

ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ СПІВПРАЦІ УКРАЇНИ ІЗ СВІТОВИМ БАНКОМ

У даній статті запропоновано шляхи вдосконалення алгоритмів, форм та механізмів співробітництва України зі Світовим банком з метою підвищення його ефективності, результативності та впливу на подальший соціально-економічний розвиток нашої країни.

Ключові слова: Світовий банк, міжнародні фінансові організації, позика, економіка України

В данной статье предлагаются пути совершенствования алгоритмов, форм и механизмов сотрудничества Украины со Всемирным банком с целью повышения его эффективности, результативности и влияния на дальнейшее социально-экономическое развитие нашей страны.

Ключевые слова: Всемирный банк, международные финансовые организации, заем, экономика Украины

The article suggests the ways of improvement of algorithms, forms and mechanisms of the cooperation between Ukraine and the World Bank in order to enhance its effectiveness, efficiency and impact on the further socio-economic development of our country.

Keywords: World Bank, international financial organizations, loan, Ukraine's economy

Світовий банк є одним з найважливіших джерел фінансової та технічної допомоги, яка надається країнам, що розвиваються. Україна співпрацює з цією міжнародною фінансовою організацією майже з початку здобуття незалежності, а саме з 1992 р. Надавши понад 6,0 млрд дол. США з початку співробітництва, Світовий банк є чинником, який суттєво впливає на розвиток економіки України та реалізацію державних програм та стратегій, спрямованих на ринкове реформування, підвищення конкурентоспроможності та структурну перебудову національного господарства. Світовий банк також сприяє інтеграції України у світову спільноту та отримання доступу до найкращого міжнародного досвіду та сучасних технологій.

Разом з тим, дослідження свідчать, що співпраця України зі Світовим банком упродовж всього періоду виявилась малоефективною. Стратегії, які використовувалися Банком в Україні, не

принесли належного позитивного результату, а більшість проектів, що реалізовувалися, не були успішними. Серед відомих учених, які зробили вклад у дослідження питання співпраці України зі Світовим банком, слід відмітити роботи С. Биконя, П. Іжика, Дж. Стігліца, Г. Климко, В. Колосової, Ю. Пахомова, О. Плотнікова, Л. Саакадзе, В. Хорошковського, А. Філіпенка та ін.

Низька ефективність допомоги Світового банку у реформуванні економіки України змушує замислитися над наявними проблемами такої співпраці та скоригувати стратегію і тактику співробітництва з цією міжнародною установою.

Метою даної статті є надання пропозицій та рекомендації щодо вдосконалення алгоритмів, форм та механізмів співпраці України зі Світовим банком з метою підвищення її ефективності, результативності та впливу на подальший соціально-економічний розвиток нашої країни

На наш погляд, основою побудови взаємовідносин мають бути національні інтереси та стратегічні пріоритети України. Подальша робота у цьому напрямі має передбачати, по-перше, визначення оптимального алгоритму взаємовідносин на основі врахування обопільних інтересів та специфіку соціально-економічного розвитку нашої країни [1] і, по-друге, вдосконалення форм та механізмів співпраці. Оптимізація алгоритму співпраці із Світовим банком має здійснюватися в напрямі підвищення її ефективності. При цьому співробітництво слід розглядати як інструмент збалансованого ресурсного забезпечення потреб економічного зростання. Форми та механізми співпраці повинні унеможливити звичайне «проїдання» запозичених коштів і бути націлені на досягнення конкретних результатів на шляху подальшого соціально-економічного розвитку нашої країни.

Україна зможе отримати максимальний соціально-економічний ефект за умови побудови співпраці з цією установою на таких засадах:

- 1) основним принципом співробітництва має стати максимальна відповідність форм та способів надання допомоги Банку потребам економічного та соціального розвитку України;

- 2) співпраця має бути зорієнтована на створення потужної у політичному, економічному та фінансовому плані держави. Тобто, вона повинна забезпечувати економічне зростання, що підтверджуватиметься якісними змінами важливих соціально-економічних показників;

- 3) рішення про залучення позичкових коштів Світового банку слід приймати на основі ретельного аналізу порівняльних переваг

запозичення у Банку щодо фінансування з інших джерел на основі чітко встановлених критеріїв і тільки за умови неможливості виділення коштів з державного бюджету, комерційного кредитування або надання приватних гарантій;

4) залучення коштів Світового банку може здійснюватися тільки за умови забезпечення їх ефективного і повного використання та отримання відповідних вигод, які будуть реальними джерелами погашення боргів;

5) диверсифікація механізмів співпраці зі Світовим банком як один з ключових принципів передбачає необхідність урізноманітнення тих механізмів і використання в кожному конкретному випадку найбільш оптимального з них, що дозволить з найбільшою віддачею використовувати існуючі можливості співпраці;

6) характер, обсяги і форми співпраці не повинні негативно впливати на національну економічну безпеку, а тому рівень заборгованості має бути лімітованим з метою недопущення боргової залежності нашої країни [2].

На думку автора, першим кроком до підвищення ефективності залучення та використання позичкових ресурсів Банку, особливо в умовах економічної кризи, має стати розробка та впровадження дієвої системи підготовки та управління запозиченнями. Основою такої стратегії повинні стати середньо- та довгострокові державні програми соціально-економічного розвитку України. У стратегії слід обґрунтовувати критерії залучення зовнішніх ресурсів на основі пріоритетів розвитку держави, визначених у державних, галузевих та регіональних програмах. Стратегія повинна містити основні параметри залучення та використання позичкових коштів, а саме: цілі, завдання, галузі, часові рамки, регіони, об'єм фінансування, види проектів та критерії оцінки їх ефективності. Така стратегія має бути затверджена урядом України і слугувати основою для розробки програм співпраці України із Світовим банком на наступні роки та визначення кредитного портфеля проектів Банку. Варто зазначити, що ця стратегія повинна бути гнучкою та час від часу переглядатися.

Подальший розвиток співробітництва зі Світовим банком має ґрунтуватися на посиленні ролі та відповідальності української сторони. Вона повинна брати активнішу участь в ініціюванні проектів, а не чекати на пропозиції, що надійдуть від Світового банку. Не фахівці Світового банку, а саме українські державні органи та національні незалежні експерти повинні визначати, чи є

заходи, що заплановані та впроваджуються в рамках проектів, є ефективними та дієвими для досягнення поставлених цілей та чи відповідають вони інтересам національного розвитку.

Залучення позичкових коштів Банку має відбуватися лише в тих сферах, де таке співробітництво дозволить якнайповніше використати міжнародний досвід і забезпечити максимальний системний ефект не тільки від реалізації проектів, але й від аналітичної роботи. Для цього необхідно застосовувати чітку систему критеріїв відбору проектів, що має ґрунтуватися на комплексному аналізі порівняльних переваг та недоліків Світового банку.

Для прийняття рішення про включення проекту до кредитного портфеля Банку має бути проведена так звана передпроектна робота, що включає підготовку відповідної концепції проекту. Така робота необхідна для того, щоб переконатися, що проект відповідає національним, регіональним та галузевим програмам соціально-економічного розвитку, а також щоб визначити технічні та інституційні можливості його реалізації у майбутньому. Для цього необхідно створити належну систему державної експертизи проектів на базі відомчих чи позавідомчих установ та забезпечити фінансування передпроектних досліджень й експертизи проектів. Залучення незалежних експертів з різних галузей уможливить проведення усесторонньої та неупередженої експертизи проектів.

Після затвердження концепції Кабінетом Міністрів необхідно розпочати підготовку відповідного техніко-економічного обґрунтування проекту. Цей документ повинен дати відповіді на всі питання, пов'язані з економічними, соціальними та фінансовими результатами та ефектами (як позитивними, так і негативними) проекту для України, а також визначати, як буде забезпечена реалізація проекту та хто буде відповідати за управління ним. Так само, як і концепція проекту, його техніко-економічне обґрунтування повинно пройти незалежну державну експертизу.

Важливим питанням залишається чіткий розподіл функцій між державними структурами — Міністерством фінансів, Міністерством економіки, Національним банком та іншими державними установами (міністерствами та відомствами). Державні органи, залучені до роботи з підготовки та впровадження проектів Світового банку, повинні діяти за чітким алгоритмом, що, у свою чергу, потребує постійної координації згідно з визначеними державними стратегічними пріоритетами.

Однією з основних проблем підготовки та реалізації проектів залишається система управління проектами. Для покращання її

ефективності, необхідно підвищити й чітко закріпити відповідальність міністерств та інших державних органів, на які покладаються функції з підготовки та реалізації проекту. Якщо проект має секторальне значення (тобто передбачає суттєву реформу в окремому секторі), необхідно призначити державного службовця на рівні заступника голови державного органу та покласти на нього всі функції та відповідальність за впровадження проекту. Міністерства та інші державні органи повинні відповідати за повний об'єм діяльності, пов'язаної із підготовкою та реалізацією проектів, що включає підготовку та виконання всіх заходів проекту, здійснення закупівель товарів, робіт і послуг, ведення фінансового обліку, координацію дій за певним проектом з заходами інших проектів міжнародних організацій у цій галузі, підготовку регулярних звітів тощо. Якщо міністерства та інші органи влади не мають у своїх структурах відповідних спеціалістів, то доцільно розробити механізм залучення зовнішніх експертів і консультантів до виконання чітко визначених завдань. Хоча запропонована структура управління проектами Банку не є зручною з погляду її організації, але саме їй потрібно надавати перевагу, оскільки, у такий спосіб, не тільки буде виконано заходи та досягнуто мету проекту, але й посилено відчуття відповідальності міністерства та іншого державного органу за реалізацію проекту.

Іншими завданнями у сфері підвищення ефективності співробітництва зі Світовим банком має стати оптимізація процедур проектного циклу та гармонізація їх з процедурами Світового банку. Гармонізація проектних циклів Уряду України та Світового банку потребує перегляду Порядку підготовки та впровадження проектів в Україні, переліку документів та вимог до них, що надасть можливість синхронізувати етапи і процедури, ідентифікувати документи та забезпечити проекти організаційними, фінансовими та кадровими ресурсами протягом всього проектного циклу.

Також, на наш погляд, необхідним є створення автоматизованої бази даних, що забезпечить інформаційне та аналітичне супроводження проектів Світового банку на всіх стадіях їх підготовки та реалізації та сприятиме проведенню постійного моніторингу виконання проектів і виявленню можливих ризиків [3]. Ця база даних має містити систему фінансового менеджменту, яка б дозволила державним структурам оперативно отримувати інформацію про стан реалізації проекту і контролювати витрачання коштів позик.

Іншим важливим кроком до підвищенні ефективності співпраці має стати проведення всеохоплюючої оцінки ефективності проектів до початку їх реалізації та під час його впровадження, а також забезпечення регулярного моніторингу перебігу процесу реалізації проектів. Оцінка ефективності має формуватися з трьох складових, що відображають фінансову (фінансові наслідки реалізації проекту для його учасників), бюджетну (фінансові наслідки реалізації проекту для національного та регіональних бюджетів), а також економічну ефективність проекту (що характеризує узагальнюючі соціально-економічні результати — вигоди та втрати, що отримує країна у зв'язку з реалізацією проекту, включаючи оцінку додаткових вигод та суспільних благ). Оцінка має здійснюватися на основі розробленої під конкретний проект системи якісних та кількісних показників результативності, що надасть інформацію про вихідні витрати, процеси, продукти, результати та ефекти проекту. Також необхідно ретельно стежити за якістю системи управління проектами. Для цього слід посилити системи контролю та моніторингу використання фінансових ресурсів Світового банку. Для деяких проектів можливо буде необхідним проведення формальних досліджень, які уможливають збір стандартизованої інформації від ретельно відібраної групи населення, або використання швидких методів оцінки, що забезпечать отримання думок та коментарів бенефіціарів та інших зацікавлених осіб про проект та його результати. Для всіх проектів, вважаємо за необхідне проведення оцінки ефектів, що забезпечить систематичне визначення впливу проекту (позитивного та негативного, безпосереднього або опосередкованого) на окремі родини, організації та оточуюче середовище [4].

Стратегічний підхід Світового банку до співпраці з Україною має бути більш вибіркоким, тобто Банку варто обмежитися кількома тематичними сферами, проекти за якими мають узгоджуватися з довгостроковими перспективами національного розвитку [5]. Програма співпраці, що має вибіркокий характер і визначені пріоритети, допоможе зосередити ресурси Банку та країни на досягненні суттєвих результатів і уникнути розпорошення коштів. При цьому, з огляду на особливості умов України Банку слід поєднувати операції у сферах, що мають значний потенціал виконання програм та проектів, з окресленням присутності у ключових стратегічних галузях, які, однак, відстають за темпами розвитку.

Для встановлення реалістичних цілей розвитку необхідна глибока та всеохоплююча діагностика, що базується на високо-

якісній аналітичній роботі щодо економічних питань у цілому та питань окремих секторів. Підбір інструментів для її виконання повинен відображати не тільки цілі конкретної операції, а також і попередні результати, що були досягнуті в країні в цілому або в окремому секторі. Послідовність та взаємне доповнення під час використання окремих інструментів підвищуватиме якість результатів. Прості структурою проекти або серія простих заходів принесуть якісніші результати, ніж складні, багатоаспектні проекти.

Подальше співробітництво зі Світовим банком має базуватися на стратегічних пріоритетах економічного і соціального розвитку України. При цьому в основу взаємовідносин у короткостроковій перспективі має бути покладено сприяння подоланню негативних кризових явищ, а у середньостроковій перспективі — прискорення ринкової трансформації та інтегрування України в Європейський Союз. З урахуванням першочергових завдань української економіки основна увага Банку має зосереджуватися на таких трьох пріоритетних напрямках допомоги, при цьому фінансові ресурси, консультативна і технічна допомога Світового банку повинні доповнювати внутрішні ресурси держави, сприяючи запровадженню інновацій та найкращих світових практик.

1) *Удосконалення державного управління.* За відсутності ефективної системи державного управління та без реформи судової системи результати проведення важливих структурних та інституційних реформ будуть значно обмежені. Як відомо, Світовий банк має значний досвід у цій сфері, зокрема з питань покращання управління державними фінансами на національному та регіональному рівнях, упровадження сучасних інформаційних технологій у систему державного управління, підвищення якості державних послуг, що має вирішальне значення для поліпшення інвестиційного клімату та забезпечення довгострокового економічного зростання. Основною метою діяльності за цим напрямом має бути розвиток механізмів формування звітності та забезпечення інформаційних потоків між різними рівнями влади, що є необхідними передумовами послідовної реалізації реформ та скорочення корупції, вдосконалення управління державними фінансами, включаючи підвищення інституційного потенціалу Державного казначейства, підвищення якості державних послуг та проведення судової реформи. Пріоритетними мають стати проекти, в результаті яких збільшуються доходи до бюджету або створюються умови для ефективного використання бюджетних ресурсів. Зокрема, можуть бути корисними аналітичні послуги,

що включатимуть аналіз державних витрат та інвестицій, оцінку ситуації у сфері управління закупівлями та державними фінансами, дослідження правового та інституційного характеру.

2) *Покращання умов підприємництва та розвитку конкуренції*. Розвиток підприємництва, середнього та малого бізнесу є необхідною умовою стійкого економічного зростання, тому цей напрям українських реформ є ключовим не тільки на середньострокову, а й на довгострокову перспективу. Крім того, міжнародний досвід показує, що бар'єри, які заважають створенню та функціонуванню малих підприємств, впливають у першу чергу на населення з низьким рівнем доходів. Основними завданнями розвитку за цим напрямом на найближчий період є: створення умов для диверсифікації економіки, модернізація інфраструктури, реформування природних монополій; забезпечення рівних умов для всіх підприємств за рахунок укріплення й розвитку прав власності та стимулювання конкуренції (шляхом зменшення адміністративних бар'єрів і пільгових режимів, реформування дозвільної системи, упорядкування контролюючих функцій органів державної влади у сфері підприємництва); розвиток ефективного фінансового посередництва та розширення можливостей виходу на ринок нових підприємств; удосконалення системи освіти та підготовки кадрів, інформатизація економіки та ефективне використання технологій; сприяння технологічній модернізації й оновленню засобів виробництва, розвитку наукоємних виробництв. Крім того, важливими напрямками співпраці між Україною та Банком можуть стати підтримка прозорих процесів приватизації, включаючи приватизацію державних банків, і підтримка розвитку національної конкурентоспроможності та диверсифікації торгівлі. В енергетичній сфері Банк має спрямовувати ресурси на забезпечення фінансової стабільності та підвищення ефективності використання енергії, активізацію приватизаційних програм електроенергетики та оновлення інфраструктури.

3) *Зменшення соціальних та екологічних ризиків*. Важливим досягненням Світового банку на глобальному рівні є вміння швидко й ефективно сприяти вирішенню гострих соціальних та екологічних проблем. Оскільки під час здійснення економічних реформ, а також в умовах економічної кризи сьогодення ризики виникнення такого роду проблем у будь-якій країні знаходяться на значно вищому рівні, ніж у період стабільного розвитку, цю сферу необхідно вважати за пріоритетну для співробітництва України зі Світовим банком. Основними цілями розвитку за цим напрямом є: зниження рівня бідності та пом'якшення наслідків втрати гаранто-

ваних доходів; підвищення якості охорони здоров'я та освіти; покращання структури, підвищення адресності та розширення можливостей фінансування програм соціального захисту; поліпшення умов життя громадян, зокрема тих, що проживають переважно у сільській місцевості, шляхом підвищення якості надання соціальних послуг та спрощення доступу до них; вирішення екологічних проблем та покращання управління навколишнім середовищем. Крім цього, на наш погляд, Банку слід приділяти більшу увагу кризі пенсійної системи, а також сприяти регіональному розвитку та вирішенню проблем регіональної нерівності.

Беручи до уваги можливості Світового банку щодо сприяння реалізації програм соціально-економічних трансформацій у нашій країні, вважаємо, що Україна не повинна повністю відмовлятися від позик Банку у найближчій перспективі, особливо в умовах економічної кризи. Разом з тим, на перший план у співпраці з цією установою мають виходити такі переваги співробітництва, як можливості реалізації проектного підходу та використання міжнародного досвіду при підготовці та реалізації стратегічно важливих програм реформ.

Література

1. *Філіпенко А. С.* Парадигмальна основа співробітництва України з міжнародними фінансовими інституціями / А. С. Філіпенко // Актуальні проблеми міжнародних відносин: [зб. наук. праць]; Київський національний університет імені Тараса Шевченка; Інститут міжнародних відносин. — 2004. — Вип. 46. — Ч. I. — С. 3—7.

2. *Плотніков О. В.* Проблеми оптимізації взаємовідносин України з міжнародними фінансовими організаціями / О. В. Плотніков // Актуальні проблеми міжнародних відносин: [зб. наук. праць]; Київський національний університет імені Тараса Шевченка; Інститут міжнародних відносин. — 2004. — Вип. 46. — Ч. I. — С. 21—25.

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо забезпечення ефективного залучення та використання коштів міжнародних фінансових організацій» від 08.02.2006 р. № 62-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=62-2006-%F0>

4. Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods & Approaches; The World Bank. — Washington: The World Bank, 2004. — 25 p.

5. International Bank for Reconstruction and Development and the International Finance Corporation Country Partnership Strategy for the period FY08–FY11 / Report № 40716–UA (Nov. 8, 2007); The World Bank. — Washington: The World Bank, 2007. — 178 p.

Стаття надійшла до редакції 12.05.2010 р.