

**Концепція щодо підвищення ефективності впровадження спільних з МФО проектів**

**ІСТОРІЯ ПИТАННЯ:**

Незважаючи на прогрес у співпраці з МФО, досягнутий останнім часом, Україна все ще недостатньо використовує потенціал такої співпраці, а вибірка коштів за проектами МФО залишається однією з найнижчих у регіоні Центрально-Східної Європи. Низькі рівні вибірки також погіршують позиції України щодо розміру суверенного боргу за міжнародними рейтингами.

Поточний портфель МФО (у тому числі KfW та Euratom) складається з **34 проектів** загальною вартістю 2,4 млрд доларів США та 5,3 млрд євро, які залучені як позика державою або під державні гарантії, зокрема:

* 8 проектів, що фінансуються Світовим банком, в тому числі 3 проекти з фінансуванням Фонду чистих технологій;
* 8 проектів, що фінансуються ЄБРР, з одним проектом, що фінансується спільно з Euratom;
* 15 проектів, що фінансуються ЄІБ;
* 3 проекти, що фінансуються KfW.

Рівень вибірки по діючих проектах МФО є нерівномірним і **становить 48,22% для ЄБРР, 27,02% для Світового Банку, 15,6% для ЄІБ, 4,9% для KfW** станом на 1 грудня 2018 р. (рівень вибірки розраховано тільки для діючих проектів).

Існує ряд причин нерівномірної реалізації проектів МФО та низького рівня вибірки як з боку України, так і з боку МФО. Вони включають низьку спроможність з розробки та реалізації проектів на національному та місцевому рівні, тривалі та складні тендерні процедури за правилами МФО, повільну обробку документів і платежів тощо.

Це призводить до сплати комісії за зобов’язання на невибрану суму коштів позик та додаткових втрат бенефіціарів проектів та державного бюджету і має наслідком часткове анулювання коштів позик.

Міністерство фінансів України, як орган, відповідальний за координацію підготовки та реалізації проектів МФО, має на меті з залученням відповідальних виконавців, бенефіціарів та груп управління проектів здійснити заходи щодо посилення інституційної спроможності української сторони та підвищити рівень вибірки проектів. Водночас централізація супроводжувальних та бек-офісних операцій на рівні Мінфіну не є типовим рішенням з точки зору світового досвіду та може призвести до подальших проблем з виконанням проектів у разі збільшення їх кількості в майбутньому.

З метою консолідації зусиль на вирішенні зазначених проблем у співпраці з МФО, у серпні 2018 року Міністерство фінансів створило Департамент міжнародних фінансових проектів для ефективнішої координації роботи з ініціювання, підготовки та реалізації проектів, підтриманих МФО.

Вирішення проблем низької вибірки коштів та, як наслідок, втрат для державного бюджету, потребує вжиття низки заходів, спрямованих на зміцнення спроможності української сторони ефективно використовувати ресурси МФО (absorption capacity), а також розробки нових підходів до реалізації проектів. Так, зокрема, за результатами аналізу, проекти МФО, які або реалізовані або здійснюються з АТ "Укрексімбанк" як уповноваженою установою (згідно з постановою Кабінету Міністрів №70 від 27 січня 2016 р. та його повноваженнями агента) мають найвищий рівень вибірки та найнижчі затримки в платежах. АТ «Укрексімбанк» створено спеціальний підрозділ для реалізації проектів, фінансованих МФО, який має достатню спроможність для реалізації проектів.

**НАШІ ЦІЛІ:**

Ключовою метою Міністерства фінансів у сфері співпраці з МФО у 2018-2021 роках є підвищення результативності та ефективності співпраці з МФО.

Зокрема, Міністерство фінансів ставить перед собою ряд ключових завдань:

* Збільшити середній рівень вибірки доступних коштів МФО до 70% для проектів ЄБРР, 35% для МБРР, 20% для ЄІБ, 10% для KfW - до кінця червня 2019 р. і до 75% для ЄБРР, 40% для МБРР, 25% для ЄІБ, 12% для KfW - до кінця 2019 р.
* Забезпечити першочергову підготовку проектів МФО в секторах, які визначені пріоритетними в національних стратегічних та програмних документах.
* Запровадити каскадний підхід для покращення процедури оцінки та вибору проектів.
* Збільшити охоплення інвестиційними проектами, які фінансуються МФО, з метою підтримки процесу децентралізації в Україні.
* Змінити існуючий підхід до розробки проектів МФО: від спрямування коштів через державний бюджет та під державні гарантії, до кредитування органів місцевого самоврядування та надання місцевих гарантій, таким чином зменшуючи рівень державного боргу і гарантованого державою боргу та сприяючи розвитку регіонів.
* Розбудовувати спроможність з проектного менеджменту на різних рівнях.
* Удосконалити систему моніторингу реалізації проектів МФО.
* Збільшити частку проектів, що фінансуються МФО у національній валюті.

Водночас необхідно оцінити спроможність української сторони ефективно використовувати кошти, які готові надавати МФО, і дотримуватись визначених пріоритетів розвитку.

**КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ І РІШЕННЯ**

Міністерство фінансів спільно з МФО здійснило всебічний огляд основних проблемних питань на різних етапах проектного циклу та розробило можливі рішення, які мають бути реалізовані до кінця 2019 року.

***Етап ініціювання та підготовки проекту***

*Ключові проблемні питання:*

1. **Відсутність пріоритезації проектів МФО.** На сьогодні відсутні чітко сформовані пріоритетні сфери для залучення фінансування МФО.
2. **Недостатня спроможність.**Брак кваліфікованих кадрів в міністерствах (відповідальних виконавців) та неякісна підготовка проектів при їх ініціації створює суттєві затримки у запуску проектів.
3. **Фрагментарність оцінки проектів.** Процедури оцінювання проектів та затвердження відповідної документації є фрагментарними і не завжди враховують специфіку галузі, в якій планується реалізація проекту.
4. **Неоднозначність тлумачення Закону України «Про державну допомогу суб’єктам господарювання».** Вимоги Закону про державну допомогу (від 01.07.2014 №1555-VII) не враховують специфіку проектів, фінансованих МФО, що спричиняє додаткові затримки в процесі їх запуску.
5. **Повільна процедура ратифікації.**Тривалий розглядорганами державної влади, в тому числі Верховною Радою України, законопроектівщодо ратифікації міжнародних угодзатримує початок впровадження проектів.
6. **Нечіткість вимог щодо офіційного перекладу.** Англійська мова використовується для підписання кредитних / фінансових / гарантійних договорів з МФО. Однак згідно з законодавством України ці угоди повинні бути перекладені на українську мову перед поданням до Верховної Ради України і на сьогодні не визначена інституція, яка повинна відповідати за офіційний переклад угод з МФО, що призводить до затримок в ухваленні проектів.

*Можливі рішення:*

* 1. **Каскадний підхід (cascade/waterfall) до оцінки проектів.** Розробити рамковий підхід до відбору та оцінки проектів із врахуванням національних та галузевих стратегічних документів (з березня 2019 року). Оцінка проекту Міністерством фінансів на доцільність його фінансування МФО повинна проводитися за такою логікою аналізу:

І. Чи проект відповідає цілям та завданням стратегії розвитку в певному регіоні / секторі?

ІІ. Чи можливо профінансувати цей проект з державного або місцевого бюджету?

III. Чи можливе державно-приватне партнерство (ДПП)? (буде актуальним після ухвалення відповідного закону)

ІV. Чи є можливість запозичити кошти під муніципальні або часткові державні гарантії?

V. Чи наявна власна інституційна спроможність / необхідна технічна допомога для підготовки проекту?

* 1. **Налагодження чіткої координації впровадження проектів МФО.** Міністерство фінансів України координуватиме роботу над впровадженням проектів через створені відділи Департаменту міжнародних фінансових проектів, які відповідають за співпрацю з кожним із МФО. Відповідно кожен проект буде закріплено не лише за відповідним відділом, але за чітко визначеним співробітником, в тому числі з метою надання консультацій для груп управління проектами (ГУП), галузевих міністерств, бенефіціарів. Для покращення координації з МФО відбуватимуться регулярні зустрічі Робочої групи з вирішення проблемних питань співпраці з МФО – *січень 2019 року.*
  2. **Посилення спроможності.** Розробити оптимальні підходи до розбудови спроможності на рівні Міністерства фінансів, бенефіціарів, галузевих міністерств, у тому числі за допомогою експертів Офісів підтримки реформ та шляхом залучення Secondments з відповідних МФО –*липень 2019 року.*
  3. **База даних експертів.** Створити пул експертів, які раніше були залучені до реалізації проектів МФО для використання лінійними міністерствами та бенефіціарами під час реалізації проектів - *лютий 2019 р.*
  4. **Навчання та бази знань.** Ініціюватинизку семінарів, навчальних візитів, зустрічей з обміну досвідом, створити інформаційну базу знань про процедури реалізації проектів - *протягом 2019 р.*
  5. **Посилення відповідальності координаторів проектів в міністерствах.** Посилити роль відповідальних виконавців шляхом звітування на засіданнях Робочої групи з вирішення проблемних питань співпраці з МФО та тематичному засіданні Кабінету Міністрів України – *з січня 2019 року.*
  6. **Адресна технічна допомога.** Залучення адресної технічної допомоги від МФО для підтримки проектів від моменту переговорів щодо ініціації проекту до власне підписання кредитних угод. Така допомога може зосередитись на розробці опису проекту, а також на підготовці тендерної документації - *червень 2019 р.*
  7. **Уточнення щодо застосування Закону України «Про державну допомогу суб’єктам господарювання».** Надання Антимонопольним комітетом України вичерпного роз’яснення щодо застосування положень Закону стосовно проектів МФО з урахуванням специфіки та у разі необхідності - розробка відповідних змін до законодавства - *лютий 2019 р*.
  8. **Модель залучення АТ «Укрексімбанк» до підготовки проектів на регіональному рівні.** Міністерству фінансів разом з АТ «Укрексімбанк» як агентом Міністерства розробити модель для залучення АТ «Укрексімбанк» до підготовки проектної пропозиції відповідно до Постанови КМУ №70 та техніко-економічного обґрунтування для регіональних проектів, що можуть фінансуватись МФО. Також розробити механізми фінансування проектів, схеми документообігу, інші пакети документів, включаючи шаблони, необхідні або передбачені відповідними угодами з МФО *- лютий 2019 року.*
  9. **Офіційний переклад.** Розробити алгоритм дій (guidelines) щодо здійснення перекладу міжнародних угод фінансування проектів МФО на українську мову та погодити її на засіданні Робочої групи - *березень 2019 р.*

В довгостроковому періоді розглянути питання внесення змін до Закону України «Про міжнародні договори України», інших законів та підзаконних актів.

***ЕТАП ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОЕКТУ***

*Ключові проблемні питання:*

1. **Недостатня спроможність з управління проектами.** Брак кваліфікованих людських ресурсів в міністерствах (відповідальних виконавців) та нестача досвідчених спеціалістів в групах управління проектів (PIU) створюють суттєві затримки у реалізації проекту.
2. **Складні процедури закупівлі.** Процедури тендерів із здійснення закупівель за правилами МФО є тривалими та складними, особливо для проектів, які реалізовуються на регіональному рівні. Складність тендерних процедур призводить до затримок з підписанням контрактів та початком виконання заходів за проектами МФО.
3. **Потреба перезатвердження тендерної документації у випадку перевищення ціни контракту над кошторисною ціною.**Відповідно до законодавства про містобудівну діяльність, якщо ціна контракту за результатами тендеру перевищує кошторисну вартість тендерної документації, необхідно здійснити повторну експертизу тендерної документації в Держбудекспертизі.
4. **Довга процедура відбору кінцевих бенефіціарів, особливо для регіональних проектів.** У випадку, якщо кінцевий бенефіціар не був обраний на початковій стадії, вибір фінальних бенефіціарів на етапі реалізації проекту займає багато часу і іноді вимагає рішення Уряду або наказу міністерства. Відповідно, підписання договорів про субкредитування також затримується.

*Можливі рішення:*

1. **Багаторівнева система моніторингу проекту.** Удосконалити багаторівневу систему моніторингу проектів, призначити відповідальних осіб / підрозділи для кожного проекту на рівні Мінфіну, галузевого міністерства, бенефіціара та забезпечити надання керівництву регулярних та якісних звітів про стан виконання проектів та своєчасного повідомлення про проблемні питання для оперативного реагування*- з лютого 2019 р.*
2. **Порядок відбору кінцевих бенефіціарів**. Унормувати процедуру та строки розробки порядку відбору кінцевих бенефіціарів відповідальними виконавцями проектів *- лютий 2019 р.*
3. **Спрощення процедур затвердження проектів об’єктів будівництва.** Вжиття заходів щодо гармонізації процедур затвердження техніко-економічних обґрунтувань/проектів МФО за участю Держбудекспертизи, Науково-технічної ради Мінрегіону, інших міністерств та Кабміну *– березень 2019 р.*
4. **Регулярні огляди кредитних портфелів МФО.** Проводити квартальні огляди кредитних портфелів з МФО, галузевими міністерствами та бенефіціарами, щоб визначити перелік заходів із підвищення ефективності співпраці для кожного учасника.Світовий банк проводить такі огляди кожні півроку, ЄІБ та ЄБРР не проводять таких регулярних оглядів *– з січня 2019 року.*
5. **Модель делегування функцій.** Мінфіну та АТ «Укрексімбанк» розробити модель можливого делегування АТ «Укрексімбанк» функцій бек-офісу, наприклад, щодо перевірки платіжних документів бенефіціарів, галузевих міністерств *- лютий 2019 року.*
6. **Платформа Prozorro.** Дослідити можливості платформи Prozorro для реалізації проектів МФО, зокрема, для закупівлі товарів *- організувати спільну зустріч з Міністерством економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) та МФО для обговорення можливостей використання платформи Prozorro для майбутніх проектів - квітень 2019 р.*
7. **Гармонізація національних будівельних стандартів.** Гармонізувати національні стандарти будівництва з директивами ЄС та забезпечити використання ринкових цін *– вересень 2019 р.*
8. **Управління валютними ризиками.** Розробити підходи та інструменти для мінімізації валютних ризиків за контрактами для проектів, що фінансуються МФО та, відповідно,збільшення частки фінансування в національній валюті - *липень 2019 р.*
9. **Реєстр проектів МФО.** Створити відкритий реєстр проектів, фінансованих МФО, в якому регулярно висвітлювати статус впровадження проектів. Він буде служити розширеною платформою для відслідковування ефективності галузевих міністерств та бенефіціарів, впровадження проекту та відображення рівня вибірки *- червень 2019 р.*

**Першочергові заходи в розрізі МФО**

З урахуванням відмінностей у процедурах МФО та обсягах проблем, Мінфін разом з МФО розробив специфічні кроки в розрізі кожного МФО.

**ЄІБ**

* **Внесення до Фінансових угод формулювання щодо використання іноземної валюти**. Застосування НБУ валютних обмежень до рахунків Мінфіну, відкритих в АТ «Укрексімбанк» (на які перераховуються кредитні кошти ЄІБ), створює проблеми з виплатами за контрактами та призводить до затримок у виконанні проекту. ЄІБ підготовлено поправку з метою внесення такого положення до 10 "старих" Фінансових / Гарантійних угод. Мінфіном здійснюються активні кроки з метою щодо забезпечення підписання проекту Листа про внесення змін - *лютий 2019 р*.
* **Процедура схвалення «за замовчанням»**. Відповідно до положень Рамкової угоди між Україною та ЄІБ, Банк вимагає від Уряду України письмове підтвердження про не заперечення фінансування Банком операцій в приватному секторі. ЄІБ та Мінфіном буде підготовлено зміни до Договору між Україною та Європейським інвестиційним банком про співробітництво та діяльність Постійного представництва ЄІБ в Україні та Рамкової угоди між Україною та ЄІБ, з метою визначення Мінфіну відповідальним за співпрацю з ЄІБ та внесення положення про схвалення «за замовчанням» після закінчення 30 днів - *лютий 2019 р.*
* **Кредити для муніципалітетів в українській гривні**. Між НБУ, ЄІБ та Мінфіном відбуваються дискусії щодо запровадження механізму операцій SWAP, продовжити обговорення з НБУ для прийняття рішення – *квітень 2019 р.*

**Світовий Банк**

* **Електронна вибірка (e-disbursment)**. Електронна вибірка коштів стане обов'язковою для всіх проектів Світового банку з 1 січня 2019 р.Необхідно завершити внесення змін до договорів з відповідальними виконавцями та/або бенефіціарами проектів. Світовий банк готовий провести тренінги для заступників міністрів лінійних міністерств та співробітників ГУП з метою забезпечення безперешкодного запровадження електронної вибірки коштів.

**ЄБРР**

* **Кредити обласним державним адміністраціям.** Верховною Радою України схвалено зміни до Бюджетного кодексу (підготовлені Мінфіном), які передбачають право обласної адміністрації залучати кредити від МФО, що створило передумови для реалізації пілотного проекту з Полтавою. Необхідні зміни до підзаконних актів будуть розроблені Міністерством - *квітень 2019 р*.
* **Процес схвалення проекту будівництва.** Постановою КМУ №560 зараз вимагається схвалення Кабінетом Міністрів проекту та кошторису витрат на всі будівельні проекти, що фінансуються за державні кошти, вартістю понад 400 млн грн. Зміни, внесені в 2018 році, дозволили відповідним галузевим міністерствам схвалювати проекти будівництва в рамках проектів МФО, які підтримуються рішеннями Кабміну. Мінфін ініціює перегляд цього підходу щодо місцевих позик та гарантій *- березень 2019 р.*

**KfW**

* **Незв’язаний кредит**: 150 млн євро кредиту не використовувались протягом декількох років. Мінфін проведе з KFW консультації щодо зміни призначення цього кредиту, щоб розблокувати ці кошти
* **Регулювання тарифів**: Мінфін разом з МФО, Мінрегіоном та НКРЕКП (як регулятором) стимулюватиме детальне обговорення можливості перегляду тарифної системи.

**План заходів представлено у Додатку.**

**Додаток 1. План заходів**

|  |  |
| --- | --- |
| **Ключові заходи** | **Терміни виконання** |
| **Компонент 0. Планування та пріоритезація** |  |
| Розробити рекомендації щодо залучення коштів МФО на реалізацію пріоритетів Уряду (разом з робочою групою СКМУ щодо залучення міжнародної допомоги для впровадження пріоритетних реформ) | Червень 2019 року |
| Запровадити каскадний підхід для оцінки та відборів проектів МФО | Березень 2019 року |
| Забезпечити залучення адресної технічної допомоги від МФО для підтримки проектів від моменту переговорів щодо ініціації проекту до підписання кредитних угод (розробка опису проекту, підготовка тендерної документації) | Червень 2019 року |
| **Компонент 1: Координація та моніторинг** |  |
| Проаналізувати наявну систему моніторингу проектів, призначити відповідальних осіб / підрозділи для кожного проекту на рівні Мінфіну, галузевого міністерства, бенефіціара | Січень 2019 року |
| Забезпечити надання регулярних та якісних звітів про стан виконання проектів та своєчасного повідомлення про проблемні питання для оперативного реагування:  - звіт про виконання Операційного плану підвищення ефективності реалізації Проектів МФО за 2018 рік  - Операційний план підвищення ефективності реалізації Проектів МФО на 2019 рік | Січень 2019 року  Лютий 2019 року |
| Забезпечити проведення регулярних засідань робочої групи з вирішення проблемних питань співпраці з МФО | з грудня 2018 року |
| Створити тимчасові робочі підгрупи для вирішення окремих проблемних питань (застосування норм ЗУ «Про державну допомогу суб’єктам господарювання», використання платформи Prozorro, здійснення офіційного перекладу угод та ін.) | Січень 2019 року |
| Розробити модель можливого делегування АТ «Укрексімбанк» функцій бек-офісу, зокрема щодо перевірки платіжних документів бенефіціарів, галузевих міністерств | Лютий 2019 року |
| **Компонент 2: Підвищення прозорості** |  |
| Запровадити відкритий реєстр проектів МФО із можливістю аналізувати і контролювати процес впровадження проектів в реальному часі | Червень 2019 року |
| Визначити періодичність та забезпечити проведення регулярних оглядів кредитних портфелів для всіх МФО | Протягом 2019 року |
| **Компонент 3: Розбудова спроможності** |  |
| Розробити оптимальні підходи для посилення спроможності на рівні Мінфіну, бенефіціарів, галузевих міністерств, в т.ч. за допомогою експертів Офісів реформ та залучення Secondments з відповідних МФО | Липень 2019 року |
| Створити базу даних експертів, які раніше були залучені до реалізації проектів МФО, для використання лінійними міністерствами та бенефіціарами | Лютий 2019 року |
| Розробити модель залучення АТ «Укрексімбанк» до підготовки проектів на регіональному рівні, включаючи розробку проектних пропозицій та техніко-економічного обґрунтування | Лютий 2019 року |
| Провести оцінку потреб та ініціюватинизку семінарів, навчальних візитів, зустрічей з обміну досвідом підготовки та реалізації проектів МФО, створити інформаційну базу знань про процедури реалізації проектів | Протягом 2019 р. |
| **Компонент 4: Дерегуляція** |  |
| Розробити та внести зміни до нормативно-правових актів щодо спрощення процедур погодження та гармонізації дозвільних документів для проектів будівництва | Березень 2019 року |
| Забезпечити підготовку Антимонопольним комітетом України уточнення сфери застосування Закону «Про державну допомогу суб’єктів господарювання» щодо проектів МФО | Лютий 2019 року |
| Розробити варіанти використання платформи Prozorro для здійснення закупівель відповідно до процедур МФО | Квітень 2019 року |
| Забезпечити гармонізацію національних будівельних стандартів з директивами ЄС та використання ринкових цін | Вересень 2019 року |
| Розробити інструкції (Guidelines) до здійснення перекладу угод про фінансування проектів МФО та проектної документації на українську мову та їх підписання та затвердити на засіданні Робочої групи | Березень 2019 року |
| Розробити спільно з Національним банком України підходи та інструменти для мінімізації валютних ризиків за контрактами проектів МФО, включаючи кредитування у національній валюті | Липень 2019 року |
| Забезпечити унормування процедури і строків розробки порядку відбору кінцевих бенефіціарів відповідальними виконавцями проектів | Лютий 2019 року |
| **Компонент 5: Першочергові заходи в розрізі МФО** |  |
| Забезпечити внесення змін до договорів з відповідальними виконавцями/бенефіціарами за проектами Світового банку для запровадження електронної вибірки коштів (e-disbursement) | Січень 2019 року |
| Спростити процес схвалення проекту будівництва (внесення змін ініційованих Мінрегіоном до Постанови КМУ №560) | Березень, 2019 року |
| Внести до Фінансових угод ЄІБ формулювання щодо використання іноземної валюти | Лютий 2019 року |
| Забезпечити внесення змін до Договору про приймаючу країну і Рамкової угоди для запровадження принципу мовчазної згоди для фінансування ЄІБ операцій у приватному секторі | Лютий 2019 року |
| Розробити механізм SWAP операцій спільно з НБУ та МФО | Квітень 2019 року |
| Внести зміни до нормативно-правових актів для створення умов щодо залучення кредитів МФО обласними адміністраціями | Квітень 2019 року |
| Мінфіну разом з МФО, Мінрегіоном і НКРЕКП (як регулятором) ініціювати детальне обговорення щодо можливості перегляду тарифної системи | Лютий 2019 року |