

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
Рішенням Рахункової палати  
від 27 вересня 2017 № 19-7

## **ЗВІТ**

**про результати аналізу стану залучення та використання позик  
міжнародних фінансових організацій**

**Київ – 2017**

## ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА .....	3
ВСТУП .....	5
1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЕКТНОГО ПОРТФЕЛЯ МФО, ЙОГО ДИНАМІКА ТА СТРУКТУРА.....	6
2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ЗАЛУЧЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ПОЗИК МФО .....	9
2.1. Стан нормативного та організаційного врегулювання залучення та використання позик МФО.....	9
2.2. Стратегічні та програмні документи щодо залучення та використання позик МФО.....	13
3. АНАЛІЗ СТАНУ ЗАЛУЧЕННЯ ПОЗИК МФО.....	14
3.1. Прийняття рішень про підготовку проектів .....	14
3.2. Стан підготовки проектів.....	16
4. АНАЛІЗ СТАНУ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МФО.....	20
4.1. Аналіз стану використання коштів проектів МФО, які перебувають на стадії реалізації.....	20
4.2. Аналіз стану завершального етапу реалізації проектів МФО .....	29
5. ОЦІНКА ДІЄВОСТІ МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА СТАНОМ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МФО .....	31
5.1. Дієвість моніторингу та контролю за станом реалізації проектів та використанням запозичених коштів Міністерством фінансів України .....	31
5.2. Аналіз проблемних питань, що спричиняють неефективне використання коштів позик МФО .....	35
ВИСНОВКИ .....	37
ПРОПОЗИЦІЇ .....	42
Додатки 1–2 .....	44

## **ПРЕАМБУЛА**

### **Підстава для проведення аналізу**

Конституція України (стаття 98), Бюджетний кодекс України (статті 26, 110), Закон України «Про Рахункову палату» (статті 1, 4, 7, 27 та 31), План роботи Рахункової палати на II півріччя 2017 року.

### **Мета аналізу**

Дослідити стан залучення та використання позик (кредитів) міжнародних фінансових організацій на реалізацію проектів економічного і соціального розвитку України, оцінити дієвість моніторингу та контролю за станом реалізації проектів та використання запозичених коштів Міністерством фінансів України.

### **Предмет аналізу**

Нормативно-правові акти України, відомчі акти (рішення, накази, положення, порядки, стандарти, вказівки та ін.), міжнародні угоди та інші договори у сфері залучення та використання коштів позик міжнародних фінансових організацій (далі – МФО), стратегічні та програмні документи з питань співробітництва з МФО.

Документи та звітність щодо стану ініціювання, підготовки та реалізації проектів, документи щодо планування та звітування стосовно використання коштів позик (включаючи звіти про виконання паспортів бюджетних програм, в рамках яких передбачено фінансування проектів), плани та звіти про обслуговування та погашення коштів позик.

Результати попередніх контрольних-аналітичних заходів Рахункової палати з питань використання коштів позик та стану реалізації проектів. Кошти МФО, залучені для підготовки та реалізації проектів.

Кошти, сплачені до державного бюджету за надання гарантій та позик, отриманих за рахунок коштів, залучених державою та/або під державні гарантії.

### **Об'єкти аналізу**

Міністерство фінансів України (далі – Мінфін), Міністерство економічного розвитку та торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку), Державна казначейська служба України (далі – Казначейство).

### **Методи аналізу**

Аналіз нормативно-правових актів, угод, розпорядчих, інших актів та документів з питань співробітництва з МФО, ініціювання, підготовки та реалізації проектів.

Дослідження планів, звітності щодо ініціювання, підготовки та реалізації проектів, зіставлення планових і фактичних показників у сфері залучення та

використання коштів позик. Методи системного аналізу, підрахунку та порівняння.

Письмові запити для отримання необхідної інформації. Аналіз та узагальнення результатів відповідних попередніх контрольних-аналітичних заходів Рахункової палати.

Моніторинг та аналіз повідомлень ЗМІ з досліджуваного питання.

### **Критерії оцінки**

відповідність проектів напрямом, визначеним стратегічними документами з питань співробітництва з МФО;

повнота організаційно-правового забезпечення залучення та використання позик МФО;

обґрунтованість залучення позик МФО;

дієвість моніторингу та контролю за станом реалізації проектів та використання запозичених коштів;

повнота та своєчасність досягнення визначених цілей проектів у встановлені терміни та передбачуваних обсягах;

своєчасність та повнота виконання завдань, визначених документами Президента України та Кабінету Міністрів України (Уряду), щодо залучення та використання коштів позик.

### **Часові обмеження**

Аналізом охоплено період з 2014 по 2016 рік.

## ВСТУП

МФО – кредитори України (крім МВФ), кошти яких залучаються державою або під державні гарантії для фінансування проектів економічного і соціального розвитку України.

Основними МФО, які співпрацюють з Україною, є Міжнародний банк реконструкції та розвитку, який належить до групи Світового банку (далі – МБРР), Європейський банк реконструкції та розвитку (далі – ЄБРР), Європейський інвестиційний банк (далі – ЄІБ) та Кредитна установа для відбудови (далі – KfW).

Україна стала членом МБРР та ЄБРР з 1992 року, прийнявши відповідні умови та обов'язки члена цих МФО.

МБРР надає структурні кредити для реформування структури економіки та оздоровлення платіжного балансу. За правилами цього банку усі позики, які він надає, повинні гарантуватися країнами-членами.

ЄБРР не фінансує витрати державного бюджету, а здійснює фінансування тільки інвестиційних проектів розвитку у державному та приватному секторах. Працює з Україною у двох напрямках: надання міжнародних кредитів на пільгових умовах під гарантії Уряду (40 відс.) та кредитування приватних підприємств України на комерційних умовах (60 відсотків).

Співпраця з ЄІБ була розпочата у 2004 році. Цим банком розглядаються проекти в таких секторах, як транспорт, телекомунікації, енергетична інфраструктура, захист довкілля тощо.

Позики ЄІБ надаються лише за умови співфінансування (до 50 відс. загальної вартості). Проекти для країн, які не є членами ЄС, потребують державних гарантій (або гарантій першокласних банків для підприємств-позичальників). При цьому обов'язковим є погодження відібраних проектів з країною-реципієнтом.

Методи роботи ЄІБ в Україні передбачають надання коштів державним органам та приватним компаніям на проекти вартістю понад 25 млн євро з/або без посередництва банків. Можуть пропонуватися інші механізми фінансування проектів, у тому числі непряме фінансування (позики на проекти малого та середнього масштабу до 25 млн євро через систему банків-партнерів).

На сьогодні в Україні зазначена фінансова інституція надає кошти виключно державі або під державні гарантії, оскільки фінансово-економічний стан України не відповідає мінімальним рейтинговим вимогам ЄІБ.

KfW – це німецький державний банк, який за дорученням німецького уряду фінансує програми розвитку у всьому світі, проекти з розвитку фінансової системи, забезпечення електроенергією, комунального водозабезпечення та водовідведення, соціальної інфраструктури в громадах, а також захисту навколишнього середовища.

Співробітництво із зазначеними МФО надає Україні доступ до дешевих кредитних ресурсів, які надаються на пільгових засадах. Такі кредитні ресурси, за умови їх ефективного використання, є дієвим механізмом для підтримки

реалізації структурних реформ та важливих проектів економічного та соціального розвитку країни.

У той же час неефективне використання та/або розпорошеність цих ресурсів може призвести до значного навантаження на державні фінанси.

## **1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЕКТНОГО ПОРТФЕЛЯ МФО, ЙОГО ДИНАМІКА ТА СТРУКТУРА**

Всього за час співробітництва України з МФО для реалізації проектів економічного та соціального розвитку (далі – проекти МФО) було залучено позик на загальну суму 12 579 млн дол. США та 5 923 млн євро, з них від МБРР – 11 605 млн дол. США (з урахуванням анульованих 1 133 млн дол. США), від ЄБРР – 974 млн дол. США та 2 089 млн євро, від ЄІБ – 3 417 млн євро, від KfW – 417 млн євро.

У ході цього аналізу досліджено загальну характеристику проектного портфеля МФО, його структуру та динаміку, стан залучення та використання коштів позик МФО для реалізації проектів економічного і соціального розвитку України з 2014 по 2016 роки.

Встановлено, що станом на 01.01.2017 портфель активних інвестиційних проектів МФО на стадії реалізації складався з 33 проектів на загальну суму 3 188 млн дол. США та 4 893 млн євро, в т. ч.:

- вісім проектів МБРР на суму 2,768 млрд дол. США, включаючи внесок Фонду чистих технологій в обсязі 148,43 млн дол. США для співфінансування трьох проектів;

- дев'ять проектів ЄБРР – 1 877 млн євро та 420 млн дол. США, у т. ч. один спільний проект з Європейським співтовариством з атомної енергії обсягом 300 млн євро;

- 12 проектів за підтримки ЄІБ – 2 749 млн євро;

- чотири проекти за підтримки KfW – 392,5 млн євро.

За останні три роки кількість проектів у кількісному вимірі збільшилась майже у два рази (на 94,1 відс.), а обсяг залучених позик у сумарному вимірі за проведеними розрахунками також суттєво збільшився (на 82,7 відс.). Зазначене зростання відбулося переважно за рахунок збільшення як кількості проектів, так і обсягів залучених коштів від європейських фінансових інституцій (ЄІБ, ЄБРР та KfW).

Крім того, встановлено, що у стадії підготовки перебувають сім проектів на загальну суму 300 млн дол. США та 1 174,5 млн євро, в т. ч.:

- два проекти за підтримки МБРР – 300 млн дол. США;

- один проект за підтримки ЄБРР та ЄІБ – 304,5 млн євро;

- чотири проекти за підтримки ЄІБ – 870 млн євро.

На стадії ініціювання перебуває один спільний з МБРР, ЄІБ, МБРР та KfW проект на загальну суму 1 500 млн дол. США.

Обсяги залучення Україною позик МФО для реалізації відповідних проектів МФО у 2014–2016 роках за кредиторами відображено у табл. 1 (у I півріччі 2017 року обсяги залучених коштів залишились на рівні початку 2017 року).

Таблиця 1

**Обсяги залучених позик МФО з 2014 по 2016 роки та у I півріччі 2017 року**

Назва МФО	2014 р.		2015 р.		2016 р. та I півріччя 2017 р.		2014 р. – I півріччя 2017 р.	
	млн дол. США	млн євро	млн дол. США	млн євро	млн дол. США	млн євро	млн дол. США	млн євро
МБРР	982	-	593,16	-	560	-	2135,16	-
ЄБРР	300	-	-	150	-	-	300	150
ЄІБ	-	805	-	800	-	470	-	2075
KfW	-	-	-	300	-	17	-	317
Усього	1282	805	593,16	1250	560	487	2435,16	2542

Аналіз наведених показників свідчить, що найбільше позик було залучено у 2014 році (1 282 млн дол. США та 805 млн євро). У 2015 році спостерігається суттєве зменшення залучених коштів у дол. США з одночасним збільшенням частки позик у євро (ці показники становили відповідно 593,16 млн дол. США та 1 250 млн євро). У 2016 році продовжилась тенденція до зменшення обсягів залучених коштів (відповідно 560 млн дол. США та 487 млн євро).

Усього з 2014 по 2016 роки залучено 2 435,16 млн дол. США та 2 542,0 млн євро, в тому числі від МБРР – 2 135,16 млн дол. США, від ЄБРР – 300 млн дол. США та 150 млн євро, від ЄІБ – 2 075 млн євро та від KfW – 317 млн євро.

Аналіз динаміки зміни проектного портфеля з урахуванням секторального (галузевого) спрямування залучених коштів МФО свідчить про те, що на початок 2017 року, у порівнянні з відповідним періодом 2014 року, суттєво розширився спектр секторів економіки, які були залучені до реалізації спільних з МФО проектів розвитку.

Таке співробітництво у періоді, який аналізувався, розпочалося, зокрема, у соціальному та аграрному секторах. Крім того, були відкриті кредитні лінії для кредитування малих та середніх підприємств з метою відновлення постраждалих східних регіонів України, а також було прийняте рішення про виділення «незв'язаного кредиту».

Водночас проекти кредитування розвитку експорту, а також удосконалення державного управління, які здійснювались, на початок періоду, що аналізувався, завершилися.

У табл. 2 наведені обсяги залучених кредитних коштів для реалізації проектів МФО з урахуванням секторального (галузевого) спрямування.

## Залучення коштів проектів МФО з урахуванням секторального спрямування

Сектор економіки, показники	Станом на 01.01.2014 ( у відсотках)	Станом на 01.07.2017 ( у відсотках)	У відсоткових пунктах
Енергетика та енергоефективність	39	36,8	- 2,2
Транспортної інфраструктури	48	28,6	- 19,4
Житлово-комунального господарства	4	11,7	+ 7,7
Аграрний	-	5,1	+ 5,1
Соціальний	-	6,3	+ 6,3
Для відновлення (Схід України)	-	2,5	+ 2,5
Незв'язаний кредит	-	3,8	+ 3,8
Кредит для малих та середніх підприємств	-	5,2	+ 5,2
Розвиток експорту	7	-	- 7,0
Державне управління	2	-	- 2,0
Всього:	100	100	×

Узагальнений аналіз співробітництва України та МФО з урахуванням секторального спрямування свідчить, що в періоді, який аналізувався, продовжувалась тенденція переорієнтації структури портфеля проектів МФО на реалізацію інвестиційних проектів для забезпечення енергоефективності та енергонезалежності, на модернізацію інфраструктури та житлово-комунального господарства (на початок 2017 року 93,7 відс. проектного портфеля МФО було спрямовано на реформування та підтримку реального сектору економіки і 6,3 відс. – на реформування та підтримку соціального сектору).

При цьому найбільші обсяги залучених коштів спрямовуються на розвиток та реформування енергетики та підвищення енергоефективності. Другий за обсягом залучених коштів сектор економіки – транспортний, третій – житлово-комунального господарства.

Таким чином, з 2014 року по 01.07.2017 залучено 2 435,16 млн дол. США та 2 592,0 млн євро, в тому числі від МБРР – 2 135,16 млн дол. США, від ЄБРР – 300 млн дол. США та 150 млн євро, від ЄІБ – 2 075 млн євро та від KfW – 367 млн євро.

Станом на 01.07.2017 портфель активних інвестиційних проектів МФО на стадії реалізації складався з 33 проектів на загальну суму близько 3 188 млн дол. США та 4 893 млн євро.

Узагальнений аналіз свідчить, що в періоді, який аналізувався, продовжувалась тенденція переорієнтації структури портфеля проектів МФО на реалізацію інвестиційних проектів для забезпечення енергоефективності та енергонезалежності, на модернізацію інфраструктури та житлово-комунального господарства.



## **2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ЗАЛУЧЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ПОЗИК МФО**

### ***2.1. Стан нормативного та організаційного врегулювання залучення та використання позик МФО***

Аналізом нормативного та організаційного забезпечення у сфері залучення та використання позик МФО встановлено, що протягом 2014–2015 років ця діяльність здійснювалася відповідно до Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027, який був чинним до 04.03.2016 (далі – Порядок 1027).

Зазначеною постановою Кабінету Міністрів України координатором роботи, пов'язаної з ініціюванням, підготовкою та реалізацією проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються МФО, було визначено Мінекономрозвитку.

Проте, 08.04.2015 Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 387 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», згідно з якою функції щодо забезпечення формування та реалізації єдиної державної фінансової політики у сфері співробітництва, зокрема з МФО, та координації пов'язаної з цим роботи були передані Мінфіну (постанова набрала чинність 17.06.2015).

Підпунктом 59-1 пункту 4 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375, визначено, що Мінфін координує роботу, пов'язану з ініціюванням, підготовкою та реалізацією проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються іноземними державами, банками і міжнародними фінансовими організаціями, проводить моніторинг виконання зазначених проектів, здійснює методичне забезпечення зазначеної роботи.

Прийняття такого рішення обґрунтовувалось необхідністю врегулювання питання щодо уникнення дублювання функцій з управління залученими від МФО коштами в частині координації співробітництва з МФО між Мінекономрозвитку та Мінфіном.

Слід зазначити, що у статутних документах міжнародних фінансових інституцій передбачено, що взаємодія з країною-позичальником здійснюється через відповідне міністерство фінансів.

Ураховуючи передачу функцій та необхідність суттєвого удосконалення процедур на етапах ініціювання, підготовки та реалізації спільних з МФО проектів, Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 27.01.2016 № 70, якою затвердив Порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями (далі – Порядок 70, Постанова 70).

Порядок 70, як і Порядок 1027, регулює питання підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються за рахунок фінансових ресурсів МФО, крім Міжнародного валютного фонду, які залучаються як позика чи кредит державою або під державні гарантії.

З прийняттям Порядку 70 почалася передача відповідних функцій від Мінекономрозвитку до Мінфіну.

Зокрема, Мінекономрозвитку листом від 31.03.2016 № 4004-05/95-574-03 передало Мінфіну інформацію з єдиного реєстру проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються МФО, в друкованому вигляді. На додаток до зазначеного листа листом від 19.04.2016 № 31-19020-24-5/11353 було передано відповідний файл звіту на електронному носії та проінформовано, що згадана база даних розміщена у відкритому доступі за електронною адресою: [dad.me.gov.ua](http://dad.me.gov.ua). Про зазначене було повідомлено Мінфіну листом від 24.05.2016 № 4004-05/15-364-03.

Відповідно до наказу Міністра фінансів Н. Ярецько від 27.11.2015 № 1098 «Про затвердження Структури та чисельності структурних підрозділів апарату Міністерства фінансів України» в Мінфіні утворено Департамент співробітництва з міжнародними організаціями (далі – Департамент). Положення про Департамент затверджене наказом від 29.04.2016 № 464.

Департамент забезпечує виконання функцій Мінфіну з координації роботи, пов'язаної з ініціюванням, підготовкою та реалізацією проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються іноземними державами, банками і міжнародними фінансовими організаціями, а також виконання інших функцій, пов'язаних з питаннями співробітництва з МФО, іншими міжнародними організаціями.

Разом з тим, незважаючи на утворення такого самостійного підрозділу на основі відповідного управління, що здійснювало свою діяльність раніше у складі Департаменту боргової політики та міжнародної фінансової політики, та наділення його додатковими функціями, зазначеними вище, чисельність працівників Департаменту залишилася на рівні зазначеного управління (згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 387 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» та у зв'язку з наділенням Мінфіну додатковими функціями, чисельність працівників Мінфіну була збільшена на 21 одиницю).

Пунктом 4 Постанови 70 доручалось Мінфіну затвердити порядок проведення оцінки фінансового стану потенційного бенефіціара та визначення виду забезпечення для обслуговування і погашення позики, наданої за рахунок коштів фінансових організацій, та порядку ведення реєстру проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями (далі – Порядок ведення реєстру).

Абзацом четвертим пункту 6 Порядку 70 було встановлено, що Мінфін у визначеному ним порядку організовує опрацювання та проведення експертизи проектної пропозиції (у разі коли є потреба в одержанні авансу позики від

МФО для підготовки інвестиційного проекту) (далі – Порядок проведення експертизи).

Аналізом виконання зазначених норм Постанови 70 та Порядку 70, які набрали чинність з 04.03.2016, встановлено, що з передбачених трьох актів Мінфін затвердив лише Порядок проведення оцінки фінансового стану потенційного бенефіціара інвестиційного проекту, реалізація якого передбачається на умовах фінансової самоокупності, а також визначення виду забезпечення для обслуговування та погашення позики, наданої за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, обслуговування якої здійснюватиметься за рахунок коштів бенефіціара (наказ Мінфіну від 14.07.2016 № 616, зареєстрований в Мін'юсті 05.08.2016 за № 1095/29225, далі – Порядок проведення оцінки). Цей порядок затверджувався чотири місяці замість нормативної вимоги у двомісячний строк.

**Станом на час проведення аналізу (липень 2017 року) Порядок ведення реєстру та Порядок проведення експертизи проектної пропозиції не затверджені, хоча з часу прийняття відповідних рішень Уряду пройшов один рік і шість місяців.** При цьому правові питання щодо ведення реєстру регулюються наказом Мінекономрозвитку від 03.12.2012 № 1378.

За поясненням Мінфіну, механізм створення автоматизованої системи для ведення реєстру заплановано. З метою виконання цього завдання Мінфін здійснював заходи щодо визначення функціональних вимог з ведення Реєстру, визначення форми Реєстру та можливості отримання донорської підтримки для його створення, в тому числі фінансової. Станом на час проведення аналізу здійснюються заходи щодо визначення компанії-виконавця із розробки, впровадження та обслуговування Реєстру.

За тим же поясненням, було підготовлено проект наказу «Про затвердження Порядку ведення реєстру проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями». При цьому Державною регуляторною службою України визначено, що проект наказу не є регуляторним актом. Порядок ведення Реєстру Мінфін планує затверджувати після його створення.

Згідно з пунктом 5 Порядку 70 Мінфін забезпечує ведення реєстру проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються МФО. **Проте такий реєстр не створено і, відповідно, у Мінфіні він не ведеться.**

У зв'язку із зазначеним, як тимчасовий захід (за поясненням Мінфіну), на офіційному сайті Мінфіну щоквартально розміщується Перелік спільних з МФО проектів, який за класифікацією фахівців об'єкта контролю є попередньою формою Реєстру (далі – Перелік проектів) ([https:// www.minfin.gov.ua](https://www.minfin.gov.ua)).

Аналіз зазначеного Переліку проектів свідчить, що наведена в ньому термінологія не відповідає термінології Порядку 70. Наприклад, у Переліку проектів Мінфіном застосовується термін «учасники проекту», а в Порядку 70

передбачені визначення «відповідального виконавця» та «бенефіціара» проекту.

Разом з тим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.10.2016 № 803-р «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» в рамках Урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції» були затверджені Заходи щодо запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади (далі – Заходи). В переліку Заходів захід 43 (Мінфін) передбачає запровадження відкритого доступу до реєстрів проектів соціального і економічного розвитку України, які реалізуються із залученням коштів МФО, строк виконання якого не визначено.

Включення заходу 43 до Заходів щодо запобігання корупції свідчить про те, що наявність відповідного реєстру та забезпечення відкритого доступу до нього має бути запобіжним заходом проти корупції, а його відсутність – ризиком її виникнення.

Щодо причин невиконання Мінфіном вимоги абзацу 4 пункту 6 Порядку 70 в частині визначення порядку проведення експертизи проектної пропозиції отримано пояснення, що проект наказу «Про затвердження Порядку прийняття рішення про доцільність підготовки проектів економічного і соціального розвитку України, для реалізації яких передбачається залучення ресурсів міжнародних фінансових організацій, та про визначення відповідальних виконавців» (далі – проект наказу) підготовлено.

На початку січня 2017 року цей проект наказу направлявся до Державної регуляторної служби з метою отримання відповідного висновку. Після отримання висновку щодо його нерегуляторного характеру 19.01.2017 він був погоджений без зауважень окремими структурними підрозділами Мінфіну, після чого двічі направлявся на погодження до Управління запобігання корупції та внутрішнього аудиту і повертався із зауваженнями (квітень і травень 2017 року).

Мінфіном частково були враховані зауваження Управління запобігання корупції та внутрішнього аудиту та надані пояснення до решти зауважень.

За поясненнями Мінфіну, з метою врегулювання проблемних питань, що виникли під час підготовки проекту наказу, планувалося проведення наради під головуванням заступника Міністра фінансів України з питань європейської інтеграції Буци Ю. Б.

**Таким чином, у періоді, що аналізувався, функції щодо формування та реалізації єдиної державної фінансової політики у сфері співробітництва з МФО та координації пов'язаної з цим роботи були передані від Мінекономрозвитку до Мінфіну.**

**Прийняття такого рішення обґрунтовувалось необхідністю врегулювання питання щодо уникнення дублювання функцій з управління залученими від МФО коштами в частині координації співробітництва з МФО між Мінекономрозвитку та Мінфіном.**

**Ураховуючи передачу функцій та необхідність суттєвого удосконалення процедур на етапах ініціювання, підготовки та реалізації**

спільних з МФО проектів, Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 27.01.2016 № 70, якою затвердив Порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями.

Проте Мінфіном не дотримано виконання пункту 4 постанови Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 № 70 в частині затвердження у двомісячний термін порядку ведення реєстру проектів економічного та соціального розвитку України, що підтримуються МФО, та абзацу 4 пункту 6 Порядку 70 в частині затвердження порядку проведення експертизи проектної пропозиції.

В результаті, Мінфін не веде відповідний Реєстр. Інформація про проекти МФО оприлюднюється на офіційному веб сайті Міністерства в довільній формі, вона не є нормативно врегульованою, не має визначеної форми та обсягів.

Наявність реєстру проектів МФО та забезпечення відкритого доступу до нього має бути запобіжним заходом проти корупції, а його відсутність є ризиком її виникнення.

## ***2.2. Стратегічні та програмні документи щодо залучення та використання позик МФО***

Процедури з підготовки, управління та супроводження спільних з МФО проектів з 04.03.2016 регулюються Порядком 70 (до його прийняття – Порядком 1027).

Пунктом 5 Порядку 1027 було передбачено, що Мінекономрозвитку аналізує подану органами виконавчої влади інформацію про напрями та завдання для залучення ресурсів МФО та разом з МФО і заінтересованими органами виконавчої влади готує стратегічні та програмні документи з питань співробітництва з МФО.

З набранням чинності Порядком 70 розробка стратегічних та програмних документів з питань співробітництва з МФО не передбачена.

Ключові пріоритети економічного і соціального розвитку України на 2013–2016 роки для залучення міжнародної технічної допомоги і фінансових ресурсів МФО були передбачені в Концепції планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями (розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1075-р).

З метою визначення ключових напрямів, завдань, очікуваних результатів залучення міжнародної технічної допомоги і фінансових ресурсів МФО, в тому числі реалізації зазначеної Концепції, Уряд 11.09.2013 розпорядженням № 697-р схвалив Стратегію залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки (далі – Стратегія).

Дослідження стану реалізації урядової Стратегії показало, що в рамках її виконання здійснювалися заходи щодо проведення економічних реформ, націлених на поліпшення економічних перспектив України та підвищення рівня життя населення, які підтримувалися коштами провідних інвесторів – Світового банку, ЄБРР та ЄІБ.

Виконання заходів забезпечувалося шляхом розроблення і впровадження спільних з МФО проектів. Зокрема, з урахуванням положень Стратегії та стратегій допомоги Україні відповідних банків була розпочата реалізація двох нових проектів («Проект розвитку дорожньої галузі», «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України»), продовжувалася реалізація 33 спільних з МФО проектів на загальну суму – 3,188 млн дол. США та 4 593 млн євро, а також на кінець 2016 року на стадії підготовки перебували сім проектів на загальну суму 300 млн дол. США та 1 174,5 млн євро.

Крім того, згідно з Планом заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.03.2015 № 213-р (зі змінами), в рамках завдання (пункт 365) щодо реалізації програм співробітництва з МВФ, Світовим банком, ЄБРР, ЄІБ та іншими МФО передбачалось проведення протягом року перегляду портфеля проектів Світового банку, ЄБРР та ЄІБ в Україні (відповідальні, зокрема, Мінекономрозвитку та Мінфін).

Аналізом встановлено, що невиконаними залишилися пункти 11 та 12 Плану заходів (у звітному періоді не було прийнято рішення ЄБРР щодо перегляду портфеля та не була затверджена нова стратегія).

Як результат, у періоді, який аналізувався, перегляд проектного портфеля ЄБРР проводився лише один раз – 19.06.2014, щодо ЄІБ проектний портфель у 2016 році не переглядався.

**Таким чином, Урядом були своєчасно прийняті концептуальний та стратегічні документи щодо залучення та використання ресурсів МФО на середньостроковий період.**

Проте у періоді, який аналізувався, перегляд проектного портфеля ЄБРР проводився лише один раз, а проектний портфель ЄІБ у 2016 році не переглядався.

Разом з тим, з набранням чинності Порядком 70 розроблення стратегічних та програмних документів з питань співробітництва з МФО вже не передбачається.

### **3. АНАЛІЗ СТАНУ ЗАЛУЧЕННЯ ПОЗИК МФО**

#### ***3.1. Прийняття рішень про підготовку проектів***

Протягом 2014–2016 років було прийнято 11 рішень про доцільність підготовки проектів. Відповідно до Порядків 1027 та 70 Мінекономрозвитку, а з березня 2016 року – Мінфін прийняли рішення про доцільність підготовки

майже всіх проектів. Однак відсутні рішення по таких проектах, як «Основний кредит для аграрної галузі – Україна» (ЄІБ); «Реконструкція підстанцій у східній частині України» (в рамках незв'язаного фінансового кредиту для України від KfW), «Будівництво Канівської ГАЕС» (МБРР).

Пунктом 10 Порядку 1027 було передбачено надання Мінекономрозвитку відповідних рекомендацій і застережень (у разі їх наявності) відповідальному виконавцеві та ініціатору проекту, у т. ч. числі для мінімізації ризиків під час подальшої підготовки та реалізації проекту.

Із затвердженням Порядку 70 надання відповідних рекомендацій і застережень під час подальшої підготовки та реалізації проекту не здійснюється.

Аналіз наданих протягом 2014–2015 років рекомендацій засвідчив, що рекомендація щодо оптимізації витрат на оплату послуг консультантів та розроблення механізму контролю за виконанням ними робіт з надання послуг надана лише відповідальним виконавцям «Другого проекту з передачі електроенергії» та проекту «Підтримка реформування системи охорони здоров'я України».

Водночас, результати аудиту реалізації проектів засвідчили систематичне незабезпечення належного та повного виконання консультантами відповідних завдань (зокрема, консультантами, залученими Мінрегіоном для виконання функцій управління «Другого проекту розвитку міської інфраструктури» та проекту «Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання»).

Також траплялись випадки, коли частина заходів, запропонованих Мінекономрозвитку при прийнятті ним рішення про доцільність підготовки проектів, так і залишалась відповідальним виконавцем не реалізованою.

Зокрема, щодо проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» не встановлено щомісячного планування роботи консультантів, не розроблено плану мінімізації ризиків під час реалізації цього проекту, не визначені відповідальні особи МОЗ за здійснення постійного контролю за цільовим та ефективним використанням коштів (це передбачалося включити до Операційного посібника проекту).

Невиконаною залишилася рекомендація щодо проведення аналізу та розроблення плану мінімізації ризиків до пропозиції щодо «Надзвичайної кредитної програми для відновлення України».

Крім того, підготовка проектних документів здійснювалась відповідальними виконавцями та/або ініціаторами проектів із порушеннями встановлених вимог та недоліками. Заходи на підготовчому етапі проектів проводились із затримками та у неповних обсягах.

Зокрема, всупереч абзацу п'ятому пункту 1 додатка 1 Порядку 1027 проектні пропозиції до «Другого проекту розвитку міської інфраструктури» (350 млн дол. США) та проекту «Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання» (382 млн дол. США) не містили попередніх техніко-економічних розрахунків оціночної вартості робіт та послуг

(включаючи витрати) для цілей управління та координації проектів.

За проектом «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» (214,7 млн дол. США) техніко-економічне обґрунтування не відповідало за змістом «Документу з оцінки Проекту МБРР», що передбачено Порядком 1027 (пункт 7 додатка 3).

Взагалі за відсутності техніко-економічних обґрунтувань, які передбачені в переліку документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України перед початком переговорів з МФО (підпункт 7 пункту 1 додатку 3 Порядку 1027), були прийняті розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.12.2014 №1240-р «Про залучення позики від Європейського інвестиційного банку для реалізації проекту «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України» (200 млн євро) та від 08.07.2015 № 744-р «Про залучення позики від Європейського інвестиційного банку для реалізації проекту «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України» (400 млн євро).

Наслідком неналежної підготовки «Другого проекту розвитку міської інфраструктури» та «Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання» стала їх реструктуризація вже через рік після запровадження.

**Таким чином, протягом 2014–2016 років було прийнято 11 рішень про доцільність підготовки проектів. Однак відсутні рішення по таких проектах, як «Основний кредит для аграрної галузі – Україна» (ЄІБ – 400 млн євро); «Реконструкція підстанцій у східній частині України» (в рамках незв'язаного фінансового кредиту для України від KfW – 150 млн євро) та «Будівництво Канівської ГАЕС» (МБРР – 500 млн дол. США).**

**Прийняті рішення відповідають напрямам, визначеним стратегічними документами з питань співробітництва з МФО.**

**Проте підготовка проектних документів здійснювалась відповідальними виконавцями та/або ініціаторами проектів із порушеннями встановлених вимог та недоліками. Крім того, відповідні заходи та рекомендації на підготовчому етапі проектів проводилися із затримками та у неповних обсягах.**

### ***3.2. Стан підготовки проектів***

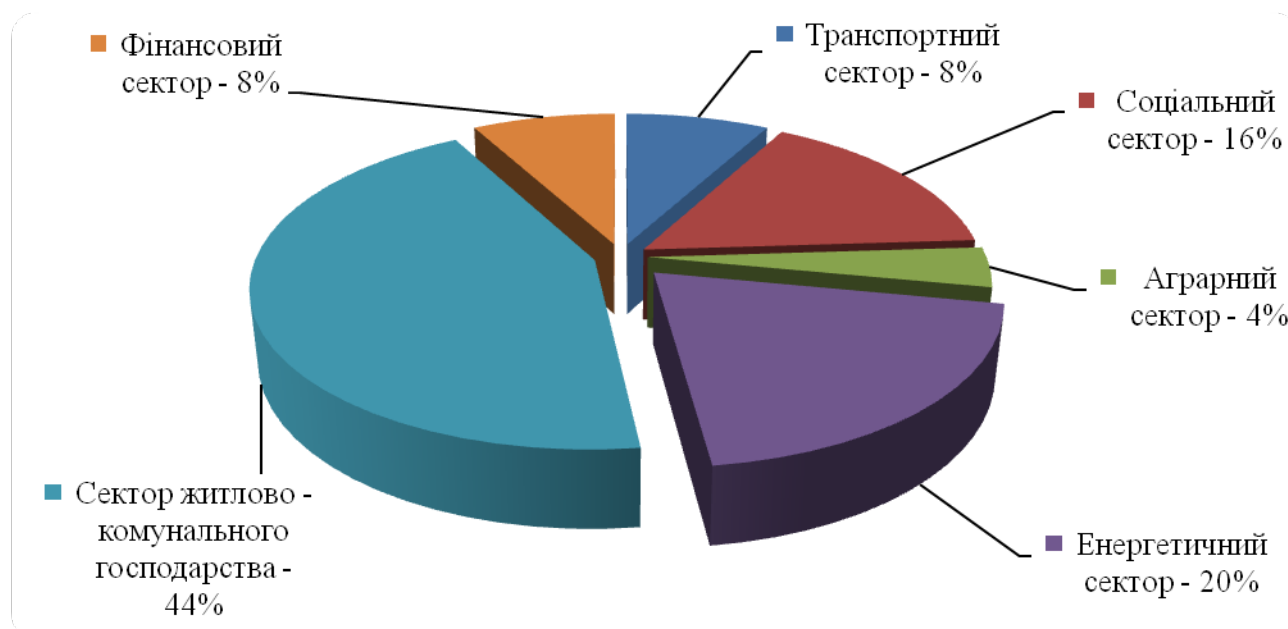
Протягом 2014–2016 років на стадії підготовки перебувало 32 спільних з МБРР (в т. ч. Фонд чистих технологій, далі – ФЧТ), ЄБРР, ЄІБ та KfW проекти: по 26 проектах передбачалось залучення позик безпосередньо державою, шести – під гарантії держави на загальну суму 5,7 млрд дол. США та 5,2 млрд євро (діаграма 1).

Проаналізувавши проекти, для реалізації яких залучались прямі позики, встановлено, що з них чотири – системні (позика використовується для фінансування державного бюджету), а решта – інвестиційні проекти, переважна більшість яких направлена на розбудову реального сектору економіки.



Водночас і в соціальному секторі відбувалась підготовка чотирьох проектів, два з яких вже реалізуються: «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» та «Модернізація системи соціальної підтримки населення України».

**Діаграма 1. Структура проектів, які перебували на стадії підготовки з 2014 по 2016 роки, у розрізі секторів економіки**



У розрізі кредиторів протягом 2014–2016 років передбачалось залучити кошти в розмірі 5,7 млрд дол. США від Світового банку (МБРР та ФЧТ) для фінансування 14 проектів (з них чотири системні та два гарантійні), 2,2 млрд євро від ЄБРР та 2,7 млрд євро від ЄІБ для фінансування 16 проектів (з них п'ять – спільне фінансування ЄБРР та ЄІБ, чотири – гарантії ЄБРР) та 0,3 млрд євро від KfW на фінансування двох проектів.

Встановлено, що з 32 проектів, які перебували на підготовці протягом звітного періоду (угоди про позики набрали чинності), реалізація розпочалася за 23, з них:

- 11 проектів за підтримки МБРР загальною сумою позики 4,9 млрд дол. США (підготовку ще двох вартістю 0,6 млрд дол. США скасовано – «Соціальна підтримка громад» та «Будівництво Канівської ГАЕС», а гарантійна угода «Позика на фінансування малого та середнього підприємництва» (0,2 млрд дол. США) підписана лише 26.06.2017);

- 10 проектів за підтримки ЄБРР та ЄІБ загальною сумою позики 3,1 млрд євро (підготовка проекту «Модернізація інфраструктури теплопостачання в Донецькій області» за фінансування ЄБРР в сумі 20 млн євро скасована, по двох інших позиках загальною вартістю 0,4 млрд євро здійснюються заходи щодо набуття чинності угодами, позика ЄІБ на реалізацію проекту «Міський громадський транспорт в Україні» (0,2 млрд євро) набрала чинності лише з 11.05.2017, підготовка ще двох проектів загальною вартістю 1,2 млрд євро продовжується).

Також почали реалізовуватись два проекти за підтримки KfW на загальну суму 0,15 млрд євро (в рамках незв'язаного фінансового кредиту для України невиділеною залишилась сума в розмірі 0,15 млрд євро).

Відповідно до пункту 14 Порядку 1027 та пункту 11 Порядку 70 строк підготовки інвестиційного проекту не повинен перевищувати 12 місяців. У разі порушення зазначеного строку Мінекономрозвитку, а з березня 2016 року Мінфін проводить за участю відповідального виконавця консультації з МФО з питань доцільності подальшої підготовки такого інвестиційного проекту, про результати яких інформує в тижневий строк Кабінет Міністрів України.

Проведеним аналізом зазначених даних встановлено, що фактичний термін підготовки проектів перевищував обумовлений строк, у середньому, більше ніж на півроку.

Найбільше, протягом майже трьох років, або в три рази більше від визначеного терміну, перебували на стадії підготовки такі проекти:

1) «Модернізація та реконструкція магістрального газопроводу Уренгой-Помари-Ужгород» (ЄІБ – понад чотири роки, ЄБРР – понад п'ять років) – реалізується, згідно з листом ЄБРР від 24.06.2016 термін набрання чинності позикою продовжено;

2) «Подовження третьої лінії метрополітену у м. Харкові» (ЄБРР та ЄІБ – понад три роки) – триває підготовка;

3) Гарантований проект «Зведена програма підвищення безпеки АЕС України» (ЄБРР – понад чотири роки, Євроатом – майже три роки) – реалізується;

4) «Завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровську» (ЄІБ – понад два роки, ЄБРР – понад п'ять років) – реалізується.

Головні причини, які вплинули на затримку з підготовкою проектів та проблеми, що виникли на стадії їх підготовки, такі:

- за проектом «Завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровську» дуже довгий період Банки (ЄБРР, ЄІБ) не надавали підтвердження про набрання угодами чинності, що досить суттєво вплинуло на термін реалізації проекту;

- за проектом «Модернізація та реконструкція магістрального газопроводу Уренгой-Помари-Ужгород» затримка пов'язана із здійсненням внутрішньодержавних процедур із набранням чинності Угодою з ЄБРР, із виконанням передумов набрання чинності цими угодами, зокрема із залученням консультанта Групи управління проектом (далі – ГУП). У свою чергу затримка із залученням консультанта ГУП була спричинена тривалим отриманням Мінекономрозвитку від Світового банку пакету документів за Грантом Банку для фінансування консультанта ГУП;

- невизначеність кредиторів (ЄБРР та ЄІБ) із джерелами фінансування послуг щодо відбору консультанта для виготовлення технічного завдання підготовки техніко-економічного обґрунтування проекту «Подовження третьої лінії метрополітену у м. Харкові» спричинили затримки з підготовкою проекту;

- за гарантованим проектом «Зведена програма підвищення безпеки АЕС України» затримка пов'язана з неякісною та довготривалою підготовкою документів, що спричинило їх повернення відповідальному виконавцю, невірність питання визначення виду забезпечення для виконання зобов'язань ДП НАЕК «Енергоатом».

У той же час, консультації щодо доцільності подальшої підготовки проектів, термін підготовки яких перевищив один рік, не проводилися.

Пунктом 17 Порядку 1027 було встановлено, що після прийняття Кабінетом Міністрів України акта про залучення фінансових ресурсів МФО Мінфін передбачає позику у проекті закону про державний бюджет на відповідний рік або вносить зміни до закону про державний бюджет на поточний рік.

У порушення зазначеної норми (пункт 17 Порядку 1027) Мінфін передбачав у проектах законів про бюджет на 2014–2016 роки кошти загалом семи позик за відсутності рішень Уряду про залучення фінансових ресурсів МФО на загальну суму 245 млн гривень.

Зокрема, у 2014 році – в обсязі 29,2 млн грн щодо трьох проектів: «Другий проект розвитку міської інфраструктури 2», «Модернізація системи соціальної підтримки населення України» та «Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання» (МБРР); у 2015 році – 165,3 млн грн для проектів «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» (МБРР) та «Проект муніципального водного господарства м. Чернівці, стадія I (KfW); у 2016 році – 50,5 млн грн для проектів «Будівництво Канівської ГАЕС» (МБРР) та «Вища освіта України» (ЄІБ).

Взагалі за відсутності необхідних рішень Мінфіном було включено кошти позик ЄІБ, ЄБРР (900 млн євро) на реалізацію П'ятого проекту «Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг» з плановим обсягом залучення 390 млн грн до державного бюджету на 2016 рік.

За звітний період відповідальними виконавцями здійснювалися заходи щодо набрання чинності підписаними угодами про позики загалом щодо 23 проектів.

Однак через довготривалу ратифікацію угод та затримки у виконанні умов набрання ними чинності термін набрання чинності угодами про позики з МБРР, у середньому, становив майже 3 міс., з KfW – 9 міс, а з ЄБРР та ЄІБ майже один рік.

Як результат, станом на 31.12.2016 за проектом «Завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровськ» сплачено комісії за зобов'язаннями в розмірі 3,216 млн євро за вибірки в 1,52 млн євро (відповідно до правил ЄБРР та ЄІБ нарахування комісії за зобов'язаннями розпочинається через 60 днів після підписання угод про позики).

**Таким чином, протягом 2014–2016 років на стадії підготовки перебувало 32 спільних з МБРР, ЄБРР, ЄІБ та KfW проекти. При цьому розпочато реалізацію 23 проектів, підготовка ще трьох була скасована.**

Майже в три рази більше від визначеного терміну перебували на стадії підготовки чотири спільних з ЄБРР та ЄІБ проекти загальною вартістю 1,6 млрд євро.

У порушення пункту 17 Порядку 1027 Мінфін передбачав у проектах законів про бюджет на 2014–2016 роки кошти загалом семи позик за відсутності рішень Уряду про залучення фінансових ресурсів МФО на загальну суму 245 млн грн, а кошти позик ЄІБ, ЄБРР на реалізацію п'ятого проекту «Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг» були включені Мінфіном до державного бюджету на 2016 рік взагалі за відсутності необхідних рішень.

За звітний період відповідальними виконавцями здійснювалися заходи щодо набрання чинності підписаними угодами про позики загалом щодо 23 проектів. Однак термін набрання чинності угодами про позики з МБРР, у середньому, становив майже 3 міс., з KfW – 9 міс, а з ЄБРР та ЄІБ майже один рік.

#### 4. АНАЛІЗ СТАНУ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МФО

##### 4.1. Аналіз стану використання коштів проектів МФО, які перебувають на стадії реалізації

Основним показником, який характеризує стан використання коштів проектів МФО, є показник вибірки коштів.

З метою дослідження та аналізу цього показника за проектами МФО, які перебувають на стадії реалізації станом на 01.01.2017, у додатку 1 до цього Звіту наведений їх перелік із зазначенням назви проекту, відповідального виконавця, періоду реалізації, суми проекту (у валюті позики) та розміру вибраних коштів (у валюті позики та у відсотках) (далі – перелік проектів).

Дані, наведені у додатку 1, дозволяють здійснити аналіз показника вибірки коштів за проектами МФО з урахуванням строку реалізації проектів (полягає у синхронізації показника вибірки коштів (у відсотках) і строками дії відповідних проектів).

Крім того, для порівняльного аналізу взяті заплановані показники та фактичний обсяг їх виконання, що характеризують стан використання залучених у МФО ресурсів до спеціального фонду державного бюджету для реалізації проектів економічного та соціального розвитку у 2014–2016 роках. Узагальнені дані (за всіма проектами) наведені у табл. 3.

Таблиця 3

Узагальнені дані щодо виконання запланованих показників використання коштів позик у 2014–2016 роках

(млн грн)

Бюджетний рік	Запланований обсяг	Фактичний обсяг	Відсоток виконання
2014	6 188,73	4 384,80	70,85

Продовження таблиці 3

Бюджетний рік	Запланований обсяг	Фактичний обсяг	Відсоток виконання
2015	14 157,14	6 720,02	47,47
2016	14 969,0	6 353,02	42,44
Всього	35 314,87	17 457,84	49,43

Аналіз наведених показників свідчить, що стан їх використання у 2015 та 2016 роках суттєво погіршився у порівнянні з 2014 роком і становив менше половини від запланованих розмірів. Зокрема, якщо у 2014 році відсоток виконання становив 70,5 відс., то у 2015 та 2016 роках – відповідно лише 47,47 та 42,44 відсотка.

Всього у вказаному трирічному періоді відсоток виконання планових показників використання коштів МФО становив 49,43 відс. (для порівняння: 2011 рік – 93 відс., 2012 рік – 78 відс., 2013 рік – 69 відсотків).

При цьому бенефіціарами за рахунок своїх власних коштів, крім проектів, повернення та обслуговування позики за якими здійснюється за рахунок коштів державного бюджету України, сплачується комісія за зобов'язаннями. Відповідно до пункту 45 Порядку 70 інформація стосовно сплаченої комісії за зобов'язаннями за спільними з МФО проектами подається щоквартально Кабінетові Міністрів України.

Станом на 30.06.2017 сплачено комісії за зобов'язаннями (на невикористану частину позики) за спільними з МФО проектами, які реалізовувалися впродовж 2014–2016 років, на загальну суму 33,42 млн євро та 6,59 млн дол. США.

З метою здійснення аналізу використання коштів залучених позик та з'ясування дієвості та ефективності діяльності в цій сфері відповідальних виконавців, аналіз реалізації проектів здійснено також з урахуванням їх секторального спрямування з акцентом на загальний рівень показника вибірки коштів за відповідними секторами економіки та на динаміку використання запланованих сум вибірки коштів у цих секторах у періоді, що аналізувався.

У результаті встановлено.

### ***Сектор транспортної інфраструктури***

У секторі транспортної інфраструктури відповідальним виконавцем більшості проектів є Державна служба автомобільних доріг України (Укравтодор).

Для аналізу використання залучених коштів у цьому секторі були взяті показники за проектами: «Другий проект покращення автомобільних доріг та безпеки руху» (МБРР), «Проект розвитку дорожньої галузі» (МБРР), «Європейські дороги України II («Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва»)» (два проекти – ЄБРР та ЄІВ).

Усього на стадії реалізації у секторі, відповідальним виконавцем яких є Укравтодор, перебуває чотири зазначених вище проекти, загальна сума позик за якими складає 1 010 млн дол. США та 900 млн євро.

Крім того, у секторі транспортної інфраструктури реалізуються проекти ЄБРР та ЄІВ «Завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровську»

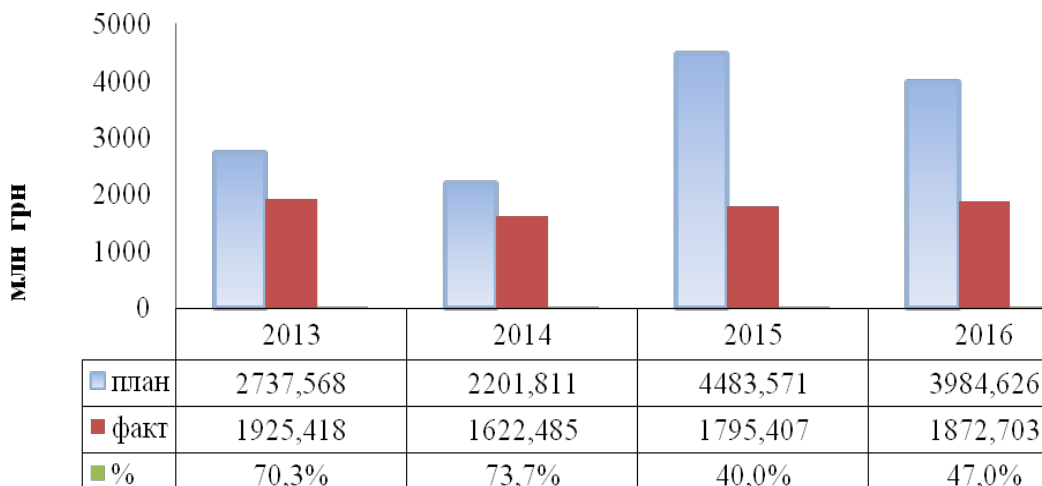
на загальну суму 304 млн євро (у Переліку проектів Мінфін зазначає не відповідального виконавця цього проекту, а учасників проекту – Мінфін, Дніпропетровська облдержадміністрація, Дніпровська міська рада, Дирекція будівництва метрополітену, ДП «Дніпропетровський метрополітен», Мінінфраструктури).

Аналіз показника вибірки за цими проектами з початку їх реалізації свідчить про низький рівень використання наявних ресурсів. Зокрема, вибірка за проектом «Другий проект покращення автомобільних доріг та безпеки руху» (11.10.2012 – 31.12.2018) становить 52,9 відс., що не синхронізується з періодом реалізації проекту. Аналогічний стан використання залучених позик за проектами «Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва» (відсоток вибірки за проектом ЄБРР – 59,3, за проектом ЄІБ – 38,4 відсотка).

Найбільш незадовільна ситуація з використанням виділених коштів складається за проектом «Завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровську» (за проектом ЄБРР відсоток вибірки – 7,14 відс., проектом ЄІБ – 6,14 відс.). Це при тому, що реалізація проекту ЄІБ розпочата 11.11.2014, завершення – 26.10.2020, а проекту ЄБРР – відповідно 22.04.2015 та 27.07.2021.

На діаграмі 2 наведені планові та фактичні показники використання залучених коштів та відсоток виконання планових завдань у секторі транспортної інфраструктури з 2013 по 2016 роки.

**Діаграма 2. Використання коштів у секторі транспортної інфраструктури**



Аналіз наведених даних характеризує тенденції зміни показників використання коштів у галузевому аспекті та свідчить про систематичне невиконання доведених планових показників використання залучених коштів і, відповідно, незадовільний рівень використання цих коштів (низький рівень вибірки).

Водночас рівень використання коштів МФО у цьому секторі у 2015 та 2016 роках погіршився у порівнянні з двома попередніми роками (становив менше половини запланованих сум).

У секторі транспортної інфраструктури реалізуються також проекти «Впровадження швидкісного руху пасажирських поїздів на залізницях України» (ЄБРР, 15.01.2007 – 31.12.2016) та «Бескидський залізничний тунель (Україна)» (ЄІБ, 05.10.2014 – 05.06.2018). Необхідно зазначити, що вибірка коштів за зазначеними проектами є задовільною (відповідно 99,9 та 63,6 відсотка). Учасниками цих двох проектів визначені Мінфін, Мінінфраструктури та Укрзалізниця.

Таким чином, у секторі транспортної інфраструктури реалізується вісім проектів МФО на суму 1 130 млн дол. США та 1 239 млн євро, з них чотири – будівництво автомобільних доріг на суму 1 010 млн дол. США та 900 млн євро, два – будівництво метрополітену у м. Дніпро на суму 304 млн євро та два – з метою покращення залізничного сполучення на суму 120 млн дол. США та 55 млн євро.

Аналіз стану використання коштів проектів МФО у цьому секторі засвідчує, що лише за проектами, учасниками яких є Мінінфраструктури та Укрзалізниця, рівень вибірки коштів є прийнятним.

**За проектами, відповідальним виконавцем або учасником яких є Укравтодор, Мінфін та Дніпровська міська рада, рівень вибірки є незадовільним.**

### *Енергетичний сектор*

В енергетичному секторі відповідальним виконавцем проектів МФО є Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (Міненерговугілля).

Для аналізу використання залучених коштів у цьому секторі були взяті показники за проектами: «Передача електроенергії – 2» (МБРР), «Реабілітація гідроелектростанцій» (два проекти – ЄБРР та ЄІБ), «Будівництво високовольтної повітряної лінії 750 кВ Рівненська АЕС – Київська (два проекти – ЄБРР, ЄІБ), «Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська» (два проекти – ЄБРР та ЄІБ), «Модернізація магістрального газопроводу «Уренгой-Помари-Ужгород» (два проекти – ЄБРР та ЄІБ), «Реалізація зведеної програми підвищення безпеки АЕС України» (ЄБРР, Енергоатом), «Підвищення ефективності передачі електроенергії (Модернізація підстанцій)» (KfW).

Усього в енергетичному секторі активно реалізуються 12 проектів, загальна сума позик за якими становить 378,42 млн дол. США та 2 015,5 млн євро.

Аналіз показника вибірки за цими проектами свідчить про вкрай незадовільне використання залучених коштів за окремими з них.

Зокрема, за проектом «Модернізація магістрального газопроводу «Уренгой-Помари-Ужгород» (ЄБРР та ЄІБ) вибірка взагалі не розпочиналась,

хоча станом на час проведення цього аудиту пройшло вже більше половини строку його реалізації.

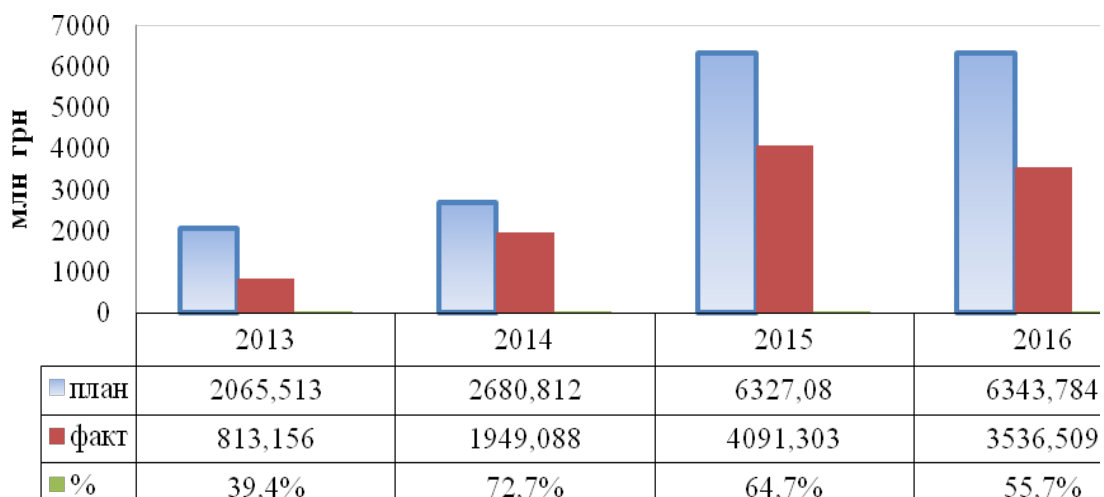
Неприйнятним є також рівень вибірки за проектом «Підвищення ефективності передачі електроенергії (Модернізація підстанцій)» (KfW) – 8,9 відс. (04.12.2012 – 31.10.2017).

За проектами ЄБРР та ЄІБ «Реабілітація гідроелектростанцій» вибірка становила, відповідно, 4,57 відс. та один відс. (початок реалізації цих проектів 21.12.2012 та 09.04.2014, завершення 31.12.2016 та 01.01.2017 відповідно).

Незадовільним є також рівень вибірки за проектами «Передача електроенергії-2» – 0,3 відс. (МБРР, 09.06.2015 – 30.06.2020) та «Реалізація зведеної програми підвищення безпеки АЕС України» – 10,3 відс. (19.12.2014 – 2016, розглядається продовження).

На діаграмі 3 наведені планові та фактичні показники використання залучених коштів з 2013 по 2016 роки та відсоток виконання доведених планових завдань (крім показників гарантійного проекту «Реалізація зведеної програми підвищення безпеки АЕС України»).

**Діаграма 3. Використання коштів в енергетичному секторі**



Аналіз наведених даних характеризує тенденції зміни показників використання коштів у енергетичному секторі, свідчить про систематичне невиконання доведених планових показників використання залучених коштів з тенденцією до погіршення у 2015 та 2016 роках.

Крім перелічених вище проектів МФО, в енергетичному секторі реалізується «Проект з енергоефективності» (МБРР), відповідальним виконавцем якого було визначено АТ «Укресімбанк», та проект «Відновлювальна кредитна лінія для НАК «Нафтогаз України» на закупівлю газу (відповідальні виконавці відповідно, Міненерговугілля та НАК «Нафтогаз



України»). За вказаними двома проектами рівень вибірки становить 100 відсотків.

У енергетичному секторі реалізується 14 проектів на суму 878,42 млн дол. США та 2 015,5 млн євро, з них 12 на суму 378,42 млн дол. США та 2 015,5 млн євро – на підприємствах, які перебувають в сфері управління Міненерговугілля.

**Рівень вибірки коштів більшості із зазначених проектів (по 7 з 12) є вкрай незадовільним.**

### *Сектор житлово-комунального господарства*

У секторі житлово-комунального господарства відповідальним виконавцем більшості проектів МФО визначено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон).

Для аналізу ефективності використання залучених коштів у вказаному секторі були взяті показники за проектами: «Проект з підвищення енергоефективності у секторі централізованого теплопостачання» (МБРР), «Розвиток міської інфраструктури–2» (МБРР), «Розвиток системи водопостачання та водовідведення в м. Миколаєві» (ЄІБ), «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України» (ЄІБ), «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України» (ЄІБ), «Проект муніципального водопостачання м. Чернівці, стадія I» (KfW).

Усього в секторі житлово-комунального господарства активно реалізуються шість проектів, сума позик за якими становить 665,5 млн дол. США та 632,54 млн євро.

Відповідальний виконавець чотирьох зазначених проектів – Мінрегіон, одного проекту з муніципального водопостачання у м. Чернівці – КП «Чернівціводоканал», ще одного проекту «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України» **відповідальний виконавець не визначений.**

Аналіз показника вибірки за зазначеними вище проектами свідчить про вкрай незадовільне використання залучених ресурсів.

Зокрема, за проектами «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України» (ЄІБ, 13.05.2015 – 22.12.2017), «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України» (ЄІБ, 03.02.2016 – 23.07.2021) та «Проект муніципального водопостачання м. Чернівці, стадія I» (KfW, 27.01.2016 – 31.12.2018) вибірка коштів взагалі не розпочиналась.

За проектами «Проект з підвищення енергоефективності у секторі централізованого теплопостачання» та «Розвиток міської інфраструктури–2» вона становить відповідно 2,7 та 2,2 відс. (початок реалізації цих двох проектів МБРР – 21.11.2014, завершення – 31.10.2020, загальна сума – 665,5 млн дол. США).

Серед проектів, відповідальним виконавцем яких визначено Мінрегіон, найвищий рівень вибірки у розмірі 32,2 відсотка за проектом «Розвиток системи водопостачання та водовідведення в м. Миколаєві».

Крім того, Мінрегіон разом із Мінфіном, Мінінфраструктури, Міненерговугіллям визначений учасником проекту «Незв'язаний фінансовий кредит – Інвестиційна частина» (KfW), мета якого – інвестиції у відбудову та модернізацію інфраструктури регіонів східної частини України, зокрема, на такі напрями, як транспорт, енергетика, теплопостачання, енергоефективність, водопостачання, водовідведення, соціальна інфраструктура, відновлення та будівництво житла.

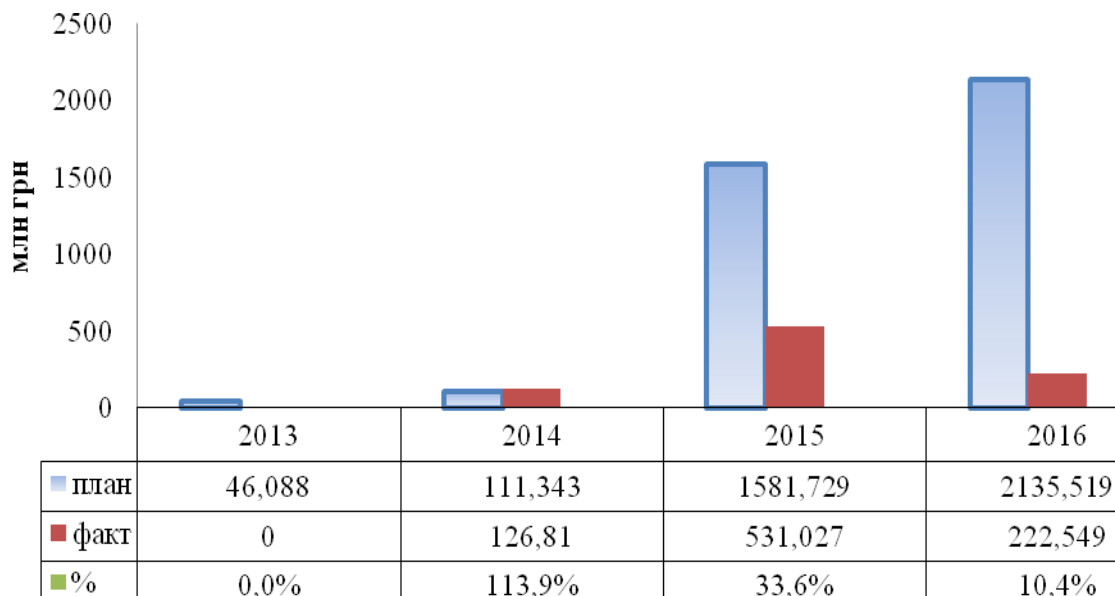
В рамках зазначеної програми реалізуються субпроекти «Розвиток муніципальної інфраструктури в східній частині України» та «Реконструкція підстанцій у східній частині України».

Основні проектні напрями використання інвестиційної частини цього кредиту – енергетика (150 млн євро), постачання товарів (60 млн євро) та комунальна інфраструктура (90 млн євро).

Незважаючи на важливе значення цього проекту і на те, що з початку його реалізації пройшло два роки (15.07.2015 – 31.12.2017), вибірку коштів за ним так і не розпочато.

На діаграмі 4 наведені планові та фактичні показники використання залучених коштів з 2013 по 2016 роки та відсоток виконання планових завдань.

**Діаграма 4. Використання коштів в секторі житлово-комунального господарства**



Аналіз наведених даних характеризує зміни показників використання коштів у секторі житлово-комунального господарства і свідчить про систематичне невиконання доведених планових показників використання залучених коштів із тенденцією до значного погіршення відповідних показників у 2015 та 2016 роках. Так, у 2015 році використано 33,6 відс. доступних ресурсів, а в 2016 – лише 10,4 відсотка.

У секторі житлово-комунального господарства реалізується шість проектів на суму 665,5 млн дол. США та 632,54 млн євро, з них за чотирма проектами відповідальним виконавцем визначено Мінрегіон, за проектом муніципального водопостачання у м. Чернівці – КП «Чернівціводоканал», а за проектом «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України» відповідальний виконавець не визначений.

**Аналіз показника вибірки за зазначеними вище проектами свідчить про вкрай незадовільне використання залучених ресурсів.** Зокрема, за проектами «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України» (ЄІБ, 13.05.2015 – 22.12.2017), «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України» (ЄІБ, 03.02.2016 – 23.07.2021) та «Проект муніципального водопостачання м. Чернівці, стадія І» (KfW, 27.01.2016 – 31.12.2018) вибірка коштів взагалі не розпочиналась.

За проектами «Проект з підвищення енергоефективності у секторі централізованого теплопостачання» та «Розвиток міської інфраструктури–2» вона становить відповідно 2,7 та 2,2 відс. (початок реалізації – 21.11.2014, завершення – 31.10.2020, загальна сума 665,5 млн дол. США).

Крім того, Мінрегіон разом із Мінфіном, Мінінфраструктури, Міненерговугіллям визначений учасником проекту «Незв'язаний фінансовий кредит – Інвестиційна частина» (KfW), мета якого – інвестиції у відбудову та модернізацію інфраструктури регіонів східної частини України (транспорт, енергетика, теплопостачання, енергоефективність, водопостачання, водовідведення, соціальна інфраструктура, відновлення та будівництво житла).

**Незважаючи на важливе значення цього проекту і на те, що з початку його реалізації пройшло два роки (15.07.2015 – 31.12.2017), вибірку його коштів так і не розпочато.**

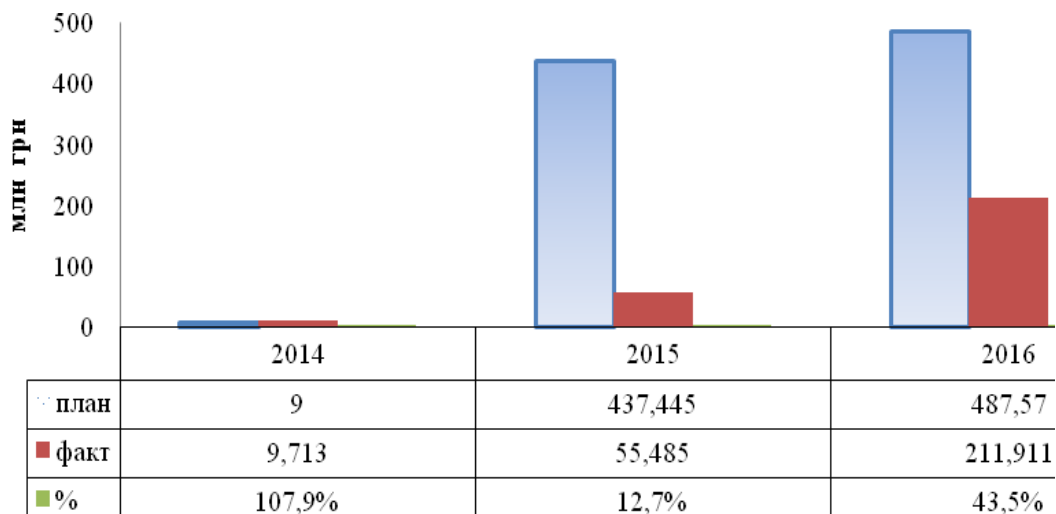
### *Соціальний сектор та сектор охорони здоров'я*

У соціальному секторі та секторі охорони здоров'я, відповідальними виконавцями яких є Мінсоцполітики та МОЗ, реалізуються два проекти «Модернізація системи соціальної підтримки населення» та «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» (обидва – МБРР).

Загальна сума позик за цими проектами становить 514,73 млн дол. США. Аналіз показника вибірки також свідчить про незадовільний стан використання доступних ресурсів. Зокрема, за проектами «Модернізація системи соціальної підтримки населення» (02.10.2014 – 01.10.2020) цей показник становив 24,4 відс., «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» (15.06.2015 – 30.09.2020) – лише 4,0 відсотка.

На діаграмі 5 наводяться планові та фактичні показники використання залучених коштів з 2014 по 2016 роки та відсоток виконання планових завдань.

Діаграма 5. Використання коштів у соціальному секторі



Аналіз стану використання коштів за двома вказаними проектами свідчить, що планові показники виконання не досягають рівня навіть половини запланованих сум, що лише підтверджує висновок про незадовільний стан їх використання.

Разом з тим, у 2016 році, у порівнянні з попереднім аналогічним періодом, спостерігалась тенденція до покращення.

У соціальному секторі та секторі охорони здоров'я, відповідальними виконавцями яких є Мінсоцполітики та МОЗ, реалізуються два проекти («Модернізація системи соціальної підтримки населення» та «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей») на суму 514,73 млн дол. США.

**Аналіз показника вибірки за зазначеними проектами також свідчить про невідповідність використання доступних ресурсів строкам реалізації відповідних проектів. Особливо це помітно за проектом МОЗ (4,0 відс.).**

Крім зазначених вище проектів МФО, що реалізуються у відповідних секторах економіки, станом на кінець 2016 року в Україні реалізуються два проекти з підтримки малого та середнього підприємництва (проект ЄІБ «Основний кредит для малих та середніх підприємств» (16.08.2015 – 24.12.2017) та проект KfW «Підтримка малих та середніх підприємств» (29.12.2012 – 29.12.2016) та один проект ЄІБ в аграрному секторі («Основний кредит для аграрної галузі України»). У всіх трьох зазначених проектах відповідальні виконавці не визначені, при цьому по двох перших проектах Мінфін зазначений як учасник проекту.

Вибірка коштів за всіма трьома проектами не розпочалася. При цьому ситуація за проектами підтримки підприємництва є вкрай незадовільною, оскільки строки їх реалізації завершуються.

Аналіз динаміки використання коштів МФО в 2014–2016 роках з урахуванням доведених планових показників використання цих коштів у

порівнянні з фактичними даними, свідчить про систематичне невиконання доведених планових показників у кожному з наведених вище секторів економіки та, відповідно, незадовільний рівень використання цих коштів.

При цьому, у 2015 та 2016 роках стан виконання цих показників суттєво погіршився у порівнянні з 2014 роком і склав менше половини від запланованих розмірів. Зокрема, якщо у 2014 році відсоток виконання становив 70,5 відс. то у 2015 та 2016 роках – відповідно лише 47,47 та 42,44 відсотка.

Всього у вказаному трирічному періоді відсоток виконання планових показників використання коштів МФО становив 49,43 відсотка (для порівняння: 2011 рік – 93 відс., 2012 рік – 78 відс., 2013 рік – 69 відсотка).

При цьому найбільш критична ситуація складається у секторі житлово-комунального господарства. У періоді, який аналізувався, виконання планового показника використання коштів щорічно зменшувалося, і в 2016 році становило лише 10,4 відс. (2014 рік – 113,9 відс., 2015 рік – 33,6 відсотка).

Тенденція до зменшення спостерігається і за проектами, відповідальним виконавцем яких є Міненерговугілля (2014 рік – 72,7 відс., 2015 рік – 64,7 відс., 2016 рік – 55,7 відсотка).

У секторі транспортної інфраструктури рівень використання коштів МФО у 2015 та 2016 роках також погіршився у порівнянні з двома попередніми роками (2014 рік – 73,7 відс., 2015 рік – 40,0 відс., 2016 рік – 47,0 відсотка).

У соціальному секторі плановий рівень використання коштів хоча і збільшився у 2016 році порівняно з попереднім роком (43,5 відс.), але це збільшення відбулося за рахунок вкрай низького рівня використання коштів у 2015 році (12,7 відсотка).

**Таким чином, узагальнюючи стан використання коштів МФО та ефективність здійснення відповідальними виконавцями нагляду і контролю за реалізацією відповідним бенефіціаром такого проекту, Рахункова палата вважає незадовільною діяльність Міненерговугілля, Мінрегіону, Укравтодору, МОЗ, Мінсоцполітики та Дніпровської міської ради як відповідальних виконавців.**

#### ***4.2. Аналіз стану завершального етапу реалізації проектів МФО***

Завершальним етапом реалізації проекту є розгляд та схвалення Урядом остаточного звіту за результатами реалізації інвестиційного проекту, який здійснюється відповідно до пунктів 47–49 Порядку 70.

Після реалізації проекту та розрахунків за ним відповідальний виконавець у двомісячний строк готує разом з Мінфіном остаточний звіт і проект акта Кабінету Міністрів України для його схвалення та самостійно або через центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у відповідній сфері, в якій реалізовано проект, подає в установленому порядку Уряду відповідні документи.

Згідно з отриманими матеріалами, у періоді, що аналізувався, було завершено дев'ять інвестиційних проектів МФО. Перелік та результати цих проектів відображені у Додатку 2.

Дані Додатка 2 свідчать, що за чотирма проектами прийнято відповідні рішення Уряду, згідно з якими схвалено остаточні звіти.

Ще за чотирма проектами підготовлені проекти відповідних рішень Уряду про схвалення остаточних звітів, з них два – схвалені на засіданні Урядового комітету з питань економічної, фінансової та правової політики, розвитку паливно-енергетичного комплексу, інфраструктури, оборонної та правоохоронної діяльності Кабінету Міністрів України, ще два – погоджені Мінфіном.

Щодо проекту «Впровадження швидкісного руху пасажирських поїздів на залізницях України», який вважається одним із найбільш успішних, прийнято рішення про продовження його фінансування за рахунок коштів ЄІБ.

Наведені показники також свідчать, що протягом 2014–2016 років завершено дев'ять проектів МФО на суму 1 380,5 млн дол. США, з них використано – 1 277,49 млн дол. США, або 92,5 відсотка.

Разом з тим сума коштів у розмірі 103,1 млн дол. США, що становить більше 2,5 млрд грн, яка була анульована, є негативним результатом роботи відповідальних виконавців. Наслідком зазначеного є неефективне використання залучених та бюджетних коштів.

Прикладом такої неефективної діяльності є результати проекту «Модернізація державних фінансів», відповідальним виконавцем якого був Мінфін (загальна вартість проекту становила 65,0 млн дол. США, у тому числі 50 млн дол. США – кошти Світового банку та 15 млн дол. США – кошти співфінансування Уряду України).

Мінфін листом від 03.10.2014 ініціював скасування частини позики та закриття проекту, обґрунтовуючи це необхідністю скорочення державних витрат. У результаті проект був закритий 31.12.2014 (використано – 3,9 млн дол. США, анульовано – 46,1 млн дол. США).

Остаточний звіт за результатами реалізації проекту «Модернізація державних фінансів» було схвалено постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 523.

В результаті, сума неефективного використання бюджетних коштів від сплати одноразової комісії за відкриття позики становила 125,0 тис дол. США (була сплачена з коштів позики 23.10.2008).

**Таким чином, протягом 2014–2016 років було завершено реалізацію дев'яти проектів МФО на суму 1 380,5 млн дол. США, з них використано доступних ресурсів – 1 277,49 млн дол. США, або 92,5 відсотка.**

**Разом з тим анульована сума коштів у розмірі 103,1 млн дол. США, що становить більше 2,5 млрд грн, є негативним результатом роботи відповідальних виконавців.**

**Унаслідок цього мета проектів не досягнена, не використані дешеві ресурси для реформування відповідного сектору економіки, а також неефективно використані бюджетні кошти.**

## **5. ОЦІНКА ДІЄВОСТІ МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ ЗА СТАНОМ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МФО**

### ***5.1. Дієвість моніторингу та контролю за станом реалізації проектів та використанням запозичених коштів Міністерством фінансів України***

Моніторинг проектів МФО проводить Мінфін разом з МФО (за згодою), відповідальним виконавцем та/або бенефіціаром шляхом оцінки стану підготовки та реалізації проектів, виявлення відхилень від запланованих заходів та визначення їх впливу на виконання зобов'язань, взятих за договорами України з МФО, використання коштів позики та виконання фінансових зобов'язань.

Після прийняття Урядом рішення про передачу Мінфіну функцій з питань формування та реалізації єдиної державної фінансової політики у сфері співробітництва з МФО та координації пов'язаної з цим роботи Міністерство фінансів ініціювало низку нарад під головуванням керівництва Кабінету Міністрів України, для проведення яких надавались відповідні довідково-аналітичні матеріали та проекти протокольних рішень.

Ці наради були ініційовані з метою активізації реалізації проектів МФО та посилення контролю координаторів проектів за їх підготовкою та реалізацією.

Такі наради проводились під головуванням Прем'єр-міністра України або Першого віце-прем'єр міністра України. На нарадах обговорювались проблемні питання та шляхи їх вирішення і, зокрема, підвищення результативності їх реалізації.

Так, 15.01.2016 під головуванням Прем'єр-міністра України Яценюка А. П. проведено нараду за участю відповідальних виконавців інвестиційних проектів, за результатами якої надано відповідне доручення цим відповідальним виконавцям (від 18.01.2016 № 801/2/1-16). У дорученні було визначено конкретне завдання кожному відповідальному виконавцю проекту, спрямоване на активізацію вирішення проблемних питань відповідного проекту. Згідно з протоколом зазначеної наради такі доручення були надані МОЗ, Мінфіну, Мінекономрозвитку, Мінрегіону, Мінінфраструктури, Укравтодору, Міненерговугілля, ПАТ «Укрзалізниця», Держенергоефективності, Дніпропетровській та Миколаївській облдержадміністраціям.

На виконання доручення Прем'єр-міністра України Гройсмана В. Б. (резолуція від 24.05.2016 № 18769/0/1-16) Першим віце-прем'єр-міністром – Міністром економічного розвитку і торгівлі України Кубівим С. І. 26.05.2016 було проведено нараду з проблемних питань використання кредитних коштів у рамках реалізації спільних з МФО проектів економічного і соціального розвитку України та шляхів покращення вибірки коштів позик за участю

Мінфіну, інших заінтересованих міністерств та органів виконавчої влади – відповідальних виконавців проектів.

26.07.2016 під головуванням Прем'єр-міністра України Гройсмана В. Б. проведено нараду з питань використання ресурсів МФО у рамках реалізації спільних проектів економічного та соціального розвитку України та надано доручення від 27.07.2016 № 27834/0/1-16. Відповідно до пункту 1 Протоколу цієї наради було утворено Міжвідомчу робочу групу з питань координації вибірки за проектами, які реалізуються за підтримки МФО та KfW (далі – МРГ) під головуванням заступника Міністра фінансів з питань європейської інтеграції Буци Ю. Б. До складу робочої групи було включено директора Департаменту Мінфіну Колосову В. П. (секретар) та представників відповідальних виконавців (Мінекономрозвитку, Мінінфраструктури, Мінрегіону, Міненерговугілля, Укравтодору, МОЗ, Мінсоцполітики та Секретаріату Кабінету Міністрів України).

05.08.2016 та 11.08.2016 було проведено засідання МРГ під головуванням заступника Міністра Буци Ю. Б. за участі представників відповідальних виконавців та бенефіціарів проектів.

Мінфіном також було додатково проведено ряд зустрічей та нарад з відповідальними виконавцями проектів та бенефіціарами для оперативного вирішення проблемних питань, які стримують реалізацію проектів.

За результатами проведеної інвентаризації спільних з МФО проектів було виявлено низку проблемних питань, які призвели до недовиконання планів вибірки та зриву графіків виконання проектів, що у свою чергу сповільнило темпи впровадження проектів. Зокрема, було зазначено, що низька вибірка коштів позик на початковому етапі реалізації інвестиційних проектів обумовлена недостатньою обізнаністю бенефіціарів, особливо на регіональному рівні, із закупівельними та фінансовими процедурами відповідних банків, що призводить до затримок у підготовці тендерної документації. Фактично вибірка коштів починається лише впродовж другого і третього року впровадження.

На виконання доручення Кабінету Міністрів України від 27.07.2016 № 27834/0/1-16 Мінфін листом від 02.09.2016 № 31-19030-01-3/25251 поінформував Уряд про проведену роботу та надано пропозиції щодо усунення проблемних питань, які виникли під час реалізації спільних з МФО проектів. Крім зазначених заходів, Мінфіном проведено ряд інших нарад та зустрічей за участі відповідальних виконавців та бенефіціарів інвестиційних проектів (з метою вирішення поточних проблемних питань), зокрема:

08.08.2016 Мінфіном за участю представників Мінрегіону, ДФС та Казначейства проведено нараду щодо проблемних питань із сплати митних платежів у рамках спільного із Світовим банком проекту «Другий проект розвитку міської інфраструктури»;

17.08.2016 проведено зустріч з керівництвом МОЗ з метою обговорення питання реструктуризації проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей», на якій домовились про більш предметне обговорення цього питання



лише після розробки та затвердження стратегії реформування галузі охорони здоров'я;

17.08.2016 проведено зустріч з керівництвом Мінсоцполітики, на якій обговорювалося питання подальшої підготовки спільного з МБРР проекту «Соціальна підтримка громад» та можливість зменшення його вартості;

18.08.2016 проведено зустріч з керівництвом Укравтодору з метою обговорення можливості реструктуризації Проекту розвитку дорожньої галузі;

21.09.2016 було проведено чергову нараду з питань використання ресурсів МФО під головуванням Прем'єр-міністра України Гройсмана В. Б. (резолуція від 23.09.2016 № 27834/6/1-16).

За результатами наради з метою підвищення ефективності використання коштів та здійснення контролю за реалізацією проектів Мінфіну було доручено розробити та до 30.09.2016 подати Кабінету Міністрів України операційний план підвищення ефективності реалізації спільних з МФО проектів економічного та соціального розвитку, який, зокрема, мав передбачати назву проекту, відповідальних за реалізацію проекту осіб (заступника міністра, керівника департаменту/ управління, бенефіціара), статус проекту та відповідні заходи (у т. ч. пропозиції щодо реструктуризації проекту), строк виконання і відповідальних за виконання осіб (пункт 2 протоколу наради від 21.09.2016).

Мінфіну також було доручено забезпечити системний контроль і аналіз реалізації зазначеного операційного плану та, починаючи з 10.11.2016, щомісяця подавати Уряду відповідний звіт щодо його реалізації, інформацію про стан вибірки коштів, проблемних питань, які потребують врегулювання, та шляхи їх вирішення.

На виконання зазначеного протоколу наради та відповідного доручення Кабінету Міністрів України Мінфін розробив форму Операційного плану підвищення ефективності реалізації спільних з МФО проектів економічного і соціального розвитку, за якою всі бенефіціари щомісячно надають Мінфіну інформацію про статус проекту, хід та строки виконання його заходів, а Мінфін, у свою чергу, надає Кабінету Міністрів України звіт про його виконання з пропозиціями щодо здійснення заходів для вирішення проблемних питань.

Разом з тим стан виконання заходів, передбачених зазначеним Операційним планом, є незадовільним. Підтвердженням цього є, зокрема, аналіз стану використання позик МФО, в тому числі показника вибірки коштів, відображений у розділі 4 цього Звіту.

Такий стан справ вказує на незадовільну роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які визначені відповідальними за впровадження проектів, що призводить до неефективного використання коштів позик МФО та значних витрат державного бюджету, а також власних коштів бенефіціарів на обслуговування цих позик. Сума витрат на погашення та обслуговування позик (комісія за резервування коштів та відсотки за вибрані та непогашені кредити) за окремими проектами майже досягає рівня обсягу вибраної частини позик.

Крім того, затримка реалізації спільних із Світовим банком проектів веде до застосування Банком санкцій (призупинення використання коштів позики, реструктуризація проектів, анулювання частини коштів позики).

Так, у 2016 році здійснювалися заходи щодо реструктуризації Проекту розвитку дорожньої галузі та проекту «Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання України».

Ураховуючи звернення Світового банку (лист від 24.11.2016 № 2016/11/24-3) з метою реструктуризації Проекту розвитку дорожньої галузі, Мінфін листом від 29.12.2016 № 31-19030-02-15/37606 надіслав Банку пропозиції щодо внесення змін до структури Проекту та анулювання 220 млн дол. США коштів позики (початкова сума позики становила 560 млн дол. США).

Крім того, в процесі реструктуризації проекту «Підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання України» була досягнута домовленість виключити з нього комунальне підприємство Вінницької міської ради «Вінницяміськтеплоенерго» (субкредит 6,7 млн дол. США), товариство з обмеженою відповідальністю фірму «ТехНова» (субкредит 4,8 млн дол. США) та скасувати 8,7 млн дол. США нерозподілених коштів.

Обговорення проблем та пошук шляхів їх вирішення відбувається також під час регулярних місій Світового банку та переглядів кредитних портфелів МФО. Щомісячно ведеться моніторинг виконання Планів заходів показників впровадження портфеля проектів Світового банку на I та II півріччя 2016 року, затверджених на відповідних піврічних переглядах кредитного портфеля (звіт про виконання надано в електронному вигляді).

Під час підготовки матеріалів до зустрічей керівництва Уряду України з керівництвом МФО Мінфін подає Кабінету Міністрів України інформацію щодо наявних проблем, які виникають у процесі реалізації спільних проектів, та пропозиції щодо шляхів їх вирішення, а також відповідні пропозиції щодо графіка заслуховування на засіданні Уряду звітів відповідальних виконавців з найбільш проблемних проектів.

У рамках реалізації кожного інвестиційного проекту відповідно до угод проводиться щорічний аудит незалежними аудиторськими компаніями.

Разом з тим, відповідно до пункту 47 Порядку 70 Державна аудиторська служба проводить у порядку, визначеному законодавством, аудит інвестиційних проектів, строк реалізації яких завершується.

Встановлено, що такі аудити проектів МФО Державною аудиторською службою не проводились.

**Таким чином, після прийняття рішення про передачу функцій з формування та реалізації єдиної державної фінансової політики у сфері співробітництва з МФО та координації пов'язаної з цим роботи Мінфіну діяльність у цьому напрямку була помітно активізована.**

**Про це, зокрема, свідчать матеріали численних нарад, зустрічей тощо за участю керівництва Уряду України, Міністерства фінансів України та відповідних відповідальних виконавців.**

**Проте, станом на кінець 2016 року, ця активність не привела до бажаних та прийнятних результатів. Підтвердженням зазначеного є проведений у розділі чотири аналіз показника вибірки коштів.**

## ***5.2. Аналіз проблемних питань, що спричиняють неефективне використання коштів позик МФО***

Для з'ясування причин незадовільного стану використання коштів МФО відповідальними виконавцями здійснено аналіз інформаційних матеріалів, які знаходяться у Мінфіні (звіти, протоколи нарад, акти, доручення тощо).

Метою цього дослідження було виявлення проблемних питань, які спричиняють несвоєчасне та/або неповне використання коштів МФО, що, в свою чергу, призводить до гальмування відповідних проектів, перенесення строків їх реалізації, в окремих випадках до анулювання виділених коштів, і як наслідок – до неефективного використання бюджетних коштів.

У результаті проведеного аналізу встановлено:

**- у секторі транспортної інфраструктури** згідно з інформаційними матеріалами, проаналізованими і дослідженими у Мінфіні, причинами, які негативно впливали на реалізацію зазначених проектів, були: відсутність стратегії реформування галузі; необхідність прийняття змін до законодавства; довготривале узгодження питання відведення земельних ділянок; сезонність проведення робіт; довготривала підготовка тендерної документації; брак коштів, передбачених державним бюджетом на співфінансування заходів у відповідному році, і, як наслідок, необхідність продовження строків реалізації проектів; відсутність коштів, необхідних для сплати ПДВ.

З метою активізації використання коштів проектів, які реалізуються у секторі транспортної інфраструктури, сформовані пропозиції, спрямовані на вирішення проблемних питань, а саме: можливості сплати ПДВ за рахунок коштів позики, або місцевого бюджету, або коштів самого підприємства; отримання згоди землевласників та місцевої влади щодо переселення та відведення землі на етапі підготовки проектів (до набрання чинності міжнародним договором); передбачення у державному бюджеті в повному обсязі коштів, необхідних для фінансування відведення землі;

**- в енергетичному секторі** згідно з дослідженими інформаційними матеріалами, причинами, які негативно впливали на реалізацію зазначених проектів, були: необхідність реформування галузі; довготривале узгодження питання відведення земельних ділянок; довготривала підготовка тендерної документації; складність технологічного процесу модернізації енергетичної системи.

З метою активізації реалізації зазначених вище проектів сформовані пропозиції, спрямовані на вирішення проблемних питань, які полягають у необхідності: прискорення підготовки стратегії реформування галузі; отримання згоди землевласників та місцевої влади щодо переселення та відведення землі на етапі підготовки проектів (до набрання чинності міжнародним договором);

**- у секторі житлово-комунального господарства** головними проблемами, які стримують реалізацію проектів у секторі житлово-комунального господарства та негативно впливають на використання відповідних коштів, були: низька інституційна спроможність відповідального виконавця та бенефіціарів проектів; відсутність порядку відбору субпроектів та довготривалий відбір потенційних бенефіціарів проектів; довготривала підготовка тендерної документації та низька якість підготовленої документації через відсутність досвіду; відсутність коштів, необхідних для сплати ПДВ; відсутність підтримки субпроектів унаслідок зміни керівництва в містах-учасниках та керівництва підприємств-учасників проектів.

З метою активізації реалізації зазначених вище проектів сформовані пропозиції, спрямовані на вирішення проблемних питань. Зміст цих пропозицій полягає у необхідності: розробки та затвердження Порядку відбору потенційних бенефіціарів проектів; забезпечення відбору потенційних бенефіціарів виключно на етапі підготовки (до підписання кредитних угод); проведення консультації з ЄІБ щодо можливості прямого кредитування комунальних підприємств; залучення грантових коштів для модернізації та технічного переоснащення комунальних підприємств; вирішення питання можливості сплати ПДВ за рахунок коштів позики, місцевого бюджету або коштів самого підприємства (до набрання чинності міжнародним договором);

**- у соціальному секторі** проблемними питаннями, які стримують реалізацію проектів в соціальному секторі та секторі охорони здоров'я, були визначені: відсутність стратегії реформування сектора; невідповідність мети проектів політиці нового керівництва міністерств; необхідність прийняття змін до законодавства; низька інституційна спроможність відповідального виконавця та бенефіціарів проектів; низька якість та темпи підготовки тендерної документації.

Для врегулювання зазначених проблемних питань та активізації реалізації проектів запропоновано провести реструктуризацію проектів з метою переорієнтації фінансування заходів, спрямованих на підтримку нової політики розвитку відповідних секторів.

Прикладом того, як несвоєчасне вирішення проблемних питань впливає на реалізацію проектів МФО, є стан реалізації проектів «Незв'язаний фінансовий кредит – Інвестиційна частина» та «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України» (загальна сума двох проектів) 500 млн євро, метою яких є відновлення комунальної та соціальної інфраструктури східних регіонів України.

Незважаючи на надзвичайно важливе значення цих двох проектів та на те, що строки їх реалізації завершуються вже у грудні 2017 року, щодо першого вибірка коштів взагалі не розпочиналась, за другим становить лише 7,5 відсотка.

Причинами такого стану реалізації проектів є: невизначення координатора залучення коштів для подолання негативних наслідків військової агресії на Сході України, відсутність чітких критеріїв відбору проектів з урахуванням

потреб регіону (порядку відбору) та чіткого бачення необхідних обсягів фінансування для подолання негативних наслідків та відновлення головних інфраструктурних об'єктів у східних регіонах України, а також для забезпечення потреб внутрішньо переміщених осіб. Зазначене призводить до необґрунтованих обсягів залучення кредитних коштів МФО.

Таким чином, найбільш поширеними проблемними питаннями, які негативно впливають на рівень вибірки коштів МФО, є відсутність стратегії реформування відповідного сектора економіки (енергетичний сектор, сектор транспортної інфраструктури, соціальний сектор), необхідність змін до законодавства (сектор житлово-комунального господарства, сектор транспортної інфраструктури, соціальний сектор), довготривала підготовка тендерної документації (сектор житлово-комунального господарства, сектор транспортної інфраструктури, енергетичний сектор), довготривале узгодження відведення земельних ділянок (енергетичний сектор, сектор транспортної інфраструктури), низька інституційна спроможність відповідального виконавця та бенефіціарів проектів (сектор житлово-комунального господарства, соціальний сектор), відсутність коштів для сплати ПДВ (сектор житлово-комунального господарства, сектор транспортної інфраструктури).

Разом з тим, усі наведені проблемні питання зводяться до незадовільної або неефективної роботи в цьому напрямку відповідних відповідальних виконавців (Мінрегіон, Міненерговугілля, Укравтодор, МОЗ, Мінсоцполітики, відповідних органів місцевого самоврядування), а також Мінфіну, який є координатором цієї діяльності, а в деяких випадках – відповідальним виконавцем або учасником.

## **ВИСНОВКИ**

**1.** Після прийняття рішення про передачу функцій з формування та реалізації єдиної державної фінансової політики у сфері співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями і координації пов'язаної з цим роботи від Мінекономрозвитку до Мінфіну робота в цьому напрямі була активізована.

Проте реального поліпшення стану залучення та використання коштів позик МФО не відбулося, про що свідчить низький рівень вибірки коштів проектів МФО і негативна динаміка цього показника протягом 2014–2016 років, а також низький відсоток виконання планових показників використання коштів позик МФО, в тому числі у секторальному розрізі. свідчить про недостатню дієвість моніторингу стану реалізації проектів і контролю з боку Мінфіну та відповідальних виконавців проектів МФО (далі – відповідальні виконавці).

**2.** Після затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 № 70 Порядку підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями,

**Мінфін не забезпечив прийняття актів щодо затвердження порядку ведення реєстру проектів економічного та соціального розвитку України та порядку проведення експертизи проектної пропозиції.**

Як наслідок, Мінфін не забезпечив ведення реєстру проектів економічного та соціального розвитку України. Відсутність такого реєстру та незабезпечення відкритого доступу до нього провокує ризики корупції.

Урядом були своєчасно прийняті концептуальний і стратегічний документи – Концепція планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та Стратегія залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки, які схвалені розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1075-р і від 11.09.2013 № 697-р відповідно, щодо залучення та використання ресурсів МФО на середньостроковий період.

Залучення коштів МФО здійснювалося відповідно до напрямів, визначених цими документами, у тому числі з відповідними обґрунтуваннями, але своєчасність і повнота виконання завдань, а також досягнення визначених цілей проектів у встановлені терміни та у визначених обсягах не було забезпечено повною мірою.

Крім того, після затвердження Порядку 70, який не передбачає розроблення стратегічних і програмних документів з питань співробітництва з МФО, залучення коштів проектів МФО здійснюється за відсутності відповідного стратегічного документа.

**3. Станом на 01.07.2017 портфель активних інвестиційних проектів МФО на стадії реалізації складався з 33-х проектів на загальну суму близько 3 188 млн дол. США і 4 893 млн євро.**

З 2014 до 2016 року залучено 2 435,16 млн дол. США і 2 592,0 млн євро, у тому числі від Міжнародного банку реконструкції та розвитку – 2 135, 16 млн дол. США, від Європейського банку реконструкції та розвитку – 300 млн дол. США і 150 млн євро, від Європейського інвестиційного банку – 2 075 млн євро та від Кредитної установи для відбудови – 367 млн євро.

Протягом періоду, який аналізувався, продовжувалася переорієнтація структури портфеля проектів МФО на реалізацію інвестиційних проектів для забезпечення енергоефективності та енергонезалежності, на модернізацію інфраструктури і сектору житлово-комунального господарства.

При цьому найбільші обсяги залучених коштів спрямовуються на розвиток та реформування енергетики та підвищення енергоефективності. Другий за обсягом залучених коштів – транспортний сектор економіки, третій – сектор житлово-комунального господарства.

**4. Протягом 2014–2016 років було прийнято 11 рішень про доцільність підготовки проектів. Однак відсутні рішення за такими проектами, як «Основний кредит для аграрної галузі – Україна»,**

## **«Реконструкція підстанцій у східній частині України» та «Будівництво Канівської ГАЕС».**

Прийняті рішення відповідають напрямам, визначеним стратегічними документами з питань співробітництва з МФО.

Проте підготовка проектних документів здійснювалась відповідальними виконавцями та ініціаторами проектів із порушеннями встановлених вимог і недоліками. Крім того, відповідні заходи на підготовчому етапі проектів проводилися із затримками та в неповних обсягах.

**5. Протягом 2014–2016 років на стадії підготовки перебувало 32 спільні з МБРР, ЄБРР, ЄІБ і KfW проекти. При цьому розпочато реалізацію 23-х проектів, підготовку ще трьох скасовано.**

Майже в три рази більше від визначеного терміну перебували на стадії підготовки чотири спільні з ЄБРР та ЄІБ проекти загальною вартістю 1,6 млрд євро.

У порушення затвердженого Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями (постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027), Мінфін передбачав у проектах законів про державний бюджет України на 2014–2016 роки кошти загалом семи позик за відсутності рішень Уряду про залучення фінансових ресурсів МФО на загальну суму 245 млн грн, а кошти позик ЄІБ, ЄБРР на реалізацію п'ятого проекту «Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг» були включені Мінфіном до державного бюджету на 2016 рік взагалі за відсутності необхідних рішень.

За звітний період відповідальними виконавцями здійснювалися заходи щодо набрання чинності підписаними угодами про позики загалом щодо 23 проектів. Однак термін набрання чинності угодами про позики з МБРР у середньому становив майже 3 міс., угодами з KfW – 9 міс., а з ЄБРР та ЄІБ – майже рік.

**6. Незадовільний стан використання коштів МФО є результатом неефективного здійснення відповідальними виконавцями нагляду і контролю за реалізацією бенефіціарами проектів та свідчить про незадовільну роботу відповідальних виконавців (Мінрегіону, Міненерговугілля, Укравтодору, МОЗ, Мінсоцполітики, Дніпровської міської ради).**

**6.1. У секторі транспортної інфраструктури реалізується вісім проектів МФО на суму 1 130 млн дол. США і 1 239 млн євро, з них чотири – будівництво автомобільних доріг (1 010 млн дол. США і 900 млн євро), два – будівництво метрополітену в м. Дніпро (304 млн євро) та два проекти – покращення залізничного сполучення (120 млн дол. США і 55 млн євро).**

Аналіз стану використання коштів проектів МФО у цьому секторі засвідчує, що за проектами, відповідальним виконавцем або учасником яких є Укравтодор, Мінфін та Дніпровська міська рада, вибірка коштів незадовільна.

**6.2. В енергетичному секторі реалізується 14 проектів на суму 878,42 млн дол. США і 2 015,5 млн євро, з них 12 (378,42 млн дол. США і 2 015,5 млн євро) – на підприємствах, які належать до сфери управління Міненерговугілля.**

Вибірка коштів за більшістю із зазначених проектів (7 із 12) є незадовільною.

**6.3. У секторі житлово-комунального господарства реалізується шість проектів на суму 665,5 млн дол. США і 632,54 млн євро, з них відповідальним виконавцем чотирьох проектів визначено Мінрегіон, проекту муніципального водопостачання у м. Чернівці – КП «Чернівціводоканал», а відповідального виконавця проекту «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України» не визначено.**

Аналіз вибірки коштів за цими проектами засвідчив украї незадовільне використання залучених ресурсів. Зокрема, за проектами «Надзвичайна кредитна програма для відновлення України» (ЄІБ, 13.05.2015 – 22.12.2017); «Програма розвитку муніципальної інфраструктури України» (ЄІБ, 03.02.2016 – 23.07.2021) та «Проект муніципального водопостачання м. Чернівці, стадія І» (KfW, 27.01.2016 – 31.12.2018) вибірка коштів взагалі не розпочиналася.

За проектами «Проект з підвищення енергоефективності у секторі централізованого тепlopостачання» та «Розвиток міської інфраструктури – 2» вибірка становить відповідно 2,7 і 2,2 відс. (початок реалізації – 21.11.2014, завершення – 31.10.2020, загальна сума – 665,5 млн дол. США).

Крім того, Мінрегіон спільно з Мінфіном, Мінінфраструктури, Міненерговугіллям визначений учасником проекту «Незв'язаний фінансовий кредит – Інвестиційна частина» (KfW), мета якого – інвестиції у відбудову та модернізацію інфраструктури регіонів східної частини України.

Незважаючи на важливе значення цього проекту і на те, що з початку його реалізації пройшло два роки (15.07.2015 – 31.12.2017), вибірку коштів так і не розпочато.

**6.4. У соціальному секторі та секторі охорони здоров'я реалізуються два проекти: «Модернізація системи соціальної підтримки населення» та «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» (514,73 млн дол. США), відповідальними виконавцями яких є Мінсоцполітики та МОЗ.**

Аналіз показника вибірки коштів за цими проектами також свідчить про невідповідність використання доступних ресурсів строкам реалізації проектів, особливо за проектом МОЗ (4,0 відсотка).

**6.5. Крім зазначених вище, в Україні реалізуються два проекти з метою підтримки малого та середнього підприємництва (проект ЄІБ «Основний кредит для малих та середніх підприємств» (16.08.2015 – 24.12.2017) і KfW «Підтримка малих та середніх підприємств» (29.12.2012 – 29.12.2016) та один проект ЄІБ в аграрному секторі («Основний кредит для аграрної галузі України»).**



Вибірка коштів за цими проектами не розпочалася, відповідальні виконавці не визначені. При цьому ситуація щодо підтримки підприємництва є вкрай незадовільною, оскільки строки реалізації проектів завершуються.

**6.6. Аналіз динаміки використання коштів МФО у 2014, 2015 і 2016 роках з урахуванням доведених планових показників порівняно з фактичними даними свідчить про систематичне невиконання планових показників у кожному з наведених вище секторів економіки та, відповідно, про незадовільний рівень використання цих коштів.**

При цьому у 2015 і 2016 роках плановий показник використання коштів МФО суттєво зменшився порівняно з 2014 роком і становив менше половини від запланованого. Зокрема, якщо у 2014 році показник виконання становив 70,5 відс., то у 2015 і 2016 роках – відповідно лише 47,47 і 42,44 відсотка.

Усього за 2014–2016 роки виконання планових показників використання коштів МФО становило 49,43 відс. (для порівняння: 2011 рік – 93 відс., 2012 рік – 78 відс., 2013 рік – 69 відсотків).

Найбільш критична ситуація – у секторі житлово-комунального господарства: відсоток виконання планового показника використання коштів щороку зменшувався і у 2016 році становив лише 10,4 відс. (2014 рік – 113,9 відс., 2015 рік – 33,6 відсотка).

Тенденція до зменшення спостерігається і за проектами, відповідальним виконавцем яких є Міненерговугілля: 2014 рік – 72,7 відс., 2015 рік – 64,7 відс., 2016 рік – 55,7 відсотка.

У секторі транспортної інфраструктури показник використання коштів МФО у 2015 і 2016 роках також погіршився порівняно з двома попередніми роками: 2014 рік – 73,7 відс., 2015 рік – 40,0 відс., 2016 рік – 47,0 відсотків.

У соціальному секторі плановий показник використання коштів хоча і збільшився у 2016 році порівняно з попереднім роком (43,5 відс.), але це збільшення відбулося за рахунок вкрай низького показника у 2015 році (12,7 відсотка).

**7. Протягом 2014–2016 років було завершено реалізацію дев'яти проектів МФО на суму 1 380,5 млн дол. США, з них використано 1 277,49 млн дол. США (92,5 відс.) доступних ресурсів.**

Анулювання 103,1 млн дол. США, що на час проведення аналізу становило більше 2,5 млрд грн, є результатом незадовільної роботи відповідальних виконавців.

Наслідок цього – невикористання дешевих ресурсів для реформування відповідного сектору економіки, в окремих випадках – недосягнення мети проекту та неефективне використання бюджетних коштів.

Приклад неефективної діяльності – результати проекту «Модернізація державних фінансів», за яким використано 3,9 млн дол. США, а анульовано 46,1 млн дол. США. Сума неефективного використання бюджетних коштів від сплати одноразової комісії за відкриття позики становила 125,0 тис. дол. США (більш як 3 млн гривень).

**8. Проблемними питаннями, які негативно впливають на стан вибірки коштів МФО, є відсутність стратегії реформування відповідного сектору економіки (енергетичний сектор, сектор транспортної інфраструктури, соціальний сектор); необхідність змін до законодавства (сектор житлово-комунального господарства, сектор транспортної інфраструктури, соціальний сектор); довготривала підготовка тендерної документації (сектор житлово-комунального господарства, сектор транспортної інфраструктури, енергетичний сектор); довготривале узгодження відведення земельних ділянок (енергетичний сектор, сектор транспортної інфраструктури); низька інституційна спроможність відповідального виконавця та бенефіціарів проектів (сектор житлово-комунального господарства, соціальний сектор); відсутність коштів для сплати ПДВ (сектор житлово-комунального господарства, сектор транспортної інфраструктури).**

**Разом з тим усі ці проблемні питання зводяться до незадовільної або неефективної роботи відповідальних виконавців (Мінрегіону, Міненерговугілля, Укравтодору, МОЗ, Мінсоцполітики, відповідних органів місцевого самоврядування), а також Мінфіну, який є координатором діяльності, а в ряді випадків – відповідальним виконавцем або учасником реалізації проектів МФО.**

**9. У зв'язку з передачею функцій з формування та реалізації єдиної державної фінансової політики у сфері співробітництва з МФО та координації пов'язаної з цим роботи від Мінекономрозвитку до Мінфіну питання результативності наданих Рахунковою палатою пропозицій за підсумками попереднього аналізу втратило актуальність.**

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

- 1. Про результати аналізу поінформувати Верховну Раду України.**
- 2. Відомості про результати аналізу у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:**
  - розглянути питання доцільності розроблення та затвердження стратегії з питань співробітництва з МФО;
  - доручити Мінекономрозвитку визнати таким, що втратив чинність, наказ від 03.12.2012 № 1378 «Про затвердження Порядку ведення єдиного реєстру проектів, що реалізуються в Україні з використанням ресурсів міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомоги»;
  - доручити Мінфіну невідкладно забезпечити розроблення та затвердження порядку ведення реєстру проектів економічного та соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями;
  - доручити Мінфіну спільно з відповідальними виконавцями проектів МФО проаналізувати причини і проблемні питання, що призводять до затримок у підготовці та реалізації спільних проектів економічного та соціального розвитку України, надати пропозиції щодо удосконалення чинних актів законодавства;

- розглянути питання щодо стану співробітництва з МФО з урахуванням проведеного аналізу і виявлених проблемних питань, у тому числі у діяльності відповідальних виконавців; вжити дієвих заходів для реального поліпшення стану реалізації відповідних проектів.

**3.** Рішення та Звіт про результати стану залучення та використання позик міжнародних фінансових організацій надіслати Міністерству фінансів України та рекомендувати:

- забезпечити ведення реєстру проектів економічного та соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, а також відкритий доступ до нього;

- розглянути за результатами аналізу причин затримок у підготовці та реалізації проектів МФО питання доцільності внесення зміни та/або доповнень до відповідних нормативних актів;

- розглянути питання доцільності посилення інституційної спроможності самостійного структурного підрозділу, до повноважень якого належить координація роботи, пов'язаної з ініціюванням, підготовкою та реалізацією проектів економічного та соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями.

Член Рахункової палати

В. П. Пилипенко

## Проекти, що реалізуються за підтримки МФО, станом на 01.01.2017

№ з/п	Назва проекту	Відповідальний виконавець	Період реалізації	Сума у валюті позики	Вибрано коштів	
					у валюті позики	у відс.
<b>1. Спільні з Світовим банком (МБРР) проекти розвитку</b>						
1.1	Проект з енергоефективності	ПАТ "Укресімбанк"	09.11.2011 – 31.03.2017	200,0 млн дол. США	188,98 млн дол. США	94,5
1.2	Другий проект покращення автомобільних доріг та безпеки руху	Укравтодор	11.10.2012 – 31.12.2018	450,0 млн дол. США	232,27 млн дол. США	51,6
1.3	Модернізація системи соціальної підтримки населення України	Мінсоцполітики	02.10.2014 – 01.10.2020	300,0 млн дол. США	73,32 млн дол. США	24,4
1.4	Розвиток міської інфраструктури -2	Мінрегіон	21.11.2014 – 31.10.2020	350,0 млн дол. США	7,86 млн дол. США	2,2
1.5	Проект з підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання	Мінрегіон	21.11.2014 – 31.10.2020	315,5 млн дол. США	8,75 млн дол. США	2,7
1.6	Передача електроенергії - 2	Міненерговугілля	09.06.2015 – 30.06.2020	378,42 млн дол. США	1,12 млн дол. США	0,3
1.7	Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей	МОЗ	15.06.2015 – 30.09.2020	214,73 млн дол. США	8,64 млн дол. США	4,0
1.8	Проект розвитку дорожньої галузі (Третій проект покращення автомобільних доріг України)	Укравтодор	11.02.2016 – 31.12.2021	560,0 млн дол. США	1,94 млн дол. США	0,3
<b>2. Спільні з Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР) проекти розвитку</b>						
2.1	Будівництво повітряної лінії 750 кВ Рівненська АЕС – Київська	Міненерговугілля	25.03.2009 – 31.12.2017	150,0 млн євро	144,73 млн євро	96,5
2.2	Впровадження швидкісного руху пасажирських поїздів на залізницях України	Мінінфраструктури, Укрзалізниця	15.01.2007 – 31.12.2016	120,0 млн дол. США	119,93 млн дол. США	99,9
2.3	Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до Києва	Мінфін, Укравтодор	16.09.2011 – 31.12.2021	450,0 млн євро	266,9 млн євро	59,3

№ з/п	Назва проекту	Відповідальний виконавець	Період реалізації	Сума у валюті позики	Вибрано коштів	
					у валюті позики	у відс.
2.4	Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська	Міненерговугілля, НКРЕ, НЕК «Укренерго»	19.10.2012 – 28.02.2017	175,0 млн євро	109,52 млн євро	62,6
2.5	Реабілітація гідроелектростанцій	Міненерговугілля, НКРЕ, ПАТ «Укргідроенерго»	21.12.2012 – 31.12.2016	200,0 млн євро	9,14 млн євро	4,57
2.6	Реалізація зведеної програми підвищення безпеки АЕС України	Міненерговугілля, НКРЕ, ДП НАЕК «Енергоатом»	19.12.2014 – 31.12.2016 (розгляд продовжено до кінця 2020)	600,0 млн євро	31,0 млн євро	10,3
2.7	Завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровську	Дніпропетровська облдержадміністрація	22.04.2015 – 27.07.2021	152,0 млн євро	10,85 млн євро	7,14
2.8	Відновлювана кредитна лінія для НАК «Нафтогаз України» на закупівлю газу	Міненерговугілля, НКРЕ, НАК «Нафтогаз України»	14.12.2015 – 20.01.2016	300,0 млн дол. США	300,0 млн дол. США	100
2.9	Модернізація та реконструкція магістрального газопроводу Уренгой-Помари-Ужгород	Мінфін, Міненерговугілля, НАК «Нафтогаз України»	2015–2019	150,0 млн євро	Не розпочалася	0,0
<b>3. Спільні з Європейським інвестиційним банком (ЄІБ) проекти розвитку</b>						
3.1	Будівництво повітряної лінії 750 кВ Рівненська АЕС – Київська	Мінфін Міненерговугілля, НКРЕ, НЕК «Укренерго»	15.09.2009 – 30.06.2015 (розгляд продовжено до кінця 2020)	150,0 млн євро	64,45 млн євро	42,9
3.2	Європейські дороги в Україні II "Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва")	Мінфін, Укравтодор	07.02.2012 – 31.12.2016 (готується продовження до кінця 2020)	450,0 млн євро	172,91 млн євро	38,4
3.3	Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська	Мінфін, Міненерговугілля, НКРЕ, НЕК «Укренерго»	03.12.2012 – 31.12.2016 (продовжено до кінця 2020)	175 млн євро	60,0 млн євро	34,3
3.4	Розвиток системи водопостачання та водовідведення в м. Миколаєві	Мінфін, Мінрегіон	12.09.2012 – 31.12.2014 (продовжено до 31.12.2017)	15,54 млн євро	5,0 млн євро	32,2
3.5	Реабілітація гідроелектростанцій	Мінфін, Міненерговугілля, НКРЕ,	09.04.2014 – 01.10.2017	200,0 млн євро	2,0 млн євро	1,0

№ з/п	Назва проекту	Відповідальний виконавець	Період реалізації	Сума у валюті позики	Вибрано коштів	
					у валюті позики	у відс.
		ПАТ "Укргідроенерго"				
3.6	Завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровську	Мінфін, Дніпровська міська рада, Мінінфраструктури	11.11.2014 – 26.10.2020	152 млн євро	9,33 млн євро	6,14
3.7	Бескидський залізничний тунель (Україна)	Мінфін, Мінінфраструктури та Укрзалізниця	05.10.2014 – 05.06.2018	55 млн євро	35,0 млн євро	63,6
3.8	Основний кредит для малих та середніх підприємств та компаній з середньою капіталізацією	Мінфін, ПАТ "Державний експортно-імпорتنний банк України" (агент)	16.08.2015 – 24.12.2017	400 млн євро	Не розпочалася	0,0
3.9	Модернізація та реконструкція магістрального газопроводу Уренгой-Помари-Ужгород	Мінфін, Міненерговугілля, НАК "Нафтогаз України"	16.08.2015 – 01.12.2018	150 млн євро	Не розпочалася	0,0
3.10	Надзвичайна кредитна програма для відновлення України	Не визначено	13.05.2015 – 22.12.2017	біля 200,0 млн євро	15,0 млн євро	7,5
3.11	Основний кредит для аграрної галузі - України	Не визначено	Набуває чинності – 2019	400,0 млн євро	Не розпочалася	0,0
3.12	Програма розвитку муніципальної інфраструктури України	Мінрегіон	03.02.2016 – 23.07.2021	400,0 млн євро	Не розпочалася	0,0
<b>4. Спільні з Кредитною установою для Відбудови (KFW) проекти розвитку</b>						
4.1	Проект муніципального водопостачання м. Чернівці, стадія 1	КП "Чернівціводоканал"	27.01.2016 – 31.12.2018	17,0 млн євро	Не розпочалася	0,0
4.2	Незв'язаний фінансовий кредит – Інвестиційна частина	Мінфін, Мінрегіон	15.07.2015 – 31.12.2017	300,0 млн євро	Не розпочалася	0,0
4.3	Підвищення ефективності передачі електроенергії (Модернізація підстанцій)	Мінфін, Міненерговугілля, НЕК "Укренерго"	04.12.2012 – 31.10.2017	65,5 млн євро	3,62 млн євро	8,9
4.4	Підтримка малих та середніх підприємств	Мінфін, Німецько-Український фонд, Банки-учасники	29.12.2012 – 29.12.2016	10,0 млн євро	Не розпочалася	0,0

## Завершені інвестиційні проекти МФО з 2014 по 2016 рік

(млн дол. США)

№ п/п	Назва проекту	Дата початку/ завершення проекту	Сума	Викорис- тано	Ану- льо- вано	Прийнято остаточне рішення
1.	Другий проект розвитку експорту	20.03.2007 - 31.12.2014	154,5	154,5	0,0	Схвалено остаточний звіт (розпорядження КМУ від 17.07.2015 № 743-р)
2.	Додаткове фінансування для другого проекту розвитку експорту	31.01.2012 - 31.12.2014	150,0	150,0	0,0	—"
3.	Покращення автомобільних доріг та безпеки руху	03.09.2009 - 30.11.2014	400,0	380,35	19,95	Схвалено остаточний звіт (розпорядження КМУ від 02.09.2015 № 894-р)
4.	Модернізація державних фінансів	23.10.2008 - 30.06.2015	50,0	3,94	46,06	Схвалено остаточний звіт (постанова КМУ від 22.07.2015 № 523)
5.	Реабілітація гідроелектростанцій	03.02.2006 - 30.06.2016	106,0	101,93	4,1	Проект остаточного звіту 20.07.2017 схвалено на засіданні Урядового комітету з питань економічної, фінансової та правової політики, розвитку паливно-енергетичного комплексу, інфраструктури оборонної та правоохоронної діяльності КМУ
6.	Додаткове фінансування по проекту «Реабілітація гідроелектростанцій»	03.08.2010 - 30.06.2016	60,0	35,88	24,1	—"
7.	Передача електроенергії	05.12.2008 - 30.06.2016	200,0	193,82	6,18	Проект розпорядження КМУ про схвалення остаточного звіту 21.07.2017 погоджено Мінфіном
8.	Розвиток міської інфраструктури	10.11.2008 - 30.06.2015	140,0	137,09	2,91	Проект постанови КМУ про схвалення остаточного звіту 31.07.2017 погоджено Мінфіном
9.	Впровадження швидкісного руху пасажирських поїздів на залізницях України	15.01.2007 - 31.12.2016	120,0	119,99	0,01	Проект продовжує фінансуватися за рахунок кредиту ЄІБ
Всього			1380,5	1277,5	103,1	