

*В. П. КОЛОСОВА, начальник управління співробітництва України
з міжнародними фінансовими організаціями
(Міністерство фінансів України, м. Київ)*

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МІЖНАРОДНОГО КРЕДИТУВАННЯ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Наукові праці МАУП, 2003, вип. 9, с. 9–11

Загальна ситуація із залученням кредитних коштів в економіку України від міжнародних фінансових організацій (МФО) викликає глибоке занепокоєння. Насамперед це пов'язано з низькою ефективністю використання наданих кредитів і неповерненням кінцевими позичальниками рекредитованих їм коштів, а також із недосконалістю управління процесом підготовки і впровадження проектів на макро- та мікрорівнях.

При підготовці проектів (системних, у тому числі інституціональних та інвестиційних, як правило, ліквідних, тобто самоокупних) і впровадженні їх у державах-позичальниках МФО керуються низькою документів і положень, які визначають порядок підготовки проектів, і жорстко їх дотримуються в період роботи над проектами. Для реалізації проектів МФО існує перелік інструкцій і керівництв з усіх важливих питань, що виникають під час впровадження проектів, наприклад: "Керівництво по закупівлях", "Керівництво по витрачання коштів МФО" тощо, за якими здійснюється практична реалізація проектів.

Вітчизняний позичальник кредитних коштів повинен керуватися вищенаведеними документами МФО і одночасно працювати в законодавчому полі України.

З метою покращення свого міжнародного інвестиційного іміджу Україна як позичальник кредитних коштів МФО, враховуючи умови і вимоги кредиторів, повинна розробити і впровадити власну Систему підготовки і управління запозиченнями.

Першим кроком у підготовці зазначеної системи повинна бути Стратегія запозичень, що має розроблятися як довго- та середньострокова про-

грама, базуватися на Прогнозах економічного і соціального розвитку України та її регіонів і впроваджуватись у щорічних державних програмах соціально-економічного розвитку України.

Враховуючи пріоритети розвитку держави, визначені у Прогнозах і Програмах, актуальність проблем і відсутність достатніх внутрішніх фінансових ресурсів, у Стратегії запозичень має бути передбачене обґрунтоване залучення зовнішніх фінансових ресурсів. Стратегія повинна фіксувати цілі та завдання їх залучення в необхідних обсягах у відповідних галузях, регіонах (у тому числі для різних форм власності).

У Стратегії запозичень, яка неодмінно затверджується урядом України, повинні бути визначені види проектів і критерії їх оцінювання як необхідна передумова для розробки Програми співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями. Надалі потрібно формувати кредитний портфель проектів, попередньо встановивши та затвердивши критерії їх визначення та оцінювання. Тобто Стратегія запозичень має бути розроблена на основі існуючих та проектних галузевих, регіональних, державних і національних програм.

Стадія передпроектних досліджень з підготовки питання включення проекту до кредитного портфеля має включати в себе підготовку Концепції проекту. Мета цієї роботи — пересвідчитись у відповідності проекту існуючим програмам розвитку та у принциповій можливості реалізації проекту (з технічної та інституційної точки зору).

Концепція проекту повинна бути розроблена як короткий, стислого змісту документ: попередню експертизу проекту необхідно проводити із залу-

ченням незалежних експертів, які оцінюватимуть всі аспекти проекту.

Після розгляду Концепції та результатів експертизи на засіданні урядового комітету Кабінету Міністрів України (чи іншого урядового органу) у разі позитивного рішення потрібно узгодити зазначену Концепцію із потенційним кредитором. При цьому повинні бути визначені можливі виконавці технічного завдання і техніко-економічного обґрунтування проекту.

Підготовка техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) починається після затвердження Концепції проекту, а зміст ТЕО, передбачений технічним завданням, має дати відповідь на питання щодо фінансових і економічних результатів проекту для України: гарантій, які може надати бенефіціар перед державою, інформацію про необхідність процедури управління тощо. Джерелом фінансування підготовки ТЕО можуть бути гранти із залученням іноземних консультантів або, у разі їх відсутності, це повинно здійснюватися за рахунок коштів відповідального виконавця чи бенефіціара. Підготовлене ТЕО проекту повинно проходити державну та незалежну експертизу, а за їх результатами виноситись на затвердження Міністерством фінансів України.

Після розгляду і затвердження ТЕО приймається рішення урядового комітету про доцільність залучення кредитних коштів МФО для фінансування конкретного проекту.

Для успішної реалізації підготовлений для отримання кредитів проект повинен управлятися професійною Групою впровадження проекту на чолі з менеджером проекту. Фінансування Групи можливо за рахунок коштів бенефіціара, за рахунок гранту або кредиту — відповідно до ТЕО та існуючих кредитних (грантових) можливостей. Група впровадження проекту звітує перед відповідальним виконавцем і Міністерством фінансів України. Можливі передбачені звітування і перед іншими центральними органами Державної виконавчої влади України (за необхідності).

Наприклад, першим етапом для підготовки і прийняття Системи підготовки і управління запозиченнями стала постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1317 “Про порядок підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, які підтримуються міжнародними фінансовими організаціями” відповідно до домовленості, досягнутої під час перегляду кредитного портфеля між Україною та Світовим банком. Постанова була підготовлена українською стороною.

За цією постановою уряд має розробити методичне забезпечення у складі нормативно-правових актів з таких питань:

- розроблення порядку вибору банків, що залучаються до реалізації проектів (за погодженням з Національним банком України);
- розроблення типового договору між Міністерством фінансів України та бенефіціаром;
- розроблення порядку оцінювання фінансового стану бенефіціара та визначення виду забезпечення для обслуговування і погашення позики, наданої за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій;
- розроблення порядку діяльності Груп управління проектом.

Питання стосовно діяльності Груп управління проектом пов'язані з організацією їх утворення, функціонування та фінансування, тому що існує прямий вплив їх діяльності на ефективність впровадження проектів, оптимальність використання фінансових ресурсів тощо.

Нормативний документ щодо діяльності Груп управління проектами насамперед визначатиме критерії відбору їх персоналу та склад комісії з проведення конкурсу відбору персоналу проекту.

Виходячи з міжнародного досвіду проектом у процесі його впровадження в Україні має керувати кваліфікована Група управління проектом. Є підстави вважати, що деякі з функцій цих груп можуть бути передані організаціям приватного сектору. Наприклад, така функція, як закупівлі за проектом, може бути забезпечена шляхом залучення підрядчиків на основі існуючих правил МФО, що діють при доборі консультантів. У такому разі на державні органи покладатимуться функції загального керівництва і регулювання цього процесу.

Можна досягти більшої прозорості діяльності за проектом, якщо вимагати від Групи управління проектом забезпечення широкого інформування громадськості щодо проекту з висвітленням таких питань:

- проміжні завдання проекту;
- стан фінансово-господарської діяльності бенефіціара за проектом і результати проміжних робіт;
- звітування про закупівлі та умови контрактів (у тих випадках, якщо така інформація не порушує конфіденційності угод);
- поточні витрати Групи, включаючи звіт про рівень оплати праці її співробітників.

Для забезпечення ще більшої прозорості діяльності необхідно визначити міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які відпові-

датимуть за реалізацію проектів, будуть гранично підзвітними і відповідальними за всі процеси підготовки та реалізації проектів. Крім того, повинні враховуватись умови підтримки і допомоги, що надається на тимчасовій основі з боку консультантів і організаторів-донорів, а також інших установ і фірм у разі необхідності.

В умовах України функціями Груп управління проектами доцільно наділяти структурний підрозділ тієї організації, яка реалізує проект. До складу таких Груп повинні входити як державні службовці, так і консультанти. При цьому керівні посади у Групі займатимуть діючі державні службовці, а консультанти допомагатимуть їм без одержання повноважень виконавчої влади щодо керування проектом.

При розробці положень і штатного розпису Груп управління проектами необхідно приділяти належ-

ну увагу питанням обмеження термінів їх діяльності та інтегрування у структуру державних організацій або бенефіціара після завершення робіт за проектом.

Ключова специфічна особливість функціонування такої Групи полягає в тому, що вона повинна бути підконтрольною і підзвітною відповідальному виконавцю проекту — головному розпоряднику бюджетних коштів — в організаційному, адміністративному і професійному аспектах.

Деякі з цих пропозицій враховані в "Порядку діяльності груп управління проектами економічного і соціального розвитку України, які підтримуються міжнародними фінансовими організаціями", затвердженому наказом Міністерства фінансів України від 29 жовтня 2002 р. (зарєєстровано в Міністерстві юстиції України за № 853/7141).