитку набирають обертів щодо розвитку співробітництва в приватному секторі (програми кредитування малого та середнього підприємництва, надання гарантій, участь у капіталі підприємств, застосування нових кредитних інструментів в аграрному секторі тощо). Наприклад тільки ЄБРР вже сьогодні більше 60% кредитно-інвестиційного портфелю в Україні реалізовує у приватному секторі. Ця сфера функціонує поза державного контролю в плані ефективності реалізації проектів.

У приватному секторі співробітництва з МФО переважного значення надається виконанню норм і правил, вимог самих міжнародних організацій позичальниками, дотримання норм банківського, фінансового законодавства України. Основний моніторинг та контроль ефективності реалізації своїх програм здійснюють самі міжнародні фінансові організації.

На нашу думку, реалізація комплексного підходу щодо підвищення ефективності реалізації проектів МФО і в державному і приватному секторі в тому числі може відбуватися і на основі врахування критеріїв DAC при удосконаленні методологій оцінки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Інноваційно-інвестиційне забезпечення економічних реформ в регіоні: наук. розробка / авт. кол.: О. П. Крайник, Є. Г. Матвійшин, К. М. Бліщук та ін. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.
2. Боярко І. М. Ефективність фінансів державного сектору економіки в системі управління соціально-економічним розвитком України / І. М. Боярко, О. В. Дейнека, Н. А. Дехтяр. – Суми : Університетська книга, 2012.
3. Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria. An ALNAP guide for humanitarian agencies. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.hapinternational.org/pool/files/alnapaha-2006.pdf>
4. DAC Criteria. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://betterevaluation.org/evaluation-options/dac_criteria;
5. Thomaz Chianca The OECD/DAC Criteria for International Development Evaluations: An Assessment and Ideas for Improvement. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ipdet.org/files/Publication-The_OECD-DAC_Criteria_for_International.pdf
6. Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>
7. Evaluating Country Programmes. Development Assistance Committee. OECD, 1999. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/2667302.pdf>
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1383472939280188>
9. Закон України про Державний бюджет України на 2015 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80-19/print1443615883223739>
10. Додаток №9 до Державного Бюджету України на 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/file/text/41/f436954n349.zip>
11. Рахункова палата України. Висновки щодо виконання Закону про Держбюджет України на 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748378/Vykonan_DBU_2015.pdf?subportal=main
12. Звіт рахункової палати України за 2014 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747166/zvit_2014.pdf