



## Інвестиції за рахунок бюджету: що це таке?

Щоразу при підготовці державного бюджету уряд акцентує увагу на обсязі запланованих державних інвестицій. Це словосполучення асоціюється у пересічних громадян із чимось украй необхідним, позитивним, тим, що зможе прискорити зростання економіки та покращити якість життя в майбутньому. Тема інвестицій ніколи не втрачала своєї актуальності через жахливий стан інфраструктури та постійну необхідність хоч колись почати пристосовувати цю інфраструктуру до нових ринкових умов. А на сьогоднішній день до традиційних інфраструктурних проблем ще додалася потреба потенційного відновлення Сходу України.

Проте з державними інвестиціями в Україні не все так просто. Є багато прикладів державних інвестиційних проектів, які жодним чином не допомагають економічному зростанню, а навіть навпаки – стають символом корупції та неефективності дій уряду. Довгий список таких проектів містить гучні національні проекти экс-президента Януковича, закупки машин швидкої допомоги экс-прем'єра Тимошенко, скандальне будівництво нового корпусу лікарні “Охматдит”, багаторазові спроби відкрити Дарницький міст в Києві, безкінечна реструктуризація вугільної промисловості. Нікого вже не здивуєш вартістю ремонту доріг в Україні при незмінно жахливій якості наших автошляхів.

Вирішити проблему можна навіть не збільшенням обсягів інвестицій, а зміною підходів до розпорядження інвестиційним ресурсом. Дослідження вказують на те, що Україна має значний потенціал в цьому напрямку. Додатковим стимулом для покращення якості державних інвестицій є вимога кредиторів, від виконання якої залежить можливість отримання анонсованого зовнішнього фінансування.

Підвищення ефективності управління державними інвестиціями – це шлях, що допоможе країні збільшити обсяги та якість інфраструктури в умовах обмежених фінансових ресурсів і стимулюватиме залучення приватного сектору до створення суспільної інфраструктури.

## Зміст

<b>Вступ: навіщо нам державні інвестиції</b> .....	3
<b>Скільки витратити?</b> .....	3
<b>На що потрібно витратити?</b> .....	5
<b>Як витрачає Україна?</b> .....	6
<b>Якість управління державними інвестиціями</b> .....	7
<b>Інвестиційні стратегії та попередня оцінка проектів</b> .....	9
<b>Відбір проектів та включення їх до бюджету</b> .....	10
<b>Управління проектами та їхня імплементація</b> .....	11
<b>Оцінка проектів та аудит після їхнього завершення</b> .....	12
<b>Висновки та рекомендації</b> .....	13

## **Вступ: навіщо нам державні інвестиції**

У суспільстві сформувався стереотип стосовно того, що державні інвестиції це на 100% добре та корисно для економіки. Щорічно з бюджету України витрачаються мільярди гривень на програми, з назвами яких здається немає сенсу сперечатися: дороги, школи, лікарні, підтримка пріоритетних секторів, енергозбереження тощо. Майже кожен уряд приходить із планами масштабних інвестиційних проектів.

У теорії суспільні інвестиції мають стимулювати економічне зростання в довгостроковому періоді через покращення інфраструктури. Державні інвестиції також можуть використовуватися як інструмент для прискорення росту під час економічного спаду. Проекти, які не є прибутковими для приватного сектору, покликані створити позитивний соціальний ефект.

Проте практика вказує на те, що користь від суспільних інвестицій не однакова в різних країнах, оскільки вони не завжди є ефективними. Ефективність насправді залежить від багатьох факторів, які присутні протягом всього циклу інвестування:

**Відбір проектів та включення їх до бюджету.** Збільшення капітальних видатків не гарантує прискорення економічного зростання та зайнятості. Держава має визначити «точки росту» з найбільшим потенціалом. Держава також повинна узгодити річний бюджетний цикл із середньостроковим циклом втілення інвестиційних проектів.

**Здійснення капітальних інвестицій.** Це найбільш складний етап, що переважно залежить від того, як саме здійснюється фінансування та наскільки ефективно витрачаються державні кошти. Тут важливу роль відіграє і якість державних закупівель, і управління інвестиційними проектами.

**Використання інфраструктури.** Побудова інфраструктурного об'єкта – це ще не все. Новостворений об'єкт має обслуговуватися та підтримуватися протягом експлуатації. В іншому випадку збільшуються оперативні витрати, скорочується термін корисної експлуатації та загальна вигода від проекту.

Оскільки тема достатньо широка, цей звіт присвячений інвестиціям, що фінансуються за рахунок видатків зведеного бюджету України. В цій роботі ми пропонуємо Вашій увазі, що саме з таких видатків є інвестиціями, оцінку їхнього обсягу та якості.

## **Скільки витратити?**

Перед тим, як відповісти на питання «скільки?» при дослідженні державних інвестицій, потрібно знайти відповідь на питання «чого?». Справа в тому, що можновладці створили низку визначень, що перебільшують корисність не самих важливих видатків.

Для початку звернемося до тих термінів, що найбільше використовуються в медіа-просторі. При складанні бюджету уряд зазвичай анонсує частину «видатків розвитку». Це порівняно нова категорія, якій досить важко знайти аналог в міжнародній практиці. Ця категорія насправді купу містить багато речей, значна частина з яких інвестиціями не може бути названа навіть «з натяжкою». Так, окрім капітальних видатків, про які йдеться нижче, до видатків розвитку належать:

- фінансування економічної діяльності сільського господарства, паливно-енергетичного комплексу (ПЕК), транспорту, будівництва, зв'язку тощо;
- субсидії та поточні трансферти підприємствам, купівля матеріалів та інвентарю спеціального призначення;
- дослідження та розробки, загадкові «окремі заходи розвитку по реалізації державних (регіональних) програм».

Для оцінки обсягів вищезазначених складових “видатків розвитку” наведемо приклад. У 2013 році, в державному бюджеті було передбачено видатків розвитку на суму 47.5 млрд. грн. (12% видатків), з них капітальні видатки становили лише 2/3. На жаль, ця категорія (видатки розвитку) зазвичай з’являється лише під час планування, а ось знайти звітність про виконання для цих витрат дуже важко.

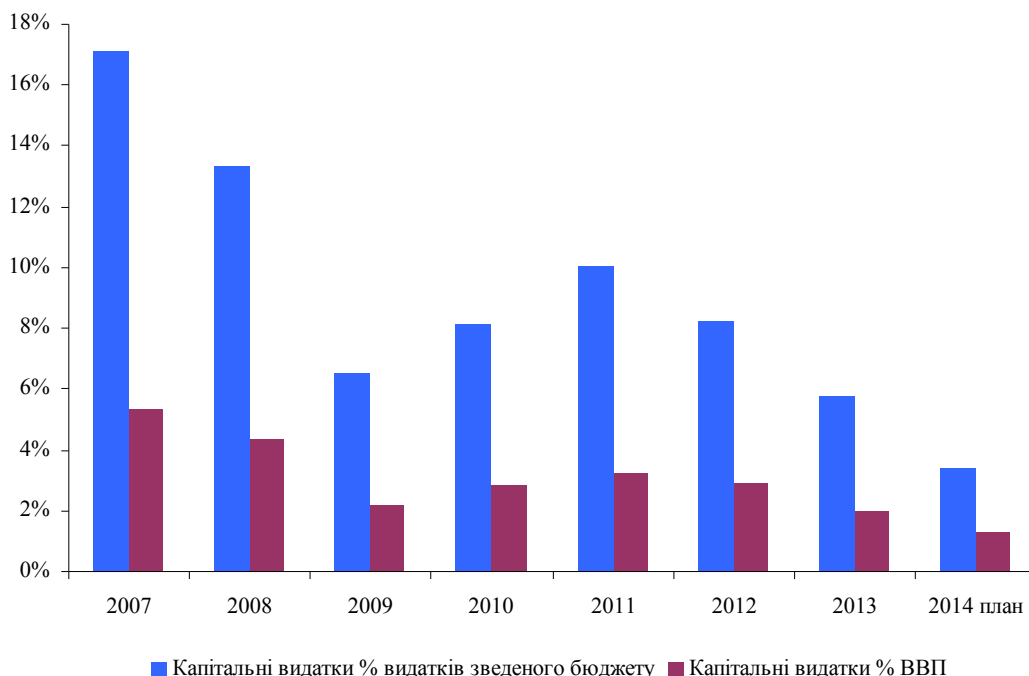
Категорія капітальних видатків бюджету є більш близькою до інвестицій. Згідно із затвердженою бюджетною класифікацією капітальні видатки включають “придбання основного капіталу (обладнання, предмети довгострокового користування), необоротні активи (у тому числі земля, нематеріальні активи тощо), будівництво (придбання), ремонт, модернізацію, реконструкцію та реставрацію (у тому числі житла (приміщень), інших об’єктів), створення державних запасів і резервів; придбання

капітальних активів; компенсацію втрат, пов’язаних з пошкодженням основного капіталу”.

***Збільшення обсягів державних інвестицій не приводить до пропорційного стимулювання економіки***

Статистика останніх років вказує на те, що скорочення дефіциту бюджету та великі соціальні зобов’язання загострюють проблему скорочення капітальних видатків в Україні. Останнім часом їхня питома вага невпинно скорочувалася як у видатках зведеного бюджету, так і у ВВП. Згідно з планом на 2014 рік капітальні видатки зведеного бюджету скоротяться черговий раз уже до рекордних 1.3% ВВП. Це мізерна сума в міжнародному співставленні зіставленні. Для порівняння, в 2011 році країни ОЕСР в середньому на інвестиції витрачали близько 3% ВВП.

**Мал. 1. Капітальні видатки зведеного бюджету України.**



Джерело: Звіти Державної казначейської служби, дані із сайту Державної служби статистики.

Щоправда і в категорії «капітальних видатків» є статті, що мало узгоджуються із класичним розумінням інвестицій та стимулюванням росту економіки. Згідно з бюджетною класифікацією до складу капітальних видатків також входять: «придбання автомобілів ... килимів, штор, сервізів, ... обладнання для їдалень, буфетів, придбання кондиціонерів, ... видатки, пов'язані із забезпеченням житлом, автомобілями громадян...». На жаль, у публічних звітах про виконання бюджету про це навіть не згадується, а самостійно виокремити їх зазвичай неможливо.

Якщо оцінювати державні інвестиції лише на основі обсягів, то втрачаються принаймні два важливі моменти. По-перше, на що саме витрачаються гроші. Уряд має свої завдання, що значно відрізняються від завдань приватного сектору. Є напрями, за якими державні інвестиції апіорі не будуть продуктивними. По-друге, офіційна статистика щодо обсягів не враховує техніку державних інвестицій або якість інвестиційного процесу. Згідно з останніми дослідженнями саме якість відповідає за зв'язок між державними інвестиціями та економічним ростом.

## На що потрібно витратити?

В теорії уряд має втручатися, коли не спрацьовують ринкові механізми або потрібно виправити соціальну нерівність у суспільстві. Ці випадки передбачають:

**Надання суспільних товарів та послуг.** Прикладами таких суспільних товарів є оборона, громадський порядок, безпека та судова влада, інфраструктура. Критерієм для включення видатків в цю категорію є такі ознаки товарів/послуг: їхнє споживання однією особою не зменшує їхню доступність для інших, та ніхто не може бути виключений із числа споживачів; вони не пропонуються в потрібному обсязі на ринку. Обґрунтуванням того, чому саме держава, а не приватний сектор має витратити на це гроші, є скорочення витрат за умов централізованого постачання, зменшення проблеми «зайців», які

можуть користуватися послугами, за які не сплачують.

**Забезпечення рівного доступу до соціально важливих товарів та послуг.** Приклади цієї категорії – охорона здоров'я та освіта. Ці послуги мають надаватися незалежно від можливості платити, оскільки мають значну суспільну користь. Оскільки суспільний ефект від надання послуг може бути недооціненим на індивідуальному рівні, без державного втручання надання цих товарів та послуг буде недостатнім.

**Природні монополії.** Для деяких ринків приватних товарів, нерегульована конкуренція призводить до неефективних наслідків. Це включає природні монополії або мережеві галузі в інфраструктурі, наприклад розподіл електроенергії, телекомунікації та води. Але тут уже потрібно зазначити, що останній міжнародний досвід свідчить, що не обов'язково витрачати гроші на забезпечення централізованого постачання таких послуг. Натомість необхідно забезпечити належне централізоване регулювання.

*У теорії бюджет має «згладжувати» випадки, коли не спрацьовують ринкові механізми або потрібно виправити соціальну нерівність*

**Провали ринку в комерційному секторі.** І нарешті, найбільш дискусійна частина. Держава насправді не повинна заміщувати ринок приватних інвестицій комерційного сектору з метою ефективності. Проте перехідний період, коли є тимчасові провали ринку, може слугувати (акцентуємо, що лише тимчасовим) виправданням державного втручання для залучення достатнього обсягу інвестицій у комерційну діяльність.

## Як витрачає Україна?

Секторний розріз капітальних видатків зведеного бюджету України вказує на те, що значна частина капітальних видатків не має навіть мінімально задовільного обґрунтування. Так, більше половини капітальних видатків бюджету спрямовується всього на 2 з 10 напрямків фінансування, а саме на економічну діяльність та ЖКГ. Більше половини капітальних видатків зведеного бюджету – це капітальні трансферти (субсидії) підприємствам. Як вказано вище, теоретично підтримка реального сектора може бути виправданою, якщо вона тимчасова. Крім того, теорія є теорією, а практика вносить свої корективи, і більшість інших країн також підтримує свої підприємства. Проте між «іншими країнами» і «нами» є суттєва різниця.

Вона полягає у відсутності в Україні механізму, що гарантує ефективність державних субсидій підприємствам, у тому числі й капітального характеру. Цей механізм мав би забезпечувати прозорість надання державної підтримки, її обмеженість в обсязі та часі, аналіз інструментів підтримки, ефективності та доцільності підтримки взагалі, мінімізацію негативного впливу на конкуренцію та контроль. Крім того, Україна відрізняється від інших країн як формами надання допомоги, так і розподілом за галузями економіки. Якщо, наприклад, у країнах ЄС більша частка допомоги надається галузям інфраструктури (транспорт та зв'язок), то в Україні половина всіх коштів (у вигляді прямих та непрямих субсидій) іде в промисловість, енергетику, будівництво та сільське господарство.

Мал. 2. Структура капітальних видатків із зведеного бюджету України за секторами (%).



Джерело: Мінфін, Статистичний збірник 2013.

**Значна частина капітальних видатків зведеного бюджету України не має навіть мінімально задовільного обґрунтування**

Нещодавно в Україні був ухвалений закон «Про державну підтримку суб'єктів господарювання». Проте він вступає в дію через 3 роки, а його положення дуже загальні і навіть до «рамкових» не дотягують. Недостатнє регулювання надання субсидій комерційному сектору має три основні проблеми:

1. Низька ефективність витрачання обмежених бюджетних коштів та брак фінансування сфер, які дійсно цього потребують.
2. Корупція, що виникає внаслідок нечітких механізмів отримання державної допомоги.
3. Негативний вплив на економічне зростання. Надаючи перевагу окремим секторам та підприємствам, держава спотворює конкуренцію, відкладає реструктуризацію та спричиняє неефективний розподіл ресурсів економіки взагалі між галузями, дає можливість виживати фактичним банкрутам.

Найбільш класичною ілюстрацією наслідків такої політики напевно є сумнозвісна підтримка вугільної галузі, яка триває з 1996 року. Майже весь час незалежності на підтримку вугільної галузі щороку направляється більше 1% ВВП. При цьому належний аналіз ефективності надання підтримки вугільній галузі жодного разу не проводився.

В таких умовах у уряду, який витрачає кошти на невластиві йому функції, залишається замало ресурсів для фінансування саме своїх прямих повноважень.

## **Якість управління державними інвестиціями**

Насправді в Україні низькі обсяги державних інвестицій – це не основна проблема. Набагато

важча хвороба – це низька якість управління державними інвестиціями. Нещодавно МВФ оцінив та зіставив якість управління державними інвестиціями в 71 країні (включаючи Україну). Під час оцінки якості інвестицій акцент було зроблено на основних процесах та контролі, було враховано роль інституцій та стимулів. Індекс включає 4 компоненти оцінки, які покривають основні стадії капітального бюджетування:

- **Інвестиційна стратегія та попередня оцінка проектів.** Враховуючи обмеженість бюджетних коштів вкрай критичною стає концентрація інвестицій на пріоритетних напрямках. Оскільки бюджетні кошти є ласомим шматочком для багатьох, відсутність чіткої та прозорої структури відбору проектів породжує корупцію та розпорошує бюджетні кошти. Очевидно, що вартість проекту (враховуючи вартість його експлуатації), його економічна ефективність та доцільність мають бути оцінені ще на етапі відбору.
- **Відбір проектів та включення їх до бюджету.** При включенні інвестиційних проектів до бюджету необхідно пам'ятати про те, що вони зазвичай є довготривалими, а їхня експлуатація потребуватиме витрат у майбутньому. В іншому разі, країна буде вимушена обирати між фіскальною стабільністю та розширенням списку довгобудів. Вичерпний та прозорий перелік державних інвестицій при включенні проектів до бюджету допоможе уникнути дублювання та допоможе обрати найбільш вигідний проект з урахуванням вартості не тільки його побудови, але й вартості його експлуатації.
- **Управління проектами та їхня імплементація.** Ця стадія передбачає наявність якісної процедури державних закупівель, управління потоками фінансування проектів під час їхнього виконання. Непередбачуваність та нестабільність фінансування подовжують термін реалізації проектів та збільшують

їхню вартість. Уряд має виробити алгоритм прийняття рішень щодо виконання проектів в разі зміни обставин, відмови від проектів, що втратили свою актуальність, оцінки та аналізу фінансового та фізичного виконання проектів, корегування вартості проекту.

- **Оцінка проектів та аудит.** Ніхто не сумнівається в тому, що державні кошти, особливо якщо вони пов'язані з поняттям "будівельний кошторис", потрібно своєчасно перевіряти. Метою перевірки є не тільки контроль, але й напрацювання рекомендацій щодо майбутньої політики у сфері інвестицій, що допомогло б уникнути повторних помилок. Кращі практики вказують на те, що результати потрібно представляти законодавчій владі.

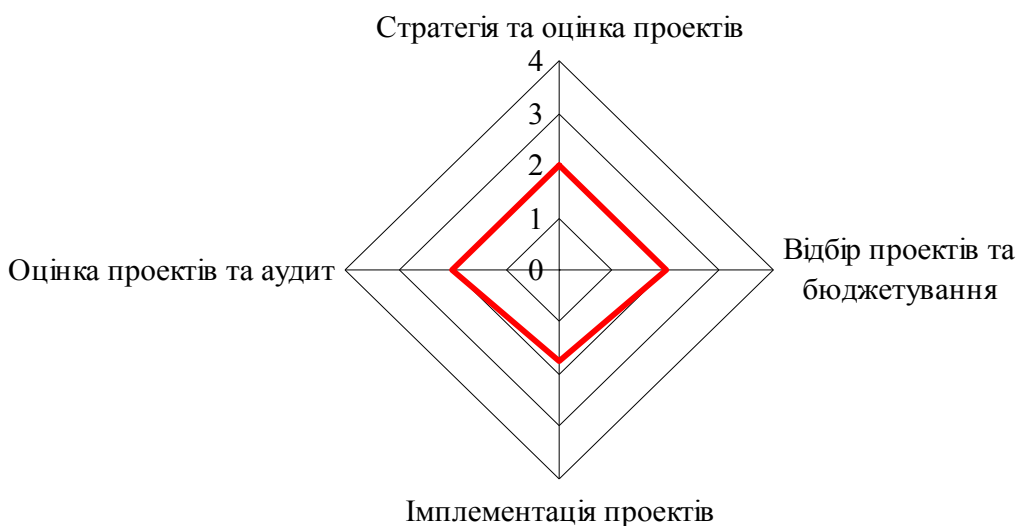
З першого погляду, позиції України в рейтингу управління державними інвестиціями непогані. Серед 71 країни, Україна посідає 21 місце. Проте це одна з небагатьох добрих новин. Якщо більш

детально розглянути це питання, то виявляється, що Україна набирає лише 1.93 бала з можливих 4. У цифрах п'ятибальної шкали Україна за якість управління державними інвестиціями має навіть не трійку з мінусом, а двійку з плюсом.

**Україна набирає лише половину з можливих балів за всіма компонентами рейтингу якості управління державними інвестиціями**

За оцінками рейтингу Україна поступається таким країнам пострадянського простору, як Вірменія, Білорусь, Казахстан та Молдова. Крім того, позиції рейтингу висвітлюють Україну більш вигідно, ніж є насправді. Так, за умови включення до вибірки рейтингу розвинутих країн, вочевидь позиції України погіршилися б. Якщо казати словами оптиміста, то у нас дуже великий потенціал для покращення якості управління державними інвестиціями.

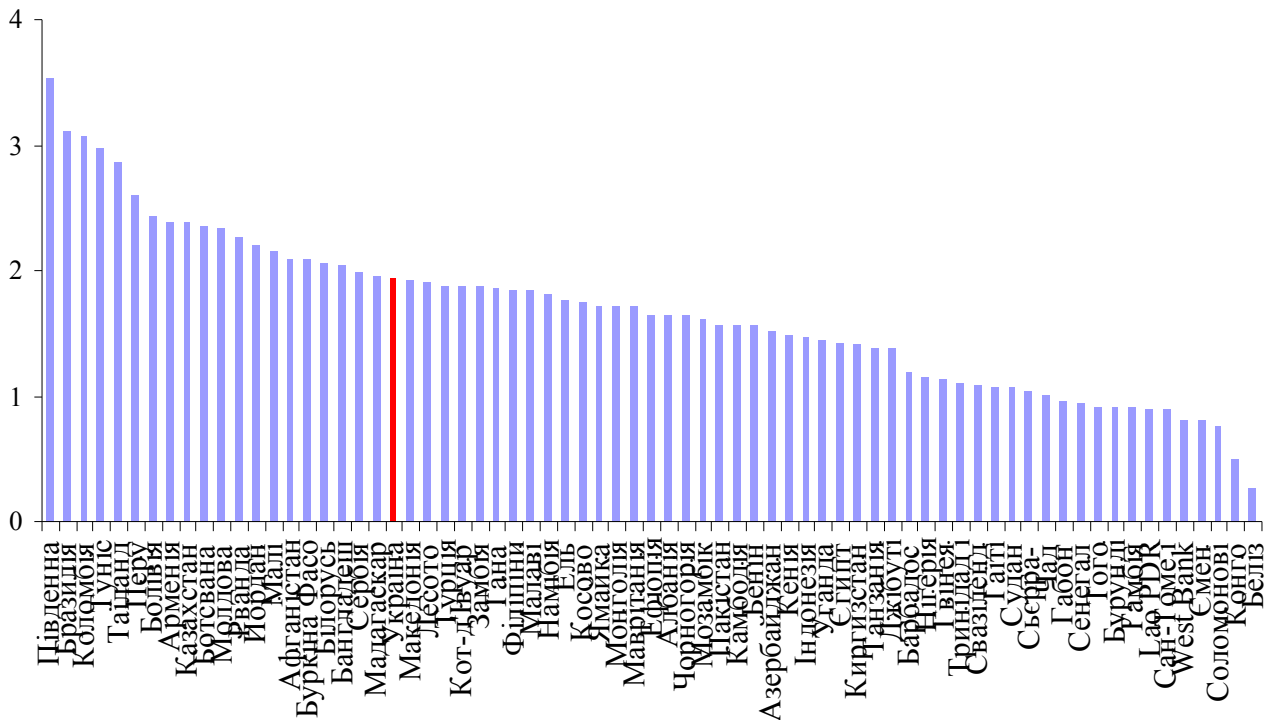
**Мал. 3. Оцінки якості управління державними інвестиціями.**



Джерело: МВФ, CASE Україна.



Мал. 4. Якість управління державними інвестиціями: міжнародне порівняння.



Джерело: МВФ.

## Інвестиційні стратегії та попередня оцінка проектів

Згідно з кращими практиками інвестиційний цикл починається з відбору проектів на основі їхньої відповідності встановленим державним пріоритетам, оцінки їхньої ефективності та соціально-економічного ефекту.

Ліва частина інвестиційних проектів в Україні проходить етап попереднього відбору «екстерном». Інвестиційні проекти, що фінансуються за рахунок бюджету, можуть відбиратися паралельно двома відомствами: Міністерством фінансів та Міністерством економіки. Процес відбору не координується та робиться за різними критеріями. У Міністерства фінансів не дуже формалізований підхід. Тому ліва частина проектів оминає Міністерство економіки, намагаючись домовитися «напрямую», бо Мінфін керується більше суб'єктивними критеріями. Як наслідок, з року в рік у законі

“Про державний бюджет” майже завжди можна знайти фінансування якогось ремонту окремого будинку на визначеній вулиці. Є приклади і відсутності попередньої оцінки як такої взагалі. Проект будівництва нового корпусу лікарні Охматдит був затверджений вже після того, як був підготовлений котлован.<sup>1</sup>

**Україні бракує чітких пріоритетів державних інвестицій. Ліва частина проектів не проходить попередньої оцінки**

У Міністерства економіки процедури більш регламентовані. Однак і вони не гарантують якісного першого етапу інвестиційного бюджетування. Згідно із Законом “Про інвестиційну діяльність”, прийнятим ще в 1991 році, пріоритети, за якими надається державна

<sup>1</sup> Експертний висновок ДП «Укрдержбудекспертиза» № 0-1952/1-11/ЦБ від 16 грудня 2011 року.

підтримка, визначаються програмними документами. Проте в Україні існує багато секторних та регіональних програм розвитку, до яких так або інакше може бути віднесений будь-який проект.

Не додає визначеності й порядок Кабміну, що визначає процедуру відбору інвестиційних проектів. У цьому порядку прописані такі критерії<sup>2</sup>:

- підвищення технологічного рівня виробництва;
- економічна ефективність проекту;
- впровадження енергоефективних та ресурсозберігаючих технологій;
- вплив на розвиток внутрішнього виробництва та підвищення конкурентоспроможності продукції національного виробника;
- забезпечення охорони навколишнього природного середовища;
- створення нових робочих місць;
- впровадження інновацій;
- частка недержавного фінансування проекту перевищує 40% від його кошторисної вартості;
- частка гарантованих державою боргових зобов'язань не перевищує 80% від суми запозичення; рівень ризиків, пов'язаних з наданням державних гарантій, є прийнятним.

Знову ж таки. Відповідно до цих критеріїв будь-яку закупівлю нового обладнання можна віднести до підвищення технологічного рівня виробництва, енергоефективності, забезпечення охорони навколишнього середовища. А якщо це обладнання не зовсім нове, то – до створення економічного ефекту та/або нових робочих місць.

<sup>2</sup> Постанова Кабміну № 835 від 13 листопада 2013 р. “Про затвердження Порядку відбору проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка”.

Крім того, критерії порядку відбору Мінекономіки вказують на те, що уряд при відборі проектів орієнтується в першу чергу на ... комерційний сектор. Акцент іде не на створення умов, сприятливих для інвестицій, а на пряму підтримку від держави, заміну приватних інвестицій державними. При такому підході, як кажуть, жодного бюджету не вистачить.

Ось декілька прикладів неналежної оцінки та відбору проектів. Так, за 2013 рік пасажиропотік аеропорту «Львів» становив 701 тис. пасажирів, а його річна пропускна здатність – 7 млн. пасажирів. У термінал D аеропорту “Бориспіль” не змогли перейти базові авіакомпанії, через те що він не пристосований для обслуговування транзитних пасажирів, і тому для його реконструкції знов потрібні додаткові інвестиції. В стадіон у Львові було вкладено майже 3 млрд. грн. державних коштів замість запланованих 600 млн. грн. Річний бюджет утримання стадіону складає 20 млн. грн., проте утримувати його немає звідки. Перинатальні центри в регіонах перетворилися на довгобуду.

### **Відбір проектів та включення їх до бюджету**

*Згідно з кращими практиками відбір проектів та включення їх до бюджету передбачає їхню узгодженість із наявністю фінансових ресурсів принаймні в середньостроковій перспективі. В іншому випадку або країні потрібно буде збільшувати боргове навантаження, або призупиняти та таким чином збільшувати вартість проектів, що реалізуються. Крім того, при відсутності середньострокового бачення, інвестиційні видатки будуть сконцентровані на швидких ефектах, таких як зайнятість або короткострокові політичні фактори, в той час як довгострокові ефекти від інвестицій будуть ігноруватися.*

Ні для кого не є секретом, що включення того чи іншого проекту до бюджету в Україні часто чисто відбувається із суто політичних міркувань. Існують справжні легенди про те, як змінюється

бюджет при його затвердженні Кабміном. За нормальних фінансових можливостей нова влада починає ініціювати амбітні та затратні інвестиційні проекти. При цьому акцентується увага на вартості проектів, а не на їхній ефективності. Показовим прикладом наслідків недалекоглядності політиків є проекти підготовки до ЄВРО-2012.

Практика інвестиційного бюджетування в Україні не гарантує, що до бюджету будуть включені найбільш ефективні проекти. Аналіз проектів ускладнений їхньою неупорядкованістю. Ті самі або схожі альтернативні проекти можуть стати частиною різних програм. Перевірка проектів Мінфіном є формальністю, а їхня суть залишається поза увагою урядовців.

Відомства не можуть бути впевнені у своїх оцінках щодо наявності ресурсу для фінансування не тільки нових, але й існуючих проектів, як правило вони не мають часу для того, щоб завчасно розробити адекватну корекцію планів реалізації інвестиційних проектів. Справа в тому, що хоча в Україні було запроваджено елементи середньострокового бюджетування, воно залишається досить формальним. Заплановані багаторічні показники бюджету не дотримуються. Більш-менш реалістичний бюджетний план традиційно має горизонт в 1 рік. Що тут казати про прозорість та якусь ефективність використання бюджетних ресурсів, середньострокову стратегію та стабільність/спадковість бюджетного процесу?!

Для того, щоб зрозуміти, яким повинно бути середньострокове планування, та оцінити його користь для здійснення інвестицій, варто ознайомитись із досвідом Австралії. В Австралії середньострокове бюджетування виглядає так. Для кожного відомства департамент фінансів рахує витрати та ефект від реалізації вже прийнятих програм у середньостроковому періоді. Кожне міністерство отримує показники своїх доходів на наступні 3 роки. З одного боку, такий підхід попереджає розбалансування бюджету: обсяг доступних ресурсів обмежується

«згори». З іншого боку, прогнози допомагають міністерствам бачити фінансові перспективи для реалізації нових проектів та за потреби дають можливість завчасно та адекватно скорегувати діючі програми. Середньострокове прогнозування всіх витрат проекту та його ефективності є вимогою формування пропозиції, яку подають уряду на розгляд.

Крім того, є технології, які поки що не є поширеними в міжнародній практиці, проте потенційно можуть виявитися дуже корисними для цілей планування та бюджетування. Наприклад, казначейство Великої Британії готує для уряду довгострокові розрахунки потенційної вартості проектів, що ініціюються приватним сектором. Це допомагає чітко бачити, в який момент подальша реалізація/експлуатація проекту стає «непідйомною», а суспільству дає можливість оцінити реалістичність пропонуваніх проектів.

*При бюджетуванні капітальних витрат Україна не враховує цілу низку факторів, керується ситуативними рішеннями*

Прикладом, можна що може проілюструвати наслідки недоліків бюджетування інвестиційних проектів в Україні, є Дарницький міст у Києві. Його будівництво нарешті завершено. Проте, досі невідомо де взяти кошти на його освітлення, прибирання й інші витрати, пов'язані з його функціонуванням.

## **Управління проектами та їхня імплементація**

*Під час реалізації проектів мають бути механізми їхнього корегування, адже з часом обставини можуть змінюватися. Визначальними під час реалізації проекту є характер фінансування та якість державних закупівель.*

В Україні останнім часом було значно покращено законодавство про державні закупівлі, проте і зараз дуже часто у “Віснику

державних закупівель” можна знайти багато «цікавинок», а з журналістських розслідувань почути про випадки, які свідчать про значні можливості зловживань.

***Виконання інвестиційних проектів «не за планом» є швидше правилом, аніж винятком в Україні***

Виконання інвестиційних проектів не за планом є швидше правилом, аніж винятком в Україні. Планові та фактичні капітальні видатки бюджетів, як правило, значно відрізняються. В 2013 році рівень виконання капітальних видатків становив 53.8%, у 2012 році – 66.2%, у 2011 році – 72.5%. Різниця далеко не завжди затверджується змінами до бюджету, що дозволяє вручну встановлювати пріоритети та нерегламентовано призупиняти виконання проектів. Більше того, має місце нерівномірне виконання капітальних видатків протягом року. Фінансування капітальних видатків здійснюється переважно у другій половині року, залишаючи замало часу для їхньої реалізації та ефективного витрачання коштів. У той же час, відсутній чітко визначений алгоритм прийняття рішень, якщо умови реалізації проектів змінюються (наприклад їхня вартість значно зросла або необхідність в реалізації проекту відпала).

Якими могли б бути ці алгоритми прийняття рішень під час реалізації проекту, можна показати на прикладі інших країн. В Чилі, коли найменша ціна на тендері хоча б на 10% вища за ту, що визначена під час затвердження проекту, – весь інвестиційний проект має бути перезатверджений. Проект також має бути затверджений заново, якщо його дизайн змінюється під час реалізації, що тягне за собою підвищення вартості. В Кореї, є два механізми, які запускають перезатвердження проекту. Перший – коли вартість проекту збільшується на 20%<sup>3</sup> від вартості, підтвердженої протягом

<sup>3</sup> Якщо це збільшення вартості не спричинене інфляцією чи подорожчанням землі.

попередньої фази проекту. Метою цього механізму є пошук альтернатив, що знижують витрати. Другий – коли є значні зміни в обставинах та прогнозі попиту на об’єкт проекту (наприклад, виявилось, що школа стала не потрібна). У Великобританії, процес інвестування проходить поетапно. Проект продовжують лише після успішного завершення чергового етапу. На кожному етапі, внутрішній аудит звертає увагу міністерств, на те, що, наприклад, фактичні витрати під час реалізації проектів перевищують планові.

Приклади наслідків неефективної реалізації інвестиційних проектів знайти неважко. Дуже часто вартість проектів підвищується в декілька разів під час їхнього впровадження. Наприклад, з 2011 р., вартість будівництва нового корпусу Охматдиту збільшена в 1,5 рази. В той же час, порушуються терміни виконання. За час будівництва Дарницького мосту в Києві змінилося сім прем'єрів, і кожен уряд починав будувати міст мало не з нуля. Подільський мостовий перехід починали будувати в 1993 році, потім – у 2003, потім – у 2011. Обіцяли ввести в експлуатацію в 2008, потім – до кінця 2013. Результат – стан досі далекий від готовності. Часто, освоєні кошти не перетворюються в фізичне втілення проектів, як це було заплановано. Так, один за одним відкривали, а потім закривали перинатальні центри через їхню напівготовність. Зараз уже під час реалізації цих проектів ставилося питання щодо їхньої доцільності.

## **Оцінка проектів та аудит після їхнього завершення**

*Для посилення підвітності, виправлення помилок та поширення позитивного досвіду має бути 2 етапи аудиту після завершення інвестиційного проекту: 1) перевірка всіх проектів одразу після завершення щодо відповідності досягнутих результатів заявленим критеріям; 2) через 2–3 роки після завершення проектів оцінюється їхня ефективність для суспільства та економіки.*

В Україні оцінка проектів та аудит зводяться до фінансової перевірки документів, тобто просто перевіряється, що гроші витрачалися саме на будівництво, а не на закупівлю автомобілів. Якись спроби оцінити ефективність проектів намагається робити Рахункова Палата, але її потужностей, професіоналізму та компетенції не вистачає. Більше того, на звіти Рахункової не реагує ані прокуратура, ані Парламент. В результаті чого аудит інвестиційних проектів по-українськи – це журналістські розслідування. Деколи дуже скандальні, проте нерідко також без реакції можновладців.

***Україна не використовує можливості  
вчитися на своєму досвіді та посилювати  
підзвітність***


Як це повинно бути, можна показати на практиці Великобританії. У цій країні пост-аудит проектів було вбудовано в інвестиційний процес як інструмент навчання. Після реалізації проектів проводиться економічна оцінка реалізації та припущень проекту. Національне Управління Аудиту, що перевіряє державні видатки від імені Парламенту, вибірково аналізує проекти та представляє відповідні звіти на розгляд профільного комітету Парламенту з контролю за державними видатками. Профільний комітет викликає голів департаментів для відповіді на питання, поставлені Національним Управлінням Аудиту щодо вартості та якості проектів. Високий ступінь прозорості щодо вартості проектів та державних закупівель посилює підзвітність та сприяє виправленню помилок.

## **Висновки та рекомендації**

Зважаючи на значне податкове навантаження та стрімко наростаючий рівень заборгованості,

Україні задля мобілізації інвестиційного ресурсу варто було б говорити про такі рецепти, як можливість економії коштів бюджету за рахунок підвищення ефективності та скорочення поточних видатків, мобілізацію приватних коштів для фінансування громадської інфраструктури.

Потрібно уникати значного та тривалого скорочення суспільних інвестицій, оскільки така тенденція може значно погіршити якість інфраструктури та негативно вплинути на довгострокове зростання, особливо тоді, коли одночасно скорочуються приватні інвестиції. Проте статистичне збільшення обсягів інвестування не є гарантією того, що ці кошти автоматично перетворюються на продуктивні капітальні активи. За умов обмежених ресурсів, першочерговим завданням має стати підвищення ефективності використання державних коштів.

Додатковим викликом стає інфраструктура Сходу. Наразі це шанс не просто відновлювати радянську інфраструктуру, а спланувати все по-новому: оптимізувавши логістичні рішення, наприклад, перейшовши до системи округів у секторі охорони здоров'я. Але для того, щоб потім не думати, як жити з тим або іншим викривленням/недоліком/ прорахунком потрібно почати планувати вже зараз (до початку відновлювальних робіт). Зважаючи, що дуже ймовірна значна зовнішня допомога для відновлення територій, важливо бути в стані якісно користуватися донорськими коштами. Адже досвід постконфліктних економік вказує на те, що критичною в такій ситуації є здатність її ефективно використати. 

**CASE УКРАЇНА**  
вул. Полтавська 10,  
офіс 34  
Київ, 01135

Тел.: +38 044 227-53-17  
Факс: +38 044 483-52-00

Керівник проекту:  
Дмитро Боярчук  
boyarchuk@case-ukraine.kiev.ua

Проект виконується за підтримки Інституту  
Відкритого суспільства та Європейського  
Союзу

*Публікація підготовлена за підтримки Європейського Союзу в рамках проекту «Ціна держави», що реалізується спільно Фондом Східна Європа та CASE Україна. Зміст публікації є винятковою відповідальністю CASE Україна та не може розглядатись як такий, що відображає погляди Європейського Союзу.*