

**Діагностичний звіт з питання недоліків абсорбційної
спроможності в українських містах та концептуальні
записки з вирішення правових та освітніх проблем**

*Ці матеріали розроблені в рамках проєкту “Економічний хаб:
ефективна політика управління публічними фінансами та візія
зростання”, який реалізується за підтримки уряду Великої
Британії (UK Aid). Імплементатори проєкту — Abt Britain та
Центр економічної стратегії*

21 березня 2023 року

Зміст

Скорочення	3
Анотація	4
Головне	4
Гендерна рівність та інклюзивність	5
Конфліктна чутливість	7
Довкілля та клімат	9
Світовий досвід та огляд проблем абсорбційної спроможності	11
Абсорбційні спроможності українських громад: стан та проблеми	14
Наявні дані.	14
Отримувачі, надавачі, форми та етапи надання допомоги	16
Основні проблеми абсорбційної спроможності в Україні	19
Огляд професійного рівня громад	21
Юридичний аналіз	24
Рекомендації	26
Додаток 1. Концептуальна записка: юридичні перепони та рекомендації по регуляторних змінах для підвищення абсорбційної спроможності громад	27
Вихідні дані та обмеження аналізу	27
Опис перепон та рекомендації щодо їх подолання	28
Висновки та рекомендації	30
Загальні пропозиції:	31
Законодавство про державну допомогу	31
Валютне законодавство	32
Інші питання	33
Таблиця запропонованих регуляторних змін	35
Додаток 1.1. Опис юридичних проблем, піднятих під час експертних інтерв'ю	36
Додаток 1.2. Нормативно-правові акти у сфері здійснення місцевих запозичень та надання місцевих гарантій	38
Додаток 1.3. Нормативно-правові акти у сфері державно-приватного партнерства	38
Додаток 2. Концептуальна записка: рекомендації щодо запуску освітніх проектів з підвищення абсорбційної спроможності громад	40
Портрет учасника курсу	40
Модель компетенцій учасника курсу	40
Формат курсу	41

Архітектура контенту курсу.....	41
Додаток 3. Донорські проекти МФО у містах України	43
Додаток 4. Перелік учасників інтерв'ю	48

Скорочення

ЄС – Європейський Союз

ОМС – органи місцевого самоврядування

ГРСІ – гендерна рівність та соціальна інклюзія

МФО – міжнародні фінансові організації

ЄІБ – Європейський інвестиційний банк

КП – комунальне підприємство

МБРР – Міжнародний банк реконструкції та розвитку

ЄБРР – Європейський банк реконструкції та розвитку

КМУ – Кабінет Міністрів України

Анотація

В роботі представлено короткий огляд питань абсорбційної спроможності міст та громад України – їх ефективності в залученні та використанні іноземної грантової допомоги та кредитів.

Огляд побудований на базі аналізу українських та міжнародних літературних джерел, даних про проекти в Україні та серії глибоких інтерв'ю (Додаток 4) з представниками донорів та реципієнтів міжнародної фінансової допомоги та кредитів.

В роботі подано загальні рекомендації із покращення абсорбційної спроможності реципієнтів коштів, а також окремо підготовлено концептуальні пропозиції із вдосконалення нормативно-правового регулювання сфери (Додаток 1) і концептуальні пропозиції до підвищення компетенції реципієнтів у залученні та використанні міжнародних коштів через навчальну програму (Додаток 2).

Головне

Абсорбційна спроможність, або здатність міст залучати та ефективно використовувати кошти, є важливим аспектом при обговоренні використання іноземної допомоги та іноземних кредитів.

В літературі виділяють ряд перешкод для ефективної абсорбції донорських коштів як із боку донорів, так і з боку реципієнтів допомоги. Глибокі інтерв'ю із донорами та реципієнтами міжнародних фінансових ресурсів показали, що всі вони так чи інакше актуальні для України, але найбільшими є невміння побудувати відносини із донорами, брак компетенцій на місцевому рівні при над-складних процедурах донорів по залученню коштів, брак навичок стратегічного планування.

Додатковий фактор, притаманний суто Україні – ризики фінансового менеджменту в українському бюрократичному середовищі, через який ймовірні особисті проблеми у виконавців: в Україні існує комплексна проблема правовідносин з правоохоронними органами та високого ризику кваліфікації дій представників органів державної влади чи місцевого самоврядування як “нанесення збитків державі”.

Але основним викликом є все ж таки політична воля. Респонденти з обох сторін (реципієнти та донорські організації) робили наголос на важливості підтримки напрямку пошуку та реалізації проектів іноземної допомоги з боку мерів та політичних сил. Це критично важливо як на тактичному рівні (наприклад, голосування в міській раді) так і стратегічному (довгострокове бачення розвитку регіону та місця іноземної допомоги в цьому процесі). Відсутність ентузіазму та проактивної роботи часто перешкоджає абсорбції коштів більше, ніж будь-які технічні проблеми. Побудову відносин із донорами на особистому рівні та демонстрацію політичної волі керівників міст до виконання проекту донори під час інтерв'ю зазначали як один із найважливіших факторів успішності проекту в майбутньому.

При цьому юридичних перепон для ефективної абсорбції донорських коштів за загальних умов майже немає. Постанова КМУ №590, прийнята на час війни, менше з тим, дуже сильно

звужує можливості залучення фінансових ресурсів, і її варто переглянути. Також на перспективу варто спростити та зробити більш стимулюючим регулювання в галузі приватно-публічного партнерства, в сфері державної допомоги. Варто також врахувати, що з поглибленням євроінтеграції міста отримають доступ до структурних фондів ЄС, і імплементація розділу 32 EU acquis у національне законодавство може прискорити цей доступ.

Серед навичок, на які респонденти глибинних інтерв'ю звертали увагу як на критичні, можна виділити управління відносинами із стейкхолдерами, стратегічне планування (створення концепції проєкту), та фінансовий менеджмент. Ці питання можна адресувати в рамках спеціально розробленого навчального курсу для представників міст та ОМС. Також важливою навичкою для залучення фінансових ресурсів з-за кордону є володіння англійською мовою. Це питання короткостроковими курсами не вирішити, однак потрібно працювати над залученням в місцеві команди кваліфікованих людей.

Гендерна рівність та інклюзивність

Вплив абсорбційної спроможності на мешканців (-нок) громади різних соціальних груп

Абсорбційна спроможність громади впливає на її представників (-ць): висока частка освоєння наданого фінансування вказує на ймовірне досягнення поставлених завдань проєктів. Крім того, вищі показники освоєння коштів формують сприятливі передумови (профайл громади) для залучення та отримання додаткового фінансування, за рахунок якого громада може реалізовувати нові проєкти, направлені на забезпечення потреб та захисту інтересів жінок та чоловіків різних груп населення. Результатом низького/недостатнього поглинання наданого фінансування є уповільнення розвитку соціальної, політичної та економічної систем, а відтак недосягнення (або досягнення не в повній мірі) поставлених завдань та зниження можливості забезпечити потреби жінок та чоловіків, дівчат та хлопців різних соціальних категорій (у т.ч. вразливих), які проживають в громаді.

Дослідження особливості абсорбційної спроможності українських громад дозволило встановити, що більшість реципієнтів мали досвід кредитів, грантів, інвестицій, кредитних коштів (тощо), направлених на забезпечення соціальної інклюзії громади (маломобільні групи населення, особи похилого віку, особи з інвалідністю, особи, що потребують паліативної допомоги). Однак, не всі респонденти мали досвід отримання фінансування на реалізацію проєктів, повністю чи частково направлених на забезпечення гендерної рівності.

Зв'язок абсорбційної спроможності та гендерних аспектів

- *Відсутність або недостатня участь жінок та дівчат на політичному та інституційному рівнях та у процесі прийняття рішень.* Під час розробки політики, економічних та галузевих рішень, а також під час розроблення та управління проєктами необхідно забезпечити повноцінну участь як чоловіків, так і жінок, які можуть відчувати культурні та правові обмеження, нестачу часу через соціально-побутове навантаження. Важливо, щоб інтереси як чоловіків, так і жінок будь-яких соціальних категорій стали рушіями формування актуальних заявок для фінансування,

та посилили здатність громади реалізувати заплановані заходи через надану фінансову підтримку.

- *Гендерний розрив в оплаті праці та нерівні умови в роботі.* Створення нерівних (несправедливих) умов працевлаштування та роботи, за яких жінки отримують меншу заробітну плату, впливає на якість, терміни роботи та кінцевий результат.
- *Стереотипізація соціальних ролей на основі гендеру.* Соціальні та історично-культурні умови та чинники часто призводять до перевантаженості дівчат та жінок доглядом за дітьми та домогосподарством. Втрачається можливість додаткового та/або регулярного професійного розвитку (курси іноземної мови, інформаційних технологій, вузько фахових курсів/модулів, курси проектної діяльності, менеджменту тощо).
- *Низький (недостатній) рівень обізнаності громади щодо питань ГРСІ.* Під час аналізу українського середовища встановлено, що донори приділяють значну увагу питанням ГРСІ у формуванні власних політик та пріоритетів. Дані опитування підтверджують важливість урахування гендерних аспектів під час формування реципієнтом заявок на фінансування.

Зв'язок абсорбційної спроможності та питання соціальної інклюзії

Залучення різноманітних представників (-ць) призводить до глибшого розуміння проблем, характерних для конкретних груп населення, врахувавши які громада стає більш інклюзивною та враховує потреби та інтереси всіх своїх мешканців (-нок). Соціальна інклюзія впливає і на рівень спроможності громади поглинати надане фінансування: створення умов для залучення більшої кількості кваліфікованого персоналу призводить до підвищення спроможності реципієнта формувати якісні проектні заявки та реалізовувати діючі ініціативи та програми.

Усунення існуючих перешкод для підвищення абсорбційної спроможності громади.

- Існування обмежень, пов'язаних з людськими ресурсами (кількістю, кваліфікацією), було одним із найважливіших обмежень у ефективному доступі до фінансових ресурсів. Для мінімізації цього фактору громаді необхідно забезпечити різноманітність складу учасників (-ць), залучених до реалізації проектної/програмної діяльності, створивши сприятливі умови роботи та справедливі можливості для професійного розвитку для жінок та чоловіків різних соціальних груп (з особливою увагою на вразливі категорії). Додатково необхідно провести навчання з підвищення необхідних професійних знань та навичок.
- Нечітке формулювання потреб та проблем різних соціальних категорій громади у заявках на фінансування. Для уникнення подібних ситуацій важливо створювати проектні заявки з урахуванням спільних з донором напрямків інтересу, відповідно до чинних та актуальних національних програм та стратегій, враховуючи ресурсні спроможності громади.

Рекомендації щодо покращення абсорбційної спроможності (ГРСІ підхід)

- Гендерно-чутливе планування та бюджетування проєктної та програмної діяльності дозволяє чітко визначати (та за потреби коригувати) пріоритетність задач, проблем на шляху їх вирішення, що, у свою чергу, покращує абсорбційну можливість реалізувати надане фінансування або створити нову заявку. Використання гендерно-чутливих показників дозволяє здійснювати ефективний моніторинг та оцінку діяльності, що, у свою чергу, сприятиме більш ефективному майбутньому плануванню та досягненню цілей проєкту. Слід систематично визначати наслідки втручань для різних груп жінок і чоловіків, і усувати/мінімізувати будь-які негативні результати.
- Гендерно-чутливий аналіз працевлаштування та умов роботи персоналу, залученого до реалізації проєктної/програмної діяльності. Для глибшого розуміння чинників впливу на абсорбційну спроможність українським громадам рекомендовано проводити гендерно-чутливий аналіз працевлаштування та умов роботи залученого персоналу.
- Оцінка індивідуального рівня готовності представників (-ць) громади реалізовувати проєктну/програмну діяльність. Абсорбційна спроможність може змінюватися залежно від індивідуального професійного рівня персоналу. Відсутність необхідних знань та навичок ускладнює/унеможлиблює розроблення якісних проєктних заявок та призводить до невиконаних завдань та цілей конкретних ініціатив, на які була направлена донорська допомога.
- Проведення циклу навчальних тренінгів/семінарів/модулів з професійного розвитку персоналу: проєктна діяльність, моніторинг та оцінювання, впровадження політики ГРСІ тощо. Знання та навички, отримані внаслідок навчальної діяльності, вплинуть на здатність персоналу підвищувати спроможність громади освоювати кошти.
- Забезпечення допомоги на розвиток громади відповідно до пріоритетів країни-партнера, включаючи стратегії скорочення бідності, більшого залучення дівчат жінок, сталого розвитку міст та спільнот та подібні підходи цілей сталого розвитку.
- Залучення представників (-ць) різних груп населення до процесу прийняття рішень, яке має відбуватися упродовж всього проєктного/програмного циклу. Такий підхід дозволить визначати потреби різних мешканців (-нок) громади, вчасно реагувати на необхідні зміни для ефективного формування запитів на цільову допомогу та кращої спроможності громад реалізовувати надане фінансування.

Конфліктна чутливість

Політика чутливості до конфліктів під час розроблення стратегії посилення абсорбційної спроможності громади має ґрунтуватися на загальних підходах: мінімізація ненавмисних негативних впливів («Не нашкодь») і максимізація позитивних впливів, тобто визначення як ризиків, так і можливостей, пов'язаних із конфліктами та напругою.

Організаційний розвиток громади з урахуванням чутливості до конфліктів вимагає не лише розробки відповідної політики та інструментів, але і розширення потенціалу для інтеграції чутливості до конфліктів на всіх рівнях проєктного та програмного втручань.

На рівні управління проєктами та програмами підхід з урахування конфліктів передбачає наступні складові:

1. Аналіз середовища;
2. Розробка стратегії впливів;
3. Моніторинг можливих позитивних чи негативних впливів ініціатив та проєктних/програмних втручань на існуючу напругу/конфлікти в певному контексті.

Своєчасне виявлення сфер потенційного напруження в громаді дозволяє уникнути подальшого загострення конфлікту та призводить до посилення ефективності роботи команди реципієнта на шляху освоєння наданого фінансування.

У межах дослідження не встановлено конфліктних ситуацій чи чинників, які би впливали на здатність реципієнта освоїти кошти. Проте, для виявлення факторів потенційного впливу на абсорбційну спроможність громади, рекомендовано провести глибинний аналіз, враховуючи чутливість до конфліктів.

Рекомендації до врахування чутливості до конфліктів під час посилення абсорбційної спроможності:

1. Проведення аналізу наявності конфліктної ситуації.

Під час аналізу важливо зібрати інформацію про теми (питання), навколо яких виникає додаткове соціальне, політичне, економічне напруження. Необхідно пам'ятати, що у будь-якій конфліктній ситуації є два типи факторів – роздільники та з'єднувачі. Роздільники – це фактори, які викликають напругу та потенційні конфлікти. З'єднувачі - ті чинники, які можуть об'єднують людей та ведуть до зменшення напруги в громаді. Аналізуючи показники конкретної громади варто отримати інформацію щодо того, i) чи існує розуміння того, як різні групи (вразливі, вікові, гендерні тощо) зазнають впливу конфлікту; ii) аналізу місцевих партнерів та бенефіціарів та їх ролі в конфліктній ситуації; iii) критеріїв відбору громад-реципієнтів і як вибір пов'язаний з виявленими ризиками та можливостями конфлікту та iv) розподіл відповідальності залучених сторін у конфліктній ситуації. Додатково слід враховувати не тільки напруженість/конфлікту всередині конкретної громади, але й між громадами, щоб потім розглянути можливості пом'якшення ситуації та підходи, які максимізують позитивні переваги.

Дані, отримані під час дослідження абсорбційної спроможності українських громад, свідчать про відсутність наявних активних конфліктів. Проте під час опитування встановлено, що бюрократизація, політичні аспекти, інституційна не(спроможність) громад є чинниками, які негативно впливають на цей процес, і є додатковими аспектами для потенційного виникнення напруги всередині громади.

2. Розроблення стратегії подолання/мінімізації або рекомендацій з попередження можливих конфліктних ситуацій в громаді.

Документ може висвітлювати питання щодо того, які можливості сприяння запобіганню конфліктам і розбудові миру вже були визначені та використані. Рекомендовано залучати різні сторони потенційно конфліктних тем, враховувати різні точки зору.

3. Проведення навчання персоналу з підходів чутливості до конфліктів.

Індивідуальні навички та знання є ключовими для досягнення позитивного впливу, зокрема в громадах, де є конфлікт. Формуючи навчальні програми (підвищення кваліфікації) необхідно забезпечити справедливі умови для участі. Зокрема, навчання може бути відкритим, як для жінок, так і для чоловіків, але пропонуватися в той час доби або день тижня, коли та чи інша

група може бути не в змозі бути присутніми (через домашні обов'язки/догляд за дитиною, або занадто пізно чи занадто рано).

Довкілля та клімат

Стан довкілля та його вплив на абсорбційну фінансову спроможність громад стає все більш актуальним питанням у сучасному світі. Абсорбційна спроможність громад визначається їх здатністю ефективно використовувати та управляти фінансовими ресурсами, що надходять від держави та донорів на розвиток громадської інфраструктури та інші проекти. Проте, забруднення навколишнього середовища, зміна клімату та зниження рівня екологічної безпеки можуть негативно впливати на здоров'я та добробут мешканців, а також на економічний розвиток громад та їх інвестиційну привабливість.

Законодавство України містить вимоги щодо захисту довкілля та забезпечення екологічної безпеки, а також визначає відповідальність за його забруднення та передбачає можливість встановлення екологічних платежів, що може стати одним з інструментів для заохочення громад до збереження довкілля та зменшення екологічних ризиків. Невиконання стандартів якості довкілля в ЄС також призводить до накладання штрафів на країни та регіони. Крім того, державні та міжнародні організації, що надають фінансову підтримку розвитку громад, зазвичай вимагають виконання певних екологічних вимог, що можуть знизити ризики забруднення та покращити стан довкілля.

Дослідження свідчать, що зменшення рівня забруднення навколишнього середовища, скорочення викидів парникових газів, адаптація до змін клімату можуть призвести до значного підвищення абсорбційної фінансової спроможності громад, наприклад, зменшення забруднення довкілля підвищує вартість нерухомості та сприяє економічному розвитку, а природно-засновані рішення, такі як належне управління зеленими зонами або наявність дерев біля водних об'єктів, довели свою ефективність у зниженні витрат на охорону здоров'я, покращенні енергоефективності будівель шляхом регулювання температури під час спекотних періодів, зменшенні повеней тощо.

Незважаючи на це, на сьогоднішній день лише небагато громад мають належну свідомість про важливість дотримання екологічних та кліматичних стандартів, щоб забезпечити сталість своєї фінансової спроможності на майбутнє.

Наприклад, проведене опитування показало, що більшість реципієнтів вважають, що неналежний стан довкілля не перешкоджає залученню та ефективному використанню допомоги (рис. 1). Проте переважна більшість донорів та експертів, навпаки, відмітили, що нехтування питаннями захисту довкілля та клімату повністю унеможлиблює фінансування реципієнтів (рис. 2).

Рис. 1. Неналежний стан яких складових довкілля на вашу думку перешкоджає залученню та ефективному використанню допомоги, де 1 – не становить перепон, 5 – практично зупиняє абсорбцію.

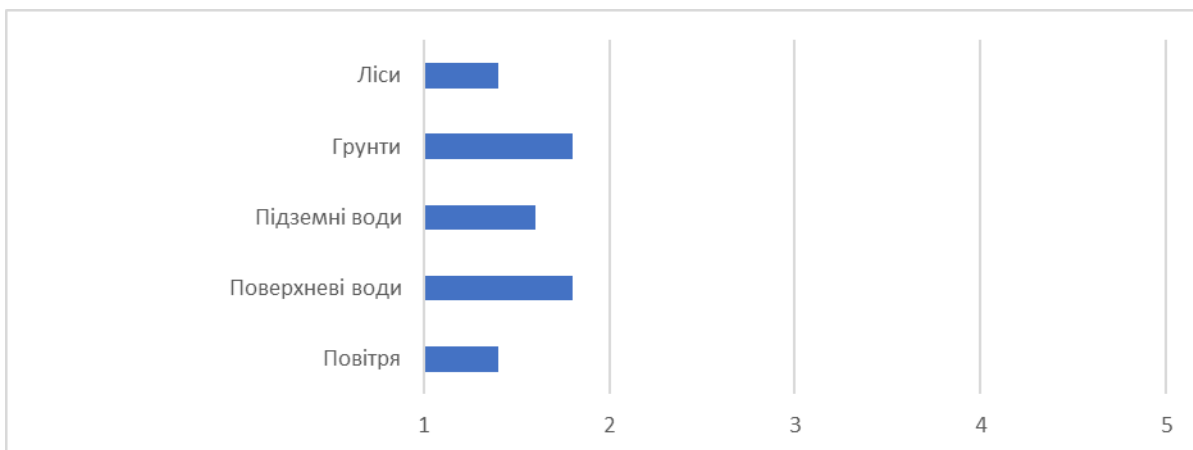
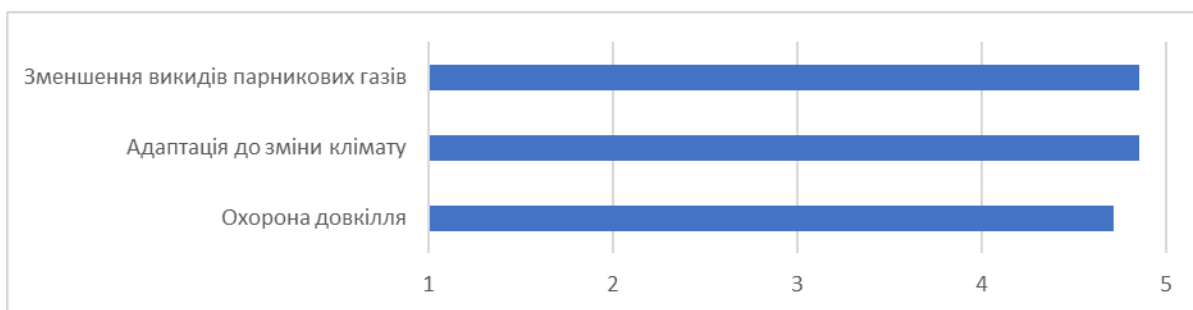


Рис. 2. - Наскільки важливим є включення питань захисту довкілля та клімату, де 1 – не важливо, 5 – повністю зупиняє фінансування.



Джерело: ЦЕС, за даними глибинних інтерв'ю

Таким чином, результати опитувань показують, що потрібна додаткова просвітницька робота з питань впливу довкілля та змін клімату на абсорбційну фінансову спроможність громад із реципієнтами на національному рівні.

Для зміни ставлення громад к проблемам залучення та ефективного використання допомоги для покращення стану довкілля, зменшення викидів парникових газів та адаптації до змін клімату і, як наслідок, покращення абсорбційної фінансової спроможності, вважається доцільним запровадження окремого проекту спрямованого на інформаційну підтримку громад з цих питань. Проект може включати навчальні курси, семінари, воркшопи, вебінари та інші формати, що допоможуть розширити знання та свідомість про проблеми довкілля та клімату та їх вплив на абсорбційну фінансову спроможність громад. Крім того, можна використовувати інформаційні кампанії, засновані на взаємодії з місцевими громадами та іншими зацікавленими сторонами, для підвищення уваги до проблеми та мобілізації громадської підтримки. Такий проект допоможе створити свідоме ставлення до захисту

довкілля та клімату, а також збільшить можливість отримання фінансування та залучення підтримки від донорів та експертів.

Існує кілька кроків, які громади можуть вжити для збільшення своєї абсорбційної спроможності та покращення стану довкілля та клімату:

1. Реалізація освітніх проектів спрямованих на зміну ставлення громад до залучення та використання допомоги для покращення стану довкілля, зменшення викидів парникових газів та адаптації до змін клімату і, як наслідок, покращення абсорбційної фінансової спроможності із залученням дітей, молоді, чутливих груп населення.
2. Розробка та впровадження планів дій для зменшення викидів парникових газів та збільшення вуглецевої абсорбції, в тому числі за допомогою лісівництва та відновлення екосистем, як то впровадження проектів та програм відновлення та збереження довкілля, спрямованих на збільшення абсорбційної спроможності громад.
3. Підвищення ефективності управління природними ресурсами та зменшення шкідливого впливу господарської діяльності на довкілля через впровадження принципів зеленого менеджменту та зменшення використання шкідливих речовин.
4. Розвиток інноваційних технологій, що сприяють зменшенню викидів та покращенню стану довкілля, наприклад використання альтернативних джерел енергії та зменшення використання одноразових виробів.
5. Заохочення та підтримка підприємницької діяльності зі створення робочих місць на базі збереження та відновлення довкілля.
6. Участь у програмах захисту довкілля та клімату, як то приєднання до національних та міжнародних програм захисту довкілля та клімату.

Для забезпечення ефективного впровадження заходів щодо збереження довкілля та підвищення абсорбційної фінансової спроможності громад, важливо враховувати потреби різних груп населення, включаючи вразливі громади, щодо природних ресурсів та шляхів їх відновлення. Для цього рекомендується залучати зацікавлених стейкхолдерів в гендерно-інклюзивний та конфліктно-чутливий спосіб, проводити консультації з місцевими мешканцями, надавати інформаційну підтримку та організовувати навчання щодо реалізації проектів з урахуванням вимог збереження довкілля та кліматичної стійкості.

Світовий досвід та огляд проблем абсорбційної спроможності

Абсорбційна спроможність, або здатність міст залучати та ефективно використовувати кошти, є важливим аспектом при обговоренні використання іноземної допомоги та іноземних кредитів.¹ Досягнути оптимального використання іноземної допомоги та іноземних кредитів не завжди просто, оскільки різні чинники можуть перешкоджати абсорбційній спроможності міста. Досвід минулих років є важливим для вивчення та визначення кращих практик, які допоможуть подолати складнощі в ефективному використанні іноземної допомоги та кредитів.

¹ Aid absorption: Factors and Measurements — K4D — Link

Існує ліміт абсорбційної спроможності, по досягненню якого ефективність використання допомоги реципієнтом стрімко знижується.² У таких обставинах, виділення більшої фінансової допомоги може мати негативні наслідки, підриваючи роботу реципієнта та збільшуючи ризик корупції та недбалого ставлення до використання коштів.

Абсорбційна спроможність залежить не тільки від здатності реципієнта залучати та ефективно використовувати вбирати допомогу, але й від здатності донорів правильно оцінювати та враховувати характеристики та обмеження реципієнта при розробці програм.³ Донори мають розподіляти допомогу таким чином, щоб не ставити під загрозу ефективність роботи реципієнта через надмірну або недостатню кількість допомоги.

Незважаючи на відмінності між країнами, що отримують чи отримували іноземну допомогу — а це цілий спектр держав від африканських країн, що розвиваються, до на той час кандидатів на вступ в ЄС у Центральній та Східній Європі — базові проблеми здебільшого є схожими, а отже їх можна передбачити і попередити.⁴

Досвід Афганістану показує, що зусилля зі стабілізації та розвитку країни після активної фази війни у середині двохтисячних років могли бути набагато ефективнішими, якби іноземне фінансування було меншим: абсорбційна спроможність місцевого уряду була замалою для того, щоб ефективно опрацювати ті десятки мільярдів доларів, які надходили до країни від міжнародної спільноти. Аналогічна ситуація була у Гаїті: після катастрофічного землетрусу 2010 року і так слабкі державні інституції були переповнені іноземною допомогою; країна змогла ефективно засвоїти лише частину отриманої суми. Доля обох зазначених країн є невтішною: незважаючи на всі зусилля, прозахідний уряд Афганістану впав, як картковий будинок; Гаїті залишається у руїнах через більш ніж десятиліття після землетрусу.⁵ У випадку Гаїті причини невдачі є комплексними: значні обсяги кредитування до та після землетрусу 2011 призвели до зростання боргового навантаження держави, що у 2019 витратила 54% бюджетних доходів на обслуговування боргу;⁶ іноземні партнери часто сконцентровані на короткостроковій гуманітарній допомозі замість розбудови інституційної спроможності Гаїті.

Проблеми з абсорбцією допомоги можуть виникати як на боці донорів, так і на боці реципієнтів. Далі ми узагальнюємо основні проблеми, що виникали під час реалізації різних проєктів у різних контекстах, та були описані в літературі.

До проблем, які виникають на боці *донора*, належать, зокрема, такі:

- **Інтереси донора не збігаються з потребами реципієнта.** Зокрема, донор може просувати ті тематики проєктів, які цікавлять його, а не які необхідні реципієнту.
- **Не вдалося побудувати відносини між донором та реципієнтом.**
- **Донор зобов'язує реципієнтів працювати із заздалегідь визначеними компаніями чи країнами (aid tying).**

² Foreign Aid to the Pacific: Trends and Developments in the Twenty-First Century — [Link](#)

³ Assessing the absorptive capacity of foreign aid in the education and health sectors — [Link](#)

⁴ International assistance and health care reform in Poland: barriers to project development and implementation — [Link](#)

⁵ Rethinking Absorptive Capacity — CSIS — [Link](#)

⁶ Earthquakes, storms and colonial debt: The need for debt relief in Haiti — Debt Justice — [Link](#)

- **Донор недостатньо обізнаний щодо українського контексту та (або) законодавства.**
- **Донору не вистачає специфічної галузевої експертизи за тематикою проєкту всередині своєї організації.**
- **Негнучкі проєктні цикли донора (наприклад, бюджетний рік) диктують неприйнятні для проєкту часові вимоги.**
- **Заскладні програмні процедури та (або) затягнуті підготовчі фази проєктів на боці донора.**
- **Брак процедур оцінки успішності проєктів.**
- **Конкуренція між донорами за проєкти, відсутність координації.**
- **Затримка з виплатою коштів з боку донорів із причин, не пов'язаних із проєктом.**

До проблем, які виникають на боці *реципієнта*, належать, зокрема, такі:

- **Політична, економічна чи військова нестабільність у країні, високий ризик країни.**
- **Недостатня урядова підтримка проєктів на місцях.**
- **Корупція на рівні реципієнтів та (або) на урядовому рівні.**
- **Недостатньо чітко визначені цілі проєктів.** Це розмиває реалізацію проєкту та зменшує ефективність використання коштів.
- **Проєкти не інтегровано у загальнодержавні стратегії та програми.**
- **Реципієнти організаційно не готові до співпраці з донорами (низька інституційна спроможність).**
- **Недостатньо навчений персонал.**
- **Забюрократизованість процесів.**
- **Проблеми з обліком та звітністю за проєктами.**

За результатами огляду літератури та міжнародного досвіду можна виокремити такі шляхи покращення абсорбційної спроможності:

- **Точкові тренінги з роботи з донорами для спеціалістів з боку реципієнта.** Простий, технічний розвиток потенціалу (конкретні тренінги для працівників організацій-реципієнтів).
- **Ширші програми навчання та підвищення кваліфікації для спеціалістів з боку реципієнта.** Масштабніші програми освіти, що сприяють загальному професійному розвитку.
- **Підвищення мотивації спеціалістів з боку реципієнта:** більші зарплати, прив'язка компенсації до успішності проєктів.
- **Покращення роботи між донорами** (узгодження різних програм допомоги, уніфікація вимог до реципієнтів).
- **Підвищення прозорості процесу розподілення допомоги.**
- **Адаптація програм допомоги до реалій країни-реципієнта.**
- **Відмова від вимоги щодо співпраці із заздальгідь визначеними країнами/компаніями (untie aid).**
- **Поступове перерахування коштів замість одномоментних виплат.**
- **Спрощення процедур та систем виділення допомоги.**

Ці способи покращення абсорбції не є панацеєю. В окремих історичних випадках реалізація лише окремих пунктів призводила до виникнення нових проблем.

Незважаючи на безліч проведених тренінгів для персоналу муніципалітетів Румунії під час підготовки цієї країни до вступу в ЄС, існували випадки, коли муніципалітети, які брали участь у таких програмах навчання, під час опитувань заявляли, що не мають відповідно навчених працівників. Проблема полягала в тому, що працівники муніципалітетів, пройшовши спеціалізовані курси по роботі з донорами, звільнялися з державної служби та йшли працювати в консалтингові компанії чи неурядові організації, де використовували набуті знання на практиці.⁷

Абсорбційні спроможності українських громад: стан та проблеми

Наявні дані.

У даному розділі проаналізовано поточні та вже реалізовані в Україні проекти з точки зору абсорбції кредитних та грантових коштів.

В більшості проектів кредиторами виступали міжнародні фінансові організації (МФО), серед яких ЄБРР, МБРР, ЄІБ та ін. На жаль, більшість поточних проектів призупинена у зв'язку з військовими діями, особливо у тих містах, близьких до тимчасово окупованих територій.

Як приклад успішного проекту, можна навести проект «Ремонт автомобільної дороги Київ-Чоп», що був фінансований ЄБРР та мав на меті привести дорогу М-06 Київ-Чоп до європейського рівня транспортно-експлуатаційного стану. Кількість ДТП зменшилась на понад 90%, а споживання моторних палив та шкідливих викидів у повітря - на 10-20%.⁸

Також, є відносно успішні кейси з покращення роботи міського громадського транспорту у деяких містах України. Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) надав кошти для придбання транспорту, реконструкції ліній та впровадження інформаційних систем. Угода була ратифікована у квітні 2017 року, а вже у 2019 році розпочалися закупівлі та тендерні пропозиції за підпроектами. За 2020-2021 роки було укладено контракти на постачання нових 97 тролейбусів та 30 трамвайних вагонів, з яких до Києва поставлено 9 трамваїв і до Луцька - 29 тролейбусів станом кінець 2021 року. Незважаючи на довгу реалізацію, це все ще відповідає запланованим показникам на 2020-2023 роки. Водночас, протягом 2022 року мали відбутися закупівлі інших транспортних засобів, але на даний момент часу, оновлень за цим проектом немає, тому є ймовірність, що можлива відстрочка з його реалізацією.⁹

Проте, відносно значною є частка проектів (47%), що знаходяться на етапі виконання та не ефективно абсорбують кредитні та грантові кошти від МФО (головна проблема – це постійні затримки із проведенням тендерів, підготовки й узгодження необхідної документації й підписанням контрактів). Один з таких проектів - «Проект муніципального водного господарства м. Чернівці стадія 1», який фінансується з березня 2016 року. Проект передбачає реконструкцію та модернізацію системи водопостачання. Однією з головних проблем у виконанні проекту є порушення у техніко-економічному обґрунтуванні та

⁷ Determinants of the absorption capacity of EU funds for the rural municipalities of Romania — [Link](#)

⁸ «Третій проект «Ремонт автомобільної дороги Київ-Чоп». IFIs projects. [Link](#).

⁹ «Міський громадський транспорт України 85.103». IFIs projects. [Link](#).

відстрочення його реалізації через постійні зміни до «Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єкту». Відповідно, замість завершення проєкту у 2021 році, він наразі все ще перебуває у стадії реалізації. Хоч і більшість підпроектів отримали позитивний висновок від ДП «Укрдержбудеспертиза» із значною затримкою наприкінці 2021 року, але через вторгнення Росії в Україну стало неможливим укласти контракти за ними та здійснити проміжні платежами. Крім того, КП "Чернівціводоканал" мало проблему з розмитненням спеціального обладнання через зміни у правилах розмитнення товарів критичного імпорту і з 9-го липня 2022 року по сьогоднішній день воно все ще знаходиться на складі тимчасового зберігання. Відповідно, досягнення певних цільових показників стало не можливим у 2022 році.¹⁰

Інший проєкт, який зараз перебуває на стадії реалізації, але виконується із значними запізненнями – «Завершення будівництва метрополітену в м. Дніпропетровську». Він фінансується ЄІБ та ЄБРР. У 2020 році один підпроект було скасовано за ініціативою донора (ЄС) через довгі узгодження дії консультативного грантового контракту з метою завершення завдань за проєктом (реалізація мала бути ще в 2018 році). Також, у ході реалізації проєкту стикнулися з ускладненнями геологічних та гідрогеологічних умов будівництва, що призвело до затримок та коригування проєкту. У 2022 році через військову агресію РФ та введення воєнного стану, підрядники припинили виконання робіт і КП «Дніпровський метрополітен» стикнувся юридичними, технічними та фінансовими аспектами розриву контрактів, техногенними ризиками та відсутністю передбаченої субвенції на 2023 рік.^{11,12}

Напевно, одним із найбільш невдалих реалізованих проєктів став «Водопостачання, каналізація, поводження з відходами», кредитором де був МБРР, а ініціатором – ЛМКП «Львівводоканал». Його реалізація тривала з 2003 по 2007 рік,¹³ але перед закінченням проєкту Рахункова палата заявила про неповне та неефективне використання інвестиційних ресурсів. Кінцевий термін реалізації та дату закриття позики було продовжено до 2008 року, але цілі по кожному з показників й параметрів не були досягнуті. Недоліки проєкту свідчили про відсутність системності прийняття рішень та самоусунення від впливу на ефективне використання інвестиційних коштів. Крім того, ЛМКП «Львівводоканал» став збитковим під час реалізації проєкту і не зміг своєчасно погасити заборгованість за договором, що призвело до доведення цієї справи до суду.¹⁴

Нещодавнім нереалізованим проєктом став «Проєкт міської мобільності Києва», вартістю 36 млн дол. США¹⁵ щодо продовження Борщагівського швидкісного трамваю до м. Палац Спорту через нездатність міської влади розпочати необхідні процеси. Хоч, і говорять, що попри скасування фінансування від Світового Банку, проєкт не закрито й міська влада продовжуватиме пошуки інших джерел фінансування для відновлення проєкту, але наскільки це є ймовірним – питання.¹⁶

¹⁰ «Проєкт муніципального водного господарства м. Чернівці стадія 1». IFIs projects. [Link](#).

¹¹ «Завершення будівництва метрополітену в м. Дніпропетровську 81.423». IFIs projects. [Link](#).

¹² «Завершення будівництва метрополітену в м. Дніпропетровську 41614». IFIs projects. [Link](#).

¹³ «(МБРР) Водопостачання та каналізація м. Львова». IFIs projects. [Link](#).

¹⁴ «Львів неповністю використовує позику Світового банку на проєкт водопостачання міста». Zaxid. Net. Серпень 22, 2007. [Link](#).

¹⁵ «Kyiv Urban Mobility Project.» World Bank. [Link](#).

¹⁶ Пасажири Києва. Telegram. [Link](#).

Рис. 3. Проекти МФО, які вже реалізувалися та ті, що ще знаходяться в процесі виконання в містах України



Джерело: ЦЕС за даними proifi.gov.ua

Підсумовуючи, з 15-ти проаналізованих нами проектів, 6 є успішними, 7 реалізовувалися із затримкою, а 2 виявилися провальними.

Однією з перепон для вчасного виконання завдань у межах реалізації трьох проектів (завершення будівництва метро в м. Дніпро, реконструкція й модернізація системи водопостачання в м. Чернівці, а також будівництво повітряної лінії 750кВ ЗАЕС-Каховська) стали часті зміни у вимогах до будівництва з боку ДП «Укрдержбудеспертиза». Це затягує проекти, збільшує потребу у додатковому фінансуванні, яке донор може і не схвалити, і призвести до дострокового закриття/скасування проекту.

Отримувачі, надавачі, форми та етапи надання допомоги

Суб'єкти отримання фінансової допомоги, діяльність яких розглядається для цілей даної роботи - міста та громади. Як правило до роботи із донорами безпосередньо залучено економічний, фінансовий, юридичний підрозділи адміністрацій та відділи міжнародних відносин (в разі, якщо останні існують). Часто проект може реалізовуватися не містом чи громадою, а через комунальне підприємство. Тоді суб'єктом отримання фінансової допомоги

виступає КП. Українські міста переважно бажають отримувати фінансування у грантовій формі, але це не завжди можливо, тому кредитування теж є прийнятним варіантом.

Цілі, на які іноземну допомогу хочуть спрямовувати, різняться залежно від того, наскільки місто постраждало під час війни: міста, де йшли активні бойові дії чи які перебували під російською окупацією, в основному потребують фінансування для відновлення критичної інфраструктури та житлового фонду; міста ж, у яких прямий фізичний вплив війни був менший, вказують серед першочергових цілей розвиток соціальної, транспортної інфраструктури тощо.

Суб'єкти надання фінансової допомоги - міжнародні фінансові організації, розвиткові агенції та донорські організації, що фінансуються урядами іноземних держав. Зазвичай такі організації діють в рамках власних мандатів, їх цілі та методи можуть дуже сильно різнитися. Серед форм надання фінансової допомоги для відновлення, в залежності від донора, можна виокремити поворотну чи безповоротну фінансову допомогу, надання грантів, довгострокові кредити. Кредити - переважуюча форма роботи великих міжнародних фінансових організацій (МФО: Світовий банк, ЄБРР, ЄІБ та ін.), а розвиткові агенції (USAID, KfW) можуть надавати допомогу у вигляді грантів, що передбачають або не передбачають часткове спів-фінансування із боку реципієнта.

Донори здебільшого готові фінансувати цілі, в яких зацікавлені міста: різні організації покривають широкий спектр тематики проєктів. А втім, фінансування у вагомих обсягах здебільшого доступне у кредитній формі; це може стати перепорою для абсорбції суто через масштаби руйнувань на території України та величезні обсяги необхідного для відновлення фінансування. Деякі фінансові організації, що надають кредити, також пропонують іншим донорам свої організаційні можливості для акумуляції та розповсюдження грантових коштів; перспективним також є змішане фінансування, коли залучені від приватних та публічних донорів гранти використовують для часткового покриття кредитів МФО. Наприклад, якщо проєктом передбачено фінансування зеленого розвитку, то кредитна форма надання ресурсів може міксуватися із грантовою за рахунок грантових коштів спеціалізованих «зелених» фондів – тоді ставка по кредиту буде меншою, ніж за звичайного комерційного фінансування від МФО. Для збільшення частки грантового фінансування необхідна активна робота як української влади, так і закордонних партнерів, щоб забезпечити стабільне фінансування проєктів відновлення на декілька років вперед

У випадку залучення іноземних коштів для місцевих проєктів розвитку та відновлення, існує два потоки роботи: ведення проєкту відповідно до процедур із донорів та ведення проєкту у відповідності із українським законодавством.

Ведення проєкту у відповідності із процедурами донорів	Ведення проєкту по українському законодавству
Вибір проєкту із переліку стратегічно важливих для міста/громади проєктів, в разі залучення кредитних ресурсів - обґрунтування його окупності (через тарифну політику або інші механізми)	Затвердження стратегії розвитку міста/громади, комплексного плану просторового розвитку території/генерального плану населеного пункту, визначення пріоритетних проєктів розвитку

Пошук донорів, які потенційно можуть профінансувати об'єкт, попередній етап перемовин, отримання документації, ознайомлення із вимогами. Підготовка заявки на фінансування у відповідності до вимог донора, перемовини із представниками донора, корективи в заявці	Проведення оцінки фінансового стану потенційного бенефіціара інвестиційного проекту, отримання від Мінфіну листа щодо оцінки фінансового стану кінцевого бенефіціара та його класу та рішення Антимонопольного Комітету згідно з вимогами Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»
Затвердження заявки на фінансування, отримання від донора листа про виділення коштів (Allocation Letter)	У випадку надання місцевих гарантій - отримання погодження Мінфіну (наказ про погодження обсягу та умов надання місцевих гарантій)
Підписання угоди та правочини	
Перебіг проекту та звітування у відповідності із процедурами донора (різняються, відповідно до практик окремих донорів та конкретного контракту)	Перебіг проекту та звітування у відповідності із Бюджетним Кодексом (БК) та іншими НПА України Звітність про виконання Державного бюджету України (кошторисів бюджетних установ) включає фінансову та бюджетну звітність. Звітність про виконання місцевих бюджетів визначається відповідно до вимог, встановлених щодо звітності про виконання Державного бюджету України у статтях 58-61 БК. Звіти (річний, квартальний) про виконання місцевих бюджетів включають інформацію про стан місцевих боргів та гарантованих відповідно міськими територіальними громадами боргів і про надані місцеві гарантії. В частині міжбюджетних трансфертів та бюджетних програм з реалізації проектів, що підтримуються іноземними державами, іноземними фінансовими установами і міжнародними фінансовими організаціями, для відображення у бюджетній звітності складають і подають до органів Казначейства Звіт про надходження та використання коштів загального фонду, Звіт про надходження і використання інших надходжень спеціального фонду, Звіт про надходження і використання інших надходжень спеціального фонду (кредити (позики) від іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій).

Основні проблеми абсорбційної спроможності в Україні.

Для кращого розуміння проблем, що виникають з абсорбцією допомоги, та їх причин, ми провели низку інтерв'ю з представниками донорських організацій, міст-реципієнтів та з зовнішніми експертами.

Більшість донорів та експертів зазначають, що найбільш успішною є реалізація проєктів тоді, коли у містах є політична воля до співпраці та інституційна спроможність до роботи з донорами. Та навіть за слабшої інституційної спроможності, якщо у міста дійсно є бажання до співпраці – технічні проблеми не мають стати перепорою, донори готові допомагати реципієнтам розвивати інституційні можливості, вирішувати проблемні питання, навіть готувати для міст проєктно-тендерну документацію чи плани територіального розвитку в рамках пакетів грантової міжнародної технічної допомоги.

Неуспішними проєкти стають в основному тоді, коли місто (мер) не має бажання проактивно співпрацювати з донорськими організаціями, або коли структура проєкту стає надто складною чи громіздкою і потребує узгодження та злагодженої роботи дуже великої кількості сторін. Міста, зокрема, скаржаться на складну співпрацю з міністерствами, зазначаючи, що труднощі виникають у тих проєктах, де необхідно працювати не напряму з донорами, а через уряд.

Реципієнти під час інтерв'ю зазначали, що найскладнішим для них є формування бюджетів та адаптація до роботи з донорами через малий досвід такої співпраці (особливо актуально для менших міст, що сильно постраждали від російської агресії та шукають кошти на відновлення). Схоже враження і у донорів – відсутність досвіду та компетенцій на місцях визнають значною перешкодою абсорбційній спроможності.

Загалом найбільш нагальні проблеми, що перешкоджають абсорбції допомоги та які виникають на боці донора, за результатами глибинних інтерв'ю можна виділити у такі групи:

- **Проблеми у відносинах між донором та реципієнтом, розбіжність в інтересах.**

Такі проблеми полягають як у банальному нерозумінні одне одного, так і в відмінностях між потребами реципієнта та тематичними можливостями фінансування донорів. Наприклад, цільові фонди «Зеленого» фінансування можуть не бути зацікавленими виділяти ресурси на інші теми. Великі донори часто не мають можливості «вийти в роздріб», тобто покрити маленькі за обсягом потреби невеликих громад. Міста можуть бути зацікавлені в безкоштовному грантовому ресурсі, а донор може надавати лише комерційне фінансування, що потребує з боку міста відповідного бізнес-плану, перегляду тарифів чи покриття кредиту та видатків на його обслуговування із податкових надходжень. Перегляд тарифів чи інші плани окупності проєкта часто розглядаються містами як політичний ризик, і керівництво не завжди готове на це йти.

- **Складні програмні процедури донорів.**

Для подолання наслідків повномасштабного вторгнення Росії українським містам необхідно значне фінансування, яке вони шукають у донорів; частина міст є новачками у такій співпраці, і вони зазначають, що процедури є складними і різняться від донора до донора; представники донорів під час інтерв'ю також вказували, що технічна підтримка реципієнтів з їхнього боку не завжди є достатньою для успішності проєкта. У великих донорів, як правило, існують окремі програми технічної допомоги на базі грантового компоненту, за якими вони допомагають

реципієнтам готувати технічну та іншу документацію за проектом, а перед безпосереднім виділенням ресурсу потрібен тривалий час на консультації.

- **Недостатня координація між донорами, нестача грантового фінансування.**

Незважаючи на те, що потреби відновлення є величезними, нескоординованість дій донорів може призвести до ситуації «тут густо, там – пусто», окремі міста чи напрямки можуть залишитися без фінансування, а донорським ресурсом буде «залито» потреби кількох популярних та активних міст-реципієнтів. Грантове фінансування, що є бажаним для міст, не настільки доступне, як кредитне. За рахунок грантової компоненти донори можуть профінансувати, однак, технічну допомогу при підготовці проєкта, або ж заміксувати грантове фінансування із кредитним у випадку «зелених» програм чи програм, орієнтованих на вразливі верстви суспільства, таким чином, знижуючи фінальну відсоткову ставку.

До основних проблем абсорбції, що виникають на боці реципієнта, належать такі:

- **Політична, економічна, військова нестабільність України.**

Цей фактор особливо загострився з початком повномасштабної війни у 2022 році; однак, за умови достатньої політичної волі з боку донорів, ця проблема може бути вирішена. Багато комерційних проєктів було призупинено під час війни, і без страхування відповідних ризиків для поновлення чи відкриття фінансування потрібна була політична воля на найвищому рівні управління в донорських організаціях.

- **Відсутність політичної волі (бажання) до співпраці з донорами.**

Відсутність ентузіазму та проактивної роботи часто перешкодає абсорбції коштів більше, ніж будь-які технічні проблеми. Побудову відносин із донорами на особистому рівні та демонстрацію політичної волі керівників міст до виконання проєкту донори під час інтерв'ю зазначали як один із найважливіших факторів успішності проєкта в майбутньому. Нестача компетенцій чи потрібних документів може бути вирішена в рамках надання технічної допомоги, але відсутності бажання виконувати проєкт при зміні керівництва чи зміні мотивації керівництва зарадити майже неможливо.

- **Бюрократизація процесу.**

Особливою проблемою це стає, коли у відносинах між донором та реципієнтом з'являється обов'язковий «посередник» у вигляді уряду. Респонденти в інтерв'ю зазначали, що чим складнішою є схема взаємодії стейкхолдерів за проєктом, тим меншими є шанси на його успіх.

- **Недостатня інституційна спроможність, недостатні технічні навички співробітників реципієнта.**

Особливою перешкодою це є для тих міст, які тільки починають співпрацювати з іноземними донорами. Заявки таких міст можуть відсікатися на перших етапах та навіть не доходити до стадії, коли донор може розглядати технічну допомогу та навчання для підготовки проєкта. Всі донори в інтерв'ю зазначили недостатні навички та обізнаність про процедури роботи МФО як суттєву проблему.

- **Корупція.**

Донори доволі пильно стежать за корупційними проблемами міст і намагаються не допускати до співпраці ті міста, де можуть виникнути значні ускладнення через корупцію. Це означає, що

міська влада з сумнівною репутацією може бути перепорою до співпраці, навіть якщо корупційні ризики у конкретному проєкті є мінімальними.

Огляд професійного рівня громад

Прогалини в знаннях та навичках, необхідних для залучення та використання коштів

Донорські організації називали під час інтерв'ю основними факторами успіху проєкту інституційну спроможність й фаховість людей. Під час наших інтерв'ю та завдяки опитуванню серед представників ОМС, донорських організацій та експертів, ми дізналися про слабкі місця регіональних команд.

Розглянемо основні групи навичок проєктних менеджерів, що залучають кошти та реалізують проєкти.

1. Комунікаційні навички та ведення переговорів

Стосовно цієї групи навичок респонденти з усіх сторін (реципієнти іноземної допомоги, представники донорів та експерти) сходяться на середньому рівні критичності. Респонденти визнають важливість розвитку м'яких навичок проєктних менеджерів на місцевому рівні. Тим не менше, комунікаційні навички не є найслабшою групою навичок станом на зараз.

2. Управління командою

Ця група навичок від всіх респондентів отримала найменший рівень критичності. Тобто наявні навички по управлінню командою при реалізації проєктів іноземної підтримки не є вузьким місцем в регіонах.

3. Управління відносинами зі стейкхолдерами

Щодо цієї групи рівень критичності визначається як вище середнього. Крім прямого відмічення важливості цієї теми у відповідному питанні, ми бачимо симптоми браку цих навичок при аналізі відповідей щодо проблем при залученні та використанні коштів.

Можна згадати такі проблеми як: інтереси донора не співпадають з потребами реципієнта, не вдалося побудувати відносини між донором та реципієнтом та інші. Приклади цих проблем показують, що навички менеджменту стейкхолдерів є актуальними сьогодні в регіонах.

4. Стратегічне планування (Створення концепції майбутнього проєкту)

Ця група навичок отримала оцінку високої критичності від респондентів. На жаль, сьогодні на місцевому рівні недостатньо навичок для створення сильних пропозицій, що базуються на стратегії розвитку регіону.

Як зазначив один із респондентів від донорської організації, вони вимушені відхиляти пропозиції, що підготовлені недостатньо кваліфіковано. Сигнали про недостатність навичок у розрізі створення концепцій проєктів ми отримали й від респондентів-реципієнтів іноземної допомоги.

Також ми вважаємо важливим розвиток знань про принципи гендерної рівності, інклюзивності та врахування екологічного фактору, що часто є прямою вимогою донорів до підготовки

проектів та допоможе реалізувати відновлення України відповідно до міжнародних стандартів.

Важливою складовою створення концепції є оцінка ризиків. Респонденти реципієнти допомоги відмічали наявність в їх практиці кейсів, коли проекти зупинялися на певній стадії реалізації та були, в результаті, не успішними. Те саме підтверджується аналізом практичних кейсів в Україні: з 15-ти проаналізованих нами проектів, 6 є успішними, 7 реалізовувалися із затримкою, а 2 виявилися провальними (див. розділ «Наявні дані»). Ми вбачаємо це симптомом відсутності навичок управління ризиками.

5. Реалізація проекту

Стосовно навичок для реалізації проекту ми отримали відгук про середній рівень критичності. Всі респонденти визначили цю групу необхідною. Та за досвідом респондентів ці навички не становлять критичних перешкод у всьому циклі.

Ми пов'язуємо це з наявністю консультантів та експертів від організацій іноземної допомоги, що координують доцільну імплементацію проекту. Тобто команди на місцях майже у всіх випадках мають підтримку від команд донорів у процесі реалізації.

6. Фінансовий менеджмент

Ця група навичок була визначена як одна з найкритичніших. На жаль, на регіональному рівні команди мають дуже слабе розуміння фінансового процесу, міжнародних фінансових інструментів (особливості кредитних програм, гранти, банківські гарантії, та інші), й фінансового аудиту.

Від представників донорів ми почули актуальність навчання в розрізі фінансового аудиту як з боку іноземних партнерів та і державного контролю (Державна аудиторська служба України). Непоодинокі випадки, коли регіональні команди не володіють інформацією про межі індивідуальної відповідальності за чинним законодавством під час фінансових операцій при реалізації проектів іноземної допомоги.

Респонденти з боку реципієнтів допомоги також виділили фінансовий менеджмент як слабку сторону своїх команд.

Також в цій групі навичок важливо зробити акцент на антикорупційну складову, що є важливою базою для довіри з боку іноземних партнерів та суспільства.

7. Організація закупівельного процесу

Стосовно закупівель, ця група навичок отримала низький рівень критичності. Ми пов'язуємо це з чіткими напрацьованими процедурами команд іноземної допомоги та підтримкою з боку консультантів й експертів.

8. Управління контрактом

Так само як і закупівлі, ці навички отримали низький рівень критичності від респондентів. Це можливо прояв відпрацьованих механізмів командами донорів, які є основою цих процесів під час реалізації проектів.

9. Оцінка та вимірювання результатів впровадження проектів

Цю групу навичок можемо віднести до середньої критичності. Від представників донорських організацій ми почули мінімальну оцінку критичності, так як матриці успішності зазвичай гарно

прописані в процедурах проектах іноземної допомоги. Й реципієнтам залишається слідувати інструкціям.

На противагу цій позиції, респонденти реципієнти іноземної допомоги відмітили ці навички як бажані до вдосконалення.

Обмеження, виклики, які стоять перед ОМС сьогодні в питанні професіоналізації

Для розкриття питання обмежень та викликів ми розподілимо їх на два рівні: організаційні (що стосуються команд та процесів) й індивідуальні (що стосуються професіоналів, які є проектними менеджерами в регіонах).

Організаційні виклики та обмеження

Перше обмеження – це замалі ресурси. Регіональні реципієнти не можуть укомплектувати достатні команди з ринковим рівнем заробітної плати. Досить часто координацією іноземної допомоги займаються спеціалісти, основні обов'язки яких кардинально інші (юристи, економісти та ін.). У такому разі вони не матимуть мотивації розвивати свої навички у розрізі проектного менеджменту для ефективної реалізації іноземної допомоги. Частково ця теза знайшла підтвердження в інтерв'ю із донорською організацією, що організовуючи навчання персоналу ОМС стикнулася із тим, що тренінги відвідують люди, для яких це не є профільною сферою.

Друге обмеження – це відсутність навичок стратегічного планування. Кожен проект іноземної допомоги має бути частиною стратегії розвитку регіону. На жаль, на практиці непоодинокі випадки, коли проекти абсолютно не корелюють із довгостроковими планами розвитку громади. Це саме стосуються таких питань як окупність, сталість змін та розвиток. Деколи такі симптоми пов'язані з відсутністю політичної підтримки, ротацією кадрів, або банальною відсутністю цілісної стратегії розвитку.

Держава як бенефіціар

- великі/складні/високovidимі проекти
- вищі ризики
- потреба в збереженні довіри
- незбалансований вплив політичної волі
- опір змінам

Обмежене фінансування

- скорочення бюджетів
- розрив між тим, що обіцяно та тим, що здійснено
- потреба в постійному моніторингу та контролі



Велика кількість стейкхолдерів

- залученість багатьох відомств та міністерств
- складне стратегічне планування
- вирівнювання з встановленими структурами, системами та процесами
- балансування зовнішніх та внутрішніх обмежень

Підзвітність

- Збільшений нагляд
- потреба у високій прозорості процесів
- низька довіра
- забезпечення комплаєнсу, виконання стандартів та регулювання

Рис. 4. Аналіз середовища управління проектами ОМС в Україні

Джерело: ЦЕС, за даними глибинних інтерв'ю

Індивідуальні виклики та обмеження

Першим обмеженням можна виділити доступ до професійного розвитку. Всі респонденти самостійно або частково самостійно забезпечують своє навчання. Тобто комплексна підтримка професійного розвитку організаціями в регіонах відбувається лише поодиноким. Враховуючи низький рівень заробітної плати, доступ до платних навчальних продуктів є достатньо обмеженим.

Другий великий бар'єр для спеціалістів ОМС – це відсутність знання іноземних мов, що уповільнює операційну взаємодію з командами донорських організацій та доступ до іноземних навчальних джерел.

Враховуючи великі суспільні очікування від представників ОМС та індивідуальну відповідальність за реалізацію проектів фінансової допомоги, ми вважаємо критично важливим створення та розвиток відповідного навчального продукту, який допомагав би подолати ці виклики.

Детальні пропозиції по створенню навчального курсу, який міг би слугувати підвищенню абсорбційної спроможності на місцях, наведено в Додатку 2. «Концептуальна записка: рекомендації щодо запуску освітніх проектів з підвищення абсорбційної спроможності громад».

Юридичний аналіз

Виходячи із проведеного аналізу законодавства та за підсумками проведених інтерв'ю з представниками донорів та реципієнтів, ми можемо виділити такі основні

перешкоди/ускладнення щодо ефективного використання містами коштів кредитної та/чи грантової фінансової допомоги.

Бюджетне законодавство

У цілому, суттєвих перешкод для залучення міськими територіальними громадами кредитних та грантових коштів, з точки зору бюджетного законодавства, немає.

Однак, існують проблемні аспекти щодо можливості використання коштів місцевих бюджетів на видатки розвитку, пов'язаних з обмеженнями, які регламентуються Постановою КМУ №590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану».

Зокрема, відповідно до п. 19 Порядку передбачено черговість здійснення платежів Казначейством та органами Казначейства за дорученнями клієнтів з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунку, в тому числі за витратами місцевих бюджетів на придбання державних цінних паперів за рахунок тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів та на обслуговування рахунку у цінних паперах, за видатками загального фонду та спеціального фонду державного та місцевих бюджетів.

До непершочергових витрат віднесено майже всі витрати бюджету розвитку: капітальні видатки; видатки на проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, видатки на підготовку проектів державно-приватного партнерства; виконання довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності; розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях, а також на внески органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання.

Майже всі представники міських територіальних громад (особливо, ті які розташовані далеко від зони бойових дій та мають значні надходження до своїх місцевих бюджетів), а також представники донорів та реципієнтів (з якими проводилось інтерв'ю) зазначають, що норми Постанови заважають органам місцевого самоврядування спрямовувати кошти на розвиткові проекти.

Виникає низка випадків, коли територіальні громади, маючи фінансовий ресурс та потребу у фінансуванні капітальних видатків або інших видатків, спричинених війною, не можуть здійснити відповідне фінансування, оскільки Казначейство не пропускає ці платежі, у зв'язку з чітко встановленою черговістю проведення видатків. І це є значною проблемою для органів місцевого самоврядування, особливо фінансово спроможних міських територіальних громад.

Слід зазначити, що вимоги цієї постанови є об'єктивними, оскільки викликані військовою агресією зі сторони росії, що значно впливає на економічну ситуацію в країні та рівень надходжень до державного і місцевих бюджетів. Однак, вважаємо, що варто переглянути перелік першочерговості видатків внести окремі зміни до Постанови №590.

Законодавство про державну допомогу

Певною перешкодою для абсорбції міжнародної допомоги, є надмірна забюрократизованість процедури узгодження державної допомоги з боку Антимонопольного Комітету України, що, як наслідок, впливає на всю процедуру отримання державних гарантій у зв'язку з отриманням коштів міжнародної допомоги. Під час проведення нами інтерв'ю, деякі донори та реципієнти відзначили надмірну забюрократизованість процедури узгодження державної допомоги (і як наслідок отримання державної гарантії), що стримує абсорбцію міжнародної допомоги.

У зв'язку з цим, ми рекомендуємо внести зміни до законодавства про державну допомогу суб'єктам господарювання з метою зменшення бюрократичних процесів з боку АМКУ під час отримання містами та комунальними підприємства міжнародної допомоги.

Відсутність єдиного закону про залучення коштів міжнародної допомоги

Законодавство України не містить єдиного закону, який би встановлював основні засади залучення та використання коштів кредитної та/чи грантової фінансової допомоги. Окремі аспекти залучення міжнародної допомоги врегульовані деякими законами (Бюджетний Кодекс, Закон “Про державну допомогу суб'єктам господарювання”), але більшість питань врегульовано на підзаконному рівні (Постановами Кабінету Міністрів України та профільних міністерств).

Під час проведення інтерв'ю з донорами, деякі з них зазначали про цю проблему (зокрема, відсутність на рівні закону стандартів та процедур залучення міжнародної допомоги), що не сприяє підвищенню довіри міжнародних донорів. Про доцільність запровадження рамкового законодавства також згадується в науковій літературі.

Прийняття єдиного закону дало б змогу вирішити ряд проблем: закріпити на рівні закону основні положення задля забезпечення прозорості, ясності та стабільності всіх процесів від етапу надання фінансування до етапу використання ресурсів, забезпечити імплементацію ключових вимог згідно з Угодою про Асоціацію (в частині вимог щодо використання коштів ЄС, політики децентралізації, тощо) забезпечити єдність термінології, забезпечити врегулювати питання мінімізації ризиків для реципієнтів допомоги та загального зменшення бюрократичних процесів (див. нижче).

Детальний аналіз законодавства та основних юридичних перепон наведено в Додатку 1. «Концептуальна записка: юридичні перепони та рекомендації по регуляторних змінах для підвищення абсорбційної спроможності громад».

Рекомендації

Вдосконалення нормативно-правового регулювання. Внести зміни до нормативно-правового регулювання сфери залучення міжнародної фінансової допомоги та кредитів, зокрема, до Постанови Кабінету Міністрів України № Постанови №590 у частині пріоритетності (першочерговості) проведення витрат, до Закону “Про державну допомогу суб'єктам господарювання” в частині спрощення отримання рішення Антимонопольного комітету України, а також розглянути необхідність розробки єдиного закону, який би встановив основні засади отримання міжнародної фінансової допомоги (зокрема, з урахуванням вимог законодавства ЄС). Детальні пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання наведені у Додатку 1.

Навчальний курс для представників міст та громад. З огляду на те, що компетенції громад та міст – один із найчастіше згадуваних факторів, важливих для абсорбції фінансового ресурсу, ми рекомендуємо розробку навчального курсу, який би адресував проблемні питання, розглянуті в попередніх розділах, спираючись на (1) реальні практики та процедури найбільших донорських організацій, а також на (2) вимоги українського законодавства («у межах та в спосіб»). Освітній курс ми рекомендуємо пілотувати в двох

містах/громадах і потім, проаналізувавши потреби у коригуванні, масштабувати його на всю територію України. Детальні пропозиції щодо програми курсу наведені у Додатку 2.

Розвиток ППП та концесій. Надати пріоритет проектам публічно-приватного партнерства та концесій, де окрім фінансування МФО та донорів міста та громади можуть залучати фінансування від приватних джерел, таким чином, створивши мультиплікативний ефект та підвищивши ефективність реалізації проєкта через залучення вмотивованого прибутком партнера.

Уніфікація донорських програм для залучення менших міст та громад. Варто провести консультації із найбільшими донорами щодо створення уніфікованих програм із доступом маленьких міст та громад до ресурсу, наразі доступного лише великим спроможним містам. Донори можуть «увійти в роздріб» через партнерство із банками, страховими або лізинговими компаніями. Уніфіковані та спрощені вимоги, менші обсяги кредитів та/або грантів суттєво знизять поріг доступу до донорського фінансування.

Посилення залученості міст до централізованого виконання проєктів. Міністерству відновлення посилити залученість ОМС на етапах виконання проєктів відновлення Агенцією відновлення та розвитку інфраструктури. Більша залученість громад до виконання проєктів дозволить їм не лише впливати та озвучувати свої інтереси і потреби, але й навчатися у процесі роботи (learning by doing). Це сприятиме розвитку децентралізації та демократії на низовому рівні. Наразі процес майже повністю виключає ОМС із етапів виконання проєкту, окрім етапу подання заявки.

Пріоритет грантовому фінансуванню. Оскільки фінансова спроможність міст після війни кілька років залишатиметься обмеженою, пріоритет має надаватися пошуку партнерів, здатних надавати грантове фінансування. Це можуть бути, зокрема, розвиткові агенції, що займаються питаннями «зеленої» відбудови, європейські «міста-побратими» чи інші подібні донори. Варто скласти «карту стейкхолдерів», доступну для керівників міст України, щоб вони могли зрозуміти, хто з донорів які проєкти у їх містах був би зацікавлений профінансувати.

Додаток 1. Концептуальна записка: юридичні перепони та рекомендації по регуляторних змінах для підвищення абсорбційної спроможності громад

Вихідні дані та обмеження аналізу

Аналіз юридичних перепон для підвищення абсорбційної спроможності громад включав аналіз таких сфер законодавства України, які регулюють отримання та використання коштів донорів:

- Бюджетне законодавство України;
- Законодавство про державну допомогу;
- Валютне законодавство України;
- Інші окремі положення законодавства України, які можуть створювати перешкоди для абсорбції міжнародної допомоги.

Зазначений аналіз був проведений на підставі аналізу відповідних актів законодавства України та проведених інтерв'ю з представниками донорів та реципієнтів міжнародної допомоги.

Наш аналіз не включав детальний аналіз інших проблем, які можуть виникати у донорів та отримувачів коштів, проте які не є безпосередньо пов'язані з процедурою отримання та використання таких коштів (недосконалість правоохоронної та судової системи, податкового та митного законодавства, впровадження реформи децентралізації, тощо).

Опис перепон та рекомендації щодо їх подолання

1. Бюджетне законодавство

Ст.16. Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс) визначено, що:

- всі міські ради мають право здійснювати місцеві внутрішні запозичення (за винятком випадків, передбачених [статтею 73](#) Кодексу, яка регламентує норму щодо позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів);
- всі міські ради можуть здійснювати місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій (зокрема: Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, Європейського інвестиційного банку, НЕФКО, Північного інвестиційного банку);
- міські ради лише з адміністративним центром у місті обласного значення можуть здійснювати інші місцеві зовнішні запозичення (зокрема, в інших іноземних банках та фінансових установах).

Довідково: виконавчі органи відповідних місцевих рад за рішенням відповідної місцевої ради (Ст. 73 Кодексу) можуть отримувати позики на:

- покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом та бюджетом розвитку місцевих бюджетів, у фінансових установах на строк до 3-х місяців у межах поточного бюджетного періоду, у виняткових випадках за рішенням Кабінету Міністрів України стосовно бюджету міських бюджетів - у межах поточного бюджетного періоду;
- покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів відповідно до [частини п'ятої статті 43](#) цього Кодексу. Такі позики не надаються у разі розміщення коштів місцевого бюджету на депозитах та/або обслуговування коштів місцевого бюджету в частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків.

Порядок отримання та погашення позик визначається Міністерством фінансів України.

Відповідно до ст.74 Кодексу місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку бюджетів міських територіальних громад та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, що забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення міських територіальних громад.

Обсяг та умови здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій погоджуються з Міністерством фінансів України. Обсяг та умови здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій і надання місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних

фінансових організацій, вважаються погодженими, якщо Міністерством фінансів України рішення не прийнято протягом одного місяця з дня надходження документів на погодження.

Кодексом визначено, що загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого (без урахування гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій) станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200% (для міста Києва – 400%) середньорічного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів), визначеного згідно з показниками на наступні за плановим два бюджетні періоди у прогнозі відповідного місцевого бюджету.

Також Кодексом визначено, обмеження щодо видатків місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу, які не можуть перевищувати 10% видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу.

Запозичення відповідно до [пункту 3](#) Порядку щодо запозичень (Постанова КМУ №110) можуть здійснюватися шляхом:

- укладення договорів позики (кредитних договорів);
- емісії облігацій місцевих позик (для міської ради).

У разі визначення форми запозичення у вигляді укладення договорів позики місцевим органам рекомендується звертатися до банківських установ із запитом щодо можливих умов надання кредитів, провести аналіз та оцінку отриманих пропозицій і розпочати роботу з відібраним банком. Рівень кредитоспроможності бюджету міської територіальної громади залежить від впливу комерційних, фінансових та економічних умов і підтримується високим рівнем бюджетної забезпеченості, збереженням високих темпів зростання дохідної частини бюджету, диверсифікацією господарського комплексу за видами економічної діяльності, високим рівнем прозорості діяльності місцевої влади та здійсненням заходів щодо покращення надання послуг суб'єктам підприємництва та мешканцям.

Залучення коштів від міжнародних фінансових організацій, які залучаються як позика чи кредит державою або під державні гарантії, врегульовано [Порядком підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями](#), затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2016 року № 70.

У разі визначення форми запозичення у вигляді емісії облігацій місцевих позик місцевий орган виконавчої влади доцільно додатково керуватися рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 14 червня 2018 року № 391.

Слід зазначити, що не можуть бути предметом забезпечення виконання зобов'язань об'єкти права комунальної власності територіальної громади, на які відповідно до закону не може бути звернено стягнення, та об'єкти, що відповідно до закону не підлягають відчуженню.

У Додатку 1.2 представлено перелік основних нормативно-правових актів, яким регулюється питання отримання запозичень міськими територіальними громадами.

Додатковим фінансовим ресурсом, який можуть отримати міські територіальні громади на реалізацію інвестиційних чи інфраструктурних проектів (як через бюджетні програми з державного фонду, так і на пряму), **є гранти**. Зокрема, гранти на бюджетну підтримку від

іноземних держав, іноземних фінансових установ і міжнародних фінансових організацій, а також на реалізацію програм та заходів у рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ (за рахунок надходжень в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ).

Також слід зазначити, що міські територіальні громади, для залучення додаткових фінансових ресурсів на розвиток громади, можуть використовувати механізм **державно-приватного партнерства**.

Обсяг видатків на виконання довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства на відповідний бюджетний період встановлюється законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) у межах бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів протягом усього строку дії відповідного договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства, у розмірі, необхідному для виконання таких зобов'язань у кожному відповідному бюджетному періоді (з урахуванням встановлених цим Кодексом обмежень), до повного виконання таких зобов'язань.

Основним Законом, який регламентує державно-приватне партнерство є Закон України «Про державно-приватне партнерство» та [Закон України](#) "Про концесію".

Нижче див. перелік основних нормативно-правових актів, які регламентують механізм державно-приватного партнерства (Додаток 3). На жаль, на сьогодні, цей механізм недостатньо ефективно використовується на місцях. Крім того, слід зазначити, що законодавство із державно-приватного партнерства потребує удосконалення.

Висновки та рекомендації

Виходячи із проведеного аналізу законодавства та за підсумками проведених інтерв'ю з представниками донорів та реципієнтів можна зробити наступні висновки.

У цілому, суттєвих перешкод для залучення міськими територіальними громадами кредитних та грантових коштів, з точки зору бюджетного законодавства, немає.

Однак, існують проблемні аспекти щодо можливості використання коштів місцевих бюджетів на видатки розвитку, пов'язаних з обмеженнями, які регламентуються Постановою КМУ №590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану».

Зокрема, відповідно до п. 19 Порядку передбачено черговість здійснення платежів Казначейством та органами Казначейства за дорученнями клієнтів з урахуванням ресурсної забезпеченості єдиного казначейського рахунку, в тому числі за витратами місцевих бюджетів на придбання державних цінних паперів за рахунок тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів та на обслуговування рахунку у цінних паперах, за видатками загального фонду та спеціального фонду державного та місцевих бюджетів.

До непершочергових витрат віднесено майже всі витрати бюджету розвитку: капітальні видатки; видатки на проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, видатки на підготовку проектів державно-приватного партнерства; виконання довгострокових зобов'язань у рамках державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності;

розроблення містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях, а також на внески органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання.

Майже всі представники міських територіальних громад (особливо, ті які розташовані далеко від зони бойових дій та мають значні надходження до своїх місцевих бюджетів), а також представники донорів та реципієнтів (з якими проводилось інтерв'ю) зазначають, що норми Постанови заважають органам місцевого самоврядування спрямовувати кошти на розвиткові проекти.

Виникає низка випадків, коли територіальні громади, маючи фінансовий ресурс та потребу у фінансуванні капітальних видатків або інших видатків, спричинених війною, не можуть здійснити відповідне фінансування, оскільки Казначейство не пропускає ці платежі, у зв'язку з чітко встановленою черговістю проведення видатків. І це є значною проблемою для органів місцевого самоврядування, особливо фінансово спроможних міських територіальних громад.

Слід зазначити, що вимоги цієї постанови є об'єктивними, оскільки викликані військовою агресією зі сторони росії, що значно впливає на економічну ситуацію в країні та рівень надходжень до державного і місцевих бюджетів.

Однак, вважаємо, що варто переглянути перелік першочерговості видатків внести окремі зміни до Постанови №590.

Загальні пропозиції:

1. Внести зміни до Постанови №590 у частині пріоритетності (першочерговості) проведення витрат, і ті видатки, які мають спрямовуватися на розвиткові проекти, які будуть спрямовані на створення додаткової вартості, на реалізацію інвестиційних проектів та сприятимуть створенню додаткових робочих місць, що дозволить збільшити надходження до державного і місцевих бюджетів, включити до пріоритетного переліку видатків.
2. Внести зміни до Бюджетного кодексу України та надати можливість, не тільки міським радам, а й сільським та селищним - здійснювати місцеві внутрішні та зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організаційна з метою спрямування коштів на реалізацію розвиткових та інвестиційних проектів.
3. Внести зміни до окремих положень нормативно-правових актів, які регулюють механізм державно-приватного партнерства, зокрема, у частині спрощення процедур для місцевого самоврядування.
4. Також, виходячи із проведеного дослідження та проведених інтерв'ю з представниками донорів, з метою стимулювання місцевої економіки та розвитку територіальних громад, у післявоєнний період, владі та міжнародним партнерам, необхідно зосередитися на збільшенні обсягів грантових програм, ніж на кредитах, оскільки рівень фінансової спроможності територіальних громад (у тому числі, невеликих міст) та кредитоспроможності бюджету значно знизився.

Законодавство про державну допомогу

Правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції передбачені Законом України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" №1555-VII від 1 липня 2014 року. Даний Закон визначив Антимонопольний комітет України Уповноваженим органом з питань державної допомоги. Серед іншого, до повноважень АМКУ належить визначення належності до державної допомоги заходів з підтримки суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, прийняття рішення про визнання державної допомоги (зокрема, у формі державної гарантії) допустимою.

Під час спілкування з представниками реципієнтів міжнародної допомоги, деякі донори та реципієнти відзначили надмірну забюрократизованість процедури узгодження державної допомоги (і як наслідок отримання державної гарантії), що стримує абсорбцію міжнародної допомоги.

На даний момент, в Верховній Раді України на розгляді перебуває проект Закону "Про внесення змін до Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" та інших законодавчих актів України щодо державної допомоги суб'єктам господарювання", спрямований, зокрема, на зменшення бюрократичних процесів під час отримання рішень Антимонопольного комітету України. Відповідно до пояснювальної записки до зазначеного проекту закону, за час реалізації Комітетом передбачених законом повноважень було виявлено недосконалість правового регулювання, які полягають у прогалинах процесуального характеру, невідповідності нормам Угоди про асоціацію, а також спотворенні застосування правил державної допомоги. Крім того, велика кількість нотифікацій, що надходять до Комітету, значно перенавантажує інституційну спроможність органу та збільшує кількість бюрократичних процедур у процесі отримання державної підтримки. За даними річного звіту про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні за 2019 рік, затвердженого Розпорядженням Антимонопольного комітету України від 28 серпня 2020 р. № 14-рп, до Комітету надійшло 605 повідомлень, які переважно (87%) надходили від органів місцевого самоврядування та рішення у більшій частині були про визнання державної підтримки не державною допомогою.

Враховуючи зазначене вище, на наш погляд, доцільним є перегляд законодавства про державну допомогу суб'єктам господарювання з метою зменшення бюрократичних процесів з боку АМКУ під час отримання містами та комунальними підприємства міжнародної допомоги. При цьому, варто зазначити, що питання зменшення бюрократичним процесів повинно бути ретельно пропрацьованим задля уникнення надмірного спрощення регулювання, що може суперечити зобов'язанням в рамках Угоди про асоціацію з ЄС. Про такі ризики, серед іншого, зазначає Антимонопольний Комітет України.

Валютне законодавство

Основні вимоги валютного законодавства, пов'язані з отриманням та використанням коштів донорів регулюються Законом України "Про валюту і валютні операції" №2473-VIII від 21 червня 2018 року, Постановами Правління Національного банку України №1-8 від 02.01.2019, а також спеціальною Постановою Правління НБУ №18 від 24.02.2022 року "Про роботу

банківської системи в період запровадження воєнного стану”, яка встановлює валютні обмеження під час дії воєнного стану в Україні.

На наш погляд, поточне валютне законодавство не створює перешкод для отримання коштів від міжнародних донорів. Більше того, Постановою №18 закріплено ряд умов, які сприяють поверненню коштів міжнародним донорам та закупівлі товарів за кордоном за кошти МФО а також за зобов'язаннями забезпеченими державною гарантією:

- Дозволено здійснювати валютні операції з переказу коштів в з метою розрахунків з МФО або з його представництвом;
- Дозволено здійснювати перерахування коштів за кордон з метою виконання зобов'язань резидента перед нерезидентом за укладеним між ними договором купівлі-продажу товарів за умови, якщо такий переказ здійснюється за рахунок коштів, одержаних за кредитом (позикою) від МФО або за субкредитом від держави, для фінансування якого держава залучила кредит (позику) від МФО;
- Дозволено здійснювати валютні операції з виконання зобов'язань, які забезпечені державною гарантією.

Під час проведення інтерв'ю з представниками донорів та реципієнтів проблеми валютного регулювання не піднімалися (ймовірно у зв'язку з тим, що більшість донорів були представниками саме МФО і більшість проектів, за якими отримують кошти реципієнти теж стосуються фінансування від МФО або отримання безповоротної допомоги). З огляду на зазначене, ми не вбачаємо наявності суттєвих перешкод для абсорбції міжнародної допомоги з точки зору валютного регулювання.

При цьому, звертаємо увагу, що в разі отримання кредитів та поворотної фінансової допомоги від приватних іноземних донорів, які не мають статусу МФО, та які не забезпечені державною гарантією, на даний момент існують перешкоди для повернення таких кредитів у зв'язку з обмеженнями валютного законодавства. В той же час, ми розуміємо, що такі правила є тимчасовими у зв'язку з воєнним станом, а Національний банк України оперативно вносить в них зміни за потреби. У зв'язку з цим, в разі виникнення в майбутньому проблем з поверненням коштів за кредитами приватним донорам, ми рекомендуємо звертатись до Національного банку України для обговорення можливостей послаблення валютних обмежень для певних груп приватних донорів.

Інші питання

Відсутність єдиного закону, який би регулював основи залучення міжнародної допомоги

На даний момент, в законодавстві України відсутній закон, який би регулював основні засади залучення міжнародної допомоги органами державної влади та/або місцевого самоврядування. Питання залучення міжнародної допомоги врегульовано точково в різних законах (Бюджетний кодекс, Закон про державну допомогу суб'єктам господарювання) та на рівні підзаконних нормативно-правових актів, основними з яких є:

- Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153. Варто зазначити, що раніше у Верховній Раді України був зареєстрований Проект

Закону України від 29.11.2013 № 3725 «Про міжнародну технічну допомогу», проте він не був прийнятий;

- Порядок реалізації проектів, що підтримуються за рахунок коштів МФО, які залучаються як позика чи кредит або під державні гарантії, регулюється постановою Кабінету Міністрів №70 від 27 січня 2016 року.

Прийняття єдиного закону дало б змогу вирішити ряд проблем: закріпити на рівні закону основні положення задля забезпечення прозорості, ясності та стабільності всіх процесів від етапу надання фінансування до етапу використання ресурсів, забезпечити імплементацію ключових вимог згідно з Угодою про Асоціацію (в частині вимог щодо використання коштів ЄС, політики децентралізації, імплементації глави 32 EU Acquis тощо) забезпечити єдність термінології, забезпечити врегулювати питання мінімізації ризиків для реципієнтів допомоги та загального зменшення бюрократичних процесів (див. нижче).

Імплементація глави 32 EU Acquis

Глава 32 EU Acquis передбачає ряд правил стосовно контролю залучення коштів (існування ефективної та прозорої системи менеджменту коштів, функціонування ефективного внутрішнього та зовнішнього аудитів, захист фінансових інтересів ЄС від шахрайства, тощо). Належна імплементація права ЄС за цією главою сприятиме підвищенню рівня довіри та захисту коштів, які надходять від Європейських донорів.

Питання правоохоронних органів

В Україні існує комплексна проблема правовідносин з правоохоронними органами та високого ризику кваліфікації дій представників органів державної влади чи місцевого самоврядування як “нанесення збитків державі”. Проблема полягає в тому, що реципієнти можуть не використовувати отриману допомогу ефективно у зв’язку з ризиком ініціювання кримінальних справ за рядом статей Кримінального кодексу України (зокрема, за статтею 364. Зловживання владою або службовим становищем).

Дана проблема є комплексною і стосується не лише питань абсорбції міжнародної допомоги, а й більш широкого спектру діяльності представників органів державної влади та місцевого самоврядування. У зв’язку з цим, способи вирішення цієї проблеми та надання відповідних рекомендацій підлягають окремому детальному дослідженню.

Загальне зменшення бюрократичних процесів (cutting the red tape)

Серед процедурних бюрократичних проблем, які були зазначені деякими представниками донорів, можна зазначити такі:

- Здебільшого паперовий формат взаємодії замість електронного;
- Необхідність перекладу документації на українську мову з англійської мови.

Варто зазначити, що дані питання не є специфічними саме в контексті абсорбції міжнародної допомоги, а відносяться до комплексних питань державного регулювання. Наприклад, стосовно переходу на електронний формат взаємодії Кабінетом Міністрів України 22 листопада 2022 року була затверджена Постанова №1311 “Про реалізацію експериментального проекту щодо взаємного визнання електронних довірчих послуг між Україною та Європейським Союзом”, якою передбачається взаємне визнання електронних підписів між Україною та ЄС. В подальшому реалізація цього експериментального проекту

може призвести до повного переходу на електронний формат взаємодії між реципієнтами та донорами з ЄС.

У зв'язку з цим, ми рекомендуємо комплексно підходити до вирішення процедурних бюрократичних проблем та вносити зміни до відповідних нормативно-правових актів за результатами реалізації існуючих загальнодержавних ініціатив.

Таблиця запропонованих регуляторних змін

Нормативно-правовий акт / сфера регулювання	Концептуальні пропозиції по внесенню змін
Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 року № 590 “Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану”.	Внести зміни до Постанови №590 у частині пріоритетності (першочерговості) проведення витрат, і ті видатки, які мають спрямовуватися на розвиткові проекти, які будуть спрямовані на створення додаткової вартості, на реалізацію інвестиційних проектів та сприятимуть створенню додаткових робочих місць, що дозволить збільшити надходження до державного і місцевих бюджетів, включити до пріоритетного переліку видатків.
Бюджетний кодекс України	Внести зміни до Бюджетного кодексу України та надати можливість, не тільки міським радам, а й сільським та селищним - здійснювати місцеві внутрішні та зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організаційна з метою спрямування коштів на реалізацію розвиткових та інвестиційних проектів.
Законодавство з питань державно-приватного партнерства	Внести зміни до окремих положень нормативно-правових актів, які регулюють механізм державно-приватного партнерства, зокрема, у частині спрощення процедур для місцевого самоврядування.
Закон України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання”.	Внести зміни законодавства про державну допомогу суб’єктам господарювання з метою зменшення бюрократичних процесів з боку АМКУ під час отримання містами та комунальними підприємства міжнародної допомоги.
Відсутність єдиного закону, який би регулював основи залучення міжнародної допомоги	Розглянути питання розробки та прийняття окремого закону, який би врегулював основні засади залучення міжнародної

	допомоги органами державної влади та місцевого самоврядування
--	---

Додаток 1.1. Опис юридичних проблем, піднятих під час експертних інтерв'ю

Назва підприємства/установи/організації, уповноважений представник	Коментарі щодо юридичних перешкод для абсорбції допомоги
Представники донорів	
В'ячеслав Гордієнко, IFC	Надано коментар щодо недосконалості Постанови Кабінету Міністрів України №590, про яку говорять представники більшості місцевих рад. У зв'язку з обмеженими можливостями міст витратити свої гроші, ці гроші сидять на казначейських рахунках і дозволяють державі перекривати свої короткострокові фінансові проблеми.
Курт Штрассер, Представництво KfW в Україні	Надано такі коментарі: • Значним покращенням було б встановлення на рівні закону стандартів, процедур та договорів на рівні донорів, щоб не було необхідності в їх ратифікацій під час кожного проекту; • Суттєвою проблемою є те, що донори постійно стикаються зі зміною відповідальних осіб з боку уряду та загальної культури - при зміні представників у владі нові представники намагаються змінити обсяг проектів, які вже в процесі. • Спрощення процедури погодження проектів, зокрема, шляхом делегування питань прийняття рішень від Кабінету Міністрів України до окремих міністерств та від центральних органів до місцевих; • Спрощення процедури видачі державних гарантій за проектами з донорами; • Перехід до електронного та безпаперового формату; • Дозволити використання лише англійської мови (без необхідності

	перекладу на українську мову); В-цілому, сфера міжнародного співробітництва потребує дерегуляції та децентралізації.
Марк Елінгстад, Марат Курчевський, USAID	Надано коментар щодо недосконалості Постанови Кабінету Міністрів України №590 та рекомендацію повернутись до "статусу кво", оскільки до війни ситуація була досить непоганою.
Віолейн Сільвестро фон Камеке, ЄІБ	Надано коментар щодо проблем в Законі України "Про державний бюджет" та щодо того, що міста певний час були позбавлені права здійснювати капітальні витрати.
Артем Шевальов, ЄБРР	Надано коментар щодо проблеми правовідносин з правоохоронними органами та високого ризику кваліфікації дій представників органів державної влади як "нанесення збитків державі". Проблема полягає в тому, що реципієнти можуть не використовувати отриману допомогу ефективно у зв'язку з ризиком ініціювання кримінальних справ за "нанесення збитків державі".
Представники реципієнтів	
Ірина Іванишин, Львівське комунальне підприємство "Львівелектротранс"	Надано коментар, що перешкоду становить отримання рішення антимонопольного комітету з питання отримання державної допомоги відповідно до Закону України "Про державну допомогу".
Андрій Павлів, Управління інвестицій та проектів Львівської міської ради	Надано коментар, що перешкоду становить Постанова №590 Кабінету Міністрів України.
Євген Тростянецька міська рада	Надано коментар, що перешкоду становить наказ Міністерства фінансів України від 23.08.2012 № 938 "Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів". Складність отримання грантових коштів у валюті через занадто бюрократичну процедуру співпраці органів місцевого самоврядування, казначейства та

	банківських установ.
--	----------------------

Додаток 1.2. Нормативно-правові акти у сфері здійснення місцевих запозичень та надання місцевих гарантій

1. Бюджетний кодекс України.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 року [№ 110](#) "Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень".
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 травня 2012 року [№ 541](#) "Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій".
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2012 року [№ 815](#) "Про затвердження Порядку здійснення контролю за ризиками, пов'язаними з управлінням державним (місцевим) боргом".
5. Наказ Міністерства фінансів України від 22 жовтня 2015 року [№ 921](#) "Про затвердження форм розрахунків при наданні місцевих гарантій".
6. Наказ Міністерства фінансів України від 22 жовтня 2015 року [№ 922](#) "Про затвердження форм розрахунків при здійсненні місцевих запозичень".
7. Наказ Міністерства фінансів України від 03 серпня 2018 року [№ 668](#) "Про затвердження Типової форми рішення про місцевий бюджет".
8. Наказ Міністерства фінансів України від 17 січня 2018 року № 12 "Про організацію роботи зі складання Державною казначейською службою України бюджетної звітності про виконання місцевих бюджетів".
9. Наказ Міністерства фінансів України від 25 липня 2012 року [№ 866](#) "Про затвердження Порядку ведення Реєстру місцевих запозичень та місцевих гарантій".
10. Наказ Міністерства фінансів України 30.09.2021 № 532 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо погодження обсягу та умов здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій»

Додаток 1.3. Нормативно-правові акти у сфері державно-приватного партнерства

1. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 № 2404-VI.
2. Закон України «Про концесію» від 03.10.2019 № 155-IX.
3. Закон України «Про особливості передачі в оренду об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21.10.2010 № 2624-VI.
4. Постанова КМУ «Деякі питання організації здійснення державно-приватного партнерства» від 11.04.2011 № 384.
5. Постанова КМУ «Про затвердження Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними» від 16.02.2011 № 232.

6. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку надання приватним партнером державному партнеру інформації про виконання договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства» від 09.02.2011 № 81.
7. Наказ Мінрегіону «Про затвердження Методичних рекомендацій з питань організації конкурсу щодо передачі в оренду чи концесію об'єктів водо-, теплопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності, та укладання відповідних договорів» від 03.04.2012 № 150.
8. Наказ Мінекономрозвитку «Деякі питання проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства» від 27.02.2012 № 255.
9. Наказ Мінекономрозвитку «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо застосування Методики виявлення ризиків здійснення державно-приватного партнерства, їх оцінки та визначення форми управління ними» від 07.06.2016 № 944.

Додаток 2. Концептуальна записка: рекомендації щодо запуску освітніх проектів з підвищення абсорбційної спроможності громад

Портрет учасника курсу

Для формування логіки освітнього продукту дуже важливо виокремити аудиторію потенційного курсу.

Учасником курсу з підвищення абсорбційної спроможності громад може бути:

- Представники органів місцевого самоврядування, які безпосередньо залучені в пошук та реалізацію проектів іноземної допомоги. Це їхня основна зона відповідальності.
- Представники органів місцевого самоврядування з дотичних відділів, для яких залучення в реалізацію проектів не є основною задачею.
- Представники комунальних підприємств, що шукають та координують реалізацію проектів міжнародної допомоги.

Модель компетенцій учасника курсу

Для побудови моделі компетенцій ми звернулися до основних освітніх продуктів, на які спираються проектні менеджери Європи та Північної Америки. Перш за все це Project Management Institute's PMBOK. Також в Європі розповсюджений стандарт ISO 21500-2012 project management guidelines, який містить опис необхідних знань та навичок для проектного менеджера.

Враховуючи велику кількість інфраструктурних проектів (всі наші респонденти-рецепієнти підкреслювали важливість саме цих проектів), ми також звернулися до Code of Practice for Project Management for Construction and Development (by UK The Chartered Institute of Building). В результаті ми сформували, модель компетенцій яка характеризує основні галузі навичок, які мають набуватися завдяки освітнім проектам з підвищення абсорбційної спроможності громад.

Модель навичок по управлінню проектами



Формат курсу

Ми рекомендуємо створювати освітні продукти саме **у форматі змішаного навчання**, де онлайн навчальні матеріали (відео лекції, проекти документів, практичні домашні завдання) поєднуються з практичними офлайн майстер-класами (на базі освітньої установи або через платформу Zoom). Таким чином буде забезпечено живий контакт із викладачем у режимі реального часу та залишаться корисні матеріали, які учасники можуть використовувати в подальшій роботі.

Також для ми радимо **включати у курс розробку учасниками індивідуального проекту** - а саме, дослідження проблемного явища та пропозицію кваліфікованого системного рішення для нього (формат "короткий огляд для керівників"). Такий формат практичного завдання надасть можливість підготувати рішення для поточної проблеми та розвиватиме презентаційні навички учасників.

Також за запитом можуть бути додані: офлайн майстер-класи в регіонах (хаби, що об'єднують декілька областей), презентація індивідуального проекту перед групою та викладачами з коментарями та обговоренням, вхідне та вихідне тестування для розуміння динаміки, та інші навчальні заходи.

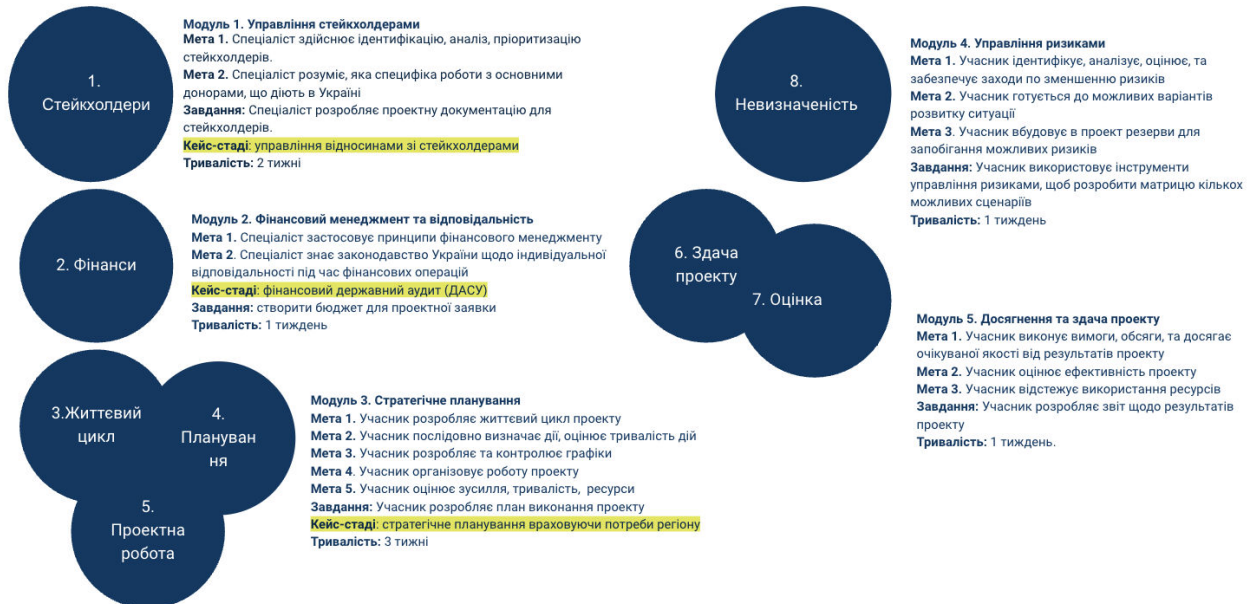
Архітектура контенту курсу

Спираючись на відповіді респондентів, ми пропонуємо не точковий освітній продукт, а середньостроковий. Це дозволить учасникам курсу отримати певну рамку проектного менеджменту, за якою вони можуть реалізовувати власні проекти.

Особливу увагу ми радимо приділити питанням стратегічного планування та фінансового менеджменту через створення відповідних кейс-стадіс.

Нижче ми наводимо можливу архітектуру освітнього продукту з підвищення абсорбційної спроможності громад.

Структура 8-тижневого курсу для менеджерів ОМС



Додаток 3. Донорські проєкти МФО у містах України

Таблиця 1. Проєкти МФО, які реалізувалися та знаходяться в процесі виконання в Україні

Назва проєкту	Кредитор	Бенефіціар	Термін дії	Фінансування	Результати
Проєкт енергозбереження в адміністративних і громадських будівлях міста Києва ¹⁷	МБРР	КМДА	17.08.2000 – 30.06.2005	Використано 15,2 млн дол. США з 18,3 млн дол. США	Згідно висновків КМУ та Світового банку, завдання проєкту було виконано на «задовільно»
Ремонт автомобільної дороги Київ-Чоп	ЄБРР	Державне агентство автомобільних доріг України	19.12.2006 – 12.02.2013	Використано 199,9 млн євро з 200 млн євро	Цей проєкт був успішний у реалізації своєї мети й була використана вся сума позики.
Міський громадський транспорт України	ЄІБ	Комунальні транспортні підприємства та міські ради міст	03.10.2018 – 11.05.2024	Використано 42,1 млн євро з 200 млн євро	Цей проєкт почав свою реалізацію в 2019 році й виконав свої заплановані цілі станом на кінець 2021 року. Було використано 21% погодженого фінансування.
ГОВЕРЛА («Підвищення ефективності роботи й підзвітності органів місцевого самоврядування») ¹⁸	USAID	Органи місцевого самоврядування	Березень 2021 – Березень 2026	74 млн дол. США	За два роки дії проєкту до нього приєдналися 65 громад. Всі партнери продемонстрували зростання власних доходів бюджетів місцевого самоврядування в умовах війни.

Продовження Таблиці 1

¹⁷ «(МБРР) Проєкт енергозбереження в адміністративних і громадських будівлях міста Києва». IFIs projects. [Link](#).

¹⁸ Hoverla / проєкт USAID в Україні. Facebook. [Link](#).

Назва проєкту	Кредитор	Виконавець	Термін дії	Фінансування	Результати
«Ініціатива Міст» ¹⁹	IFC	КП «МТТУ»	18.02.2019 – до сьогодні	12,5 млн євро	В рамках цього проєкту було придбано та поставлено 64 сучасних автобусів до Маріуполя, а решта коштів було спрямовано на реконструкцію автобусного депо та оновлення ремонтного обладнання в місті. ²⁰
Проєкт Маріупольський тролейбус ²¹	ЄБРР	КП «МТТУ»	07.05.2019	18 млн євро	В рамках цього проєкту було придбано та поставлено 72 тролейбуси. Також, кошти були спрямовані на реконструкцію тролейбусного депо і контактної мережі.
Проєкт будівництва високовольтної повітряної лінії 750 кВ Рівненська АЕС-Київська ²²	ЄІБ	НЕК «Укренерго»	15.09.2009 – 31.12.2020	Використано 112,45 млн євро з 150 млн євро	Станом на кінець 2022 року, проєкт перебував у реалізації одного додаткового підпроєкту (було продовжено термін угоди до кінця 2023 року); основні два були введені в реалізацію в 2018 та 2021 роках відповідно.
Розвиток системи водопостачання та водовідведення в місті Миколаєві ²³	ЄІБ	КП «Миколаївводоканал»	12.09.2021 – 31.12.2023	Використано 7.7 млн євро з 15.5 млн євро	Протягом 2015-2021 років реалізація проєкту була відносно успішною. Водночас виникали проблеми за деякими контрактами через запізнення з

¹⁹ Mariupol Buses. IFC Project Information & Data Portal. [Link](#).

²⁰ «72% маріупольців задоволені муніципальним транспортом». Маріупольська міська рада. Вересень 17, 2021. [Link](#)

²¹ «Маріупольська міська рада». Телеграм. [Link](#).

²³ «Розвиток системи водопостачання та водовідведення у місті Миколаїв 25.474». IFIs projects. [Link](#).

					отриманням траншу, карантинні обмеження, а зараз військові дії.
Проект муніципального водного господарства м. Чернівці	KfW	КП «Чернівці-водоканал»	03.03.2016 – 30.12.2024	Використано 538,6 тис євро з 17 млн євро	Ефективність реалізації цього проекту вчасно перешкоджають постійні зміни щодо проектної документації для будівництва з боку «Укрдержбудеспертизи».
Завершення будівництва метрополітену м. Дніпропетровську	ЄБРР та ЄІБ	КП «Дніпровський метрополітен»	22.04.2015 – 31.12.2024	Використано 87,8 млн євро з 152 млн євро	За цим проектом виконано 3 з 6 частин. За певними програмами виникли проблеми з отриманням позитивного висновку від «Укрдержбудеспертизи», що затягнуло підписання контрактів і затримало виконання проекту (цьому ще посприяла повномасштабна війна).

Продовження Таблиці 1

Назва проєкту	Кредитор	Виконавець	Термін дії	Фінансування	Результати
Розширення системи Харківського метрополітену ^{24,25}	ЄБРР та ЄІБ	КП «Харківський метрополітен»	03.01.2020 – 03.01.2025	Використано 2,35 млн євро з 160 млн євро	Проект успішно реалізовується протягом 2020 року, але в 2021-2022 почалися затримки з оплатою та торгами за контрактами через рішення Банку, що призвело до відтерміну виконання проєкту.
Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС-Каховська ²⁶	ЄІБ	НЕК «Укренерго»	03.12.2012 – 31.12.2023	Використано 72,7 млн євро з 175 млн євро	В ході реалізації проєкту станом на кінець 2022 року не було введено в експлуатацію повітряну лінію через окупацію Херсонської та Запорізьких областей, а за іншим компонентом проєкту були затримки із отриманням позитивного висновку для будівництва підстанції, а згодом на це вплинули ковідні обмеження.
Вища освіта України ²⁷	НЕФКО	МОН	21.07.2018 – 21.12.2024	Використано 2 млн євро з 30 млн євро	Станом на III квартал 2022 року за 6-ма контрактами йшли затримки з боку підрядника через що було розірвано з ним угоду; за іншими 8-м контрактами було скасовано тендери через військову агресію рф. За іншими субпроєктами

²⁴ «Розширення системи Харківського метрополітену 85.847». IFIs projects. [Link](#).

²⁵ «Продовження третьої лінії метрополітену в м. Харків». IFIs projects. [Link](#).

²⁶ «Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС-Каховська». IFIs projects. [Link](#).

²⁷ «Вища освіта України 84.172». IFIs projects. [Link](#).

					будівельні роботи розпочато.
Водопостачання та каналізація м. Львова	МБРР	КП «Львів-водоканал»	24.02.2003 – 21.12.2007	Використано 23.7 млн євро з 24.25 млн євро	Один з найменш успішних проєктів за результатами якого «Львівводоканал» став неплатоспроможним станом на кінець 2007 року і лише у 2021 році виплатив заборгованість за кредитними коштами.
Проєкт міської мобільності Києва	СБ	КМДА	–	36 млн дол. США	Проєкт було скасовано через те, що міська влада Києва не спромоглася розпочати всі необхідні для цього процеси і тому проєкт фінансування на суму 36 млн дол. Світовий Банк скасував.

Додаток 4. Перелік учасників інтерв'ю

Представники донорських організацій:

1. В'ячеслав Гордієнко, IFC;
2. Роман Качур, World Bank;
3. Артем Шевальов, EBRD;
4. Violaine Silvestro von Kameke, EIB;
5. Marc Ellingstad, Marat Kyurchevsky, USAID;
6. Kurt Strasser, KfW.

Представники реципієнтів:

1. Ірина Іванишин, ЛКП «Львівелектротранс»;
2. Олег Світличний, Департамент економіки та інвестицій КМДА;
3. Вікторія Хоменко, Чугуївська міська рада Харківської області;
4. Андрій Павлів, Управління інвестицій та проєктів Львівської міської ради;
5. Анна Шарикова, Бородянська селищна рада Київської області;
6. Сергій Омельчук, Виконавчий комітет Луцької міської ради;
7. Представник Тростянецької міської ради Сумської області.

Представники експертної спільноти:

1. Олександр Харченко, Energy Industry Research Center;
2. Олександра Бетлій, ІЕД.