

**Документ  
Світового банку**

**Звіт № 40716-UA**

**МІЖНАРОДНИЙ БАНК РЕКОНСТРУКЦІЇ ТА РОЗВИТКУ**

**ТА**

**МІЖНАРОДНА ФІНАНСОВА КОРПОРАЦІЯ**

**СТРАТЕГІЯ ПАРТНЕРСТВА З УКРАЇНОЮ**

**НА ПЕРІОД 2008 – 2011 ФІНАНСОВИХ РОКІВ**

**[Дата остаточного проекту]**

**Департамент управління програмою в Україні, Білорусі та Молдові  
Регіон Європи та Середньої Азії**

**Міжнародна фінансова корпорація  
Департамент Центральної та Східної Європи**

Дата попередньої Стратегії допомоги Україні – 23 жовтня 2004 року.

## ВАЛЮТНИЙ ПАРИТЕТ

Грошова одиниця = гривня (грн.)  
Липень 2007 року: 1 долар США = 5, 05 грн.

## ФІНАНСОВИЙ РІК

Уряд України: 1 січня –31 грудня

## АБРЕВІАТУРИ ТА АКРОНІМИ

[Перелік всіх абревіатур і акронімів, що наводяться у цьому документі]

AAA	АДД	Програма аналітично-дорадчої допомоги
BEEPS	ОУБЕП	Обстеження умов ведення бізнесу та ефективності роботи підприємств
CAS	СДУ	Стратегія Світового банку в питаннях допомоги Україні
CAS CR	ЗЗ СДУ	Звіт про завершення виконання Стратегії Світового банку в питаннях допомоги Україні
CEM	МЕР	Меморандум про економічний розвиток України
CIDA	КАМР	Канадське агентство міжнародного розвитку
CIS	СНД	Співдружність незалежних держав
CPAR	ЗОЗУ	Звіт з оцінки закупівель в Україні
CPPR	ОВППУ	Огляд стану виконання портфеля проектів для України
CPS	СПУ	Стратегія партнерства Світового банку з Україною
СТР	ЦТППБ	Центр тендерних процедур і планування бізнесу
DPL	ПСР	Позика на підтримку стратегії розвитку
EBRD	ЄБРР	Європейський банк реконструкції та розвитку
EC	ЄК	Європейська комісія
ECA	ЄСА	Європа та Середня Азія
EIB	ЄІБ	Європейський інвестиційний банк
EMBI	ІЗКПЕ	Індекс запозичень для країн з перехідною економікою
ESW	ЕСД	Економічні та секторальні дослідження
FDI	ПІ	Прямі іноземні інвестиції
FSAP	ПОФС	Програма оцінки фінансового сектора
FTA	УВТ	Угода про вільну торгівлю
GATT's	ГАТТ	Генеральна угода про тарифи та торгівлю
GDP	ВВП	Внутрішній валовий продукт
IBRD	МБРР	Міжнародний банк реконструкції та розвитку
IEG	НГО	Незалежна група з оцінки
IFC	МФК	Міжнародна фінансова корпорація
IMF	МВФ	Міжнародний валютний фонд
ISR	СРВ	Стан і результати впровадження
MIC's	КСД	Країни з середнім рівнем доходів
MIGA	БАП	Багатостороннє агентство гарантування інвестицій
NATO	НАТО	Організація північноатлантичного договору
NBU	НБУ	Національний банк України
NGO	НУО	Неурядові організації
OECD	ОЕСР	Організація з економічного співробітництва та розвитку
PAL	ПСП	Програмна системна позика
PAYG	СПС	Солідарна пенсійна система
PEFA	ОДВФЗ	Огляд державних видатків і фінансової звітності
PFM	УДФ	Управління державними фінансами
PIUs	ГВП	Групи впровадження проекту
PPPs	ДПС	Схеми партнерства державного і приватного секторів
PTAP	ПШТД	Програмне партнерство у сфері технічної допомоги
SAMP	ПУССД	Проект удосконалення системи соціальної допомоги
SIAP	ПУУСС	Проект удосконалення управління соціальним страхуванням
SIDA	ШАМР	Шведське агентство міжнародного розвитку
SME	МСП	Малі та середні підприємства

SOEs	ДП	Державні підприємства
SWAps	ЗСП	Загальносекторальний підхід
TB	ТБ	Туберкульоз
TFP	ЗФП	Загальна факторна продуктивність
TIMMS		Міжнародне дослідження якості математичної і природничої освіти
TRIMS	ІЗТ	Інвестиційні заходи, пов'язані з торгівлею
TRIPS		Пов'язані з торгівлею аспекти прав інтелектуальної власності
UEFA	УЕФА	Європейська футбольна асоціація
USAID	АМР США	Агентство з міжнародного розвитку США
VAT	ПДВ	Податок на додану вартість
WBG	ГСБ	Група Світового банку
WBI	ІСБ	Інститут Світового банку
WTO	СОТ	Світова організація торгівлі

	<b>МБРР</b>	<b>МФК</b>
<b>Віце-президент:</b>	Шігео Кацу	Деклан Даф
<b>Директор у справах країни:</b>	Пол Бермінгхем	Жером Суклал
<b>Керівник завдання:</b>	Мартін Райзер	Оксана Нагаєць
<b>Робоча група:</b> Ануш Бежанян, Олена Бех, Юлія Смоляр, Катерина Петрина, Зоран Анушич, Ігор Олійник, Херманн фон Герсдорф, Пауло Корреа, Александр Панков, Наташа Капіл, Хормоз Агдеї, Віталій Бігдай, Деян Остоїч, Дмитро Глазков, Олександр Каліберда, Олексій Слензак, Маттіас Грюнінгер, Світлана Будаговська, Марія Кореняко, Тетяна Комашко, Яна Курнікова, Вікторія Сіряченко, Руслан Піонтківський, Пабло Сааведра, Мунавер Султан Кваджа, Луїс Алваро Санчес, Анна Вієлогорська, Дмитро Деркач, Сюзі Юн, Юлія Сніжко, Юрій Луценко, Кетерін Саммерс, Сергій Кулик і Іван Велев (МБРР), Флорентін Бланк, Санжар Ібрагімов, Олена Волошина (МФК)		

## ЗМІСТ

СТИСЛИЙ ВИКЛАД.....	I
I. СИТУАЦІЯ В УКРАЇНІ.....	1
А. Економічна ситуація.....	1
В. Соціальний розвиток.....	3
С. Політична ситуація.....	8
II. СУЧАСНІ ЕКОНОМІЧНІ ПОДІЇ ТА РИЗИКИ.....	9
А. Поступ економічного зростання в останній час – рушійні сили та перспективи сталого розвитку.....	9
В. Підтримання макроекономічного балансу.....	12
С. Головні ризики, що можуть вплинути на прогноз.....	14
III. ВИКЛИКИ, ЩО ПОСТАЮТЬ ПЕРЕД УКРАЇНОЮ У СФЕРІ РОЗВИТКУ.....	16
А. Стале економічне зростання та посилення конкурентоздатності.....	16
В. Державні фінанси, реформа державного сектора та поліпшення державних послуг.....	17
С. Управління та державна підтримка реформ.....	19
IV. ПОЗИЦІЯ УРЯДУ.....	20
V. СТРАТЕГІЯ ГРУПИ СВІТОВОГО БАНКУ.....	24
А. Уроки впровадження стратегії допомоги Україні на 2003 – 2007 роки.....	24
В. Операційні принципи та «правила гри».....	27
С. Вектори та цілі спусу.....	30
D. Операційна діяльність із деталізацією по векторах.....	32
E. Результати, моніторинг і оцінка.....	42
F. Процес проведення консультацій.....	42
VI. РИЗИКИ ТА ЇХ ПОМ'ЯКШЕННЯ.....	43

### Рисунки:

Рис. 1. Темпи приросту ВВП, 1991 – 2006 роки

Рис. 2. Середній показник переходу до ринкової економіки, 1991 – 2006 роки

Рис. 3. Рівень бідності в Україні, 2000 – 2005 роки

Рис. 4. Рівні бідності в Україні

Рис. 5. Ціни на природний газ із деталізацією за видами споживачів

Рис. 6. Структурна перебудова української економіки: ПП та банківський сектор

### Таблиці:

Таблиця 1. Головні макроекономічні показники, 2000 – 2006 роки

Таблиця 2. Головні соціальні показники, 2005 рік

Таблиця 3. Середньострокові економічні прогнози на 2007 – 2010 роки

Таблиця 4. Спільні напрямки реформ в програмах діяльності урядів, 2000 – 2007 роки

Таблиця 5. Програми СПУ із розбиттям за векторами і типологією

Таблиця 6. Перехід від екстенсивного до інтенсивного зростання – тематика 1-го вектора

Таблиця 7. Заходи СПУ на 2008 і 2009 фінансові роки

Вставки:

Вставка 1. Бідність в Україні: концепції та сприйняття

Вставка 2. Відновлення від кризи переходу до ринкової економіки та вплив реформ на економічне піднесення

Вставка 3. Чемпіонат Європи з футболу 2012 року (Євро 2012)

Вставка 4. Еволюція державних закупівель України в останні роки

Вставка 5. Огляд стану кредитного портфеля та інвестиційного кредитування

Вставка 6. Оперативний підхід СПУ до проблеми управління

Вставка 7. Моніторинг і виконання портфеля: узгоджені стандарти виконання

Додатки:

Додаток 1: Основні виклики, що постають перед Україною у сфері розвитку

Додаток 2: Стратегія поліпшення управління та боротьби з корупцією в Україні

Додаток 3: Звіт із завершення стратегії допомоги Україні

Додаток 5: Принципи СПУ і операційна база для відбору програм

Додаток 6: Участь донорів за секторами

Додаток 6: Матриця результатів

Додаток 8: Стратегія партнерства з Україною - громадські консультації

## СТИСЛИЙ ВИКЛАД

- i. Україна належить до групи країн з середнім рівнем доходів (маючи доходи дещо нижчі від середніх у цій групі); її ВВП на душу населення у 2006 році становив 1940 доларів США. За чисельністю населення (46 мільйонів осіб) вона посідає друге місце серед країн колишнього Радянського Союзу.
- ii. З 2000 року в Україні спостерігається економічне відродження; щорічні середні темпи економічного зростання становлять приблизно 7,5 відсотка. Структурна перебудова розпочалася, але ще не завершилася. Економічні реформи в Україні продовжують відставати від вимог, які ставляться до країн, що прагнуть вступити до ЄС. Важливим кроком на цьому шляху може стати майбутній вступ України до СОТ.
- iii. Високі темпи економічного зростання останніми роками забезпечили швидке скорочення масштабів бідності. Рівень бідності помітно скоротився: якщо в 2001 році він становив 31 відсоток, то в 2005 – лише 8 відсотків. З початку економічного відродження у 2000 році в Україні спостерігаються одні з найвищих темпів зменшення бідності в регіоні Східної Європи та Середньої Азії (ЄСА). Однак, незважаючи на це досягнення, населення України все ще мало задоволене своїм матеріальним добробутом.
- iv. Макроекономічна база України залишається загалом задовільною, але влада має бути пильною, зважаючи на потенційні зовнішні шоки та політичний тиск щодо видатків. Згідно з середньостроковим макроекономічним прогнозом Світового банку, базовий сценарій передбачає економічне зростання на рівні 5-6 відсотків на рік, з помірними показниками інфляції та фіскального й зовнішньоторговельного дефіциту. Негативні зовнішні шоки потребуватимуть коригування стратегії, щоб зміцнити тенденцію до поліпшення кредитоспроможності України на зовнішніх ринках.
- v. Незважаючи на часті зміни урядів і значну політичну нестабільність, загалом всі основні політичні сили поділяють базове бачення економічного розвитку країни. До головних векторів розвитку належать глибша інтеграція в Європу та у світову економіку загалом.
- vi. Міжнародні партнери, особливо Європа, приділяють Україні посилену увагу. Європейський Союз розпочав переговори про поглиблену Угоду про вільну торгівлю з Україною, і нині колективно європейські установи значно випереджають решту країн в наданні фінансової допомоги.
- vii. Ця Стратегія партнерства з Україною спирається на аналіз основних викликів, які постають перед Україною у сфері розвитку. Для того, щоб підтримати зростання в майбутньому, Україні потрібно знайти відповідь на такі три основні виклики: (i) підвищення конкурентноздатності, (ii) реформування системи державних фінансів і державного сектора так, щоб поліпшити надання державних послуг і підвищити соціальну інтеграцію за умов економічного зростання та (iii) усунення недоліків у державному управлінні.
- viii. У відповідь на ці виклики Стратегія партнерства з Україною пропонує двовекторну стратегію підтримки. Метою першого вектора є підвищення конкурентноздатності України за допомогою інвестицій в інфраструктуру державного сектора (зокрема, у транспортну сферу та енергозбереження), консультативні послуги та просвітницьку роботу, спрямовану на поліпшення середовища для ведення бізнесу, технічну допомогу та

доступ до кредитних ліній, що сприятиме зміцненню фінансового сектора, та обмін глобальними знаннями задля стимулювання інновацій і використання нових технологій, а також забезпечення отримання Україною вигод від рамкових угод для міжнародної торгівлі викидами вуглецю та її внеску до скорочення викидів. Мета другого вектора – поліпшення державних послуг шляхом встановлення у якості цільового показника підвищення ефективності державних витрат та використання вдосконалення фінансового управління в державному секторі як основу для ширших реформ державного сектора.

ix. Обидва вектори СПУ передбачають заходи з удосконалення управління та боротьби з корупцією. Серйозною проблемою для України є відсутність довіри до установ державного сектора і зумовлена цим пастка низьких очікувань: населення не очікує багато від держави, але, у свою чергу, не бажає докладати значних зусиль, щоб підтримати заходи держави, спрямовані на поліпшення ситуації. Діяльність Світового банку зосереджуватиметься на розбудові попиту на краще управління за продовження, водночас, пошуку можливостей зміцнити установи державного сектора, де існує достатньо значна власність клієнта і політичний консенсус.

x. Діяльність Міжнародної фінансової корпорації (МФК) буде одним із найважливіших елементів стратегії Групи Світового банку. МФК сприятиме досягненню очікуваних результатів першого вектора СПУ шляхом інвестицій, спрямованих на підтримку модернізації приватного сектора, та за допомогою спеціальних інвестицій у комунальну та державну інфраструктуру. Крім того, МФК шукатиме можливостей для допомоги в мобілізації приватного фінансування для модернізації державних послуг. Широка дорадча діяльність МФК буде одним із ключових компонентів некредитних операцій Групи Світового банку.

xi. Операційний підхід цієї СПУ ґрунтується на таких трьох принципах: (i) вибірковості, (ii) гнучкості та (iii) партнерстві. Ці принципи прямо випливають з уроків, отриманих на підставі досвіду впровадження попередньої Стратегії допомоги Україні (СДУ) Світовим банком. Банк застосовуватиме системний підхід, обираючи обмежену кількість сфер для підтримки і використовуючи набір інструментів, пристосованих до ступеня “власності” клієнта, нагальності завдань розвитку та порівняльних переваг Банку щодо інших донорів. Для перших двох років СПУ ідентифіковано вибір програм, які мають виконуватися у рамках її двох головних векторів. Водночас, СПУ зберігає гнучкість, яка дозволяє коригувати як вибір програм, так і набір інструментів, та пристосовувати їх до змінного попиту клієнта, потреб розвитку та партнерства у питаннях розвитку, яке зараз зароджується.

xii. Особливий наголос в СПУ зроблено на некредитній діяльності. Усвідомлюючи, що в кількох важливих сферах реформи ще не досягнуто національного консенсусу щодо пріоритетів реформ або чітко визначеної дорожньої карти реформ, Банк інвестуватиме в пропагування стратегічних змін і розбудову необхідного потенціалу за допомогою некредитної діяльності та консультативних послуг. Для забезпечення можливостей щодо розширення некредитної діяльності Банк визначить завдання із поліпшення виконання портфеля інвестиційних кредитів, прагнучи впроваджувати меншу кількість інтервенцій, які, однак, матимуть більший обсяг і вищу ефективність.

xiii. СПУ пропонує кредитування в діапазоні 2-6 млрд. дол. США протягом чотирьохрічного періоду; при цьому річні рівні кредитування визначатимуться низкою орієнтовних показників діяльності. Так, Банк здійснюватиме моніторинг утримання належної макроекономічної бази, загального прогресу в структурній реформі та прогресу в поліпшенні впровадження наявного портфеля, як найважливіших орієнтовних показників діяльності, які визначатимуть обсяг фінансових асигнувань. Утримання

належної макроекономічної бази буде необхідною попередньою умовою для доступу до кредитування на підтримку стратегії розвитку. Відповідно, частка позик на підтримку стратегії розвитку у загальному обсязі кредитів може зрости від нуля (за мінімального обсягу кредитування у його встановленому діапазоні) до 40 відсотків (за середнього обсягу кредитування) і, можливо, більше за максимального обсягу кредитування.

xiv. Група Світового банку твердо підтримує узгодження своєї допомоги з національними системами країни і координацію своїх дій з іншими партнерами, що працюють у сфері розвитку. Хоча спільнота донорів вносить лише незначний вклад у власні інвестиції України, проте транзакційні витрати для України в операціях із зовнішніми донорами залишаються високими. СПУ пропонує вирішити це питання, продовжуючи працювати над ширшим залученням, де це можливо, національних систем, і пропагувати зміни та розбудову необхідного потенціалу в тих випадках, коли ці системи не відповідають прийнятним стандартам (як, наприклад, у разі державних закупівель). Банк планує з часом спрямовувати дедалі більшу частку своїх ресурсів через бюджет України, можливо – на виконання узгоджених цільових показників діяльності, за участю також інших донорів (наприклад, використовуючи загальносекторальні підходи).

xv. СПУ включено до матриці результатів, яка слугуватиме головним засобом спільної звітності протягом періоду її впровадження. Плануються щорічні Огляди стану виконання портфеля проектів для України, під час яких будуть спільно розглядатися і обговорюватися щорічні звіти про отримані результати. Працівники представництва Банку в Україні вкладають значні ресурси у зміцнення спроможності одержання результатів, вирішуючи, зокрема, питання надання матриці результатів необхідної гнучкості, а також шукаючи можливості для відображення ролі просвітницької роботи.

xvi. Банк високо цінуватиме вказівки Виконавчих директорів щодо таких питань:

- Чи належно відображені в СПУ виклики розвитку для України і чи забезпечує двовекторна структура підтримки належне реагування на ці виклики?
- Чи вдалими є принципи вибіркової гнучкості і партнерства та чи є прийнятним відбір програм?
- Чи правильно встановлено діапазон кредитування і чи належно визначено орієнтовні показники, від яких залежать рівні кредитування?
- Чи є реалістичною матриця результатів і чи забезпечує вона достатню звітність?

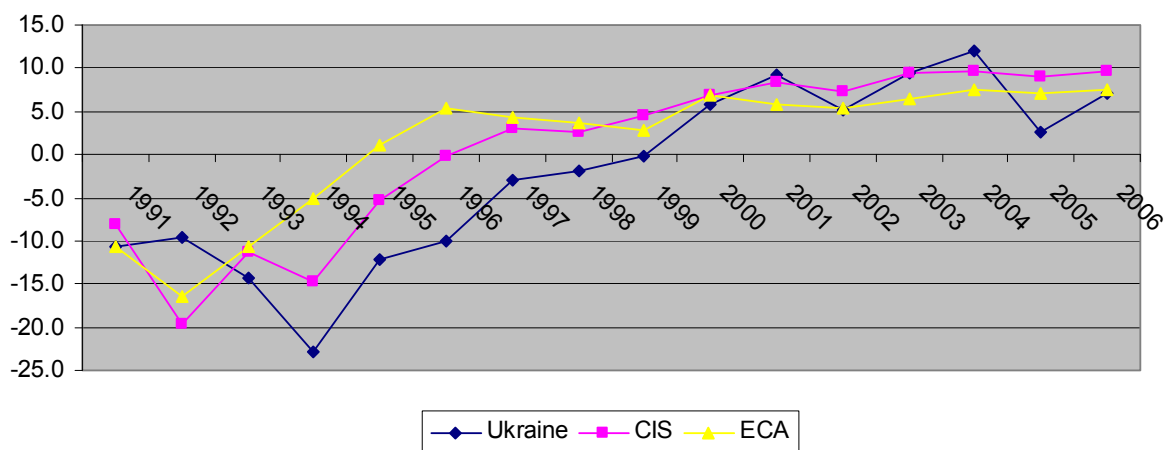
# I. СИТУАЦІЯ В УКРАЇНІ

## A. ЕКОНОМІЧНА СИТУАЦІЯ

1. Україна належить до нижчого сегменту країн із середнім рівнем доходу. В 2006 році її ВВП на душу населення склав 1940 дол. США. За площею території – це друга країна колишнього Радянського Союзу із чисельністю населення 46 мільйонів осіб.

2. Україна зазнала одного із найбільш стрімких спадів економіки з усіх держав-наступниць колишнього Радянського Союзу. Станом на початок 1998 року її ВВП скоротився до 45 відсотків рівня 1991 року (Рис. 1). Спочатку поступ структурних реформ в Україні був невпевненим, і вона суттєво відставала від Росії у царині лібералізації ринків, приватизації державного майна та створення ринкових установ.

Рис. 1. Темпи приросту ВВП, 1991 – 2006 роки



Ukraine = Україна; CIS = СНД; ECA = ЄСА (регіон Європи та Середньої Азії)

3. Проте з 2000 року в Україні спостерігається стрімке економічне зростання зі щорічними середніми темпами приблизно 7,5 відсотка (таблиця 1). Період відновлення економічної активності розпочався завдяки настійним реформаторським зусиллям, що їх почав докладати уряд тодішнього прем'єр-міністра Ющенка, сьгоднішнього Президента України, і продовжили наступні уряди. Було досягнуто макроекономічної стабільності, приватизовано ключові підприємства та розпочато процес законодавчої й інституційної реформи. Економічному піднесенню сприяли суттєві надлишкові потужності у промисловості, сприятливі зовнішні умови та занадто занижений на початку курс національної валюти. Почала швидко розвиватися торгівля, а її географічна орієнтація стала поступово змінюватися на Європу й інші ринки за межами колишнього Радянського Союзу. Втім Росія і надалі залишається найбільшим торговим партнером України.

**Таблиця 1. Головні макроекономічні показники, 2000 – 2006 роки**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Реальний ВВП (приріст у %)	5.9	9.2	5.2	9.6	12.1	2.7	7.1
Реальне промислове виробництво (приріст у %)	13.2	14.2	7.0	15.8	12.5	3.1	6.2
ІСЦ, середній за період (приріст у %)	28.2	12.0	0.8	5.2	9.0	13.5	9.1
ІСЦ, грудень до грудня. (приріст у %)	25.8	6.1	-0.6	8.2	12.3	10.3	11.6
Реальний валютний курс, середній за період (приріст у %, негативний показник означає знецінювання)	-1.4	11.2	-3.7	-8.2	-2.1	10.2	4.6
Рахунок поточних операцій платіжного балансу (% ВВП)	4.6	3.7	7.5	5.8	10.6	2.9	-1.5
Валютні резерви (млрд. дол. США)	1.5	3.1	4.4	6.9	9.5	19.4	22.3
Фіскальний баланс (% ВВП)	-1.3	-1.6	0.5	-0.9	-4.4	-2.3	-1.3
Державний і гарантований державою борг (% ВВП)	47	38.6	36.5	29.0	24.7	17.7	15.0
<i>Примітка:</i>							
Номінальний ВВП (млрд. дол. США)	31.3	38.0	42.4	50.1	64.9	86.1	106.5
ВНД на душу населення (дол. США, за методом Атласа)	690	720	780	970	1260	1520	1940

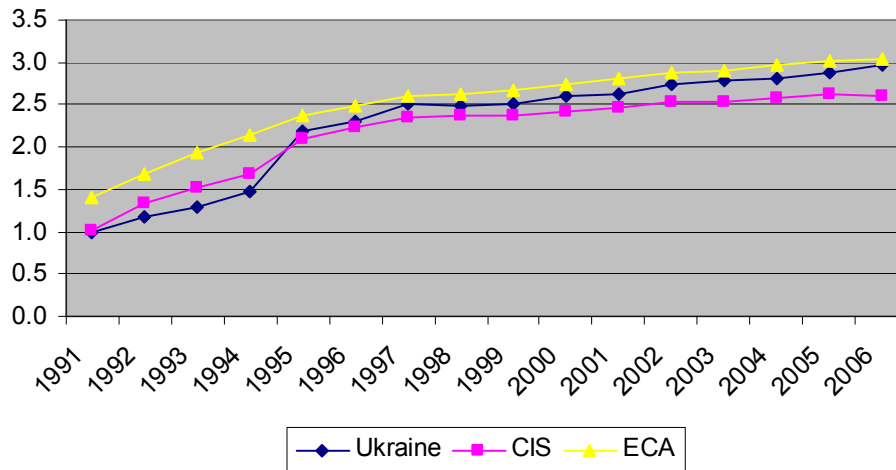
*Джерело: Держкомстат, НБУ, МВФ, Світовий банк*

4. **Структурна перебудова розпочалася, але залишається неповною.** Сфера обслуговування набула важливішого значення, а частка сільського господарства у ВВП і зайнятості зменшилася. Частка промислового сектора залишається значною, і у ньому переважають такі капіталомісткі галузі, як металургія та хімічна промисловість. Українське виробництво переживає процес модернізації за рахунок інвестицій. Однією із особливостей українського контексту є обсяг державного сектора. Його частка у ВВП складає більше 40 відсотків і є незвичайно великою для країни зі рівнем доходів нижчим від середніх. Станом на 2004 рік, на державний сектор припадало більше половини загальної зайнятості<sup>1</sup>.

5. **Хоча Україна і досягла середнього показника регіону ЄСА, за темпами економічної реформи Україна продовжує відставати від вимог, задоволення яких є необхідним для вступу до ЄС (Рис. 2).** З 2000 року реформа в Україні просувається поступово, але стабільно. Але часті зміни уряду та брак чітко визначеної зовнішньої мети є серйозними стримуючими факторами. У цьому зв'язку важливою подією у 2007 році може стати вступ України до СОТ.

<sup>1</sup> Ukraine Jobs Study: Fostering Productivity and Job Creation, World Bank Report # 32721-UA, February 2006. (Дослідження ситуації в галузі робочих місць України: Підвищення продуктивності праці та сприяння створенню робочих місць, Звіт Світового банку № 32721-UA, лютий 2006 р.).

Рис. 2. Середній показник переходу до ринкової економіки, 1991 – 2006 роки



Ukraine = Україна; CIS = СНД; ECA = ЄСА (регіон Європи та Середньої Азії)

Джерело: ЄБРР.

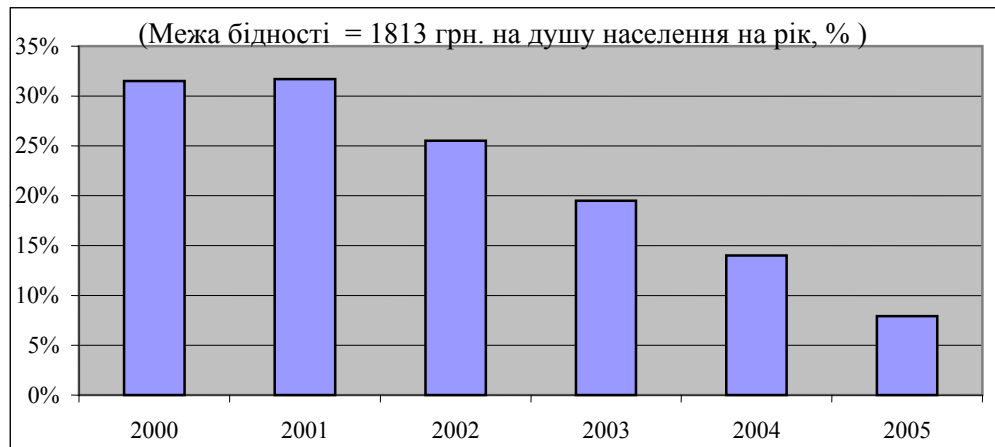
6. **Серед усіх країн із перехідною економікою Україна має найбільший неформальний сектор.** За деякими оцінками, тіньова економіка України сягає приблизно 50 відсотків офіційного ВВП<sup>2</sup>. Це значно ускладнює «діагностування» економіки. Наприклад, внаслідок цього можуть бути значно завищені рівні головних змінних ВВП, таких як урядові витрати та розмір фінансового сектора. Така само, показники торгівлі страждають від неповної звітності внаслідок трансфертних цін (на експортну продукцію) та уникнення сплати мита (при імпорті товарів). Якщо справжня динаміка торгівлі відрізняється від офіційної, то це також має відобразитися на темпах приросту ВВП. Крім того, якщо динаміка неформального сектора відрізняється від динаміки офіційного сектора, тоді реальні доходи можуть не збігатися із офіційною статистикою. На додаток до того, що він негативно впливає на правильність «діагностування» економіки, великий неформальний сектор – це симптом існування проблем в системі управління, і він також свідчить про наявність значних перешкод, на які натикаються підприємства та окремі громадяни у випадку, якщо вони ведуть справи за наявними формальними правилами.

## В. СОЦІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

7. **Швидке економічне зростання спричинило стрімке скорочення масштабів бідності останніми роками.** Рівень бідності помітно скоротився: з 31 відсотка в 2001 році до 8 відсотків в 2005<sup>3</sup> (Рис. 3). З початку економічного піднесення в 2000 році Україна дійсно зазнала одних із найшвидших темпів скорочення бідності в усьому регіоні ЄСА. Однак, попри цього досягнення, населення залишається мало задоволеним своїм матеріальним добробутом (Вставка 1).

<sup>2</sup> Schneider and Enste, 2004. За даними Міністерства економіки, обсяг неформального сектора в 2006 році склав 39 відсотків ВВП.

<sup>3</sup> Ukraine: Poverty Update, World Bank Report No. 39887 - UA, June 2007. (Оновлений звіт про бідність в Україні, Звіт Світового банку № 39887-UA, червень 2007 р.).

**Рис. 3. Рівень бідності в Україні, 2000 – 2005 роки**

Джерело: Ukraine Household Budget Survey, World Bank (*Обстеження бюджету домашніх господарств України, Світовий банк*)

8. **Значне збільшення соціальних трансфертів великою мірою сприяло скороченню масштабів бідності.** Середній розмір реальних пенсій зріс в 2004 році на 34,8 відсотка, а в 2005 році – ще на 28,9 відсотка. Приблизно одна третина скорочення бідності в 2004 – 2005 роках пояснюється збільшенням пенсій та меншою мірою збільшенням допомоги на дітей. Проте ці заходи призвели до збільшення розміру солідарної пенсійної системи до 14 відсотків ВВП у 2005 році, одного із найбільших показників у світі. Значні соціальні трансферти фінансуються за рахунок високих податків на фонд заробітної плати, приблизно 35 відсотків, які важким тягарем лежать на плечах підприємств, стимулюють приховування доходів від заробітної плати та підбивають довгострокову конкурентоспроможність України. Відповідно, одним із головних пріоритетів у царині реформ в Україні є реформування її системи соціального страхування та соціальної допомоги.

#### **ВСТАВКА 1. БІДНІСТЬ В УКРАЇНІ: КОНЦЕПЦІЯ ТА СПРИЙНЯТТЯ**

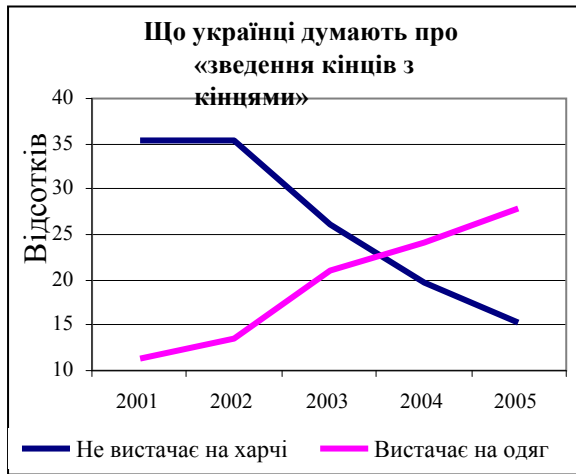
Бідність умовно визначається як чисельність осіб, споживання яких залишається на рівні нижче від певної межі, що називається «межа бідності». Втім межі бідності бувають різними – деякі із них визначаються в абсолютному вимірі, а інші – співвідносяться із середнім рівнем доходів.

Аналіз бідності, проведений Світовим банком, базується на межі *абсолютної* бідності, тобто на межі, за якою громадяни не можуть задовольняти свої елементарні потреби. Межа бідності, встановлена для України, враховує офіційні вимоги країни до споживання калорій (2 508 калорій на день на особу), існуючі моделі споживання та демографічний склад населення, а також допомогу на непродовольчі товари та послуги.

Цей метод суттєво відрізняється від формули, що застосовується в Україні для оцінки масштабів бідності. Банк узагальнює інформацію про споживання, віднімає витрати на споживчі товари тривалого використання та медичні послуги, коригує на моделі споживання сільського населення, застосовуючи індекси регіональних цін на харчові продукти, і, зрештою, застосовує різні фактори еквівалентності для врахування ефекту масштабу. Внаслідок цього показник середнього споживання на душу населення для межі абсолютної бідності, що використовується Світовим банком, є значно нижчим від офіційного мінімального прожиткового рівня, тобто обсягу грошей, який є достатнім для придбання визначеного адміністративним шляхом споживчого кошика, що забезпечує мінімальний прожитковий рівень в Україні. Цей кошик містить низку позицій, які традиційно не належать до моделі *елементарного* споживання малозабезпечених, наприклад щотижневі норми споживання м'яса та фруктів. Крім того, мінімальний прожитковий рівень не є постійним у реальному вимірі, що ускладнює порівняння в подальшому. Дійсно, згідно із оцінками уряду України відносна бідність залишалася на рівні 27 відсотків, при збільшенні межі бідності з 175 грн. у 2001 р. до 365 грн. у 2005 р.

Тому межа бідності в 7,9 відсотка для 2005 року, розрахована за методологією Світового банку, не збігається із оцінкою самим населенням стану бідності в Україні. Втім, хоча більшість населення залишається незадоволеною сьогодишнім рівнем життя, дані опитувань громадської думки, який був проведений Київським міжнародним інститутом соціології, свідчать про те, що домогосподарства стають дедалі спроможними купувати стільки продовольчих продуктів, скільки їм потрібно для задоволення

своїх харчових потреб (див. рисунок). Схоже, що індивідуальні відгуки щодо поліпшення матеріального добробуту відстають у часі від динаміки зниження межі бідності. Попри те, динаміка кривих, зображених на діаграмі, є співзвучною із висновками Банку про те, що останніми роками Україна досягла величезних успіхів на терені пом'якшення бідності.

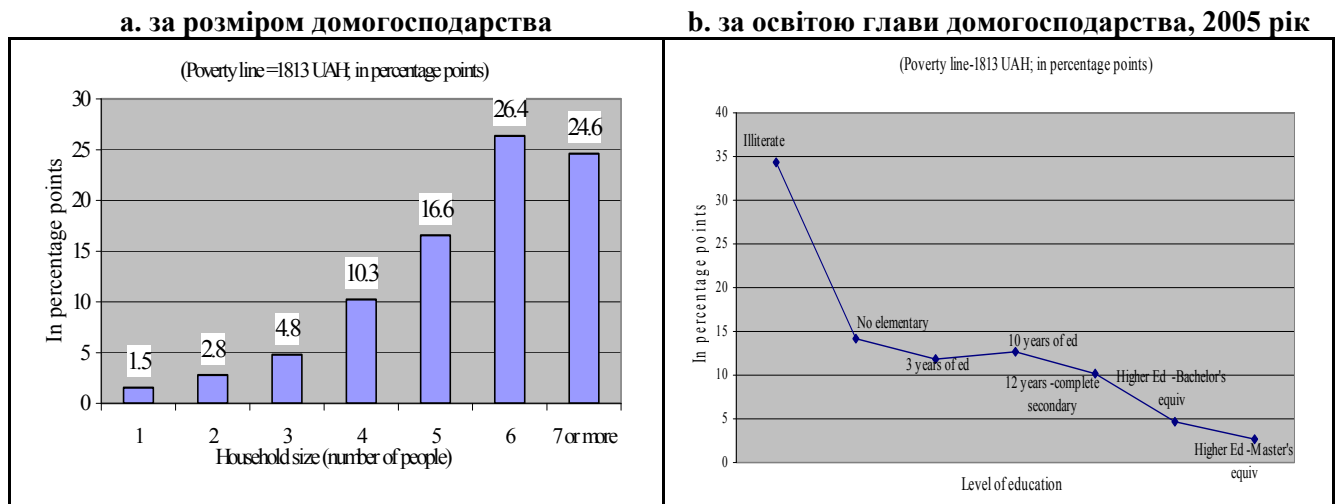


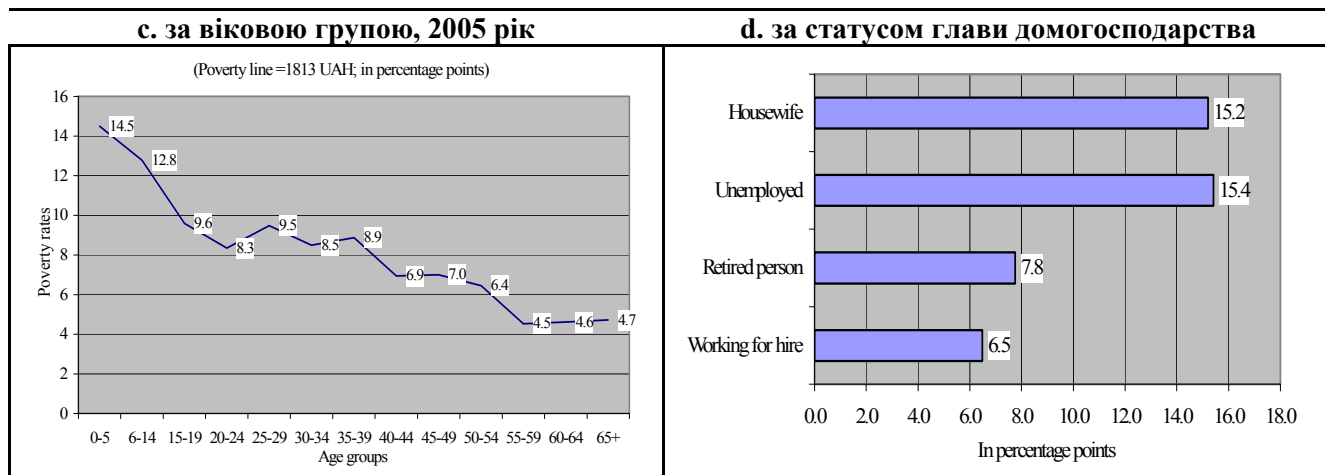
World Bank (2005). *Ukraine Poverty Assessment: Poverty and Inequality in a Growing Economy*. Report no. 34631-UA, World Bank: Washington, DC, December. (Оцінка рівня бідності в Україні: бідність та нерівність в умовах зростання економіки, Звіт Світового банку № 34631-UA, грудень 2005 р.)

Джерело: Київський міжнародний інститут соціології (КМІС).

9. **Особливо вразливими до бідності є багатодітні домогосподарства (Рис. 4).** У домогосподарствах, які налічують шість і більше членів, поширеність бідності складає приблизно 30 відсотків, тобто утричі більше від середнього національного показника. З іншого боку, серед пенсіонерів рівень бідності не перевищує середнього показника, що підтверджує позитивний ефект останніх підвищень розміру пенсій. Подані тут дані дещо відрізняються від оцінок уряду України, згідно з якими при збереженні стабільного загального рівня бідності протягом 2001-2005 років відбулося скорочення бідності в багатодітних родинах та серед пенсіонерів (на 3,6 і 4 відсоткові пункти, відповідно). Хоча наявність безробітних суттєво посилює бідність, в абсолютному вираженні більшість малозабезпечених живуть у домогосподарствах, які очолюються працюючими або пенсіонерами. Віддача від освіти в Україні підвищується. У більш освічених домогосподарствах рівень бідності скорочується, і цей ефект із часом посилюється.

Рис. 4 а – д. Рівні бідності в Україні





Джерело: Ukraine Household Budget Survey, World Bank (Обстеження бюджету домашніх господарств України)

Переклад:

Рис. 4a. poverty line = межа бідності; in percentage points = у відсотках; household size (number of people) = розмір домогосподарства (кількість осіб); or more = чи більше.

Рис. 4b. poverty line = межа бідності; in percentage points = у відсотках; level of education = рівень освіти; illiterate = неграмотний; no elementary = без елементарної освіти; 3 years of ed.= 3 роки навчання; 10 years of ed.= 10 років навчання; 12 years complete secondary = 12 років повна середня освіта; Higher Ed. – Bachelor's eq. = вища освіти – еквів. Бакалавра; Higher Ed. – Master's eq.= вища освіта – еквів. Магістра.

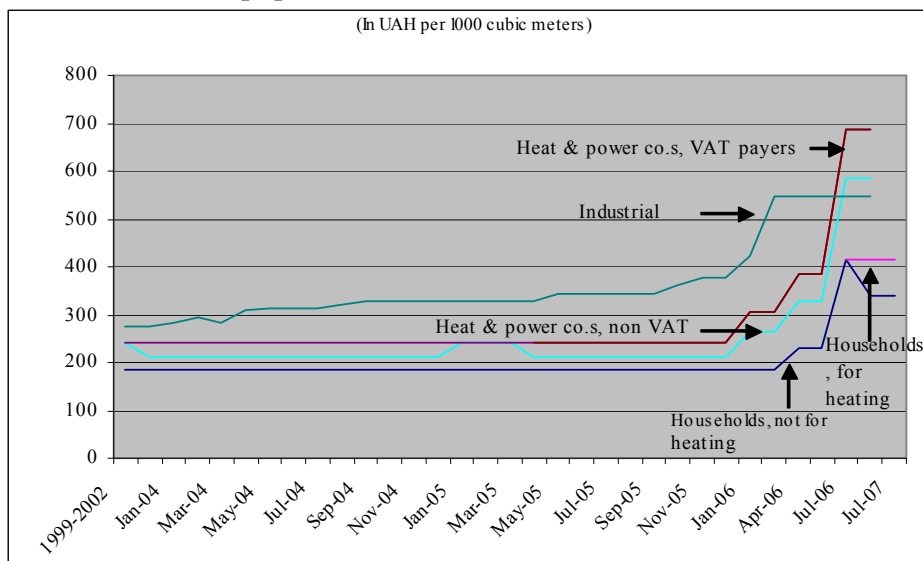
Рис. 4c. poverty line = межа бідності; in percentage points = у відсотках; age groups = вікові групи;

Рис. 4d. Housewife = домогосподарка; unemployed = безробітний; retired person = пенсіонер; working for hire = працюючий за наймом; in percentage points = у відсотках.

10. **Подвоєння тарифів на електроенергію для населення в період 2005 – 2007 років створило значну соціальну проблему.** З січня 2006 року ціни на газ, імпортований із Росії, зросли на 53 відсотки, а в січні 2007 року – ще на 35 відсотків. Відповідно, суттєво зросли і тарифи на газ і електроенергію для побутових споживачів (Рис. 5). Таке значне підвищення викликає стурбованість щодо його можливих негативних соціальних наслідків. Однак розрахунки Світового банку показують: оскільки навіть малозабезпечені витрачають на електроенергію не дуже велику частку своїх доходів, підвищення цін на енергоносії удвічі порівняно із рівнями кінця 2005 року збільшить масштаби бідності лише на 1,7 відсотка. Крім того, щоб підняти вище межі бідності усіх, хто попав у категорію малозабезпечених через збільшення цін на енергоносії, знадобиться лише 63 млн. дол. США за умови відмінної адресності соціальної допомоги<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ukraine: Poverty Update, World Bank Report No. 39887-UA, June 2007. (Оновлений звіт про бідність в Україні, Звіт Світового банку № 39887-UA, червень 2007 р.).

Рис. 5. Ціни на природний газ із деталізацією за видами споживачів



Джерела: Ukraine Household budget survey, World Bank (Обстеження бюджету домашніх господарств України), Світовий банк.

Переклад: in UAH per 1000 cubic meters = грн. за 1000 м<sup>3</sup>; heat and power cos, VAT payers = тепло та енергопостачальні компанії, платники ПДВ; industrial = промислові споживачі; heat and power cos, non VAT payers = тепло та енергопостачальні компанії не платники ПДВ; households, for heating = домогосподарства, для опалення; households, for not for heating = домогосподарства, не для опалення.

11. Україна витрачає велику частку ВВП на охорону здоров'я та освіту, і це віддзеркалюється у близькому до загального доступі до початкової та середньої освіти та до головних медичних послуг (Таблиця 2). Проте якість тут не завжди однакова, а витрати видаються дуже неефективними. У системі освіти нерівність доступу до навчання значно посилюється у старших класах середніх шкіл і в системі дошкільної освіти, що має негативні наслідки для освіти дітей із малозабезпечених сімей. В системі охорони здоров'я нерівність доступу пояснюється суттєвими розбіжностями у якості медичних послуг, що надаються у містах і на селі, та існуванням поширеної практики неформальних платежів, які, можливо, сягають загального обсягу державних видатків на охорону здоров'я. Крім того, система охорони здоров'я розвинена слабо, а ризики для здоров'я, що їх породжують стиль життя, екологічні чинники та інфекційні захворювання, залишаються високими. Відповідно, Україна оцінюється низько з погляду впливу її рівня доходів на головні демографічні показники, такі як середня тривалість життя та смертність серед чоловіків.

Таблиця 2. Головні соціальні показники, 2005 рік

	Україна	Росія	Казахстан	ЄСА	Високий рівень доход	
					ОЕСР	ОЕСР
Видатки на охорону здоров'я, всього (% ВВП)	6.50	6.00	3.80	6.58	11.31	
Приват. платежі за мед. послуги (%; приват. витрат на ох. здор.)	90.50	76.70	100.00	82.08	37.52	
Державні видатки на освіту, всього (%; ВВП)	6.39	..	2.31	..	..	
Коефіцієнт фертильності, всього (кількість дітей на одну жінку)	1.20	1.29	1.75	1.57	1.66	
Очікувана тривалість життя при народженні, жінки (років)	73.97	72.4	71.85	74.02	82.29	
Очікувана тривалість життя при народженні, чоловіки (років)	62.23	58.87	60.91	64.67	76.41	
Смертність, дорослі жінки (на 1,000 жінок)	150.23	173.33	151.57	135.7	..	
Приріст населення (щорічн., %)	-0.77	-0.51	0.88	-0.06	0.64	

\* Дані про сукупні витрати на охорону здоров'я та про приватні платежі за медичні послуги наведено для 2004 року.  
Джерело: WDI (Індикатори світового розвитку)

12. **Однією із найгостріших соціальних проблем України є її демографічний профіль.** Через відносно високу смертність та низьку народжуваність, Україна до 2025 року, за прогнозами, втратить 25 відсотків свого населення<sup>5</sup>. Крім того, через низький вік виходу на пенсію, рівень зайнятості також залишається низьким, навіть попри поліпшення ситуації на ринку праці останнім часом. В результаті, показник *утримання* в Україні (тобто відношення не працюючого населення України до працюючого) в 2005 році склав 44,6 відсотка. Оскільки в Україні спостерігається тенденція до старіння населення, відповідно зростуть загальні витрати на допомогу особам похилого віку, можливо, на 5,2 відсотка ВВП до 2020 року. Для підвищення показника утримання, Україні потрібно підняти планку пенсійного віку, поліпшити перспективи зайнятості завдяки професійній підготовці та перепідготовці для тих працівників, які не шукають собі роботи, та можливо відкрити свій ринок праці для мігрантів. Щоб упоратися із дедалі вищими витратами, пов'язаними зі старінням суспільства, у невідкладному порядку необхідно також реформувати пенсійну систему, систему професійної підготовки та допомоги особам похилого віку.

### С. ПОЛІТИЧНА СИТУАЦІЯ

13. **Політична ситуація в Україні останнім часом є вельми нестабільною.** За період попередньої Стратегії допомоги Україні (2003 – 2007 роки) Україна мала не більше, не менше чотирьох різних урядів. Після президентських виборів 2004 року в політиці України відбулись зрушення, оскільки визначений правонаступник колишнього президента Кучми та сьогоднішній прем'єр-міністр Віктор Янукович програв вибори Віктору Ющенкові, який до сьогодні є Президентом України. Зміна влади, яку часто називають «Помаранчевою революцією», була пов'язана із суттєвим зростанням політичної свободи, скороченням державного контролю над засобами масової інформації та початком на національному рівні палких політичних дебатів (докладніше про розвиток подій на терені державного управління див. Розділ III та Додаток 1).

14. **Невирішеними залишаються важливі конституційні питання, що призвело до нової політичної напруги.** Внесення поправок до Конституції, за якими Верховна Рада отримувала суттєві повноваження було однією з умов досягнення політичного компромісу, внаслідок якого у 2004 році був проведений третій тур президентських виборів і Віктор Ющенко отримав перемогу. Втім ці поправки залишають значну невизначеність відповідних ролей уряду, Президента і ступеня незалежності судової гілки влади. Ця невизначеність стала джерелом чвар між Президентом і урядом, особливо коли Віктор Янукович повернувся до влади як прем'єр-міністр після того, як його Партія регіонів в результаті парламентських виборів у березні 2006 року стала найбільшою парламентською партією.

15. **Напруга досягла свого апогею у квітні 2007 року, коли Президент прийняв рішення розпустити Верховну Раду, і дострокові парламентські вибори були призначені на 30 вересня 2007 року.** Правляча коаліція у складі Партії регіонів, комуністів і соціалістів не змогла зберегти свою більшість. Станом на середину жовтня 2007 року ще не було прийнято рішення щодо формування нової правлячої коаліції, і активно обговорюються її різні можливі варіанти. Серед найбільш вірогідних варіантів – повернення до влади колишнього прем'єр-міністра Юлії Тимошенко, яка спиратиметься на коаліцію у складі власної партії та пропрезидентської фракції “Наша Україна – Народна самооборона”. Ще одна зміна уряду, очевидно, відповідає картині частих змін

<sup>5</sup> World Bank. From Red to Gray, 2007 (*Світовий банк, Від червоного до сивого, 2007*).

урядів, що спостерігається в інших країнах Східної Європи, характерною рисою яких виявилася складність утримання правлячих урядів при владі.

**16. Незважаючи на постійну боротьбу за владу, головне бачення економічного розвитку країни у багатьох питаннях поділяють всі основні політичні сили в Україні.** До головних векторів розвитку належать більша інтеграція у Європу та світову економіку у цілому, про що свідчить прогрес на шляху вступу до СОТ, а також подальше поглиблення структурних реформ як ключового механізму досягнення сталого економічного піднесення. Це головне бачення пережило часті зміни урядів в Україні після початку нового тисячоліття, та віддзеркалюється в послідовності урядових програм, які приймалися після започаткування в 2003 році Президентом Леонідом Кучмою програми «Європейський вибір».

**17. Незважаючи на значні політичні ризики попереду, досягнення компромісу залишається більш ймовірним, ніж затягування політичної невизначеності.** Економіка успішно перенесла політичну невизначеність, тоді як головні бізнесові інтереси, які рясно представлені на всіх рівнях виконавчої та законодавчої гілок влади, мало зацікавлені у зволіканні із вирішенням політичного конфлікту. І, хоча Україні було б доцільно відновити конституційну ясність і працювати у напрямку зміцнення верховенства права та довіри до її державних установ, базовий сценарій цієї стратегії передбачає збереження нинішнього курсу повільних змін, за якого політична система здатна забезпечити досягнення компромісу достатнього для подальшого поступу, який, незважаючи на поступовість і навіть можливу непослідовність, дозволить уникнути відступу від шляху реформ або затяжної кризи. Обговорення характеру політичних ризиків, а також шляхів їх пом'якшення міститься далі в Розділі VI цього документа.

**18. Міжнародні партнери, особливо Європа, приділяють Україні підвищену увагу.** Наприкінці 2006 року Європейський Союз запропонував Україні нову рамкову угоду, одним ключових положень якої є проведення переговорів по «глибокій» Угоді про вільну торгівлю після вступу до СОТ. В Україні прагнення до вступу до СОТ підтримують всі домінуючі політичні сили, і це може стати найпотужнішим чинником економічної політики країни в період здійснення Стратегії партнерства із Україною. Що стосується політики, то «План дій Україна – ЄС» передбачає подальше зміцнення верховенства права, політичних свобод і свободи преси. Наприкінці 2006 року, тобто першого року втілення Плану дій в життя, ЄС позитивно оцінив прогрес, досягнутий на всіх напрямках реалізації Плану. Європейські установи - ЄБРР, Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) та Європейська Комісія - є найпотужнішими донорами України. Україна отримала також право на допомогу з боку Корпорації «Виклик тисячоліття», хоча обсяг підтримки і час її надання все ще залишаються дещо не ясними. Швидко зростають російські бізнесові інтереси. Таким чином, можна сказати, що загалом міжнародний клімат буде сприятливим для поглиблення економічної інтеграції.

## II. СУЧАСНІ ЕКОНОМІЧНІ ПОДІЇ ТА РИЗИКИ

### A. ПОСТУП ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ В ОСТАННІЙ ЧАС – РУШІЙНІ СИЛИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

**19. В 2000 – 2007 роках Україна постійно перевищувала очікування щодо економічного піднесення.** Середні темпи приросту ВВП склали 7,5 відсотка, а дохід на душу населення в дол. США, обчислений за методом Атласа, зріс з 700 дол. США в 2000 році до 1940 дол. США в 2006 році.

20. Цьому етапу економічного «відродження» сприяли два фактори. По-перше, фінансова стабілізація та впровадження економічних реформ в 2000 році ефективно посилили бюджетні обмеження, зміцнили впевненість у спроможності уряду здійснювати макроекономічне управління та довіру до молодого фінансового сектора країни і створили правову та інституційну базу для ринкових транзакцій.

21. По-друге, послаблення реального валютного курсу після фінансової кризи 1998 року, що сталася в Росії, та наявність великих надлишкових потужностей в українській промисловості створили умови, за яких доходи від інвестування та підприємницької ініціативи були незвичайно високими. Обидва ці фактори змусили систему стимулювання переорієнтуватися на формальні економічні стосунки та відійти від ренто-орієнтованої поведінки, яка процвітала у 90-х роках. Внаслідок цього в Україні з'явився свій власний бренд капіталізму, який спирається на міцні вітчизняні фінансово-промислові групи, що народилися на світ завдяки тісним і часто не прозорим зв'язкам із брокерами від політичної влади, але що дедалі більше стають рушійною силою економічного відновлення та зростання.

22. Сьогодні перехід України до ринкової економіки відзначається двома недоліками: по-перше, джерела економічного відновлення та експортних надходжень зосереджені переважно у важкій промисловості, зокрема у чорній металургії. Внаслідок цього економіка України є вразливою до змін умов торгівлі, зокрема у металургійному секторі. Одним із головних чинників вразливості є також висока енергетична неефективність України. На відміну від інших східноєвропейських країн, торгові стосунки України були орієнтовані переважно на Росію та товарні ринки, тоді як інші країни дедалі швидше розвивали внутрішньогалузеві торгові зв'язки із Європою та країнами ОЕСР і у такий спосіб поступово подовжували ланцюг приросту вартості<sup>6</sup>.

23. По-друге, зв'язок політики та економіки, що сприяв економічному відновленню України, може стати перепорою на шляху подальших і глибших реформ, якщо домінуючі вітчизняні капіталістичні групи використовуватимуть свій політичний вплив для блокування лібералізації та для захисту від конкуренції з боку іноземних інвесторів і нових національних суб'єктів господарювання. Однак, щоб зберегти та примножити свої багатства, вітчизняні групи мають відмовитися від таких дій, оскільки це надасть їм можливість виступати у ролі каталізатора загального зрушення до глибшої прозорості<sup>7</sup>.

24. Попри усього спостерігаються ознаки диверсифікації та модернізації виробництва, які підтверджують окреслюють помірно стабільну перспективу для економіки України, принаймні, на короткостроковий і середньостроковий термін. З 2004 року найбільш вагомими подіями у цьому плані були:

- Значний притік прямих іноземних інвестицій (ПІІ) в 2005 і 2006 роках внаслідок повторного продажу найбільшого у країні сталеливарного комбінату (Криворіжсталь) одному із стратегічних інвесторів («Міттал стіл»), а також продаж фінансово-промисловими групами стратегічно важливих часток деяких найбільших банків країни (Рис. 6а). Після Помаранчевої революції західні ділові кола включили Україну у свій порядок денний і проявляють значний інтерес до інвестування, в тому числі у такі галузі як роздрібна торгівля, технологія виробництва харчових

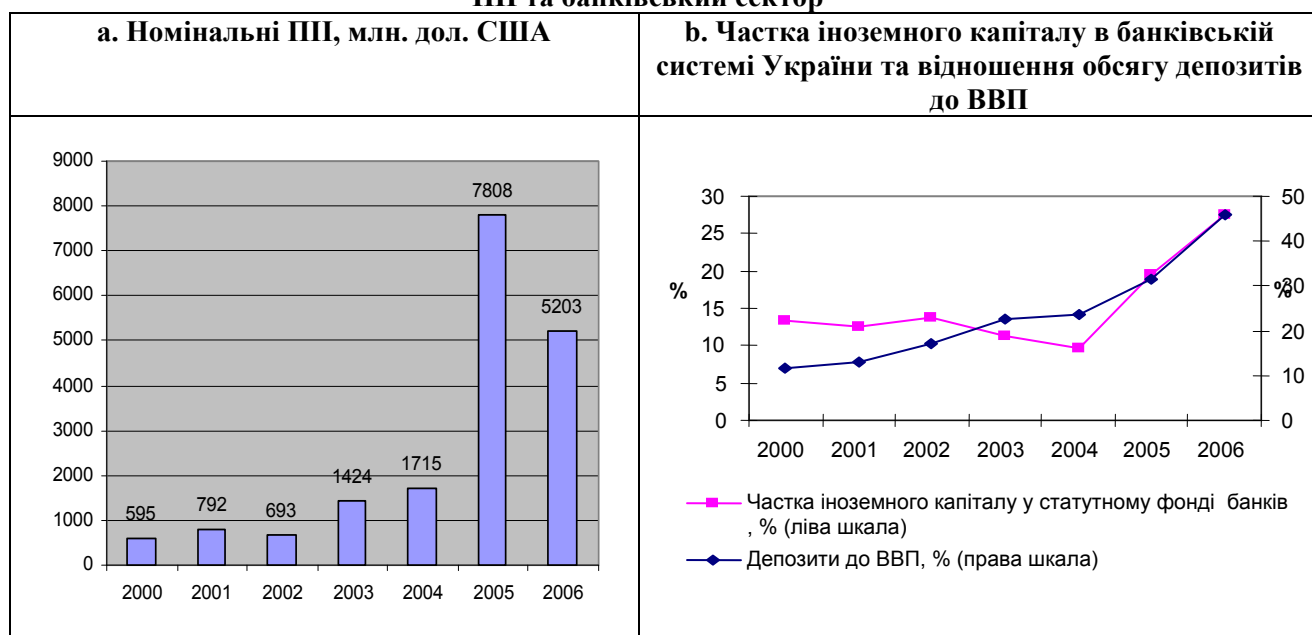
<sup>6</sup> Ukraine's Trade Policy, World Bank Country Study, November 2005. (Торгова політика України, дослідження Світового банку, листопад 2005 року).

<sup>7</sup> World Bank Country Economic Memorandum, 2004. (Меморандум з економічного розвитку України).

продуктів, легка промисловість, автомобілебудування та постачання автотранспортних засобів.

- Трансформація банківського сектора України та ознаки поліпшення практики корпоративного управління великими вітчизняними фінансово-промисловими групами відкрили великій кількості українських підприємств і домогосподарств безпрецедентний за своїми масштабами доступ до кредитів (Рис. 6b). Це послабило обмеження, пов'язані із інвестиціями, та дозволило підприємствам здійснити довгоочікувану модернізацію заводів і обладнання. Доступ до капіталу допоміг Україні дуже швидко адаптуватися до болючого енергетично-цінового шоку, який виник після двоступеневого підвищення цін на імпортований газ з 62 дол. США / тис .м<sup>3</sup> у 2005 році до 130 дол. США / тис .м<sup>3</sup> сьогодні.
- Існують макроекономічні свідчення того, що Україна за останні 6 років здійснила суттєву перебудову, зумовлену, зокрема, появою нових підприємств, і це сприяло швидкому зростанню продуктивності праці, так само, як і десятиріччя тому у Східній Європі<sup>8</sup>. Щоб зрозуміти наслідки цього та гострішу, ніж передбачалось раніше, конкуренцію між великими бізнесовими групами за українську «економіку для своїх», а також якою мірою вони є результатом більшого динамізму та перебудови, необхідно здійснити більш глибокий аналіз.

**Рис. 6 а – б. Структурна перебудова української економіки:  
ІІІ та банківський сектор**



Джерело: Національний банк України

25. **Отже, економіка України, можливо, є гнучкішою та могутнішою, ніж передбачалося раніше.** Оскільки ВВП складає лише три чверті рівня 1991 року, Україна має великий запас потенціалу, який із деякими додатковими інвестиціями можна включити у роботу. Неєфективність України у галузі використання її наявного потенціалу (матеріального та кадрового) водночас створює підприємцям можливості отримувати високі прибутки навіть тоді, коли бізнесовий клімат залишається далеко не ідеальним. Єдине, що тут потрібне – це макроекономічна стабільність та достатня визначеність із правами власності.

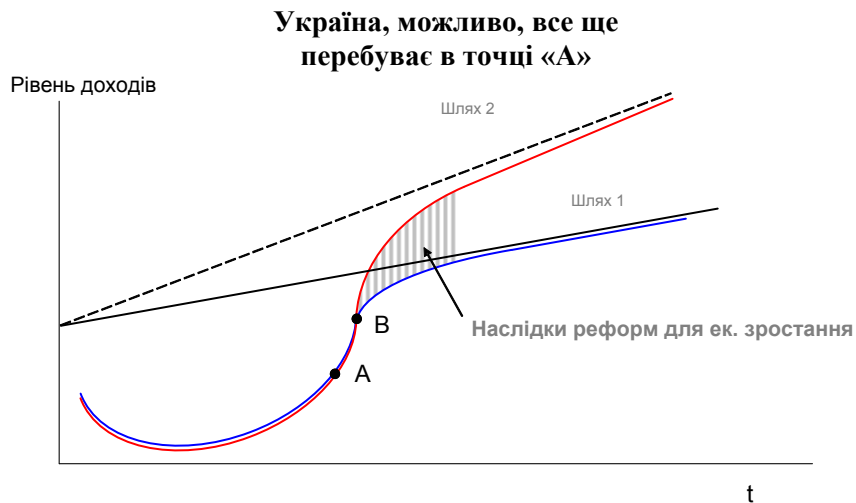
<sup>8</sup> ECA Productivity Study, *forthcoming*. (Дослідження проблеми продуктивності праці в регіоні ЄСА, готується до друку).

26. Проте рано чи пізно Україні необхідно буде поглибити структурні реформи для того, щоб утримувати темпи зростання на рівні 6 – 7 відсотків на рік, що видається необхідним для досягнення східноєвропейських рівнів доходів (там темпи економічного зростання складають десь 5 відсотків). У короткостроковій перспективі структурні реформи не можуть зняти обмеження щодо темпів економічного зростання, але, якщо реформи не прискорити, економічне піднесення гальмуватиметься у середньостроковій перспективі. Вставка 2 ілюструє нелінійний взаємозв'язок між структурними реформами та економічним піднесенням у країні, яка відновлюється після дуже значного скорочення обсягу виробництва.

#### ВСТАВКА 2. ВІДНОВЛЕННЯ ВІД КРИЗИ ПЕРЕХОДУ ДО РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ ТА ВПЛИВ РЕФОРМ НА ЕКОНОМІЧНЕ ПІДНЕСЕННЯ

Наведений нижче рисунок ілюструє взаємозв'язок між первинним економічним спадом та внеском, який роблять реформи у справу економічного зростання. Країна має два шляхи стабільного розвитку, які залежать від глибини структурних реформ (якими можна вважати стабільне збільшення доходів держави через активне інвестування та довгострокове підвищення продуктивності праці, тобто стрімке економічне зростання). Оскільки спочатку під впливом зовнішніх факторів масштаби виробництва скоротилися, країна у точці А знаходиться нижче обох шляхів економічного піднесення. Навіть якщо вона у точці А прискорить темпи реформ, позитивний ефект від цього буде відчутно лише після точки В.

Скорочення масштабів виробництва, відновлення і наслідки реформ для економічного зростання



#### В. ПІДТРИМАННЯ МАКРОЕКОНОМІЧНОГО БАЛАНСУ

27. До 2004 року економічне зростання відбувалося переважно за рахунок експорту, а з 2005 року головною рушійною силою став внутрішній попит. Це призвело до погіршення рахунка поточних операцій платіжного балансу з надлишку у 10,6 відсотка ВВП в 2004 році до дефіциту на рівні 1,5 відсотка ВВП в 2006 році. Така потужна зворотна динаміка балансу «заощадження-інвестиції» викликає стурбованість, що Україна, можливо, проводить нестабільну макроекономічну політику та потребує посилення фіскальної дисципліни і забезпечення гнучкішого валютного курсу для відновлення зовнішнього платіжного балансу. Передвиборчі обіцянки про подальше підвищення оплати праці та збільшення трансфертів у державному секторі підсилюють занепокоєння тим, що економіка України, можливо, «перегрівается». Крім того, цінові

фактори (включаючи часткове перекладення тягаря підвищення ціни на імпортований газ на споживачів та підвищення цін на продукти харчування внаслідок слабого врожаю 2007 року) та швидке зростання грошової маси підвищили рівень інфляції до 14,4 відсотка у вересні 2007 року (порівняно з вереснем 2007 року). Навіть якщо не враховувати вплив цін на енергоносії, ІСЦ значно виріс протягом минулого року.

**28. Внутрішній попит продовжує підтримуватися високим рівнем розрахунків по заробітній платі, частково за рахунок державного сектору.** Зростання заробітної плати у приватному секторі залишається високим – у липні 2007 року його річне зростання становило близько 27 відсотків, тоді як останні поправки до бюджету передбачають збільшення мінімальної заробітної плати на 20 відсотків в 2007 році. Такі високі темпи зростання можуть свідчити про зростання інфляційних очікувань. Водночас, реальні темпи зростання заробітної плати суттєво уповільнилися, особливо порівняно із цінами виробників, а підвищення цін на комунальні послуги, очевидно, призведе до подальшого уповільнення темпів приросту споживання.

**29. Більше негативне сальдо поточного рахунка платіжного балансу легко фінансувати коштом припливу приватного капіталу.** В 2006 році Україна взяла на себе чистих зовнішніх боргових зобов'язань на загальну суму 14 млрд. дол. США, на додаток до 5,2 млрд. дол. США ПІІ, що разом сягнуло 18 відсотків ВВП. Деяка частина цих коштів – це капітал, який раніше витік за кордон і тепер повернувся назад. Це свідчить, що сьогодні Україна використовує певні заощадження, які вона накопичила у попередні роки. Адже, якщо врахувати інвестиційні потреби України, то для досягнення прийнятного рівня доходів потрібно забезпечити надлишок інвестицій щодо внутрішніх заощаджень та відповідний приплив іноземного капіталу. З огляду на нинішні умови МВФ вважає, що Україна могла б підтримувати негативне сальдо рахунка поточного платіжного балансу у межах 4 – 6 відсотків ВВП. Відношення обсягу коштів, які Україна інвестує в основний капітал, до ВВП у 2006 році складало 24 відсотки, що замало для досягнення рівнів доходів, які існують у східноєвропейських країнах.

**30. Загалом фіскальна політика була обмежувальною, але в структурі видатків продовжують переважати споживання і трансферти.** Фіскальні дефіцити зменшилися з 4,4 відсотка ВВП в 2004 році, коли відбулися вибори, до 1,3 відсотка ВВП в 2006 році, залишаючись при цьому набагато нижче рівня бюджетних прогнозів. Хоча питома вага видатків на державне споживання у ВВП суттєво зросла з 2004 року, коли були підняті заробітна плата та пенсії, так само зросли і податкові надходження, що пояснюється поліпшенням дисципліни стягнення податків, закриттям податкових лазівок і отриманням істотних надходжень ПДВ з імпорту. Проте, збільшуючи податкове навантаження на виробників та перерозподіляючи надходження споживачам, влада сприяла скороченню приватних заощаджень.

**31. У цілому макроекономічна база залишається задовільною, але влада має бути особливо уважною, зважаючи на потенційні зовнішні шоки або політичні тиски щодо видатків.** Середньостроковий макроекономічний прогноз Банку в базовому сценарії передбачає поступове уповільнення динаміки зростання внутрішнього попиту, відповідну стабілізацію зовнішнього дефіциту та скорочення темпів інфляції. При цьому робиться припущення щодо відсутності негативних зовнішніх шоків та поступове, незважаючи на можливу непослідовність, продовження економічних реформ.

**32. У середньостроковій перспективі темпи економічного зростання складатимуть у середньому 5,5 відсотка на рік (таблиця 3).** Цей прогноз спирається на такі головні припущення:

- (i) навіть якщо структурні реформи здійснюватимуться не надто швидкими темпами, економічному зростанню сприятиме використання у виробництві ресурсів, які досі експлуатуються не повною мірою;
- (ii) буде уникнуто затяжної політичної невизначеності;
- (iii) поступове погіршення для України умов зовнішньої торгівлі та зростання попиту на інвестиції призведуть до подальшого зростання дефіциту поточного рахунка платіжного балансу, який, правда, буде без особливих труднощів покриватися за рахунок ПІІ та приватного боргу;
- (iv) темпи приватного споживання стануть меншими від темпів приросту ВВП після 2008 року, коли заробітна плата буде зростати більш повільними темпами як у державному, так і приватному секторах;
- (v) попит на інвестиції залишатиметься значним через необхідність задовольняти потреби українського корпоративного сектора у модернізації та забезпечувати належний доступ до зовнішнього фінансування;
- (vi) у фіскальній політиці уряд проявлятиме зваженість і триматиме бюджетний дефіцит на рівні нижчому від 3 відсотків ВВП.

Таблиця 3. Середньострокові економічні прогнози на 2007 – 2010 роки

	2007 фін. рік	2008 фін. рік	2009 фін. рік	2010 фін. рік
Реальний ВВП (темпи зростання, %)	6.7	5.5	5.0	5.0
Споживання (темпи зростання, %)	9.8	4.8	4.1	4.4
Споживання (темпи зростання, %)	14.8	8.2	7.2	5.1
Інвестиції в основний капітал (темпи зростання, %)	4.8	6.2	6.5	6.7
Експорт (темпи зростання, %)	13.4	5.9	6.1	5.6
Імпорт (темпи зростання, %)	19.3	12.4	8.4	7.3
Дефлятор ВВП (темпи зростання, %)	12.2	9.6	8.3	7.4
ІСЦ (темпи зростання, %), на кінець періоду	-3.9	-6.1	-7.0	-7.2
Рахунок поточних операцій платіжного балансу (% від ВВП)	4.8	-3.7	-2.4	-1.4
Умови торгівлі (темпи зростання, %)	41.0	40.5	39.9	39.2
Доходи бюджету (% від ВВП)	42.9	42.9	42.5	41.7
Видатки бюджету (% від ВВП)	-1.9	-2.4	-2.6	-2.6
Фіскальний баланс (% від ВВП)	14.8	15.5	16.4	16.9
Державний та гарантований борг (% від ВВП)	6.7	5.5	5.0	5.0

Джерело: прогнози Світового банку.

### С. ГОЛОВНІ РИЗИКИ, ЩО МОЖУТЬ ВПЛИНУТИ НА ПРОГНОЗ

33. Головний ризик, який може вплинути на прогноз, – це комбінація потужного зовнішнього шоку із суттєвим обмеженням доступу України до міжнародного фінансування. У такому випадку може виникнути потреба в коригуванні валютного курсу та суттєвому посиленні фіскальної політики. Це на певний час уповільнить економічне зростання, оскільки внутрішній попит скоротиться, а експорт не буде встигати реагувати на коригування валютного курсу. За самим несприятливим зовнішнім сценарієм, для відновлення попередніх темпів приросту ВВП також буде необхідно поглибити структурну реформу, оскільки Україні буде потрібно упевнити міжнародних інвесторів, що вона залишається привабливим місцем для розміщення капіталу. Влада матиме продемонструвати рішучість активно перебудувувати банківський сектор та

запобігти тому, щоб банкрутство банків не народжувало квазіфіскальні зобов'язання. Наявні сьогодні у України резерви для відносно «легкого економічного піднесення» вичерпуюватимуться швидше.

34. **Ці ризики були підтвержені подіями, що мали місце влітку 2007 року.** У період між серединою червня та початком серпня, через стурбованість наслідками функціонування іпотечного ринку Сполучених Штатів, на міжнародних ринках суттєво скоротився обсяг ліквідності. Це призвело до підвищення премій за ризик і спаду активності на фондових ринках в усьому світі. В Україні також операції на фондових ринках з рекордно високого рівня дещо скоротилися, а облігаційні спреди розширилися, щоправда НБУ продовжував накопичувати резерви, внаслідок чого обсяг ліквідності у банківській системі залишався великим. Зараз ще завчасно робити оцінку всіх наслідків останніх подій, але, хоча Україна демонструє значну міць своїх макроекономічних підвалин, вона може стати вразливою, якщо внаслідок тривалого глобального економічного спаду ціни на метал зменшаться, а зовнішнє фінансування в той самий час подорожчає. Одним із джерел напруги можуть також стати негативні тенденції на інших фінансових ринках регіону, зокрема в Росії

35. **Другорядні ризики для прогнозу полягають в нестабільності політичних умов і можливості неадекватної реакції влади на зміну зовнішньої кон'юнктури.** Після розпуску парламенту в квітні, почалось поступове переоцінювання ризиків пов'язаних з Україною на міжнародних ринках, яке пришвидшилося влітку. Такі зміни пов'язані із ринковим сприйняттям політичної нестабільності як додаткового фактора ризику, особливо у випадку, якщо вона веде за собою проведення неналежної політики, як, наприклад, збільшення фіскальних дефіцитів або запізнене реагування на екзогенні шоки. Проте, якщо врахувати причини, наведені у попередньому розділі, то обидва ці ризики видаються відносно невеликими внаслідок зацікавленості та політичного впливу великого вітчизняного бізнесу на підтримання макроекономічної та політичної стабільності, яка є головним пом'якшуючим фактором.

36. **Якщо Україна наразиться на зовнішній шок, її реакція буде ускладнюватися нещодавно створеною «за допомогою» банківської системи великою залежністю економіки від валютного курсу.** Тоді як активи та пасиви банківського сектора достатньо збалансовані, багато позичальників, особливо українських домогосподарств, не є захищеними від можливого знецінення валютного курсу. Валютний курс, що його Національний банк України *de facto* прив'язав до долара США, очевидно, зменшив сприйняття позичальниками ризиків, пов'язаних з валютним курсом, і таким чином стимулював процес доларизації. Така ситуація ставить НБУ перед дилемою: у випадку зовнішнього (чи політичного) потрясіння може виникнути тиск на валютний курс, але суттєве його коригування може у свою чергу спричинити проблеми для багатьох банків. Його реагування залежатиме від того, як НБУ оцінюватиме конкретний шок – як тимчасовий і такий, що піддається управлінню, чи як постійний і такий, що вимагає коригувань.

37. **НБУ має намір перейти до більш гнучкого валютного курсу, хоча питання про час запровадження такої практики залишив відкритим.** Серед аргументів проти квапливої зміни кредитно-грошової політики головні банкіри наводять поточну політичну нестабільність, можливі негативні наслідки, що їх матиме для конкуренції зміцнення валютного курсу внаслідок поліпшення платіжного балансу, а також необхідність подальшого розвитку ринкових умов для проведення активної монетарної політики (в тому числі за рахунок збільшення обігу та ліквідності державних цінних паперів та

розвитку кривої доходності). Проте у випадку негативного зовнішнього шоку НБУ має намір реагувати.

**38. Можливо також, що фіскальна політика підтримуватиме будь-які необхідні корективи, а видатки (скоріш за все капітальні витрати) будуть скорочені для запобігання збільшенню фіскального дефіциту.** Незважаючи на всі ризики, з якими стикається Україна, найголовнішим пріоритетом залишається підтримання макроекономічної стабільності. Як роз'яснюється далі, нинішня стратегія встановлює рівні кредитування та доступ до позик на стратегію розвитку залежно від підтримання відповідної макроекономічної ситуації.

### **III. ВИКЛИКИ, ЩО ПОСТАЮТЬ ПЕРЕД УКРАЇНОЮ У СФЕРІ РОЗВИТКУ**

**39. Ця Стратегія партнерства з Україною спирається на аналіз основних викликів, які постають перед Україною у сфері розвитку.** Як вказано вище, вражаючи економічні показники, які спостерігаються в Україні останніми роками, є наслідком поєднання низки чинників, включаючи успіхи, досягнуті в основних напрямках розбудови ринкової економіки, ступеня початкового падіння обсягу виробництва у країні та дуже сприятливої зовнішньої кон'юнктури. Однак для того, щоб підтримувати зростання в майбутньому, Україні потрібно знайти відповідь на такі три головні виклики: (i) підвищення конкурентоздатності, (ii) реформування системи державних фінансів і державного сектора, щоб поліпшити надання державних послуг і підвищити соціальне включення при економічному зростанні та (iii) усунення недоліків у державному управлінні. Ці виклики стисло описані нижче. Їх детальна оцінка наводиться в Додатку 1 (виклики у сфері економічного розвитку) та в Додатку 2 (виклики у сфері державного управління).

#### **A. СТАЛЕ ЕКОНОМІЧНЕ ЗРОСТАННЯ ТА ПОСИЛЕННЯ КОНКУРЕНТОЗДАТНОСТІ**

**40. Рушійні чинники економічного зростання, що спостерігалося в Україні останнім часом, є тимчасовими, підвалини для сталого економічного зростання у середньо- та довгостроковій перспективі все ще треба закладати.** Після 15 років незалежності, протягом яких успадкований країною основний капітал мало модернізувався, існує гостра потреба у збільшенні інвестицій у нього та амортизації існуючих основних фондів. Це несе в собі серйозні проблеми для приватного та державного секторів.

**41. Крім того, з огляду на демографічні тенденції, Україні буде необхідно суттєво підвищити продуктивність економіки, щоб бути в змозі фінансувати витрати на старіюче населення.** Після початку реформ підвищення загальної факторної продуктивності (ЗФП) було головним чинником економічного зростання в усіх країнах ЄСА; ймовірно, в майбутньому ця тенденція збережеться. Втім, до сьогоднішнього часу підвищення ЗФП було спричинено підвищенням використання наявних потужностей та скороченням прихованого безробіття, особливо у промисловості, але ці відносно «легкі» здобутки реструктуризації навряд чи можна буде використовувати і надалі.

**42. Для подальшого економічного зростання та посилення конкурентоздатності необхідно вирішити таку низку проблем:**

- Україна має ліпше впроваджувати нові технології, виховувати кадри та створювати належне інституційне середовище для того, щоб сприяти інноваціям, розвивати

рівень технологічної пристосованості і таким чином орієнтувати своє виробництво на товари з більшою доданою вартістю.

- Необхідно поліпшити умови підприємництва для залучення приватних інвестицій і посилення конкуренції на внутрішньому ринку, в тому числі шляхом зниження субсидій державним підприємствам та забезпечення рівних умов для всіх учасників.
- Потрібно далі поглиблювати фінансові ринки та удосконалювати їх регулювання, щоб стримувати ризики фінансових ринків.
- Україні потрібно усунути транскордонні перепони, які ускладнюють транзит і торгівлю, щоб повною мірою отримувати економічний ефект від нещодавнього прогресу на терені лібералізації торгівлі та перспективи близького вступу до СОТ.
- Україна має підвищити енергетичну ефективність своєї економіки і у такий спосіб послабити вразливість від наступних підвищень цін на імпорт; вона має також модернізувати сам енергетичний сектор і зробити його більш ефективним і конкурентоспроможним.

43. **Ще одним викликом і, водночас, унікальною можливістю поліпшити імідж України та її привабливість для інвесторів є чемпіонат Європи з футболу, який відбудеться в 2012 році**, і право проведення якого виграла Україна разом із Польщею. Це рішення матиме величезні наслідки для інвестування в інфраструктуру країни і може сприяти залученню у наступні п'ять років значних обсягів приватних інвестицій для модернізації транспортної, міської інфраструктури та туристичного сектора. Відповідні організаційні моменти та головні проблеми обговорюються у вставці 3.

#### **ВСТАВКА 3. ЧЕМПІОНАТ ЄВРОПИ З ФУТБОЛУ 2012 РОКУ (ЄВРО 2012)**

Під час ЄВРО 2012 українські стадіони, за різними оцінками, відвідають 800 000 – 900 000 уболівальників. До України прийдуть приблизно 200 000 туристів, а їхні додаткові витрати можуть сягнути 1 млрд. грн. (0,2 млрд. дол. США) або 0,2 відсотка ВВП 2007 року. Безпосередні витрати на капітальний ремонт стадіонів і на додаткові заходи безпеки можуть скласти приблизно 10-15 млрд. грн. (2-3 млрд. дол. США), в той час як обсяг державних витрат сягне 8 млрд. грн. (головним чином на забезпечення безпеки та капітальний ремонт Київського олімпійського стадіону).

Крім того, Україні потрібно буде інвестувати інфраструктуру, яка не має прямого відношення до футболу, наприклад створення 30 000 – 50 000 місць у готелях, реконструкція аеропортів, будівництво доріг та модернізація залізниці. Які точно вимоги УЕФА пред'являє Україні, не відомо, тому більш менш точний кошторис витрат визначити важко. Втім зрозуміло, що Євро 2012 може «з'їсти» значну порцію бюджету державного інвестування та може в той самий час мобілізувати значні обсяги приватних інвестицій. Потенційні наслідки для економічного зростання, довготривалої модернізації та усунення економічних негараздів в Україні видаються сприятливими, але серйозними також є і ризики відверто дорогого і негосподарського інвестування та макроекономічних диспропорцій, що можуть з'явитися внаслідок різкого збільшення видатків.

## **В. ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ, РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА ТА ПОЛІПШЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ**

44. **Приватний сектор розпочав процес модернізації, тоді як державний сектор із реформами загалом відстає.** Україні вдалося встановити макроекономічну стабільність та посилити бюджетні обмеження. Вона також продовжує отримувати достатньо великі податкові надходження (які використовуються для фінансування великого державного бюрократичного апарату) та надавати широку низку державних послуг і соціальних трансфертів. Проте державний апарат фінансується за рахунок важкого податкового тягара, відзначається поширеною практикою бюрократизму, низькою якістю надання державних послуг, обмеженими можливостями визначати пріоритети та використанням державних коштів не для критично важливих інвестицій, а для задоволення власних потреб.

45. **Державний сектор в Україні є одним із найбільших серед інших країн з середніми доходами, однак населення України все ще оцінює якість послуг, надаваних державою, як дуже низьку.** Сектор державних витрат в Україні, на який припадає близько 42 відсотків ВВП, є приблизно вдвічі більшим, ніж у порівнянних з Україною країнах Азії та Латинської Америки з середнім рівнем доходів. Витрати на освіту становлять 6,5 відсотка ВВП, тобто є вищими від середнього значення для країн ОЕСР. Витрати на державну систему охорони здоров'я (3,7 відсотка ВВП) нижчі від середнього показника для ОЕСР, але можуть бути вдвічі більшими, якщо врахувати власні витрати населення на медичні послуги. Однак результати недавнього обстеження свідчать про те, що Україна посідає одне з останніх місць серед усіх країн Східної Європи та Середньої Азії (ЄСА) за показником сприйняття населенням якості послуг охорони здоров'я та освіти<sup>9</sup>. Витрати на солідарну пенсійну систему становлять близько 14 відсотків ВВП, однак коефіцієнт заміщення є низьким і знижується зі збільшенням доходів, що призводить до втрати стимулів до сплати внесків.

46. **На відміну від державних витрат на споживання і трансферти, обсяг яких нині значний і далі зростає, державні капітальні витрати є низькими, їхні пріоритети слабо визначені, а управління – неефективне.** Якщо від сукупних державних витрат відняти державні трансферти державним підприємствам, то на капітальні витрати останніми роками в Україні припадало ледь більше від 2 відсотків ВВП, що більш ніж удвічі менше, ніж у країнах – нових членах ЄС, та становить близько п'ятої частини рівня країн Східної Азії. Високий обсяг споживання та марнотратні субсидії державним підприємствам не дає змоги здійснювати державні інвестиції, а ті обмежені інвестиції, які мають місце, страждають від дискреційного, непередбачуваного і неефективного процесу бюджетних капіталовкладень.

47. **Україна досягла значного поліпшення управління державними фінансами, однак все ще зберігаються серйозні проблеми у сферах державних закупівель, управління державними підприємствами та середньострокового планування бюджету.** Останній Звіт про державні видатки та фінансову звітність (ДФЗ) свідчить про те, що Україна порівняно з багатьма іншими країнами із середнім рівнем доходів має кращі показники передбачуваності, платоспроможності та виконання державного бюджету. Однак цей аналіз виявив також серйозні недоліки у сфері державних закупівель (див. Вставку 4), управління квазіфіскальною діяльністю державних підприємств та відповідності бюджету середньостроковим стратегічним пріоритетам держави.

48. **Попри вказані недоліки, належне функціонування бюджетної системи України забезпечує важливу основу для реформування системи державних послуг, посилюючи потенціал, необхідний для поліпшення якості без залучення додаткових витрат.** Виконання цього завдання можливе у разі реформування чинного місцевого законодавства і практики так, щоб це забезпечило сильніші стимули для підвищення ефективності. Для цього потрібно, зокрема, зміцнити роль, автономію та підзвітність місцевих органів влади<sup>10</sup>.

#### **ВСТАВКА 4. ЕВОЛЮЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ В ОСТАННІ РОКИ**

В 2005 році на державні закупівлі України витратила більше 4 млрд. дол. США, або приблизно 5 відсотків ВВП. Тому наявність регуляторної бази, яка гарантувала б прозорий, конкурентний і відповідно прибутковий закупівельний процес має велике значення для країни.

До кінця 2004 року система державних закупівель України перебувала у процесі поступового удосконалення, за той час кількість відкритих тендерів зросла із 7 відсотків (трохи менше 50 відсотків

<sup>9</sup> Life in Transition Survey, EBRD and World Bank, 2007 (*Обстеження умов життя у країнах з перехідною економікою, ЄБРР і Світовий банк, 2007 р.*).

<sup>10</sup> Це питання розглядається детально в Огляді державних фінансів, т. II, який зараз готується.

загальної вартості закупівель) в 2002 році до 26 відсотків (69 відсотків загальної вартості). Кількість контрактів на закупівлі із одного джерела, відповідно, скоротилася до 10 відсотків (15 відсотків загальної вартості).

Низка змін і доповнень, що були ухвалені до закону про державні закупівлі у листопаді 2004 року, червні 2005 року, грудні 2005 року та грудні 2006 року, значною мірою розмили та розпорошили повноваження держави на терені закупівель. Важливі функції фактично були передані від Уповноваженої агенції Міністерства економіки до Центру тендерних процедур і планування бізнесу (ЦТП), який має статус НУО і не контролюється так, як контролюються органи державного управління. Компанія «Центр тендерних процедур і планування бізнесу» (ЦТП) є офіційним власником патентів і авторських прав на численну кількість тендерних документів, включаючи стандартні тендерні документи, що є майже ідентичними тендерним документам Світового банку, і ці документи він продає учасникам торгів за певну винагороду. Учасники ринку скаржаться, що ЦТП примушує їх користуватися документами, які він захистив авторськими правами, та оплачувати сумнівні послуги, включаючи комісію у разі перемоги у тендері. Крім того, повна децентралізація системи державних закупівель створила для закупівельних організацій значні проблеми оперативного характеру. Учасники торгів скаржаться на недостатній доступ до інформації, незрозумілість тендерних документів, недостатність часу на підготовку тендерних пропозицій, не виправдане анулювання тендерних процедур і поширеність зволікань із платежами по контрактах. Така практика сприяє послабленню конкуренції та створенню серйозних проблем в управлінні.

Ще однією із важливих проблем є контрольні функції. Згідно зі змінами та доповненнями, прийнятими в 2005 році, контрольні функції були вилучені зі сфери повноважень уповноваженої агенції Мінекономіки та номінально передані Антимонопольній комісії та Рахунковій палаті, що створило конфлікт інтересів, оскільки зараз закупівельні організації контролюються тими самими органами, що здійснюють їхній аудит. У грудні 2006 року, відповідно до нових змін і доповнень, ухвалених до закону про державні закупівлі, було створено Спеціальну контрольну комісію. Але рішення цієї Комісії можуть бути оскаржені ЦТП у суді, що і надалі укріплюватиме позиції цієї недержавної установи.

Необхідність докорінного реформування чинної в Україні системи державних закупівель та повернення на шлях гармонізації її закупівельних правил із прийнятною міжнародною практикою визнається дедалі більше. Реформування системи державних закупівель є одним із ключових показників програми позик Світового банку на підтримку стратегії розвитку (ПСР) та однією із умов підтримки бюджету України з боку Європейської Комісії. Зараз вже підготовлено проект нового закону, і залишається тільки сподіватися, що новий склад Верховної Ради ухвалить його швидко і з урахуванням найкращої міжнародної практики.

*Джерело:* Country Procurement Assessment Report (CPAR), 2006, updated March 2007. (Звіт про оцінку закупівель в Україні (ЗОЗУ) за 2006 рік, оновлений у березні 2007 року).

## **С. УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА РЕФОРМ**

**49. Слабке управління лежить в основі багатьох згаданих вище проблем реформ.** Хоча Україна з 2004 року помітно поліпшила стан справ за порівняльними показниками, пов'язаними з управлінням, вона все ще має за ними низький рейтинг. За Індексом сприйняття корупції організації «Транспаренсі Інтернешнл» Україна в 2006 році посідала 99 місце з 163 країн. Проте після 1998 року на цьому терені спостерігалось помітне поліпшення ситуації, що також підтверджується обстеженнями підприємств, такими як Обстеження умов ведення бізнесу та ефективності роботи підприємств (ОУБЕП). Більш докладний аналіз стану справ у сфері управління наводиться у Додатку 2.

**50. Частково внаслідок політичної нестабільності та поширеності корупції, довіра народу до державних інституцій видається дуже слабкою.** В регіоні ЄСА українці демонструють один з найнижчих рівнів довіри до державних інституцій. Водночас сподівання народу на державу залишаються високими, а індивідуальні чи колективні ініціативи на місцевому рівні, спрямовані на вирішення проблем якості навчання у школах, медичного обслуговування, житлово-комунальних послуг, – залишаються надто нерішучими та слабкими. Щоправда, рівні таких ініціатив починають поволі зростати.. Незважаючи на те, що більшість громадян підтримують орієнтацію на ринкову економіку

та демократію, в Україні ця підтримка ще не переросла у розуміння того, що роль держави має бути зменшеною, а особиста відповідальність підвищеною<sup>11</sup>.

**51. Потужні зацікавлені кола до сих пір блокують серйозні адміністративні реформи, а судова гілка влади не слугує гарантом прав громадян.** «Візантійські» бюрократичні структури та політизована державна служба на всіх важливих відповідальних рівнях намагається уповільнити процес прийняття рішень, зробити їх менш прозорими та такими, що підлягають перегляду у разі зміни ключових осіб. Це ускладнює зусилля, спрямовані на модернізацію державних інституцій. Величезний портфель Світового банку, виділений на підтримку цих зусиль, витрачається повільно. Судова гілка влади вважається корумпованою, а відсутність інвестування та професійної підготовки співробітників судів дедалі більше підривають довіру до судових органів. Громадяни та підприємства, здається, рідко звертаються по допомогу до об'єктивної третьої сторони у разі порушення їхніх прав, особливо коли таке порушення вчиняється державною посадовою особою.

**52. В результаті Україна опиняється у пастці погано збалансованої відповідальності.** Громадяни мало довіряють державі, а їхнє бажання підтримувати просування до підвищеної індивідуальної відповідальності згасає, оскільки, на їхню думку, держава не відповідає зусиллями, спрямованими на поліпшення якості послуг. Це створює велику проблему для реформ: наведений вище аналіз свідчить про те, що якість державних послуг має бути поліпшена, в першу чергу, внаслідок реформи фінансування цих послуг і підвищення відповідальності на місцевому рівні. Але в очах більшості населення такі реформи не є першочерговим завданням, а відповідне укомплектування кадрами та структурні трансформації, скоріш за все, натикатимуться на опір зацікавлених груп.

**53. Цей аналіз показує, що зусилля у напрямку удосконалення управління та посилення боротьби із корупцією потребуватимуть підтримки для поглиблення розуміння необхідності реформ і бажання їх здійснювати з метою підвищення відповідальності державного сектора та стимулювання приватної ініціативи.** Головний висновок для Банку полягає у тому, що намагання реформувати державні інституції через проекти інвестиційних позик центральному урядові мають доповнюватися більш активними заходами по стимулюванню потреби у належному врядуванні. Ця ідея докладніше обговорюється у Додатку 2.

#### IV. ПОЗИЦІЯ УРЯДУ

**54. В Україні існує широкий політичний консенсус щодо необхідності поглиблення міжнародної інтеграції, підтримання макроекономічної стабільності, зміцнення функціонування ринків, підвищення якості державних послуг і розширення соціального залучення громадян.** Цей консенсус був у центрі державної політики під час останніх політичних трансформацій. Він знайшов своє відображення у програмі Президента Кучми «Європейський вибір», на яку спиралася попередня Стратегія, а також у програмі «Назустріч людям», яку висунув уряд Юлії Тимошенко, що прийшов до влади після перемоги Президента Ющенка на виборах 2004 року. Такі самі тези також сформульовані у проекті середньострокової програми, що її підготував коаліційний уряд Партії регіонів, Соціалістичної партії України та Комуністичної партії

<sup>11</sup> Life in Transition Survey, EBRD and World Bank, 2007. (*Обстеження умов життя у країнах з перехідною економікою, ЄБРР і Світовий банк, 2007 р.*).

України. Порівняння головних положень цих трьох програмних документів із деталізацією по програмних темах наводиться у таблиці 4. Ця таблиця ілюструє консенсус, що існує навколо головних завдань, таких як поліпшення умов для підприємництва та розвиток інновацій, міжнародна інтеграція та торгівля, реформування системи соціальної допомоги та пенсійної системи, поліпшення державних послуг, зокрема у сферах охорони здоров'я, освіти та захисту навколишнього природного середовища.

**Таблиця 4. Спільні напрямки реформ в програмах діяльності урядів, 2000 – 2007 роки**

<b>Програма «Стабільність, конкурентоспроможність та краще життя»/ Державна програма економічного та соціального розвитку» (2007 – 2011 роки)</b>	<b>Програма «Назустріч людям» «План дій ЄС» (2005 – 2006 роки)</b>	<b>«Реформи заради процвітання»/ «Європейський вибір» (2000 – 2004 роки)</b>
Підвищення рівня життя та скорочення масштабів бідності, в тому числі через пенсійну реформу	Пом'якшення наслідків бідності та прискорення економічного піднесення	Досягнення скорочення масштабів бідності
Сприяння інноваціям та структурним змінам, в тому числі шляхом забезпечення більш надійної енергетичної безпеки та високої ефективності, удосконалення інфраструктури та нарощування транзитного потенціалу України	Прийняття стратегії фінансування інфраструктури та поступове наближення до принципів і стандартів ЄС щодо функціонування ринку електроенергії та газового ринку	Підтримка зміцнення конкурентоспроможності економіки та сприяння економічному піднесенню
Розвиток торгівлі, в тому числі шляхом створення ефективної структури експорту та розширення співробітництва із ЄС	Виконання програми «Європейський вибір» шляхом зміцнення регулювання, гармонізації та розширення торгівлі	Рух у бік Європи та поглиблення торговельної інтеграції
Створення умов для розширення інвестування через податкову та бюджетну реформу, розвиток фінансового ринку та удосконалення управління державними підприємствами	Зміцнення фіскальної сталості	Поліпшення фіскального стану шляхом посилення фіскальної прозорості, фіскальної жорсткості та скорочення боргу
Розвиток МСП і скорочення вартості ведення бізнесу	Удосконалення установ/ регулювання підприємницької діяльності та обслуговування споживачів	Сприяння підприємницькій діяльності
Підвищення якості державних послуг	Удосконалення соціальних послуг і соціальної допомоги	Удосконалення процесу розвитку людських ресурсів

55. **Останнім часом влада стала приділяти більше уваги модернізації фізичної інфраструктури.** У цій справі влада задовольняє інвестиційні потреби та реагує на різке підвищення цін на енергоносії, що мало місце з початку 2006 року.

56. **Максимізація унікального транзитного потенціалу України – це один із найвищих пріоритетів уряду у галузі розвитку.** Відповідно, уряд надав широкі можливості «Укравтодору» (Державна служба автомобільних доріг) і Укрзалізниці (Державна залізниця) для залучення зовнішніх запозичень для фінансування модернізації автомобільних доріг, завершення електрифікації залізничної мережі та закупівлі нового рухомого складу. Уряд також планує модернізувати низку аеропортів, залучити приватні

інвестиції у морські порти та модернізувати мережу електропередач та газових трубопроводів. Влада дуже зацікавлена у залученні приватних інвестицій у ці сфери і зараз працює над законодавством, яке дозволить здійснити такі плани. Одним із головних поштовхів для цього, як очікується, стане проведення Чемпіонату Європи з футболу 2012 року.

**57. Підвищення енергетичної ефективності стало імперативом, оскільки Україна наближається до світових цін на імпортований газ.** Крім інвестицій міжнародних фінансових інституцій у систему виробництва та передачі електроенергії, уряд також знову розпочинає приватизацію розподільчих компаній (спочатку шляхом продажу міноритарних пакетів акцій) та залучення приватних інвестицій для підвищення енергетичної ефективності через податкові пільги.

**58. Особлива увага приділяється житлово-комунальному сектору.** У березні 2007 року уряд утворив спеціальне Міністерство житлово-комунального господарства, що працює над новим Житловим кодексом, і виділив значні кошти у бюджеті на 2007 рік і подальші роки для термінової реабілітації та ремонту житлового фонду. За Бюджетним кодексом, запозичення коштів муніципальними органами підлягає жорсткому контролю із центру, але тим не менш у зв'язку з потребами сектору муніципалітети дедалі більше емітують облігацій та надають гарантії комунальним підприємствам (що дозволяється Бюджетним кодексом).

**59. Покращення інвестиційного клімату відбувається повільно через політичну нестабільність, але це питання, як очікується, знову постане на порядку денному після того, як буде сформовано новий уряд.** До кола найважливіших законів, які перебувають на достатньо просунутій стадії підготовки, належать Закон «Про акціонерні товариства», зміни та доповнення до Закону про банківську діяльність та Закону про фінансові послуги, які мають ввести у практику розкриття інформації про власників – бенефіціаріїв і які дозволять Україні просунути до консолідованого нагляду за діяльністю банків і небанківських установ, на основі оцінки ризиків. Прийняття нового закону про перевірки підтверджує готовність усувати перешкоди розвитку підприємництва. Всі ці законодавчі ініціативи були включені до матриці стратегічних заходів, в рамках першої Позики на підтримку стратегії розвитку. Друга Позика на підтримку стратегії розвитку зараз готується паралельно з цією Стратегією партнерства з Україною і підтверджує актуальність цих реформ. Проте досвід свідчить про те, що ці реформи, скоріш за все, втілюватиметься у життя поступово, а послідовність реалізації його заходів передбачити важко. Для подальшого просування це вимагає застосування гнучкості у кредитуванні на підтримку стратегії розвитку..

**60. Влада усвідомлює необхідність посилення конкурентоспроможності сільського господарства, але створення функціонуючого ринку землі постійно відкладається.** Вступ до СОТ і подальші переговори із ЄС про зону вільної торгівлі передбачають необхідність модернізації сільського господарства та харчової промисловості України, щоб вони були конкурентоспроможними на міжнародних ринках. Проте головна реформа у цьому плані – створення системи надійних і таких, що можуть реалізовуватися прав власності на землю у сільській місцевості – не просувається.<sup>12</sup>

**61. У галузі реформи державних фінансів і державного сектора зусилля у майбутньому фокусуватимуться, скоріш за все, на реформі податкової та пенсійної**

<sup>12</sup> Правова база для створення єдиного реєстру прав власності на нерухоме майно та земельного кадастру була розроблена, однак досі не було досягнуто консенсусу щодо її впровадження та мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення залишається чинним.

**системи, а також удосконаленні управління державними фінансами.** Уряд прийняв податкову концепцію, яка визначає стратегічні напрямки розвитку податкової політики та передбачає послаблення із часом податкового тягаря за рахунок посилення дисципліни сплати податків. Податковий кодекс, який включає ці стратегічні директиви, вже розроблено, але його ухвалення може затягнутися. Ключова роль у справі скорочення безпосереднього податкового тягаря належить пенсійній реформі. Останню було розпочато в 2003 році, був ухвалений рамковий закон, який передбачає запровадження другого обов'язкового рівня пенсійної системи, втім прогрес на цьому терені зупинився із намаганнями уряду подолати наслідки значного підвищення рівня мінімальної пенсії. Сьогодні запровадження другого рівня заплановане на 2009 рік. Крім того, планується також об'єднати пенсійні та інші соціальні внески і у такий спосіб скоротити витрати на їх адміністрування. Обидва ці заходи із часом дозволять посилити дисципліну сплати внесків і скоротити податки на фонд заробітної плати. У галузі управління державними фінансами одним із головних кроків буде реформа системи державних закупівель. Концепцію реформи управління державними фінансами вже підготовлено, і вона слугуватиме основною для надання Банком підтримки на у цій сфері. Коло головних заходів, що мають бути здійснені на політичному рівні, передбачається у програмі Позики на підтримку стратегії розвитку, яка готується паралельно зі Стратегією партнерства з Україною.

**62. Що стосується соціальних секторів, то тут українська влада має ще сформулювати стратегії реформ.** Потенціал стратегічного планування в міністерствах освіти та охорони здоров'я видається слабким, а реформаторські ініціативи переважно фокусуються на поліпшення умов праці шляхом підвищення заробітної плати працівникам державного сектора. Була ухвалена Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я, яка містить важливі концепції, такі як просування до превентивної, первинної медичної допомоги та до посилення фінансової самостійності бюджетних установ у справі адресування медичних заходів. Обговорюється також питання запровадження обов'язкового медичного страхування. В системі освіти зусилля зосереджуються на впровадженні стандартних тестів, і це може стати основою для послідовних зусиль, спрямованих на підвищення якості всієї системи освіти. Щоправда потенціал для реалізації цих заходів у галузевих міністерствах є слабким, і прогрес тут значною мірою залежатиме від змін у фінансуванні цих секторів.

**63. Необхідність інституційних реформ, включаючи реформи судової гілки влади та системи державного управління, займають важливе місце у політичному порядку денному, але перспективи їх впровадження залишаються неясними.** Про існування проблем у державному управлінні та судовій гілці влади вже говорилося вище. Проект Закону про державну службу був розроблений із дотриманням стандартів ЄС, але, коли він буде прийнятий, поки що невідомо. Бачення судової реформи в країні відображено у двох указах Президента. Проте без вирішення болючих конституційних питань докорінне реформування судової гілки влади буде складною справою. Зусилля, скоріш за все, зосередяться на поліпшенні матеріальних умов функціонування судової системи та модернізації судів, щоб закласти підвалини для її ефективнішої роботи та зміцнення довіри до неї в очах громадськості. Якщо узагальнити, то можна сказати, що інституційні реформи у державному секторі відстають від реформаторських заходів, розроблених для підтримки розвитку приватного сектора. І такий стан справ, можливо, буде існуватиме й надалі.

## V. СТРАТЕГІЯ ГРУПИ СВІТОВОГО БАНКУ

### A. УРОКИ ВПРОВАДЖЕННЯ СТРАТЕГІЇ ДОПОМОГИ УКРАЇНІ НА 2003 – 2007 РОКИ

#### Звіт про виконання СДУ

64. У звіті про виконання СДУ зазначається, що Стратегія великою мірою врахувала першочергові завдання України у галузі розвитку, визначені у програмі “Європейський вибір”, яка була прийнята в 2003 році (Додаток 3). Правильність цієї тези підтверджується тим, що влада Україна та Банк під час середньострокового перегляду стану виконання Стратегії домовилися не змінювати програму допомоги, хоча після Помаранчевої революції, що сталася наприкінці 2004 року, уряд змінився.

65. Протягом періоду впровадження СДУ на 2003 – 2007 роки Україна виконала або навіть перевиконала багато довгострокових показників розвитку, визначених як цільові показники в СДУ. Темпи економічного зростання перевищили прогнози, обсяги державного боргу скоротилися, і Україна досягла значних успіхів у справі лібералізації торгівлі та розвитку фінансового сектора. Внаслідок політичних змін, що мали місце наприкінці 2004 року, свобода засобів масової інформації значно розширилася, а політичний голос громадськості став чутнішим. У соціальній сфері прогрес був дещо менш однозначним, оскільки значне скорочення масштабів бідності не супроводжувалося таким самим поліпшенням інших соціальних показників.

66. Незважаючи на загальну позитивну оцінку, звіт про виконання СДУ відзначає **нерівномірність результатів, отриманих на різних рівнях і напрямках діяльності.** Так, робота з макроекономічної стабілізації, розвитку фінансового сектора та міжнародної інтеграції була успішною, а у царині покращення корпоративного управління та умов для розвитку приватного сектора – менш результативною. Хоча масштаби бідності були скорочені внаслідок збільшення рівня доходів, нагально потрібні реформи у галузі систем соціальної допомоги та соціального страхування просувалися не так швидко, як очікувалося. Аналогічна ситуація із різноманітними результатами спостерігається також у соціальних секторах, де були досягнуті певні успіхи у розширенні доступу до освіти, але стримано просувалася реформа системи охорони здоров'я, велася боротьба із ВІЛ/СНІД і туберкульозом або поліпшувалася якість комунальних послуг. Реформування державного сектора просувалася у галузі управління державними фінансами, але призупинилося у сфері державних закупівель і державного управління.

67. Така сама **нерівномірність результатів спостерігалася також і для різних фінансових інструментів.** Багато результатів, досягнутих в період виконання СДУ, можна віднести на рахунок позик на структурну перебудову (це спочатку була Програмна системна позика (ПСП), яку пізніше трансформували в програму ПСР). А от інвестиційне кредитування в період виконання СДУ мало сприяло досягненню необхідних результатів. Це пояснюється тим, що операції інвестиційного кредитування дають свої плоди довше, а також тим, що через затримки із підготовкою, набуттям чинності та здійсненням багатьох проектів вони впроваджувалися дуже нерівномірно. Інтеграція інвестиційних позик у систему очікуваних результатів була неповною. Визнаючи проблеми провадження інвестиційних проектів, в 2005 році Банк провів огляд інвестиційного кредитування, рекомендації якого сьогодні втілюються у життя (див. Вставку 5).

68. **Органи влади дедалі сильніше усвідомлюють необхідність підвищення ефективності інвестиційних позик.** Так, у 2006 році урядом було створено Міжвідомчу

робочу групу з покращання ефективності позик міжнародних фінансових організацій (МФО). Рахунковою палатою також було підготовлено звіт з перегляду ефективності позик, які надаються МФО. Необхідно підкреслити, що декілька інвестиційних позик було швидко і успішно запроваджено під час попередньої СДУ, в тому числі, наприклад, Проект системи казначейства 1, Проект розвитку експорту 1 або Проект реабілітації та розширення централізованого теплопостачання м. Києва (повний перелік наведено в Додатку 3).

#### **ВСТАВКА 5. ОГЛЯД СТАНУ КРЕДИТНОГО ПОРТФЕЛЯ ТА ІНВЕСТИЦІЙНОГО КРЕДИТУВАННЯ**

Протягом періоду СДУ було схвалено шість нових інвестиційних позик і взято нові зобов'язання на суму 629 млн. дол. США, що приблизно дорівнює половині загальної суми. Однак було освоєно лише близько 241 млн. дол. США, тобто близько 21 відсотка сукупних позикових коштів. Загалом у складі інвестиційного кредитного портфеля постійно перебувають 11-12 операцій, з яких кожного року періоду СДУ статус проблемних мали 3-4 операції. Отже, проекти з високим рівнем ризику склали близько третини від загальної кількості проектів, і сума ризикованих зобов'язань протягом періоду СДУ зросла до 46 відсотків у 2007 фінансовому році (значною мірою через те, окрема найбільша операція – Проект видачі державних актів на право власності на землю в сільській місцевості і розвитку системи кадастру – було цього року переведено в категорію ризику).

Кредитний портфель України весь час належав до найслабкіших у регіоні; характерним для нього були високі рівні ризику, низькі показники освоєння коштів, тривалий час підготовки проектів, затримки із набрання позиками чинності та велика кількість скасованих проектів. За таких обставин не дивно, що інвестиційне кредитування не мало помітних позитивних наслідків для досягнення результатів СДУ. З метою вирішення вказаних проблем Світовий банк у 2005 році здійснив Огляд інвестиційного кредитування. В Огляді інвестиційного кредитування за 2005 рік містилися такі пропозиції: (а) реструктуризувати або анулювати непрацюючі проекти; (б) усунути інституційні складнощі у виконанні інвестиційних проектів; (с) ширше використовувати національні системи; (е) заохочувати уряд до спрощення своїх процедур; та (ф) поліпшити внутрішню координацію із фахівцями Банку.

Банк і уряд «почистили» портфель Банку та анулювали або переглянули деякі проекти. Крім того, нові операції отримали чіткіші цілі та стали менш перевантаженими з інституційної точки зору, що спрощує їхню імплементацію та оцінку результатів. Спостерігається певний прогрес у використанні національних систем, а саме: використання Казначейства для обслуговування усіх проектів, що втілюються центральним урядом. Незважаючи на це, рівень освоєння коштів, хоча й підвищується, залишається на низькому рівні, а тривалість підготовки та здійснення проектів набагато перевищує середній показник для ЄСА та Банку. Для вирішення проблем, наявних в інвестиційному кредитуванні, під час перегляду портфелю України в 2007 році та підготовки СПУ урядом України разом із Банком були розроблені нові стандарти впровадження проектів.

69. **Огляд отриманих результатів і їхньої нерівномірності в період впровадження СДУ на 2003 – 2007 роки дав змогу зробити у звіті про виконання СДУ такі висновки:**

- **Міцні з інституційної точки зору та віддані своїй справі партнери сприяють підвищенню ефективності.** Слабкі установи навряд чи можуть виконувати домовленості, навіть якщо вони відзначаються високим рівнем формальної «власності». Проте потенціал для впровадження може посилюватися завдяки сильним політичним мандатам, ефективному управлінню та інституційній реформі.
- **Тематичний взаємозв'язок підвищує ефективність заходів.** Наприклад, поліпшення платежів і посилення фіскальної дисципліни допомогло досягти подальших успіхів у фінансовому та енергетичному секторах. Можливості для встановлення глибшого взаємозв'язку існують у сферах управління державними фінансами (включаючи міжбюджетні фіскальні відносини) та надання соціальних послуг.
- **Чіткість цілей ще не гарантує досягнення результатів.** Високий рівень ефективності вимагає не тільки чіткого бачення, в тому числі очікуваних результатів, але й розуміння, за допомогою яких важелів можна усунути бар'єри, що заважають досягненню цих результатів. Банк обов'язково повинен зрозуміти, які перепони політичного та економічного характеру існують на шляху

впровадження проектів, і має працювати над дорожніми картами реформ, щоб усунути ці перешкоди.

- **Перенасиченість програми посилює нерівномірність результатів.** Програма СДУ 2003 року була перенасичена, тому що у ній була зроблена спроба охопити більшість аспектів програми уряду. За це прийшлося розплачуватися широкою нерівномірністю результатів. Якщо подивитися у минуле стає зрозумілим, що більша вибірковість у той час могла б дозволити підвищити загальну якість виконання проектів. Вибірковість вимагає розробки правил гри та їхнього дотримання. Гнучкість дозволяє успішно спрацьовувати у випадку нових можливостей, що виникають, та відмовлятися від порядку денного, який втілюється повільно.
- **Досягнення результатів потребує постійних зусиль, спрямованих на комплексне використання різних інструментів.** Хоча випадки швидких успіхів і мають місце, у більшості ситуацій прогрес Стратегії був досягнутий завдяки використанню інтенсивного діалогу у комплексі із аналітичною роботою та системними позиками, рідше – інвестиційними проектами. Простір для інновацій завжди повинен бути, але для цього сподівання повинні втілюватися у життя належним чином.

70. Далі у звіті про виконання СДУ рекомендується дотримуватися принципу більшої вибірковості при визначенні напрямків діяльності та застосовувати тематичний підхід, який визнає необхідність взаємозв'язку заходів і безпосередньо вирішує проблему досягнення компромісу між інтересами клієнта та потребами розвитку. У цьому зв'язку звіт рекомендує комбінувати заходи у галузях, які мають міцний потенціал для впровадження і відносяться до ключових стратегічних напрямків, на яких прогрес іде повільно та існує ризик гальмування всього прогресу на терені розвитку у цілому.

71. Звіт також закликає Банк підтримувати гнучкість у сферах його діяльності та механізмах і пропонує програмувати діяльність на змінній основі. Він рекомендує ширше застосовувати практику надання аналітично-дорадчої допомоги для створення підтримки в тих напрямках, де реформи просуваються повільно. Така практика має слугувати основою для розробки політики у сфері розвитку та для інвестиційного кредитування. Вона також повинна дозволяти виявляти можливі перешкоди на шляху впровадження проектів, причому виявляти їх до прийняття нових зобов'язань щодо кредитування, і має у такий спосіб зменшувати нерівномірність результатів.

72. Що стосується інвестиційного кредитування, то звіт про виконання СДУ пропонує встановлювати чіткіші правила співпраці та стандарти впровадження, з метою посилення уваги до внутрішніх процесів підготовки проектів з української сторони, що виникли протягом впровадження СДУ на 2003 -2007 роки.

73. Насамкінець, у звіті рішуче підтримується необхідність посилення співробітництва як усередині Групи Світового банку, так і з іншими донорами, а також рекомендується Банку посилити діалог з проблем переходу до ринкової економіки із широким колом зацікавлених сторін в Україні.

## Оцінка СДУ

74. Аналіз підтримки Банком України в період 1999 – 2006 фінансових років, який був проведений Незалежною групою оцінки Світового банку (НГО) у багатьох аспектах збігається із висновками звіту Банку про виконання СДУ. НГО оцінює

допомогу Банку на основі трьох широких напрямків діяльності: i) стале економічне зростання та інтеграція у світову економіку, ii) реформа державного сектора та iii) скорочення масштабів бідності та всебічний і гармонійний розвиток людських ресурсів. По усіх цих трьох напрямках результати допомоги Банку загалом оцінюються як «помірно задовільні», при цьому кожний із напрямків отримав, відповідно, рейтинг «задовільно», «помірно задовільно» та «помірно незадовільно». В межах кожного напрямку залежно від виду діяльності застосовуються також різні рейтинги, які висвітлюють розмаїття результатів по усій широкій програмі. І хоча загальна оцінка НГО видається дещо менш позитивною, ніж власна оцінка Банку, рейтинг результатів по векторах і видах діяльності значною мірою збігається.

**75. НГО оцінює наслідки допомоги Банку у галузі інституційного розвитку як помірні, особливо якщо врахувати обмежений прогрес у реформуванні державного управління та наявність невирішених проблем в системі управління.** Ризики тут вважаються суттєвими, і у звіті висловлюється думка, що несподівано швидкі темпи зростання українська економіка не зможе підтримувати без поглиблення структурних реформ і удосконалення управління в державному та приватному секторах. Звіт НГО підтверджує, що позики на структурну перебудову мали позитивний вплив на процес просування порядку денного реформи стратегії в Україні та відзначає, що надмірне захоплення інвестиційним кредитуванням, можливо, сприяло зниженню ефективності такого кредитування.

**76. В оцінці НГО робляться такі рекомендації. Реакція Банку на ці рекомендації наводиться у додатку 4:**

<i>Стратегія.</i> Стратегія Банку повинна орієнтуватися на ретельнішу вибірковість і зосереджуватися на сферах управління державними фінансами, розвитку приватного сектора та соціального захисту, а у межах цих напрямків діяльності – на удосконаленні управління та інституційному розвитку.
<i>Дослідження.</i> Банку необхідно робити більше наголосу, ніж у минулому, на розвитку приватного сектора та інфраструктури.
<i>Інвестиційне кредитування.</i> Інвестиційні проекти слід ретельніше прив'язувати до пріоритетів держави. Крім того, Банк має спростити інвестиційні проекти та скоротити їхній масштаб у такий спосіб, щоб вони відповідали можливостям впровадження, він також повинен забезпечити участь профільних міністерств у підготовці проектів та їхню більшу безпосередню участь у виконанні проектів, уникаючи при цьому практики створення автономних груп впровадження проекту (ГВП).
<i>Позики на структурну перебудову.</i> В Україні доцільно перейти від великих багатосекторних позик до вузько сконцентрованих однотраншевих позик. Це також дасть можливість продовження і поглиблення інституційних та системних реформ.

## **В. ОПЕРАЦІЙНІ ПРИНЦИПИ ТА «ПРАВИЛА ГРИ»**

### **Операційні принципи**

**77. Операційний підхід цієї Стратегії партнерства із Україною спирається на три принципи, а саме: (i) вибірковість, (ii) гнучкість та (iii) партнерство.** Ці принципи безпосередньо впливають із досвіду впровадження попередньої СДУ. Вони також повною мірою відповідають сучасній практиці, що застосовується у країнах із середнім рівнем доходів.

78. **У процесі підготовки цієї СПУ Світовий банк разом із урядом України розробив операційну базу для відбору програмних сфер для їх майбутньої участі.** Вказану операційну базу наведено в Додатку 5 цієї СПУ. Ця база пропонує типологію програмних інтервенцій, включаючи:

- (i) головні програми – за допомогою яких Банк надасть підтримку заходам програми реформ уряду України, використовуючи увесь набір інструментів, якими він володіє;
- (ii) програми у галузі розвитку – за допомогою яких інтервенції Банку будуть спрямовуватися на розроблення напрямків реформ або на доповнення заходів, які вже здійснюються іншими донорами (у Додатку 6 наводиться огляд діяльності інших донорів);
- (iii) програми пропагування – використовуватимуться у сферах, які потребують реформ, але ці реформи ще не отримали достатньої підтримки з боку уряду та громадськості, і зусилля Банку наполегливо спрямовуватимуться на забезпечення консенсусу та посилення попиту на зміни.

79. **Ця операційна база буде (з відповідною гнучкістю) використовуватися протягом періоду СПУ.** Нижче пропонується початковий вибір програм для 2008 і 2009 фінансових років. Однак до нього можуть вноситися зміни під час середньострокового огляду, якщо змінюватимуться пріоритети реформ, посилюватиметься однотайність щодо підтримки шляху реалізації реформ і Банк чіткіше визначатиметься щодо своєї ролі у допомозі, яку надає спільнота донорів. Гнучкість буде виявлятися також в застосуванні широкого набору інструментів підтримки, починаючи від традиційного інвестиційного кредитування – серії Позик на підтримку стратегії розвитку (ПСР), до інструментів більш новаторського характеру (з дедалі значнішим фокусуванням на підтримці програмно-цільового бюджетування і до загально секторальних підходів).

80. **У центрі уваги цієї СПУ перебуватимуть некредитні інтервенції, при цьому особлива увага приділятиметься дотриманню часового графіка, поширенню інформації та зв'язкам, що дасть змогу досягти значніших наслідків цих інтервенцій.** Відповідно, Банк ставить за мету надавати меншу кількість операцій фінансової допомоги, які, проте, будуть якіснішими і масштабнішими, щоб створити більше простору в адміністративному бюджеті Банку для надання некредитної підтримки. Водночас, центральне місце у заходах Банку протягом періоду цієї СПУ має посідати поліпшення стану наявного кредитного портфеля.

81. **В операційній базі СПУ враховано також особливу роль Міжнародної фінансової корпорації (МФК).** Спроможність МФК працювати безпосередньо з клієнтами приватного сектора і широкий спектр її дорадчих послуг дає цій установі змогу надавати істотну підтримку в тих сферах, в яких приватний сектор може виступати каталізатором реформ. Отож, СПУ інтегрує порівняльні переваги МФК, Багатостороннього агентства з гарантування інвестицій (БАГІ), Дорадчої служби з питань іноземних інвестицій (ДСІІ) та МБРР в узгоджену операційну базу.

#### **Обсяги та порогові значення орієнтовних показників кредитування**

82. **Після затвердження останньої СДУ Україна значно підвищила свою зовнішню кредитоспроможність.** Відношення державного боргу до ВВП скоротилося до менше 15 відсотків ВВП, темпи економічного зростання залишаються високими, а інфляція - на помірних рівнях. Рейтингова агенція Fitch підняла рейтинг суверенного довгострокового зовнішнього боргу України до відмітки «ВВ» в січні 2005 року (а жовтні 2006 року перспективи України на цьому терені отримали рейтинг «позитивні»), а в травні 2005 року

- Standard and Poor's. У січні 2007 року ОЕСР у своїй класифікації експортного кредитного ризику перевела Україну із шостої до п'ятої групи ризику. Ці успіхи віддзеркалилися в розширенні доступу до міжнародних ринків, і загалом інтерес до ризикованих облігацій України залишається досить високим, незважаючи на поступове переоцінювання показника ризику України на міжнародному ринку облігацій, починаючи з травня 2007 року, яке відповідає змінам, які відбуваються на ринках інших країн з перехідною економікою.

**83. З 2000 року обсяг української економіки у доларовому вираженні збільшився утричі, і вона продовжує зростати швидкими темпами. Як і в інших країнах із перехідною економікою, у середньостроковій перспективі в Україні очікується подальше підвищення реального валютного курсу.**

**84. З огляду на суттєві інвестиційні потреби України (за деякими оцінками, вони складають 100 млрд. дол. США на десятирічний період) та значне зростання економіки за період останньої СДУ, СПУ пропонує обсяги кредитування в діапазоні від 2 до 6 млрд. дол. США протягом чотирирічного періоду.** Запропоновані пакети обсяги кредитування приблизно на 30 відсотків перевищують попередню СДУ, що, проте, значно менше, ніж обсяг зростання ВВП у доларовому вираженні за період з 2003 року. Водночас, протягом попередньої СДУ Банк не зміг повністю освоїти обсяги кредитування за базовим сценарієм у зв'язку із затримками у виконанні головних умов системних позик та у підготовці інвестиційних позик. Таким чином, нинішня СПУ пропонує більш гнучку структуру, в рамках якої рівень кредитування залежатиме від поступу в реформах, збереження відповідної макроекономічної ситуації та покращень у реалізації та підготовці портфелю проектів. Що стосується останнього, очікується, що, з огляду на свідомий перехід Банку до практики зменшення кількості проектів, але збільшення їхнього масштабу та скорочення інвестування складних інституційних реформ, підготовка та здійснення проектів будуть значно прискорені. Наприклад, у галузі інфраструктури рівень використання коштів перевищує 20 відсотків, в той час як у проектах, які підтримують інституційні реформи, він складає 3 – 5 відсотків.

**85. У період впровадження СПУ частка позик на підтримку стратегії розвитку скоротиться із половини запланованого загального обсягу кредитування до приблизно 40 відсотків.** Доступ до кредитування ПСР залежатиме від утримання належних макроекономічних показників, як це детально розглядається нижче. Отже, за мінімального обсягу кредитування у його встановленому діапазоні частка кредитів ПСР дорівнюватиме нулю, за середнього обсягу – приблизно 40 відсоткам, з можливістю її збільшення за умов досягнення значнішого поступу в реалізації реформ та на прохання уряду. Це означає, що запланований обсяг кредитування за рахунок ПСР коливатиметься в межах 300-400 млн. дол. США на рік за середнього обсягу кредитування. Заплановані масштаби враховують сьогоднішній поступ стратегічних реформ, який вимагає перегляду цілей програми ПСР. Масштабні, але менш часті операції ПСР можна було б передбачити, але стратегічний курс СПУ полягає у тому, щоб скласти програму ПСР, яку реально щорічно можна виконувати, щоб не втрачати темп і уникати тривалих затримок, які мали місце під час впровадження попередньої СДУ. Для цього можна перейти до тематичних ПСР, які підтримуватимуть, відповідно, два вектори СПУ. Це дозволить кожного року зосереджувати підтримку на тому чи іншому конкретному напрямку, особливо якщо врахувати, що дві ПСР були розроблені у спосіб, який дозволяє їм по черзі змінювати одна одну, але із можливістю в одній галузі просуватися швидше, ніж в іншій. У разі максимального обсягу кредитування можна передбачити дві паралельні серії ПСР на підтримку комплексної програми глибоких реформ за двома векторами СПУ.

**86. Головні орієнтовні показники, які визначатимуть рівень фінансової допомоги, включатимуть:**

- Підтримання задовільної макроекономічної ситуації. Підтримання задовільної макроекономічної ситуації буде передумовою доступу до кредитування в рамках ПСР. За відсутності задовільної макроекономічної політики кредитування ПСР, очевидно, не буде надаватися, і загальний обсяг кредитної допомоги зменшиться до мінімального рівня кредитування у встановленому діапазоні.
- Ключовими орієнтовними показниками, які визначатимуть можливість України збільшити обсяги кредитування до максимального рівня у встановленому діапазоні, будуть, додатково, заходи із подолання нинішніх макроекономічних ризиків шляхом поступового впровадження умов для введення більш гнучкого валютного курсу, покращання нагляду в фінансовому секторі та скорочення частки споживання і трансфертів в загальному бюджеті, водночас забезпечуючи загальну фінансову дисципліну та низький рівень державного боргу.
- Задовільний поступ у поліпшення реалізації портфелю. Основними цільовими показниками, які дозволять розширити обсяги кредитування, будуть скорочення часу необхідного на підготовку проектів та збільшення рівня використання коштів. І навпаки, якщо стан портфеля погіршиться порівняно з нинішнім, обсяг кредитування буде близьким до мінімального у встановленому діапазоні.
- Ступінь прогресу на терені структурних реформ (включаючи управління), який оцінюватиметься комплексно, очевидно, також впливатиме на рівні кредитування. Природно, за відсутності загального поступу, який оцінюється з використанням проміжних результатів і орієнтованих показників, визначених у проектному документі, що супроводжує ПСР II, програма ПСР не буде просуватися далі, і обсяг інвестиційного кредитування також залишиться близьким до мінімального рівня у встановленому діапазоні. І навпаки, важливим показником, виконання якого обумовить збільшення обсягу кредитування і наближення його до максимального рівня у встановленому діапазоні, буде успішне впровадження ПСР II і ПСР III.

**С. ВЕКТОРИ ТА ЦІЛІ СПУ**

**87. У відповідь на виклики у сфері розвитку, про які йшлося у розділі III, ця СПУ пропонує двовекторну стратегію підтримки.** Загальна мета першого вектора – це сприяти сталому економічному зростанню та посиленню конкурентоспроможності України. Другий вектор має на меті реформу державних фінансів, державного управління та поліпшення публічних послуг. Двовекторна структура Стратегії віддзеркалює прагнення максимізувати взаємозв'язок між різними тематичними напрямками діяльності та зробити наголос на принципі вибірковості при визначенні програм.

**88. У СПУ підкреслюється міцний взаємозв'язок між збільшенням інвестицій в інфраструктуру, з одного боку, та поліпшенням інвестиційного клімату і умов підприємництва, з іншого.** Поліпшення інфраструктурних послуг безпосередньо і позитивно впливає на інвестиційний клімат. А поліпшення інвестиційного клімату сприяє залученню приватних інвестицій, які дозволяють вирішити головні проблеми інфраструктури.

**89. Так само, СПУ підкреслює взаємозв'язок між реформуванням державних фінансів і державного управління та поліпшенням якості публічних послуг.** Публічні послуги можна поліпшити лише у випадку, якщо розподіл бюджетних коштів здійснюватиметься у спосіб, який дозволяє винагороджувати успішних виконавців, надає

бюджетним установам право на свій розсуд вирішувати щодо подальшого використання коштів і забезпечує належний фідучіарний контроль для запобігання випадкам недофінансування чи витоку бюджетних коштів. Але зрештою треба також розуміти, що довіра та авторитет держава може повернути собі лише шляхом поліпшення системи публічних послуг. Довіра та авторитет – це головні підвалини скорочення витрат на контроль і примусове виконання, а таке скорочення робить державний сектор ефективнішим. Втім у цій Стратегії застосовується підхід, згідно із яким реформи системи управління державними фінансами та соціальної допомоги і страхування – це перший крок до діалогу щодо поліпшення якості публічних послуг. Такий вибір віддзеркалює уроки попереднього досвіду, який свідчить про те, що заходи, спрямовані на поліпшення якості послуг, можуть бути успішними лише у разі наявності міцної зацікавленості на рівні Міністерства фінансів України.

90. **В рамках цих двох векторів, з урахуванням поточних операцій Банку було визначено 10 програм, які відповідають головним пріоритетам держави.** Ці десять програм були відібрані із довгого переліку програм на основі усього наведеного вище. У Таблиці 5 підсумовано загальну рамкову базу програм допомоги із розбиттям за кожним вектором і з групуванням програм в головні програми, програми у галузі розвитку та програми пропагування (див. Додаток 5). Програми наводяться під назвою їхньої стратегічної мети.

**Таблиця 5. Програми СПУ із розбиттям за векторами і типологією**

<b>Основні програми</b>	<b>Програми розвитку<sup>13</sup></b>	<b>Програми пропагування реформ</b>
<b>Вектор 1. Сприяти сталому економічному зростанню та посиленню конкурентоспроможності</b>		
Забезпечення енергетичної безпеки та поліпшення ефективності використання енергії	Розвиток інновацій та економіки знань	Поліпшення умов підприємництва
Використання транзитного потенціалу України та удосконалення транспортної інфраструктури	Поглиблення фінансових ринків і скорочення фінансових ризиків	
<b>Вектор 2. Реформа державних фінансів, державного управління та поліпшення державних послуг</b>		
Зміцнення системи державних фінансів	Підвищення якості освіти	Поліпшення стану громадського здоров'я та підвищення якості медичних послуг і скорочення екологічних ризиків для здоров'я
	Підвищення якості житлово-комунальних послуг	
	Посилення адресності та фінансової життєздатності соціальних трансфертів	
<b>Наскрізні питання</b>		
<i>Поліпшення процесу управління та посилення боротьби з корупцією Підтримання макроекономічної стабільності</i>		

91. **Вибір головних програм віддзеркалює головну ідею СПУ: фінансова допомога зосереджуватиметься на напрямках, де існують міцна зацікавленість з боку держави та імплементаційний потенціал.** Це стосується державної інфраструктури та, як свідчить

<sup>13</sup> У відповідності із обговоренням в параграфі 3 Додатку 5, зауважте, будь-ласка, що програми «Розвиток інновацій та економіки знань» та «Поглиблення фінансових ринків і скорочення фінансових ризиків» в рамках Вектора 1 вважатимуться головними програмами для МФК і для їх реалізації використовуватимуться низка інструментів, включаючи інвестиційні позики.

успішний діалог з питання фіскальної стабілізації та утворення Державного казначейства, - управління державними фінансами. В інших сферах або зацікавленість держави, або бажання стабільно працювати згідно із чітко визначеним графіком реформ ще треба повною мірою прокидати. Запропонований тут порядок розподілу програм пояснюється конкретними заходами, запланованими на наступний дворічний період. Більша частина інвестиційного кредитування сконцентрована в головних програмах, в той час як аналітично – дорадча допомога включена до програм у галузі розвитку та пропагування.

92. **На додаток до десяти програм, наведених у таблиці 9, наприкінці таблиці дві програми наводяться як комплексні.** Поліпшення процесу управління – це одна із головних корпоративних стратегій Групи Світового банку, і це знаходить своє відображення в усіх заходах, передбачених СПУ. У вставці 6 узагальнюється оперативний підхід СПУ до проблеми управління. Детальне обговорення див. додаток 2. Світовий банк у співпраці із МВФ продовжуватиме здійснювати ретельний нагляд за макроекономічною ситуацією та надаватиме Україні необхідну допомогу для підтримання солідних макроекономічних показників, що спостерігалися у країні останніми роками.

93. **До низки поточних заходів принцип вибіркової програм не застосовано, але вони враховані під назвами інших програм.** Так, робота Банку на підтримку земельної реформи та конкурентоспроможності сільського господарства врахована у програмах «Поліпшення умов підприємництва» та «Розвиток новаторства та високотехнологічної економіки». Остання також охоплює дорадчу роботу у галузі створення робочих місць та підвищення кваліфікації кадрів. Підтримка Банком судової реформи проходить по темі «Управління», хоча у світлі відсутності чіткого консенсусу на політичному рівні ця СПУ віддає перевагу тому, щоб не планувати особливо великих результатів у цій сфері.

## **D. ОПЕРАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ІЗ ДЕТАЛІЗАЦІЄЮ ПО ВЕКТОРАХ**

### **Вектор 1: Сприяти сталому економічному зростанню та посиленню конкурентоспроможності**

94. **Перший вектор СПУ об'єднує різноманітні інтервенції, які спрямовані на підвищення міжнародної конкурентоспроможності України.** Базовою темою є підтримка економічного зростання; при цьому Україні слід перейти від екстенсивного зростання, яке базується на дешевій робочій силі, наявних основних фондах та товарній структурі виробництва і експорту, до інтенсивного зростання, яке базуватиметься на вищій продуктивності праці та диверсифікації експорту. Очевидно, головною рушійною силою цього переходу буде зростання конкуренції, зумовлене вступом до СОТ, поліпшення умов для ведення бізнесу, покращення управління державними підприємствами та поглибленням фінансових ринків, що дасть змогу стимулювати вихід на внутрішній ринок і зростання кількості підприємств. Однак потрібно, щоб держава вжила додаткових заходів підтримки, які стосуються, насамперед, поліпшення стану інфраструктури, – зокрема, посилення енергозбереження і транспортної інфраструктури, і забезпечать економію коштів. Крім того, держава мусить підтримати диверсифікацію економічної діяльності, вживаючи заходів, які полегшать впровадження інноваційних підходів і технологій у виробництві та сфері послуг і забезпечать достатню пропозицію кваліфікованої робочої сили для здійснення технічної модернізації. До основних очікуваних результатів, отриманню яких має сприяти перший вектор СПУ, належать: темпи зростання ВВП не менше 5,5 відсотків на рік, показник підвищення продуктивності праці в промисловості понад 8 відсотків на рік та дедалі значніша диверсифікація експорту.

#### **ВСТАВКА 6. ОПЕРАТИВНИЙ ПІДХІД СПУ ДО ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ**

Слабке управління та поширена корупція створюють для розвитку України серйозну проблему. Втім внутрішній аналіз вразливості портфелю Банку до фідучіарних ризиків країни свідчить про те, що такі ризики можуть бути пом'якшені до прийнятних для проектів рівнів.

З цього випливають три загальних рекомендації, а саме: (i) реакція Світового банку на проблему управління та боротьби із корупцією (УБК) повинна бути прагматичною та поступовою до появи нових можливостей; (ii) враховуючи існуючі імплементаційні та інституційні перешкоди, а також відсутність на політичному рівні широкого консенсусу, здійснення у національних масштабах реформи системи управління, на додаток до звичайних інструментів інвестиційного кредитування, потребує зусиль, спрямованих на мобілізацію прагнення до належного управління; (iii) порядок денний УБК слід реалізовувати як одну із головних тем платформи Групи Банку для кредитування на підтримку стратегії розвитку, а також як структурні та імплементаційні елементи інвестиційних операцій у галузі інфраструктури та державних послуг.

Ці загальні рекомендації мають такі операційні наслідки для роботи Групи Світового банку в Україні:

1) Коригування портфеля у коротко- та середньостроковій перспективі у напрямку посилення наголосу на заходах зі зміцнення інституційного та кадрового потенціалу громадянського суспільства та місцевих зацікавлених сторін. Банк намагатиметься розгорнути успішні пілотні проекти, такі як «Голос громадянськості», та дедалі більше розвивати їхній зв'язок із іншими секторами (житлово-комунальні послуги, тощо). На додаток до тих позик, які зараз вже знаходяться на стадії підготовки, Банк запропонує центральному урядові нові позики на цілі розбудови інституційного потенціалу, коли, на його думку, перспективи впровадження таких проектів стануть реальними, з урахуванням, в першу чергу, необхідності поліпшення виконання існуючих у цій галузі кредитних операцій.

2) Значний обсяг коштів буде асигнований на не кредитні заходи. Мета цих заходів полягатиме у зміцненні та поширенні прагнення до ефективного управління. Така робота підтримуватиметься шляхом врахування особливостей українського контексту та розповсюдження звітів про міжнародний досвід у галузі здійснення відповідної політики, наприклад нещодавній звіт «Різні обличчя корупції» («Many Faces of Corruption»), а також за допомогою подальшої роботи із НУО та громадянським суспільством.

3) Банк активізує свою роботу із місцевими органами влади, які на деяких напрямках вважаються більш ефективними партнерами. Оскільки більшість суспільних благ надаються державою на місцевому рівні, такий підхід може дати результати швидко, і буде сам себе пропагувати наочно.

4) Банк докладатиме більш активних зусиль для застосування ЗСП і надання коштів через бюджет як засіб підвищення ефективності та дійовості своєї допомоги. За показниками ДВФЗ, надання коштів через бюджет в Україні є відносно мало ризикованим і може сприяти формуванню в країні більшої зацікавленості в допомозі Банку, може підвищити ефективність обробки такої допомоги та зрештою дати більш вагомий результат. Проте розробка дорожньої карти для такого підходу потребуватиме значних додаткових зусиль на напрямку зміцнення потенціалу перспективного планування в міністерствах – партнерах і гармонізації процесів Світового банку та України.

5) Для пом'якшення фідучіарних ризиків в операціях Банку Стратегія передбачає зміцнення існуючих фідучіарних стандартів шляхом, наприклад, застосування правил Банку на терені закупівель, конкурсних торгів, а також запровадження належного контролю та приділення уваги питанню зміцнення інституційно – кадрового потенціалу учасників проектів. З урахуванням обмеженості ресурсів необхідно буде знайти нові шляхи відстеження грошових потоків і включення у структуру проектів таких механізмів звітності, як Обстеження системи контролю за державними видатками, вивчити можливості забезпечення участі зацікавлених сторін в управлінні проектами чи проведення незалежних технічних аудитів, а також враховувати необхідність уникати подальшого ускладнення структури проектів в Україні.

95. **Для підтримки переходу від екстенсивного до інтенсивного економічного зростання СПУ поступово переорієнтовує фінансову та аналітичну підтримку.** Перехід від тематики попередньої СДУ до нових напрямків підтримки ілюструється у таблиці 6 нижче, де останні прив'язуються до головних результатів довготривалого розвитку, запланованих першим вектором. Діагностична та аналітична основа для існуючого екстенсивного зростання була розроблена в Меморандумі про економічний розвиток України від 2004 року та Дослідженні торговельної політики за 2005 рік, а також у низці секторальних записок, особливо тих, що стосуються енергетичного сектора. Аналітичну основу порядку денного на перспективу ще треба розробити, і тому у новій СПУ передбачаються суттєві інвестиції на аналітично-дорадчу роботу.

96. **На підтримку цього насиченого порядку денного для транспортного та енергетичного секторів на 2008 і 2009 фінансові роки заплановані нові операції з інвестиційного кредитування.** Зараз для впровадження у 2008 фінансовому році готується Проект реабілітації та безпеки автомобільних доріг (ключовий компонент – це реабілітація автостради «Київ – Харків») вартістю 400 млн. дол. США. На 2009 фінансовий рік розглядається ще один проект інвестування автомобільних доріг із фінансуванням 200 – 400 млн. дол. США. Ці два проекти, як очікується, мають сприяти скороченню транспортних витрат і підвищенню безпеки руху. На початку 2008 фінансового року був затверджений проект передачі електроенергії (200 млн. дол. США). Заплановані додаткові інвестиції у вироблення та передачу електроенергії на рівні 200-300 млн. дол. США. Інвестиції у гідроенергетичний сектор взаємопов'язані із програмною діяльністю, яка має на меті посилити надійність електропостачання та скоротити його вартість через посилення конкуренції, підтримувати інтеграцію енергетичного сектора із Європою та створювати умови для залучення більших обсягів приватних інвестицій через поліпшення фінансової стабільності сектора. Інвестиційні потреби у контексті чемпіонату Європи з футболу 2012 року також можуть бути потенційними кандидатами на фінансування Групи Світового банку у 2009 фінансовому році або у майбутні роки СПУ.

**Таблиця 6. Перехід від екстенсивного до інтенсивного зростання – тематика 1-го вектора**

<b>Вектор 1. Сприяти сталому економічному зростанню та посиленню конкурентоспроможності</b>		
<b>Підвалини зростання</b>	<b>Нові перешкоди майбутньому зростанню</b>	<b>Головні результати довготривалого розвитку</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Макроекономічна стабільність</li> <li>• Умови підприємництва</li> <li>• Регулятивна реформа</li> <li>• Корпоративне управління</li> <li>• Фінансова стабілізація та поглиблення ринків</li> <li>• Вступ до СОТ та міжнародна інтеграція</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Інфраструктура (енергетична та транспортна)</li> <li>• Торгова логістика та сприяння торгівлі та транспорту</li> <li>• Ефективність використання енергії</li> <li>• Кадри та ринок праці</li> <li>• Новаторство та обмін технологіями, економіка знань</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сталий ВВП, підвищена продуктивність праці та зростання експорту</li> <li>• Поліпшення бізнесового клімату та рейтингу прозорості</li> <li>• Скорочення транспортних та логістичних витрат</li> <li>• Підвищення ефективності використання енергії</li> <li>• Збільшення норми інвестування та рівнів прямих іноземних інвестицій на душу населення</li> <li>• Активна участь приватного сектора у вирішенні проблем інфраструктури</li> <li>• Глибший та стабільніший фінансовий сектор</li> </ul>
<p><b>Аналітична база:</b>  <b>Меморандум про економічний розвиток України (МЕРУ) від 2004 р., Дослідження торговельної політики, 2005 рік, ПСР-I</b></p>	<p><b>Аналітична база: МЕРУ (2008/2009 фін. рік), Оцінка економіки знань (2008 фін. рік), Дослідження ситуації у галузі робочих місць (2006 фін. рік), Технічна допомога у вирішенні проблем, пов'язаних із робочими місцями (2008/2009 фін. рік)</b></p>	

97. **Стратегічні реформи на підтримку поліпшення умов підприємництва, фінансового регулювання, фінансової стабільності енергетичного сектора та поліпшення ситуації на терені залучення приватних інвестицій в інфраструктуру фінансуються програмою ПСР.** ПСР-II, яка готується одночасно із цією СПУ, підтримуватиме попередні заходи у галузі лібералізації торгівлі, лібералізації телекомунікаційного сектора, прийняття нового закону про перевірки, реструктуризації боргів енергетики та скорочення квазіфіскальних дефіцитів в енергетичному секторі. Орієнтовні ключові показники програми ПСР підтримують реформу стандартів і технічних процедур із дотриманням вимог регулюючих положень ЄС (і таким чином

безпосередньо стосуються переговорів по угоді про вільну торгівлю із ЄС), прийняття закону про партнерство між державним і приватним секторами для залучення приватних інвестицій в транспортну та іншу інфраструктуру, прийняття нового закону про акціонерні товариства, просування до консолідованого нагляду за діяльністю банків і небанківських установ з урахуванням ризиків, подальші зусилля, спрямовані на підвищення цін на енергію та підтримання належного рівня стягнення платежів з огляду на різке підвищення цін на імпорт енергоносіїв, а також ухвалення закону, який забезпечить енергетичному регулятору незалежність. Загалом обидві позики плануються у розмірі 300 – 500 млн. дол. США.

**98. Заходи з поліпшення управління включені до вектору 1.** Планований проект підтримки судової системи (2008 фінансовий рік – 40 млн. дол. США) фокусується на поліпшенні фізичного стану приміщень судів і на створенні автоматизованих систем управління справами. Хоча сприяти докорінному реформуванню судової системи не передбачається, цей проект може стати основою для активізації діалогу з реформи судової гілки влади після досягнення на політичному рівні більшого консенсусу. Це могло би стати одним із головних внесків у справу поглиблення довіри з боку інвесторів. В той же час запланована низка ініціатив з формування у громадськості вимогливості, які включені до порядку денного УБК. До кола таких ініціатив належать поширення звіту «Різні обличчя корупції», адаптованого до реалій України. Основним питанням порядку денного є менеджмент державних підприємств. Субсидії та непрозора практика управління заважають конкуренції, створюючи значні квазіфіскальні втрати та загалом знижуючи конкурентоспроможність України. Тоді як Банк хотів би бачити поступ у приватизації, він може бути неможливим за відсутності ширшого політичного консенсусу. З огляду на це, управління державними підприємствами стає ще більш важливим, і очікується, що до цього питання Банк звертатиметься через ПСР та некредитну допомогу.

**99. Підвищення енергозбереження також є провідною ціллю з огляду на перспективу скорочення викидів вуглецю в світлі зростаючої уваги світу до проблем зміни клімату.** Існуючі та майбутні вуглецеві фонди Банку, включаючи новий Фонд вуглецевого партнерства, шукатиме можливостей підтримати скорочення викидів згідно Кіотського протоколу, статті 6, в рамках спільного впровадження, та статті 17 в рамках Міжнародної торгівлі викидами, а також будь-якими іншими угодами щодо зміни клімату. З огляду на свою початкову неефективну з точки зору енергозбереження структуру виробництва, Україна є одним з найбільших потенційних бенефіціарів від міжнародної торгівлі викидами, і отримані доходи можуть потенційно стати основним внеском у модернізацію української економіки.

**100. Цілі цього вектора також підтримуються вагомим портфелем проектів, що здійснюються в електроенергетичному секторі, фінансовому секторі та на напрямку земельної реформи.** Другий проект розвитку експорту – це операція на розвиток попереднього проекту, в рамках якого кредити українським експортерам надаються через банківську систему. Одночасно проект розширення доступу до ринків фінансових послуг забезпечує українським банкам кредитні лінії для охоплення дрібних позичальників, зокрема у сільській місцевості, та невеликих муніципалітетів, а також надає технічну допомогу регулятору діяльності небанківських установ. Проект видачі державних актів на право власності на землю у сільській місцевості, який зараз впроваджується, надає допомогу у створенні конкурентного земельного ринку, а Проект модернізації Державної податкової служби має на меті скоротити для платників податків вартість дотримання податкового законодавства і таким чином поліпшити умови підприємництва.

**101. В рамках першого вектора МФК продовжуватиме пряме інвестування реального і фінансового секторів та надавати низку консультативних послуг.** МФК сприятиме реалізації першого вектора через пряме інвестування секторів, які дають високу додану вартість, а також секторів, які потребують поліпшення ефективності використання енергії та загальної модернізації виробництва, наприклад обробна промисловість та сфера обслуговування, агробізнес, та пов'язаний із цим розвиток матеріально-технічної бази, вантажоперевезень та складської індустрії. МФК також сприятиме удосконаленню практики корпоративного управління компаній через надання консультативних послуг компаніям на індивідуальній основі, у разі необхідності, а також за допомогою запланованого проекту комплексних дорадчих послуг з питання внутрішнього корпоративного контролю. МФК підтримуватиме розвиток фінансового сектора шляхом інвестування місцевих банків і підтримки регіональних учасників українського ринку із особливим наголосом на таких пріоритетних напрямках, як ефективність використання енергії, іпотека, МСП, лізинг, страхування та кредитування споживачів. МФК намагатиметься розробити нові інструменти фінансування, які мають враховувати потреби клієнтів і потреби ринку у цілому, включаючи можливу підтримку сек'юритизації, надавання часткових гарантій під кредити та фінансування у місцевій валюті. Консультативна робота у фінансовому секторі сприятиме стандартизації практики кредитування житлового будівництва в усьому секторі, розвитку фінансування заходів із підвищення ефективності використання енергії та створенню основи для розвитку страхування в аграрному секторі. Додаткова підтримка розвитку агробізнесу надаватиметься через програми встановлення зв'язків між агропідприємствами для створення постачальних ланцюгів. МФК також має намір здійснити низку пілотних транзакцій в рамках партнерства між приватним і державним секторами у різних сферах і, можливо, надати допомогу у постприватизаційній реструктуризації енергетичного сектора (якщо вона буде прозорою). МФК також планує розширити в Україні фінансування на субнаціональному рівні для вирішення проблем розвитку на міському рівні і, можливо, сприяти розвитку фінансових ринків. Ця робота також стосуватиметься нових фінансових інструментів, в тому числі фінансування у місцевій валюті. «Вуглецевий» фонд Банку також шукатиме можливості для підтримки скорочення викидів забруднюючих речовин згідно зі статтею 6 Кіотського протоколу через проекти спільного впровадження.

**102. Багатостороннє агентство з гарантування інвестицій (БАГІ) надалі надаватиме підтримку іноземним інвесторам шляхом гарантування політичних ризиків.** БАГІ надаватиме підтримку проектам у сферах виробництва та агро бізнесу, які сприятимуть модернізації виробництва та диверсифікації економіки. Крім того, БАГІ допомагатиме в розвитку фінансового сектора, надалі підтримуючи стратегічних іноземних інвесторів. Зокрема, БАГІ має намір зосередитися на інвестиціях, які: і) поліпшують доступ до фінансування малим і середнім підприємствам; ii) стимулюють надання спеціальних банківських продуктів, включаючи лізингове та іпотечне фінансування, та iii) сприяють капіталізації банків. БАГІ вивчатиме можливості щодо підтримки транзакцій на ринках капталу в Україні, включаючи сек'юритизацію, забезпечену активами. Іншими сферами можливої участі БАГІ в Україні є також інфраструктура та енергетики. До того ж, БАГІ може відігравати роль в залученні прямих іноземних інвестицій в інфраструктуру на місцевому рівні.

**103. Фінансова підтримка першого вектора доповнюватиметься суттєвою некредитною допомогою.** Розроблення стратегії посилення конкурентоспроможності для України здійснюватиметься в рамках нового Меморандуму з економічного розвитку України (МЕРУ), який буде підготовлений у 2009 фінансовому році, але з урахуванням ідей попередніх документів щодо економіки на базі знань (Оцінка та записка з питання

економіки знань, 2008 фінансовий рік) та ринків праці і кадрів (Стратегічна записка з питання ринку праці, 2008 фінансовий рік, ТД і діалог з питання кадрів, 2008 фінансовий рік). На 2009 фінансовий рік заплановано іншу аналітичну роботу у галузі інфраструктури із підготовкою стратегічних записок щодо вугільної промисловості та з питання розвитку газового ринку. На 2009 фінансовий рік також заплановано провести дослідження - аудит під назвою «Сприяння торгівлі та транспорту» (фінансуватиметься із коштів трастового фонду уряду Нідерландів). Це дослідження має призвести до створення у тому самому році системи оцінки ефективності на головних транзитних маршрутах. В оновленому варіанті програми оцінки фінансового сектора (ПОФС), підготовленому в 2007 році, підсумовується решта вразливих моментів і проблем, що існують на шляху розвитку фінансового сектора України.

**104. Суттєві обсяги технічної допомоги та просвітницької роботи заплановані для подальшого поліпшення умов підприємництва.** Проект МФК «Умови ведення бізнесу» (2007 – 2011 фінансові роки) в рамках програми партнерства приватних підприємств очолюватиме роботу у галузі консультування уряду щодо змін, які необхідно внести до нормативних актів, які регулюють підприємництво, в тому числі у таких важливих галузях, як сертифікація, видача дозволів, ліцензування та інспектування. Крім того, Інститут Світового банку у співпраці з Дорадчою службою з питань іноземних інвестицій (ДСІІ) проводитиме програму професійної підготовки державних посадових осіб з окремих питань розвитку новаторства та інвестування в Україні. Ця програма передбачатиме докладне консультування з питань державно-приватного партнерства, розробки та впровадження сприятливих для інвестицій режимів, включаючи спеціальні економічні зони.

**105. Діалогу з питань політики на підтримку першого вектора сприятимуть також регіональні дослідження Банку та найголовніші доповіді.** Ключовими доповідями наступного року будуть дослідження у галузі продуктивності праці у регіоні ЄСА (2008 фінансовий рік), доповідь про розвиток сільського господарства у світі (2008 фінансовий рік) та Обстеження середовища для бізнесу та діяльності підприємств (заплановане на 2008 фінансовий рік).

## **Вектор 2: Реформа державних фінансів і державного сектора та поліпшення державних послуг**

**106. У минулому Банк намагався поліпшити державні послуги через окремі інвестиційні операції із окремими галузевими міністерствами.** Цей підхід у найкращому випадку дав нерівномірні результати, оскільки докорінні фінансові та структурні проблеми вирішені не були, а Міністерство фінансів й інші центральні державні установи своєю недостатньою наполегливістю і настирливістю гальмували впровадження проектів.

**107. Враховуючи такий досвід, щоб підтримати другий вектор, СПУ пропонує дещо змінити підхід, а саме: використати реформу державних фінансів як можливість до поліпшення надання державних послуг.** Мета тут полягає у тому, щоб використати зацікавленість Міністерства фінансів поза межами програми поліпшення управління державними фінансами та підвищення ефективності витрат і розпочати діалог з питання зміни стимулів, механізмів звітності та бюджетних процесів на рівні профільних міністерств і органів місцевого самоврядування, без чого поліпшення державних послуг видається проблематичним. Одночасно із цим головним стратегічним підходом Банк зміцнюватиме свою аналітично – дорадчу роботу з метою формування попиту до посилення звітності на місцевому рівні, заохочення ініціатив «знизу–вгору» і

пропагування необхідності в структурних трансформаціях на терені надання державних послуг, включаючи скорочення ролі державного контролю зверху донизу.

**108. Другий вектор підтримує досягнення таких довгострокових результатів розвитку:**

- Скорочення загального розміру державного сектора;
- Послаблення податкового тягаря і поліпшення виконання податкового законодавства;
- Збільшення державних капітальних витрат і посилення врахування у державних капітальних витратах стратегічних пріоритетів;
- Підвищення результативності соціального сектора шляхом підвищення ефективності витрат на соціальний сектор;
- Зменшення екологічних ризиків і ризиків для здоров'я громадян та поглиблення обізнаності про ці ризики;
- Посилення задоволення громадян якістю державних послуг;
- Поліпшення перспектив працевлаштування, скорочення масштабів бідності та посилення адресності соціальної допомоги.

**109. На відміну від вектора 1, де інвестиційне кредитування складає велику частину заходів, передбачених СПУ, у векторі 2 більше наголосу робиться на не фінансовій діяльності та результатах програми структурної перебудови.** Відповідно, одним із найважливіших завдань цієї СПУ є підтримання високоякісного діалогу на цьому важливому напрямку.

**110. Центральне місце серед нових інвестиційних позик, які зараз готуються на 2008 та 2009 фінансові роки на підтримку другого вектора, посідає Проект реформи управління державними фінансами (проект УДФ, 60 млн. дол. США, 2008 фінансовий рік).** Проект УДФ є головною основою другого вектора, оскільки він сприятиме удосконаленню інформаційних систем в усьому секторі УДФ, включаючи Міністерство фінансів, внутрішній контроль та Державне казначейство, зі встановленням відповідних каналів зв'язку із Державною податковою адміністрацією та Державною митною службою. Це полегшуватиме підготовку та виконання бюджету. Крім того, для поліпшення середньострокового бюджетування, управління борговими зобов'язаннями та стратегічного планування передбачається впровадження суттєвого компонента технічної допомоги. Проект тісно координується із великою групою донорів, які надають додаткову технічну допомогу. Кошти Нідерландського трастового фонду зараз мобілізуються на підтримку удосконалення капітального бюджетування, включаючи масштабну програму професійної підготовки за підтримки Інституту Світового банку. На додаток, Банк продовжуватиме надавати технічні та консультативні послуги в контексті Огляду державних фінансів і подальшої фіскальної роботи.

**111. Проект удосконалення управління соціальним страхуванням отримає додаткове інвестиційне кредитування (проект УУСС, 110 млн. дол. США, 2009 фінансовий рік).** Цей проект закладає підвалини для ефективнішого управління соціальним страхуванням шляхом об'єднання існуючих сьогодні чотирьох фондів соціального страхування «під дахом» Пенсійного фонду України. Проект також створить основу для запровадження другого рівня пенсійної системи, який запланований на 2009 рік. Цей проект тісно пов'язується із проектом удосконалення соціальної допомоги (проект УСД, затверджений у 2006 фінансовому році), який має на меті скоротити вартість управління соціальною допомогою.

**112. Цілі цих інвестиційних позик доповнюються та підтримуються програмою ПСР.** ПСР-II передбачає на терені управління державними фінансами попередні заходи, які стосуються усього фіскального пакету, затвердження стратегії управління державними фінансами, управління державними підприємствами та впровадження незалежної системи тестування для середньої освіти (Тенденції у вивченні математики та природничих наук у світі – ТІММС). Майбутні ключові та орієнтовні показники стосуються удосконалення адміністрування податками, поліпшення міжбюджетних стосунків, посилення звітності та прозорості у секторі державних підприємств, запровадження параметричних змін у пенсійній системі, які мають зміцнити її фінансову життєздатність, а також створення нормативно-правової бази для об'єднання внесків на соціальне страхування. Відповідно, встановлюється міцний зв'язок між головними операціями з інвестиційного кредитування, запланованими на підтримку другого вектора, та зумовленістю ПСР у цій галузі. Крім того, ПСР підтримує запровадження змін у нормативах, які діють у секторах охорони здоров'я та освіти. Ці зміни мають дати імпульс процесу поліпшення фінансування та посилення стимулювання ефективності у цих двох соціальних секторах.

**113. Банк збільшує свою фінансову підтримку модернізації муніципальної інфраструктури із затвердженням на початку 2008 фінансового року Проекту розвитку міської інфраструктури вартістю 140 млн. дол. США.** Цей проект має на меті підтримувати інвестування реабілітації міських комунальних підприємств через рамкове фінансування. У майбутні роки додаткові інвестиції планується забезпечити через аналогічний механізм (Міський фінансовий фонд чи Фонд фінансування інфраструктури). Проте головна проблема тут – це забезпечити, щоб фінансові кошти, які розподіляються «згори вниз», були узгодженими та підтримували ініціативи «знизу вверх» щодо поліпшення житлово-комунальних послуг через створення житлових асоціацій й інші ініціативи громадян. Існує також велика потреба в зміцненні потенціалу перспективного планування на рівні муніципалітетів і областей в рамках майбутніх проектів, які впроваджуватимуться на місцевому рівні. Тут одним із важливих пілотних проектів у галузі ініціатив з формування громадської підтримки є проект «Голос громадськості», який фінансується АМР Канади і закінчується наприкінці 2007 року. На розвиток цього проекту планується один захід, і Банк для його підтримки надасть некредитні ресурси. Завдання на майбутнє полягає у тому, щоб ініціативи «знизу вгору» отримали фінансову допомогу, яку Банк може спрямувати через центральний уряд. На цьому напрямку МФК також планує підтримку через інвестування у схеми партнерства державного і приватного секторів на муніципальному рівні та через підтримку розширення доступу муніципалітетів до фінансування. БАГІ може також, надаючи гарантії, сприяти залученню прямих іноземних інвестицій в інфраструктуру на рівні, нижчому від суверенного. Група Банку колективно шукатиме шляхи збільшення пакета інструментів, які вона може запропонувати муніципалітетам, включаючи гарантії, фінансування у місцевій валюті, фінансові пули, тощо. У цих пошуках буде запитана думка казначейства Банку.

**114. У секторі охорони здоров'я СПУ пропонує посилити наголос на просвіті з метою, з одного боку, поглиблення обізнаності із ризиками для здоров'я громадян, а з іншого – поступового просування до адресної бюджетної підтримки.** Наявний портфель містить проект у галузі боротьби з туберкульозом і ВІЛ/СНІД, який, на жаль, має значні проблеми із впровадженням і, здається, не дуже сприяє скороченню кількості ВІЛ-інфікованих (більше успіхів досягнуто у боротьбі із туберкульозом у тюрмах). Поінформованість людей про ризики інфекційних захворювань для їхнього здоров'я та життя, а також про екологічні ризики поглиблюється, але повільно, і тому прагнення до докорінної перебудови системи охорони здоров'я видається слабким. Більшість людей вважають, що покращити життя можна, головним чином, шляхом збільшення державних

видатків. СПУ пропонує вирішувати цю проблему з двох боків. З одного боку, вона планує значно посилити аналітично-дорадчу та просвітницьку роботу для поглиблення поінформованості громадськості та активізації публічних дебатів щодо стану справ у системі охорони здоров'я і пов'язаних із ним демографічних й економічних втрат. З іншого боку, використовуючи в експериментальному порядку кошти, що не були освоєні в рамках Проекту контролю за туберкульозом і ВІЛ/ СНІД, Банк намагатиметься в системі охорони здоров'я перейти до адресної бюджетної підтримки. Фінансування Банку спрямовуватиметься через бюджет і буде безпосередньо прив'язане до витрат, що їх уряд робитиме для здійснення плану боротьби із ВІЛ/ СНІД. Надання коштів можна зумовити результативністю роботи і у такий спосіб спробувати просуватися до практики застосування в соціальних сферах загальносекторальних підходів. Щоб зробити це реальністю, фахівцям Банку, які опікуються реформою у галузі розвитку людських ресурсів, фідуціарного сектора та державного сектора, потрібно буде провести значу додаткову технічну роботу та розробити відповідні процедури.

**115. Програми пропагування реформ будуть також характерною рисою підходу Банку до проблеми охорони навколишнього середовища.** В одному із новаторських заходів у місті Запоріжжя Банк ініціював екологічну технічну допомогу на місцевому рівні з метою виконання місцевого плану управління екологічними ризиками разом із підприємствами, представниками громадянського суспільства, засобами масової інформації та місцевими органами влади. Цю модель планується поширити на інші міста і в подальшому розгорнути у національному масштабі. Крім того, Банк продовжуватиме консультативну роботу, щоб забезпечити максимальне використання Україною можливостей, що їх надає Кіотський протокол у галузі продажу прав на викиди забруднюючих речовин, і у такий спосіб стимулювати промислові підприємства до скорочення забруднення довкілля.

**116. У секторі освіти існуюча інвестиційна операція продовжуватиметься з метою розширення доступу до якісної середньої освіти.** На додаток до співпраці з іншими донорами та Інститутом Світового банку у сфері навчання керівних працівників освіти, Банк зосереджуватиме свій стратегічний діалог на питанні важливості реформування національних стандартів і незалежної атестації для підвищення якості освіти. Оскільки на цей сектор вже виділені значні кошти, нові інвестиційні позики для нього поки що не плануються.

**117. Кредитна та некредитна діяльність на 2008 і 2009 фінансові роки узагальнюється у таблиці 7.** Заходи на подальші роки СПУ розглядатимуться по черзі і будуть підтверджені на час складання наприкінці 2009 фінансового року звіту про стан виконання СПУ. Деталізація розподілу коштів адміністративного бюджету на підтримку цієї програми наводиться у додатку 7.

**Таблиця 7. Заходи СПУ на 2008 і 2009 фінансові роки**

Кредитна діяльність		Некредитна діяльність (аналітично – дорадча допомога - АДД)
Вектор 1. Сприяти сталому економічному зростанню та посиленню конкурентоспроможності		
2008 фін. рік	2009 фін. рік	2008 + 2009 фін. роки
<b>Позики МБРР</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ППЕ – 200 млн. дол. США</li> <li>• Безпека дор. руху – 400 млн. дол. США</li> <li>• ПСР-II 300 млн. дол. США</li> </ul>	<b>Позики МБРР</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Проект передачі електроенергії – 200 млн. дол. США</li> <li>• Другий транспорт. проект</li> </ul>	<b>АДД МБРР</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Меморандум з економічного розвитку (2009, ЕСД)</li> <li>• Стратегічні записки з питань сільського господарства (2008, ЕСД)</li> <li>• Діалог з питань економіки знань та конкурентоспроможності (2008, ТД)</li> <li>• Попит на працю та кадри (2008, ЕСД)</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Підтримка судової реформи 40 млн. дол. США</li> <li>• Гідроенергетика II – 50 млн. дол. США</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(дороги) 400 млн. дол. США</li> <li>• ПСР-III 300-400 млн. дол. США</li> <li>• Місцеві інвестиції (ЄВРО 2012) – 300 млн. дол. США</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Програма оцінки фінансового сектора (2008, централізоване фінансування)</li> <li>• Програма партнерства для надання ТД ринку капіталу (РТАР, з АМР США, 2008-2010)</li> <li>• Грант Уряду Нідерландів НБУ+ діалог з питань фінансового сектора (ТД, 2008-2010)</li> <li>• A&amp;A ROSC (ТД, 2008)</li> <li>• Записка по газовому ринку та записка по вугільній промисловості, оновлені (2009)</li> <li>• Аудит ТТФ (грант Нідерландів, 2009)</li> </ul>
<b>Інвестиції МФК, проекти спільного впровадження “Вуглецевого фонду” та гарантії БАГІ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Прямі інвестиції в реальний та фінансовий сектор</li> </ul>	<b>МФК, Дорадча служба з питань іноземних інвестицій (ДСІ), Інститут Світового банку</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• МФК Проект ефективності підприємств приватного сектора</li> <li>• Дорадчі послуги МФК в сфері агробізнесу (виробничі ланцюги та страхування у с/г)</li> <li>• Дорадчі послуги МФК фінансовому сектору (іпотечне фінансування, енергозбереження)</li> <li>• Посилення конкурентоспроможності (Інститут Світового банку, ДСІ, МФК і МБРР)</li> </ul>	
<b>Вектор 2. Реформа державних фінансів, державного управління та поліпшення державних послуг</b>		
<b>2008 фін. рік</b>	<b>2009 фін. рік</b>	<b>2008 + 2009 фін. роки</b>
<b>Позики МБРР</b>	<b>Позики МБРР</b>	<b>АДД МБРР</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• УДФ – 50 млн. дол. США</li> <li>• ПСР-II – 300 млн. дол. США</li> <li>• Міська інфраструктура – 140 млн. дол. США</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• УУСС – 110 млн. дол. США</li> <li>• ПСР-III – 300-400 млн. дол. США</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• АДД МБРР</li> <li>• ОДФ-II (2008)</li> <li>• Нідерландський трастовий фонд з капітальних видатків, сприяння розвитку торгівлі та транспорту і реформи УДФ (2008-2010)</li> <li>• АДД у галузі фінансування соціального сектора (2009)</li> <li>• ТД з питання житлово-комунальних послуг (продовження роботи в рамках проекту «Голос громадськості», 2008)</li> <li>• Робота з пропагування з питань охорони здоров'я та демографії (2009)</li> <li>• Екологічне партнерство у Запоріжжі (ТД, 2008)</li> <li>• Оновлення дослідження з оцінки бідності (2009, ЕСД)</li> <li>• ТД МТВ та схеми зеленого інвестування (2008)</li> </ul>
<b>Інвестиції МФК проекти спільного впровадження “Вуглецевого фонду” та гарантії БАГІ</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Інвестиції комунальним підприємствам в рамках схем ДПТ</li> <li>• Фінансування на суб-національному рівні</li> </ul>	<b>МФК, ДСІ, Інститут Світового банку</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Професійна підготовка з питань капітального бюджетування та УДФ (Нідерландський траст фонд)</li> <li>• Консультативні послуги міським органам влади у контексті кредитування на суб-національному рівні</li> </ul>	
<b>Наскрізні питання: державне управління та макро-стабільність</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ПСР-II – 300 млн. дол. США</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ПСР-II I – 300 млн. дол. США</li> </ul>	<b>МБРР АДД</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Макроекономічний моніторинг (триває)</li> <li>• Посилення попиту на хороше управління та робота з пропагування реформ для боротьби з корупцією (триває)</li> </ul>
<b>Всього, МБРР – 2008 фін. рік</b>	<b>Всього, МБРР – 2009 фін. рік</b>	<b>Загальний бюджет Банку й інших джерел ТД</b>
До 1 180 млн. дол. США	До 1413 млн. дол. США	Приблизно 1,5 млн. дол. США із бюджету Банку та, можливо, стільки ж із додаткових джерел фінансування

## **Е. РЕЗУЛЬТАТИ, МОНІТОРИНГ І ОЦІНКА**

118. **Остаточний успіх стратегії Банку в Україні повинен оцінюватися на основі економічних показників або досягнутих результатів.** У минулому, навіть коли найважливіші показники на рівні загальної політики не досягались, в Україні відзначалася тенденція до успішних макроекономічних результатів. В той же час, наскільки це пояснюється присутністю в Україні Банку й інших донорів, сказати важко. У звіті про виконання СДУ зазначається, що оцінка результатів попередньої СДУ належним чином не враховує портфель інвестиційного кредитування. У ньому також підкреслюється, що у багатьох випадках моніторинг і оцінка окремих кредитних операцій залишали бажати кращого.

119. **Ця СПУ містить матрицю результатів (див. додаток 8), яка слугуватиме головним інструментом звітності протягом періоду впровадження Стратегії.** Ця матриця пов'язує кредитні і некредитні заходи Групи Світового банку із конкретними економічними результатами, а також встановлює рівні, заплановані для кожного результату. Потім вони співвідносяться із бажаними довготривалими результатами країни та корелюються із перешкодами, що їх необхідно усунути для досягнення цих результатів. Між цими перешкодами та аналізом проблем у царині розвитку, що наводиться у розділі III та в Додатках 1 і 2 цієї СПУ, існує тісний взаємозв'язок.

120. **В матриці підкреслюється, що основні результати можуть бути отримані внаслідок впровадження вже існуючого портфеля.** Отож, подальше приділення уваги вдосконаленню виконання портфеля матиме вирішальне значення для досягнення цільових показників СПУ. Більша вибірковість СПУ, як очікується, дозволить вивільнити ресурси для зміцнення впливу існуючого портфеля, наприклад за рахунок роботи у галузі управління державними фінансами, яка приверне увагу до неефективності державних видатків у соціальних секторах.

121. **Необхідність гнучкості примушує до стриманості щодо результатів.** В окремих випадках Банк може бути не в змозі зробити більше, ніж поліпшити ситуацію на окремих підприємствах або в окремих секторах. Це тим більше стосується інвестування МФК, яке має на меті досягти демонстраційного ефекту, і тому наперед підрахувати цей ефект у кількісному вимірі не видається можливим. Міцний наголос на некредитній підтримці також створює певну проблему для оцінки результатів, хоча міжсекторальна ПСР у багатьох випадках дозволяє ув'язати головний аналіз із основоположними реформами, що підтримуються кредитуванням на підтримку стратегії розвитку.

122. **Механізми моніторингу та оцінки діючих проектів продовжують страждати недоліками, і приведення їх у більшу відповідність до вимог СПУ потребує певних змін.** Крім того, моніторинговий і оціночний потенціал видається слабким не тільки на центральному рівні, але й також в галузевих міністерствах. Для підтримки процесу зміцнення потенціалу у галузі моніторингу та оцінки Банк може використати одну існуючу кредитну операцію (Проект розвитку системи статистики) і планує звернутися до Фонду інституційного розвитку (ФІР) із проханням надати грант.

## **Ф. ПРОЦЕС ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ**

123. **Стосовно розроблення СПУ Група фахівців Банку провела низку консультацій із різними зацікавленими сторонами.** У березні 2007 року під час огляду портфеля Світового банку для України українським колегам були презентовані головні принципи СПУ, і нинішній проект СПУ детально розглядався і широко обговорювався з представниками української влади. У травні та жовтні 2007 року у Києві відбулися

«круглі столи» за участю донорів і представників громадських організацій, і повний проект СПУ був розміщений на зовнішньому веб-сайті Банку протягом трьох тижнів у вересні – жовтні 2007 року. Банк також надав цей самий матеріал представникам усіх головних політичних партій і провів п'ять регіональних консультацій – у Донецьку, Харкові, Львові, Луцьку та Сімферополі. Крім того, фахівці Банку у неформальному порядку обговорили із групою незалежних політологів різні сценарії економічного та політичного розвитку країни та роль міжнародного співтовариства.

**124. Проведений консультативний процес підтвердив наявність значної підтримки щодо підходу Банку.** Зокрема, учасники дискусій схвалили застосування в операціях Банку принципу більшої вибірковості. Інші донори підтримали посилення у портфелі наголосу на кредитуванні інфраструктури, хоча до Банку було звернуто прохання не залишати осторонь порядок денний соціальної та інституційної реформи. У відповідь на таке прохання Банк пояснив, що він має намір не змінювати рівень своєї участі в соціальних й інституційних реформах, а скоригувати пакет кредитних інструментів, а також підкреслив важливість співпраці донорів на терені досягнення позитивного ефекту від його некредитної діяльності. Представники громадських організацій висловили стурбованість проблемою управління та корупції в Україні і відзначили існування певного розчарування процесом реформ, який, на їхню думку, не призвів до суттєвого поліпшення рівня життя та підвищення якості надаваних послуг. Представники громадських організацій рішуче підтримали наголос СПУ на мобілізації прагнення до удосконалення системи державного управління та настійно закликали Банк створити форум і платформу для більш глибокого національного обговорення пріоритетних реформ. Неурядові організації висловили велику зацікавленість у поглибленні їхньої співпраці із Банком у справі виконання СПУ, і деякі з них висловили думку, що СПУ має визначити зміцнення громадянського суспільства одним із своїх основних завдань. Незалежні політологи висловили думку про те, що удосконалення системи управління може і надалі просуватися повільними темпами, якщо врахувати міцну зацікавленість у цьому певних кіл. Вони висловилися за прагматичний підхід, який не народжував би нереальних сподівань. Учасники дискусій одностайно погодилися, що фінансова підтримка уряду через кредитні операції видається найбільш ефективною на тих напрямках, щодо необхідності реформування яких існує національний консенсус.

**125. Консультації із представниками різних політичних партій підтвердили відсутність принципових розбіжностей щодо економічного розвитку країни та прагнення реформ.** Усі учасники консультативного процесу висловили задоволення тим, що Банк продовжує підтримувати економічні реформи в Україні, та оцінили принципи СПУ як адекватні. Не виявив великих розбіжностей думок стосовно напрямків роботи Банку і огляд секторальних пріоритетів. Докладний опис консультативного процесу див. додаток 9.

## **VI. РИЗИКИ ТА ЇХ ПОМ'ЯКШЕННЯ**

### **A. РИЗИКИ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ВПРОВАДЖЕННЯМ**

**126. Ризики, пов'язані із впровадженням, в Україні є високими.** Історія впровадження, особливо портфеля інвестиційних позик, залишає бажати кращого, останніми роками вона характеризується найнижчими серед усіх позичальників МБРР рівнями освоєння коштів і постійними проблемами, щоправда на цьому терені останнім часом спостерігаються суттєві зрушення..

127. **Головні джерела ризиків при впровадженні** поділяються на три групи: (i) відсутність підтримки, (ii) громіздкі внутрішні процедури, які не відповідають вимогам Банку, (iii) затримки, зумовлені політичними міркуваннями, або зміною політичного курсу.

128. **Підтримка:** Спроможність уряду України здійснювати стратегічне планування залишається відносно слабкою. Влада робить спроби покращити внутрішню координацію, але визначення стратегічних пріоритетів залишається на слабкому рівні. За таких умов, визначити рівень зацікавленості клієнта у тому чи іншому заході іноді видається складною справою. На жаль, у минулому Банк готував кредитні операції на прохання галузевих міністерств, не перевіряючи при цьому рівень їхньої підтримки (та/ або політичного опору) з боку впливових структур центральної влади (Кабінету Міністрів, Міністерства фінансів, Міністерства економіки).

129. На підготовку нових проектів поточна СПУ запроваджує дещо більше обмежень, намагаючись у такий спосіб примусити українську владу більш ефективно координувати допомогу. Це вже знайшло своє відображення при підготовці СПУ, коли уряд чітко визначив послідовність підготовки та затвердження трьох проектів інституційної реформи: модернізація судової системи, реформа УДФ та удосконалення управління соціальним страхуванням. Крім того, уряд чітко заявив, що до 2010 року він не планує запитувати підтримку реформи цивільної служби, що відповідає точці зору фахівців Банку про відсутність політичного консенсусу для просування реформи цивільної служби. Останні зрушення в координації допомоги Світового банку з боку уряду є частиною більш широкої ініціативи, що знайшла відображення в розробці Стратегії співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями прийнятій у 2006 році.

130. СПУ також має на меті посилити зацікавленість в АДД, і заплановане створення Інноваційного фонду буде найкращим відображенням нового виду партнерства, коли практика спільного «клієнт – Банк» визначення головних напрямків для консультативних послуг Банку даватиме більший ефект.

131. **Громіздкі процедури:** Україна має заплутану низку внутрішніх процедур, і тому кожний крок підготовки того чи іншого проекту вимагає міжвідомчих консультацій, які можуть тривати місяцями. Крім того, проекти міжнародних кредитно-фінансових установ, за винятком ПСР, у щорічному бюджеті не враховуються, відповідно кожний проект має затверджуватися Верховною Радою, що знову таки зволікає з набранням проектом чинності на декілька місяців.

132. Банк разом із Урядом розпочали діалог про спрощення національних процедур і переходу до практики використання національних систем країни на вибірковій основі, у галузях, де фідуціарні ризики піддаються контролю. Свідченням перших успіхів цього діалогу є нещодавно схвалена урядом постанова, яка забезпечує можливість проходження коштів наданих Світовим банком через Державне казначейство. Крім того, під час перегляду портфелю Банку у 2007 обидві сторони зобов'язалися дотримуватися стандартів у галузі моніторингу та впровадження портфелю (Вставка 7). Підвищення рівня освоєння коштів до 12 відсотків і підвищення загальних стандартів впровадження проектів є умовами базового сценарію СПУ.

133. **Затримки та погіршення в реалізації стратегії реформ:** темпи реалізації стратегії реформ в Україні певною мірою не відповідали очікуванням. Це відбилося на низці позик на підтримку стратегії розвитку, на підготовку яких звичайно витрачалася принаймні два роки. Тому річний план вибірки коштів передбачений СПУ може видатися амбітним.

134. Цей ризик, принаймні частково, зменшується завдяки коригуванням програми ПСР. На відміну від майже 100 орієнтовних показників і більше 20 ключових показників, встановлених у програмі ПСП-2, ПСР-2 містить лише 8 попередніх заходів і шість ключових показників. Крім того, ПСР є гнучкою, і у разі повільного прогресу реформ в одному напрямі ключові показники можуть бути скасовані, але таке уповільнення буде компенсуватися досягненнями на іншому напрямку. Коригування програми ПСР знаходить своє відображення у меншій частці позик на структурну перебудову у загальному обсязі СПУ, а також в меншому розмірі кожної ПСР порівняно до розміру бюджету чи економіки. Так, якщо з 2000 року у доларовому вираженні розмір економіки збільшився утричі, середній обсяг ПСР – 300-400 млн. дол. США – не набагато перевищує середній розмір попередніх системних позик.

135. Затримки із виконанням основного законодавства можуть також негативно відбитися на підготовці графіка операцій з інвестиційного кредитування. У міру можливості ПСР повинні зменшити цей ризик, передбачаючи такі умови, виконання яких стане важливим для досягнення результатів в рамках інвестиційних позик. Проте у деяких випадках передумовою доцільності тієї чи іншої інвестиційної операції можуть бути законодавчі зміни. У такому разі необхідно проводити ретельний політико-економічний аналіз, який дозволить виявити ризики, пов'язані із політичними обставинами, і, можливо, треба буде коригувати графік підготовки або анулювати проекти.

#### **ВСТАВКА 7. МОНІТОРИНГ І ВИКОНАННЯ ПОРТФЕЛЯ: УЗГОДЖЕНІ СТАНДАРТИ ВИКОНАННЯ**

30 березня 2007 року представники центральних органів виконавчої влади України та Світового банку провели обговорення запропонованого проекту нової Стратегії партнерства з Україною на 2008-2011 фінансові роки, що базуватиметься на нових принципах та підходах у співробітництві, а також розглянули проектний портфель Світового банку в Україні.

В ході зустрічі було здійснено огляд стану проектного портфеля та досягнута домовленість щодо необхідності підвищення його ефективності. З метою покращення показників результативності фінансованих Світовим банком інвестиційних проектів сторони докладатимуть всіх зусиль для застосування до інвестиційних проектів таких стандартів:

- від початку роботи над проектом (рішення Уряду щодо доцільності підготовки проекту) до підписання протоколу офіційних переговорів – один рік. У разі затримки із таким рішенням Уряду дві сторони мають обговорити та вирішити, наскільки пріоритетним є проект;

- Українська сторона докладатиме зусиль для того, щоб міжнародні договори про виконання проектів набували чинності впродовж 6 місяців після їхнього підписання;

- проекти, які перебувають на етапі впровадження, і для яких спостерігається недостатній прогрес на цьому етапі та ризик недосягнення їхніх цілей, будуть предметом розгляду щодо їх реструктуризації, продовження терміну та /або закриття за взаємною згодою, без шкоди для прав кожної сторони приймати самостійні рішення в рамках відповідних міжнародних договорів про виконання проектів.

Представники української сторони та Світового банку проводитимуть щоквартальні огляди стану виконання проектного портфеля, які дозволять усім впроваджувальним установам та групам управління проектами, залученим до реалізації програм Світового банку, обговорювати стан його впровадження. Представники українського Уряду та керівництва Світового банку, у разі необхідності, зустрічатимуться на більш високих рівнях з метою обговорення системних та термінових питань.

Під час щорічного огляду програми Світового банку в Україні розглядатиметься стан реалізації Стратегії партнерства Світового банку з Україною, а також загальний стан виконання проектів Банку. Світовий банк у тісній співпраці із Кабінетом Міністрів України і відповідними міністерствами розробить показники результативності програм і проектів, по яких буде здійснюватися моніторинг та оцінка в рамках щорічного огляду програми Світового банку в Україні.

Сторони застосовуватимуть до портфеля проектів в Україні системний підхід, починаючи з використання казначейського обслуговування усіх інвестиційних проектів, які виконуватимуться центральними органами виконавчої влади та іншими бюджетними установами і ухвалені Світовим банком після 1 липня 2007 року (цією датою у Банку починається 2008 фінансовий рік). У разі виникнення потреби у використанні спеціальних рахунків, такі рахунки відкриватимуться лише в місцевих комерційних банках або в Національному банку України.

Сторони продовжуватимуть роботу у напрямку оптимізації процедур та скорочення термінів проходження документації, як у Світовому банку, так і відповідних центральних органах виконавчої влади.

136. Ще одним важливим джерелом ризику для СПУ є фідучіарні ризики. Проте декілька останніх досліджень дозволяють дійти висновку, що ці ризики є прийнятними, і стандартна модель надання допомоги через центральний уряд залишається для України актуальною. В 2006 році у країні було проведено дослідження вразливості до корупції. Його метою було проаналізувати управлінські проблеми України та з'ясувати, як вони впливають на фідучіарні ризики портфелю. Це дослідження дійшло висновку, що, хоча фідучіарні ризики в Україні по усіх важливих аспектах визнаються вищими, ніж у нових країнах-членах ЄС або інших позичальниках із середнім рівнем доходів, на практиці фідучіарний контроль в операціях інвестиційного кредитування працював на прийнятному рівні. У додатку до СПУ, присвяченому проблемі управління (Додаток 2), пояснюються наміри Банку вийти за межі стандартного фідучіарного контролю при вирішенні проблем управлінських ризиків, хоча слід визнати, що додаткові заходи із формування підтримки, скоріш за все, потребуватимуть часу для досягнення очікуваного ефекту і спочатку застосовуватимуться на вибірковій основі. На додаток, у контексті Стратегії Банку в галузі управління та боротьби із корупцією необхідно буде розробити більш жорсткі заходи фідучіарного контролю.

137. Звіт ДВФЗ відзначив позитивні зрушення у виконанні, достовірності та прозорості бюджету. Ці досягнення підбадьорюють і свідчать про те, що із часом Банку слід перейти до надання коштів фінансової допомоги через державний бюджет. Проте звіт ДВФЗ також звертає увагу на недоліки капітального бюджету та системи державних закупівель. Відповідно, ці два напрямки мають бути у центрі уваги зусиль Банку щодо більшого використання національних систем як чіткої стратегії послаблення ризиків.

## **В. КРЕДИТНІ РИЗИКИ**

138. Рівні заборгованості в державному секторі України низькі, і макроекономічні показники нині належно збалансовані. У Розділі II наведено аналіз економічного зростання та макроекономічної ситуації, які спостерігаються в Україні останнім часом, і висвітлюються її міцні макроекономічні підвалини.

139. Водночас, є кілька важливих макроекономічних ризиків, які потребують ретельного моніторингу з огляду на їхній вплив на загальну кредитоспроможність України. До основних ризиків, пов'язаних з макроекономічною перспективою, належать, зокрема, такі:

- **Різне погіршення умов зовнішньої торгівлі:** за рекордно високих цін на метал були пом'якшені наслідки підвищення цін на імпортовані енергоносії. Якщо ж ситуація зміниться, Україна зіткнеться зі збільшенням дефіциту поточного рахунка платіжного балансу, зниженням прибутковості підприємств і (принаймні тимчасовим) зниженням темпів економічного зростання.
- **Погіршення доступу до міжнародних джерел фінансування:** Україна скористалася сприятливими зовнішніми умовами як з погляду експортних цін, так і доступу до фінансування. Якщо вибір щодо портфельних інвестицій зміститься у бік країн, що розвиваються, Україна, очевидно, опиниться в уразливій ситуації внаслідок, по-перше, залежності дефіциту поточного рахунка платіжного балансу від зовнішнього фінансування, і, по-друге (що, можливо, ще важливіше), через можливі наслідки таких змін для ліквідності внутрішнього фінансового сектора. Місцеві ліквідні активи значно перевищують плановане погашення приватного боргу, однак різке скорочення ліквідності може призвести до значних кредитних ризиків у фінансовому секторі.

- **Швидке зростання обсягу фінансового сектора і збереження хиб у його регулюванні.** Хоча нагляд у банківському секторі поліпшився, все ще є потреба в подальшому зміцненні відповідного потенціалу та у підвищенні прозорості в управлінні ризиками у банківському секторі. Що ж стосується небанківського фінансового сектора, в якому спостерігається швидке зростання з низького початкового рівня, регулювання залишається дуже слабким. Це може загострити ризики у разі, якщо погіршення ситуації з ліквідністю або неочікуване різке зниження валютного курсу призведе до проблем з якістю кредитів.
- **Збільшення обсягу фіскального сектора внаслідок популістської політики:** досі фіскальне управління було консервативним, однак політична нестабільність зумовила передвиборчі обіцянки, виконання яких потребуватиме значних бюджетних витрат. Збільшення бюджету призведе до перегрівання економіки, з подальшими наслідками у вигляді зростання інфляції, збільшення дисбалансів у зовнішній торгівлі та потенційною загрозою різкого погіршення ситуації.

140. **Вказані макроекономічні ризики пом'якшує попередня виважена макроекономічна політика України, що дає підстави сподіватися, що ця політика буде коригуватися у випадку загрози негативних шоків.** Зокрема, є висока ймовірність того, що за загрози сильного негативного шоку, пов'язаного із зовнішньою торгівлею, буде скориговано валютний курс і фіскальну політику буде спрямовано на досягнення збалансованості економіки. Якщо ж погіршення зовнішніх умов відбуватиметься більш поступово, то НБУ, очевидно, матиме час для переходу до гнучкішого режиму валютного курсу, який, згідно з повідомленням НБУ, мав бути впроваджений у середньостроковій перспективі. Досвід, який Україна отримала наприкінці 1990-х років, ще більш посилив переконання у необхідності міцної підтримки фіскальної стабільності та негативне ставлення до надто значної залежності від зовнішнього фінансування. Попри це, потрібно надалі бути дуже уважним і проводити моніторинг макроекономічного балансу України та всіх можливих наслідків серйозних негативних зовнішніх шоків на її кредитоспроможність.

## ДОДАТОК 1: ОСНОВНІ ВИКЛИКИ, ЩО ПОСТАЮТЬ ПЕРЕД УКРАЇНОЮ У СФЕРІ РОЗВИТКУ

### А. СТАЛЕ ЕКОНОМІЧНЕ ЗРОСТАННЯ ТА ПОСИЛЕННЯ КОНКУРЕНТОЗДАТНОСТІ

1. **Україні необхідно розвивати ланцюг нарощування вартості, щоб зайняти своє місце на ринках європейських й інших розвинених країн, а також послабити вразливість від різких потрясінь пов'язаних з умовами торгівлі через її сьогодишню орієнтацію на експорт сировини.** Головними постачальниками експортної продукції в Україні сьогодні є металургія, хімічна та харчова промисловість. Частка посередницьких витрат на виробництво цієї продукції залишається високою, і ціни на неї на міжнародних ринках не видаються стабільними. Завдання полягає у тому, щоб запровадити нові технології та підвищити якість продукції – тим більше, що у наступні роки Україна може втратити перевагу у вартості робочої сили. Україна випускає відносно велику кількість патентів і має добре розвинений потенціал у галузі досліджень і розробок, але їй не вдається перетворити цей потенціал в потоки новітньої продукції та технологій на рівні підприємств. Країна видається слабо інтегрованою у глобальні виробничі ланцюги через низький рівень ПІІ. Незважаючи на високий показник кількості студентів вищих навчальних закладів, їх випускникам важко знайти адекватну роботу, і це при тому, що нестача кадрів на виробництві дедалі зростає, оскільки багато хто із кваліфікованих працівників виїжджають на пошуки роботи до Росії та Західної Європи.

2. **Багато показників свідчать про те, що для поліпшення умов підприємництва ще слід виконати значну роботу.** За показниками дослідження Світового банку «Ведення бізнесу за 2006 рік», що висвітлюють умови підприємництва, зі 175 країн Україна посідає 128 місце із проблемами у податковій системі, захисті прав власності та процедурах банкрутства. Нещодавно ОЕСР розробила індекс регулювання ринку товарів, тобто показник, який визначає ступінь свободи ринків від втручання з боку держави та показує, якою мірою ринки створюють сприятливі умови для розвитку підприємництва (таблиця А1.1). Хоча на терені регулювання входження на ринок досягнуто значних успіхів, держава все ще дуже сильно втручається у його функціонування. Україні треба докладати більш активних зусиль для забезпечення виживання та розширення приватних підприємств, оскільки успіх тут відкриває шлях для конкурентної динаміки, яка стимулюватиме подальші інновації та прискорюватиме стале зростання продуктивності праці. Посиленню конкуренції суттєво заважає домінування у важливих сферах державних підприємств чи компаній, тісно пов'язаних з посадовими особами уряду. Хоча дані обстежень однозначно свідчать, що приватизація призводить до підвищення рівня продуктивності підприємств, процес приватизації останніми роками практично зупинився. Практика корпоративного управління також є далекою від міжнародних стандартів (закон про господарські товариства 1991 року дуже застарів), а розбіжності між цивільним і господарським кодексами створюють великий простір для свавільного тлумачення правової бази, яка регулює приватні контракти та права власності.

**Таблиця А1.1. Узагальнені показники регулювання ринку товарів**

	ОЕСР			Україна	Бразилія
	Середній	Низький	Високий		
Регулювання ринку товарів	1.5	0.9	2.8	2.8	1.9
Державний контроль	2.1	0.6	3.6	2.7	2.5
Бар'єри підприємству	1.5	0.8	2.5	2.4	1.3
Бар'єри торгівлі та інвестуванню	1.0	0.3	2.4	3.3	1.9

*Джерело: ОЕСР*

**3. За останні два роки із активним входженням на ринок іноземних стратегічних інвесторів фінансовий сектор зазнав важливих трансформацій, але він все ще потребує більш сильного регулювання.** З 2000 року загальний обсяг активів банківського сектора в Україні зріс більше, ніж у п'ять разів, а відношення загального обсягу банківських кредитів до ВВП складає приблизно 50 відсотків і наближається до рівня східноєвропейських країн. Таблиця А1.2 показує, що зростання цього показника відбулося одночасно зі зменшенням процентних ставок і зростанням прибутків банків, а це свідчить про позитивний ефект посилення конкуренції. Проте перед фінансовим сектором постають великі виклики. Діяльність банків, і особливо небанківських фінансових установ, регулюється недостатньо, і регулювання не здійснюється на основі оцінки ризиків; розкриття інформації про реальних власників не є обов'язковим ні для банків, ні для емітентів цінних паперів, ні для небанківських фінансових установ; а організаційно-технічні і кадрові спроможності трьох регуляторів фінансових ринків потребують зміцнення<sup>14</sup>. Крім того, кредитні портфелі ще не підлягають погашенню, а швидке їх розширення скоріш за все приховує серйозні проблеми. Турбують також розбіжності у вимогах і зобов'язаннях по строках платежів та зростання обсягу кредитів фізичним особам в іноземній валюті без хеджування<sup>15</sup>. До того ж, зміцнення регулювання діяльності небанківських фінансових установ і ринків цінних паперів є головною умовою успішного впровадження другого рівня пенсійної реформи, яке нині планується на 2009 рік<sup>16</sup>.

**Таблиця А1.2. Україна: банківський сектор**

	2002 рік	2003 рік	2004 рік	2005 рік	2006 рік
Зростання кредитів	47.8	61.5	31.6	61.9	70.7
Кредити / ВВП	18.6	25.6	25.8	33.9	48.4
Зростання кредитів фізичним особам	39	132	144	42	118
Неповоротні кредити / позики	21.9	28.3	30	19.6	17.8
Неповоротні кредити (без позик із підвищеним ризиком, які обслуговуються)		8.5	8.9	5.5	4.2
Капітал / активи	14.7	12.3	13.8	12.4	13.3
Дохідність акцій	8	7.6	8.4	10.4	13.5
Чиста маржа / активи	6	5.8	4.9	4.9	5.3
Спред відсоткових ставок у грн.	14.9	9.9	9.6	8.3	7.2

**4. Одним із значних кроків уперед на шляху структурної реформи стали ухвалені нещодавно (наприкінці 2006 року та у червні 2007 року) законодавчі зміни, які заклали підвалини для вступу до СОТ.** Зі вступом до СОТ, який очікується найближчими місяцями, Україна матиме змогу зробити великі зрушення у структурних реформах та прийняти важливі правила стосовно своєї майбутньої стратегії, у тому числі:

- закріпити зменшення митних ставок на імпорту товарів, зроблених в 2005-2007 роках;
- реформувати митні процедури;
- дозволити іноземним банкам відкривати свої філії в Україні і у такий спосіб ще більше посилити конкуренцію у банківському секторі;

<sup>14</sup> Див. Програмне партнерство з питань технічної допомоги (ППТД), меморандум з питання розвитку ринків капіталу, Світовий банк і Агентство з міжнародного розвитку США (АМР США), 2007 рік). Ці висновки наводяться також в оновленій редакції Програми оцінки фінансового сектора (ПОФС), що зараз готується.

<sup>15</sup> Див. також Огляд банківського сектора, здійснений агентством Fitch, 2007 р.

<sup>16</sup> Меморандум ППТД.

- поступово скоротити (чи скасувати) мито на експорт металолому та окремих видів сільськогосподарської продукції;
- у галузі сільського господарства поступово перейти від підтримки субсидій на ресурси та виробництво ( «янтарний та жовтий кошик») до заходів з підтримки сільськогосподарської конкуренції, екології та розвитку села («зелений кошик»); до кола таких заходів належить також реформування ставки ПДВ у сільському господарстві у спосіб, який дозволить суттєво скоротити нинішній обсяг податкових витрат у секторі;
- накласти граничні межі на різні види інвестиційної підтримки (TRIMS), яку буде визнано прийнятною, в тому числі у контексті створення спеціальної економічної зони;
- встановити набагато жорсткіший режим захисту прав інтелектуальної власності для аспектів прав інтелектуальної власності, пов'язаних з торгівлею (TRIPS );
- реформувати режим стандартизації, ліцензування та маркування для продовження гармонізації українських стандартів з міжнародними та європейськими нормами та усунення будь-якої дискримінації імпортерів;
- дотримуватися статті 24 Генеральної угоди про тарифи та торгівлю (ГАТТ) при вступі до будь-якої регіональної зони вільної торгівлі.

5. Паралельно із процесом вступу до СОТ був лібералізований ринок телекомунікацій, різко збільшилася кількість провайдерів мобільного зв'язку та Інтернет-послуг, а тарифи почали наближатися до європейських рівнів.

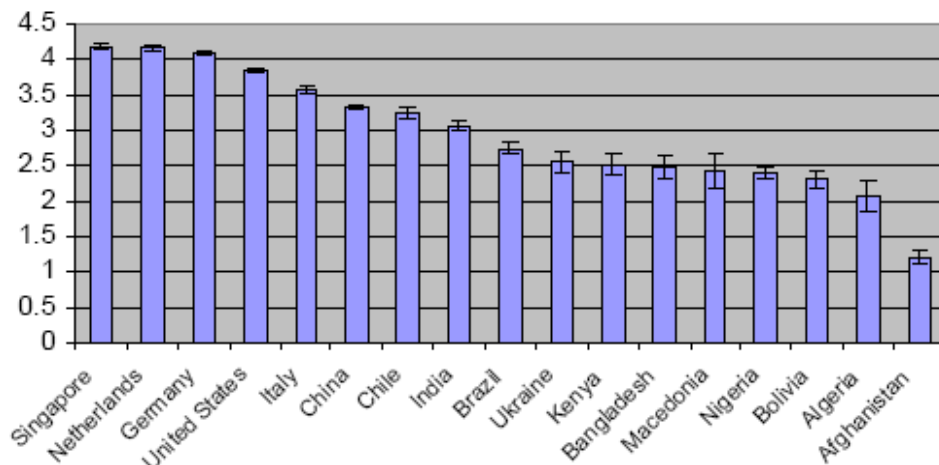
6. **Втім, для того щоб повною мірою використовувати можливості міжнародної інтеграції, Україні навіть після вступу до СОТ буде необхідно докладати зусиль для усунення транскордонних перешкод, які існують на шляху її торгівлі, та для модернізації її транспортної і логістичної системи.** За даними останнього порівняльного аналізу, за якістю транспортної системи та логістики зі 150 країн Україна посідає 73 місце. Цей аналіз показує, що від інших держав Україна відстає, особливо у сферах митного проходження, якості транспортної інфраструктури, зручності перевезень та їхніх маршрутів, а також якості логістичних послуг. За своєчасністю та внутрішньою вартістю логістики Україна має дещо вищий рейтинг (рисунки А1.1 і А1.2). Для поліпшення такої ситуації необхідні великі обсяги інвестицій. Україна прийняла закон про концесії, який закладає підґрунтя для створення у транспортному секторі схем державно-приватного партнерства (ДПП), але така практика є ще мало перевіреною життям, і зараз готується ґрунтовний закон про ДПП. Державна залізниця також почала здійснювати розраховану на багаторічну перспективу програму реструктуризації, яка передбачає корпоратизацію, збалансування тарифів і поступове скорочення інвестування в активи, не пов'язані з основним видом діяльності, у наступні п'ять років.

**Рис. А1.1. Індекс оцінки логістики (ІОЛ) – Україна у порівнянні із іншими державами регіону**



Примітка: шкала рейтингу – 1-5, де 1 – найгірша оцінка відповідного виміру.  
Джерело: World Bank Global Logistics Perception Survey, 2006

**Рис. А1.2. ІОЛ: Чіткий логістичний розрив**



Джерело: World Bank Global Logistics Perception Survey, 2006

7. Початкова адаптація до різкого підвищення цін на імпортований газ була непоганою, але реформи вимагають подальшого залучення приватних інвестицій, підвищення ефективності енергетики та використання наявних можливостей для активізації торгівлі електроенергією із Європою. Незважаючи на те, що імпорتنі ціни зросли на 53 відсотки, в 2006 році частка квазіфіскального дефіциту енергетичного сектора у ВВП фактично скоротилася внаслідок ретельного коригування внутрішніх цін. Обсяги платежів в 2007 році зменшилися, як і очікувалося, і можуть опуститися нижче рівнів 2005 – 2006 років. Промисловий сектор України відреагував на зростання імпорتنих цін на енергоносії суттєвим збільшенням інвестування в технології, що заощаджують енергію, що стало у 2006 році одним із чинників, який став причиною активізації попиту на інвестиції. Фінансова дисципліна у секторі поступово зміцнюється, успадковані борги починають скорочуватися, а прозорість зростає внаслідок переходу до готівкової закупівлі газу та впровадження практики аукціонів на експорт електроенергії; водночас, широка реформа все ще залишається на порядку денному: Україні необхідно зміцнити незалежність регулятора в секторі енергетики, настійно продовжувати

коригувати тарифи, відновити приватизацію енергорозподільчих компаній та створити умови для функціонування вітчизняного оптового ринку електроенергії. Крім того, вугільна промисловість потребує нагальної реструктуризації та приватизації, а газовий сектор – поглиблення прозорості. Ці реформи суттєво пов'язані із політикою, і тому, очевидно, і надалі впроваджуватимуться поступово.

## **В. ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ, РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА ТА ПОЛІПШЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ**

**8. Податкове навантаження в Україні важке, система адміністрування податків – громіздка, а структура оподаткування залишається незбалансованою.** Вартість дотримання податкового законодавства є високою, про що свідчать дуже низький рейтинг «Ведення бізнесу» у тому, що стосується сплати податків, та дані обстеження вітчизняних підприємств, наприклад щорічне обстеження МФК у сфері малих та середніх підприємств (МСП) (таблиця А1.3). Відсутність практики врахування ризиків при адмініструванні податків обходиться всім платникам податків, незалежно від їх сумлінності, важким тягарем перевірок. Система ПДВ страждає, з одного боку, від браку контролю за непорядними платниками ПДВ, а з іншого – від повсюдної заборгованості з відшкодування ПДВ експортерам, яка працює як важкий податок на зовнішню торгівлю та є джерелом корупції. Запроваджена у 2003 році спрощена система оподаткування створює великий простір для уникнення оподаткування, а нові податкові витрати у вигляді різних схем просування інвестицій, що зараз перебувають на стадії підготовки, викликають додаткове занепокоєння<sup>17</sup>. Уряд нині працює над новим Податковим кодексом, який має консолідувати чинне законодавство та містить низку позитивних новацій, але його майбутнє знаходиться під сумнівом через сьогоднішню політичну невизначеність.

**Таблиця А1.3. Ведення бізнесу в Україні – сплата податків (2007 рік)**

<b>Показник</b>	<b>Україна</b>	<b>Region</b>	<b>ОЕСР</b>
Платежі (кількість)	99	46.3	15.1
Час (години)	2,085	451.5	183.3
Податок на прибуток (%)	12.2	11.2	20.0
Податок на фонд заробітної плати та відповідні внески (%)	43.4	28.7	22.8
Інші податки (%)	1.8	10.8	3.4
Ставка оподаткування, всього (% від прибутку)	57.3	50.8	46.2

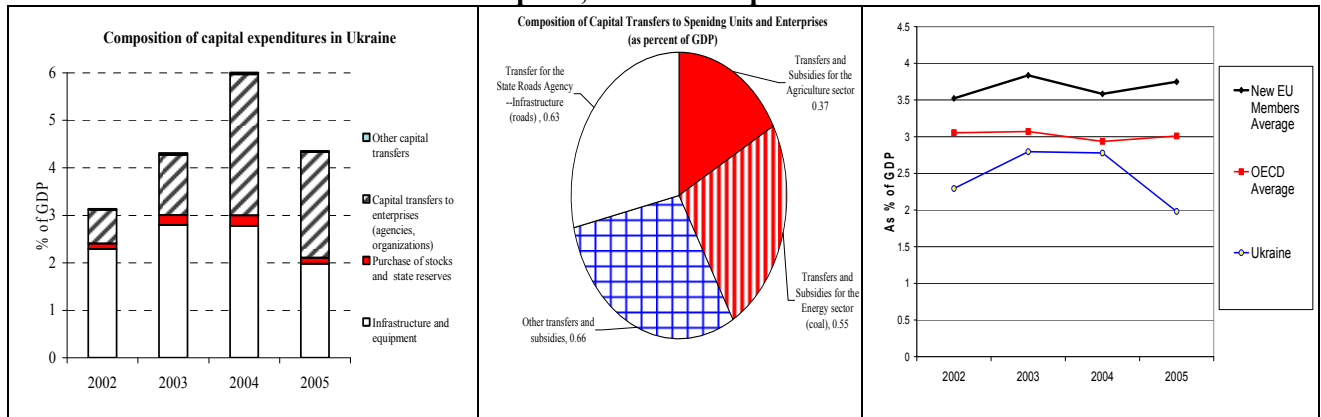
*Джерело:* Світовий банк, МФК.

**9. З огляду на розміри державного сектора, поліпшення державних послуг потребуватиме, передовсім, не додаткових ресурсів, а ефективнішого використання наявних.** Як зазначалося вище, Україна витрачає порівняно значний обсяг коштів на забезпечення головних державних послуг, таких як охорона здоров'я та освіта. Капітальні витрати, загалом, також відповідають рівню інших країн Східної Європи. Однак структура витрат орієнтується на заробітну плату і залишає замало коштів для поточного технічного обслуговування та ремонту. Крім того, приблизно половина загального бюджету капітальних видатків припадає на субсидії та трансферти державним підприємствам сумнівної ефективності. За вирахуванням таких трансфертів, державні інвестиції останніми роками ледь перевищують 2 відсотки ВВП, – половина рівня, що

<sup>17</sup> Україна: Створення фіскального простору для економічного зростання – Огляд державних фінансів, Світовий банк, 2006 рік.

спостерігається у країнах, які приєдналися до ЄС, та у 3 – 5 разів менше, ніж обсяг державних інвестицій у країнах Східної Азії із середнім рівнем доходів, що розвиваються швидкими темпами (рис. А1.3).

**Рис. А1.3. Скорочення капітальних витрат і державних інвестицій (в основний капітал) в Україні, 2002 – 2005 роки**



Джерело: Мінфін, Держкомстат, Євростат, ОЕСР.

Переклад підписів на рисунках:

Рисунок зліва: composition of capital expenditures in Ukraine = структура капітальних витратів України; other capital transfers = інші капітальні видатки; capital transfers to enterprises (agencies, organizations) = капітальні видатки підприємствам (установам, організаціям); purchase of stocks and state reserves = купівля акцій та державні резерви; infrastructure and equipment = інфраструктура та обладнання.

Рисунок посередині: composition of capital transfers to spending units and enterprises = структура капітальних витратів бюджетним установам і підприємствам; transfer for the State Road Agency – infrastructure (roads) = трансферти Державній службі автомобільних доріг на інфраструктуру (дороги); transfers and subsidies for the Agriculture sector = трансферти та субсидії сільському господарству; other transfers and subsidies = інші трансферти та субсидії; transfers and subsidies for the energy sector = трансферти та субсидії енергетичному сектору.

10. Тоді як капітальні витрати є низькими і їх стратегічна пріоритетність слабо обґрунтована, інші елементи системи управління державними фінансами зазнали важливих удосконалень. Останній звіт про державні видатки та фінансову звітність (ДВФЗ) висвітлює досягнуті успіхи, особливо на терені реалістичності бюджету та його виконання, всебічності та прозорості, а також обліку та звітності (рис. А1.4). У цьому плані головними досягненнями були створення казначейства та включення його до складу Міністерства фінансів, а також включення до національного бюджету всіх позабюджетних фондів. Україна має також функціональну та достатньо незалежну установу зовнішнього аудиту – Рахункову палату, яка регулярно готує публічні звіти про державні видатки. Проте аудити надходжень та фінансової діяльності ще не стали загальною практикою, а внутрішній аудит, особливо в бюджетних організаціях, залишається слабо розвиненим. Інші головні недоліки, на які звертає увагу звіт ДВФЗ, стосуються перспективного планування та визначення пріоритетів, процесу капітального бюджетування, управління державними підприємствами та контролю за їхньою діяльністю, а також якості системи державних закупівель. Остання протягом періоду виконання попередньої Стратегії допомоги Україні зазнала серйозного регресу.



секторі охорони здоров'я, видається неможливими. Питомі витрати у сфері надання державних послуг є високими, а мотивація персоналу – низькою, особливо якщо врахувати низькі зарплати (внаслідок роздутих штатів) та відсутність реальної самостійності.

**14. Реформування житлово-комунального господарства стає дедалі нагальнішим пріоритетним завданням.** Більша частина житлового фонду України застаріла і перебуває у поганому технічному стані. Те саме можна сказати і про комунальні послуги. Технічні та комерційні втрати є значними, а неадекватні тарифи підривають фінансову стабільність комунальних підприємств і стимули до ліпшого задоволення попиту. Лічильників встановлено мало, якщо не брати до уваги електролічильників. Проблеми погіршення стану житла та комунальної інфраструктури є взаємопов'язаними. Хоча більшість квартир були приватизовані у 1990-х роках, житловий фонд як такий залишається муніципальною власністю. Для підтримання будинків і проведення невідкладних ремонтів муніципалітети укладають контракти із монополістом державних послуг (так званими «ЖЕКами»). За відсутності конкуренції стандарти послуг є низькими, а власники квартир не мають стимулів, щоб доглядати за комунальною власністю. У такій ситуації громадяни, які мають мало можливостей заощаджувати споживання без поліпшення стану комунальної інфраструктури та встановлення лічильників, природно, чинять сильний опір підвищенню тарифів на газ, централізоване опалення та водопостачання/ водовідведення. Так само важливо (а можливо, і ще важливіше) те, що жалюгідний стан цього сектора є причиною серйозних ризиків для здоров'я громадян через низьку якість питної води та перебої у постачанні тепла зимою, і в той же час причиною певних втрат для бізнесу внаслідок ненадійного постачання послуг.

**15. Україна наражається на серйозні ризики у галузі охорони довкілля та здоров'я, але громадяни мало що знають про такі ризики.** Протягом усього періоду економічного зростання показники очікуваної при народженні тривалості життя в Україні стоять на місці і залишаються на рівні 62 років для чоловіків і 74 років для жінок. Ці цифри десь на 11 і 7 років є меншими від середніх показників розвинених європейських країн, а у тому що стосується осіб чоловічої статі вони є значно нижчими від середніх показників країн із середнім рівнем доходів. Україна відзначається високими рівнями смертності серед чоловіків, які пояснюються, зокрема, серцево-судинними захворюваннями та зовнішніми факторами (травми, нещасні випадки та отруєння). Головними причинами високої смертності є забруднення довкілля промисловими підприємствами, а також стреси та нездоровий спосіб життя (включаючи куріння та надмірне споживання алкоголю). Смертність та захворюваність, пов'язані із забрудненням довкілля, коштують Україні, за деякими оцінками, 13 млрд. грн. (приблизно 2,5 відсотка ВВП)<sup>18</sup>. Крім того, в Україні спостерігаються одні із найшвидших в Європі темпи поширення інфекції ВІЛ/ СНІД, в той час як туберкульоз є також однією із серйозних проблем. Населення відносно негативно оцінює якість медичних послуг, які надаються в закладах охорони здоров'я (за даними обстеження «Життя у часи переходу до ринкової економіки» (Life in Transition Survey), 38 відсотків респондентів або дуже незадоволені, або просто незадоволені проти 25 відсотків в країнах – членах ЄС і 33 відсотків в країнах СНД із середнім рівнем доходів). Проте серед населення обізнаність із ризиками для здоров'я залишається низькою. Відповідно, поліпшення ситуації на терені охорони здоров'я в Україні вимагатиме заходів зі зміцнення прагнення до посилення захисту від ризиків, які існують для здоров'я населення, та приділення на політичному рівні уваги до питань, пов'язаних із пом'якшенням таких ризиків.

<sup>18</sup> E. Strukova, A. Golub and A. Markandya (2006), "Pollution Costs in Ukraine", Working Paper 120 (2006), Fondazione ENI Enrico Mattei, Milano. (Е. Струкова, А. Голуб і А. Маркандія (2006 рік), «Скільки коштує забруднення довкілля в Україні», робочий документ 120 (2006), Фондасьоне ЕНІ Енріко Матей, Мілан).

16. Система соціального страхування та соціальної допомоги є недостатньо адресною та фінансово нестабільною. Хоча система соціальної допомоги, і зокрема солідарна пенсійна система, останніми роками вносить великий внесок у справу скорочення масштабів бідності (див. Розділ I), адресування цієї допомоги малозабезпеченим є дуже слабким. У 2005 році приблизно 35 відсотків всіх соціальних трансфертів, включаючи пенсії, було отримано домогосподарствами, які не належать до двох нижніх квінтилів розподілу соціальної допомоги (таблиця А1.4). Якщо у випадку пенсій принаймні 45 відсотків всіх соціальних платежів були отримані домогосподарствами нижніх квінтилів, у випадку субсидій на газ і житло цей показник склав лише 14 і 9 відсотків, відповідно. Інакше кажучи, ці два трансфертних платежі були дуже регресивними. Як зазначалося вище, Україна могла б легко дозволити собі компенсувати малозабезпеченим останнє підвищення тарифів на енергоносії і таким чином послабити соціальні наслідки просування до самоокупності та фінансової стабільності в енергетиці та житлово-комунальному секторі. Проте це потребує реформування системи соціальної допомоги у напрямку підвищення її адресності. Одним із важливих кроків на цьому терені стало об'єднання всіх запитів щодо надання соціальної допомоги в одну заяву та створення єдиної бази даних всіх осіб, які отримують соціальну допомогу. Головні проблеми реформування пенсійної системи узагальнюються у Вставці 1.

**Таблиця А1.4. Розподіл соціальних трансфертів по квінтилях чистих споживчих витрат, 2005 рік**

(Розподіл у відсотках споживчих витрат за вирахуванням соціальних трансфертів)

	Малозабезпечені				Забезпечені
	1-ий	2-ий	3-й	4-й	
Пенсії	45.7	20.2	13.3	10.6	10.3
Соціальна допомога сім'ям із дітьми	22.7	26.6	23.7	15.8	11.8
Соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям	37.9	32.6	22.3	4.2	3.0
Субсидії на житло	32.3	18.6	19.9	16.0	13.2
Зріджений природний газ	40.9	21.9	11.0	12.3	13.9
<b>Соціальні трансферти, всього</b>	<b>44.7</b>	<b>20.6</b>	<b>13.7</b>	<b>10.7</b>	<b>10.3</b>

Джерело: Обстеження бюджету домашніх господарств України та Світовий банк.

### **ВСТАВКА 1. ГОЛОВНІ ВИКЛИКИ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ**

Як і багато інших країн регіону, Україна має солідарну пенсійну систему, яка відзначається низкою проблематичних рис. Українська пенсійна система спирається на традиційну формулу нарахування пенсії зі щедрими коефіцієнтами заміщення пенсією заробітної плати, раннім віком виходу на пенсію (60 років для чоловіків і 55 років для жінок), правом на отримання повної пенсії по старості за наявності 20 років трудового стажу для жінок і 25 років для чоловіків, і численними положеннями, що регулюють достроковий вихід на пенсію. Високі ставки пенсійного збору, необхідні для фінансування такої пенсійної системи, граничні розміри максимальної пенсії, запровадженні для підтримання балансу всієї системи, відохочують громадян робити пенсійні внески та призвели до пенсій фактично фіксованого розміру. Значне підвищення розміру мінімальних пенсій в 2004 році призвело до різкого збільшення пенсійних видатків з 9 відсотків ВВП у 2003 році до 15 відсотків в 2005, внаслідок чого дефіцит Пенсійного фонду сягнув 3,3 відсотка ВВП. Потім скоротити пенсійні видатки та ліквідувати дефіцит вдалося завдяки параметричним корективам і консервативній формулі індексації. Дисципліна, що визначається як частка сплачених внесків за задекларованим фондом заробітної плати, також підвищилася. Але попри це, солідарна пенсійна система залишається неефективною (внаслідок бажання занизити доходи), несправедливою (через негативну віддачу, що її мають платники внесків у довгостроковій перспективі, – коефіцієнти заміщення у перспективі мають скоротитися із сьогоднішніх 45 відсотків до 27 відсотків, в той час як ставка внеску для найманих працівників складає 34 відсотки) та нестабільною у середньостроковій перспективі (внаслідок демографічних тенденцій).

В 2003 – 2004 роках низкою законодавчих актів була запроваджена багаторівнева пенсійна система із загальнообов'язковим другим накопичувальним рівнем. Проте запровадження другого рівня було відкладене через положення про те, що він може бути введений лише після повного збалансування першого рівня. Тому у новому законі необхідно чітко визначити конкретні заходи, включаючи ставки внесків для другого рівня пенсійної системи, адміністративні питання, питання фінансування дефіциту у перехідний період і час впровадження реформи (відповідний Закон України «Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування» було прийнято у першому читанні в квітні 2007 р.). Одна із проблем у цьому плані полягає у тому, що українські ринки капіталу можуть бути недостатньо розвинені для того, щоб поглинути значний притік інвестицій з боку пенсійного фонду. Така ймовірність вимагає, щоб удосконалення регулювання ринків капіталу та збільшення обсягу випуску державних облігацій із низьким ризиком відбувалися паралельно із підготовкою до запровадження другого рівня пенсійної системи. Уряд також зменшив запланований рівень перерахувань до накопичувальних пенсійних рахунків до двох відсотків заробітної плати, що обмежить початковий притік в систему.

На додаток до необхідності забезпечити умови для успішного впровадження багаторівневої пенсійної системи, перед урядом постає ще одна проблема, а саме: внести до солідарної системи параметричні зміни, що забезпечать її фінансову стабільність на довгострокову перспективу, та дозволять встановити взаємозв'язок між внесками та розміром пенсій, що посилять справедливість системи та дисципліну сплати внесків. Головними рекомендаціями Світового банку у цьому зв'язку є: (a) підвищити вік виходу на пенсію для жінок, (b) обмежити право працюючих пенсіонерів на отримання мінімальної пенсії, (c) поліпшити адресність мінімальних пенсій, (d) диференціювати рівень мінімальної пенсії, (e) ввести нормальну ставку пенсійного внеску для громадян, які оподатковуються за спрощеною системою оподаткування, та (f) обмежити кількість положень, які регулюють достроковий вихід на пенсію. Здійснення цих заходів дозволить у наступні роки дещо зменшити ставку пенсійного внеску та запровадити більшу індексацію. Уряд передбачає поступовий та послідовний підхід до цих реформ паралельно із запровадженням багаторівневої системи.

*Джерело: Світовий банк, Створення фіскального простору для економічного зростання: огляд державних фінансів, вересень 2006 року.*

## ДОДАТОК 2: СТРАТЕГІЯ ПОЛІПШЕННЯ УПРАВЛІННЯ ТА БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ

### 1. СТИСЛИЙ ВИКЛАД

1. У цьому додатку розглянуто досягнення України у сфері державного управління та боротьби з корупцією, викладено стратегічні рекомендації та висновки щодо операційних наслідків для діяльності Світового банку в Україні.

2. Велика аналітична робота, проведена в Україні Світовим банком та іншими організаціями, які займаються питаннями розвитку, підводить до висновку, що корупція є значною проблемою, яка перешкоджає розвитку України. Хоча ризики неналежного використання наданих Банком коштів є одними з найбільших у регіоні, але вони можуть бути пом'якшені.

3. Щоб покращити результати України у сфері державного управління і боротьби з корупцією (УБК), Банк, в контексті нової Стратегії партнерства з Україною (СПУ), покладе в основу своїх стратегічних зобов'язань такі принципи: (i) відповідь Банку на виклики УБК повинна залишатися прагматичною і поступовою, пов'язаною з появою власних ініціатив країни; (ii) враховуючи перешкоди, з якими зіткнувся Банк при здійсненні інвестицій, спрямованих на розбудову інституційного потенціалу, а також враховуючи відсутність широкого політичного консенсусу щодо реформ УБК, проведення загальнонаціональних реформ управління за допомогою повномасштабного інвестиційного кредитування навряд чи дасть результати за нинішніх умов; (iii) натомість проблеми в сфері УБК мають вирішуватися в рамках всієї програми Групи Світового банку – як через кредитування на політику розвитку, так і за допомогою використання структурних елементів та механізмів впровадження інвестиційних позик в галузі інфраструктури та надання державних послуг.

4. Вищевикладене має такі операційні наслідки для залучення Світового банку в Україні:

- (i) коригування портфеля проектів в коротко- та середньостроковому періоді **в напрямку розбудови потенціалу громадянського суспільства та місцевих зацікавлених сторін**. Банк прагнучиме розширити масштаби впровадження успішних пілотних проектів, таких як „Голос громадськості” і далі розвиватиме спільну діяльність з іншими секторами (житлове господарство, комунальні послуги тощо). Для проведення інституційної розбудови Банк пропонуватиме уряду нові позики крім тих, які вже знаходяться на стадії підготовки, тільки тоді, коли він вважатиме, що є реальні перспективи їх успішного впровадження, посилаючись, у першу чергу, на необхідність вдосконалення існуючих кредитних операцій у цій сфері;
- (ii) великий обсяг ресурсів буде спрямований на некредитну діяльність. Метою цієї роботи буде зміцнення і розширення попиту на якісне управління. Для підтримки цієї мети будуть використовуватися такі засоби, як розповсюдження пристосованих до українського контексту звітів про міжнародні уроки у цій сфері, як-от останній звіт „Корупція з багатьма обличчями”, а також буде вестися постійна робота з неурядовими організаціями (НУО) і громадянським суспільством;
- (iii) Банк активізує роботу з місцевими органами влади, які розглядаються як більш ефективні партнери у деяких сферах. Враховуючи той факт, що більшість суспільних благ, котрі забезпечує держава, надаються на місцевому рівні, такий підхід може швидше дати результати і бути розповсюджений завдяки демонстраційному ефекту;

- (iv) Банк посилить зусилля, щоб перейти до практики використання загальносекторальних підходів і спрямування коштів через бюджет як засобу підвищення ефективності та дієвості своєї допомоги;
- (v) як свідчать показники оцінки „Державні витрати і система фінансового контролю” (ДВСФК), освоєння коштів через бюджет України несе відносно низькі ризики, а вигодами від цього може бути більша підтримка державою проектів, більш ефективна підготовка і впровадження проектів і, зрештою, більш ефективне досягнення результатів. Однак розроблення плану дій у цьому напрямку вимагатиме значних додаткових зусиль зі зміцнення спроможності здійснювати стратегічне планування у міністерствах-партнерах та з метою узгодження процедур Світового банку і України;
- (vi) щоб пом’якшити фідучіарні ризики при проведенні операцій Банку, у стратегії передбачено посилення чинних фідучіарних стандартів, таких як забезпечення дотримання правил закупівель та процедур конкурентних торгів Банку, а також відповідний нагляд та увага до розбудови потенціалу партнерів, які беруть участь у впровадженні проектів. Застосування інноваційних методів відстеження грошових потоків та внесення механізмів підзвітності у дизайн проекту – як, наприклад, огляди стеження за державними витратами, залучення зацікавлених сторін до управління проектом чи незалежні технічні аудити – потрібно буде вивчати на індивідуальній основі, враховуючи обмеженість ресурсів та потребу уникати додаткової складності у дизайні проекту в контексті умов України.

## 2. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ

### (a) Управління як виклик на шляху розвитку

5. **З часом в Україні відбулися помітні позитивні зміни в управлінні.** В основі цих досягнень – політична конкуренція, зміцнення легітимності уряду та функціонування системи основних стримувань і противаг між різними гілками влади. Однак не всі ці позитивні зміни мали стабільний характер. Це дає підстави припустити, що деякі дані про ці позитивні зміни, отримані у 2005 році, могли відображати високі початкові очікування позитивних змін після подій, відомих під назвою «Помаранчевої революції».

6. **Водночас, процес поліпшення управління був радше поступовим, ніж радикальним, навіть після 2004 року, і результати такого процесу дуже нерівномірні.** Хоча досягнуто успіхів у декількох сферах державної політики, включаючи управління макроекономікою та державними фінансами, а також у посиленні прозорості і підзвітності державного сектора, проте досягнення у зміцненні державних установ, включаючи створення функціональної та незалежної судової системи й ефективної державної служби на основі оцінки заслуг, є більш обмеженими (див. також додаток 3 Звіту із завершення стратегії допомоги Україні). Як наслідок, згадані поліпшення не привели до помітних результатів розвитку у таких сферах, як підприємницьке середовище чи надання державних послуг. Загалом, якість управління все ще є однією з основних перешкод на шляху розвитку.

7. **Громадяни бажають, щоб держава проводила антикорупційні реформи на вищих щаблях, але особисто вони не хочуть докладати зусиль, щоб змінити наявну ситуацію і викоринити дрібну корупцію.** Відносно повільні і нерівномірні позитивні зміни в управлінні з часів Помаранчевої революції не виправдали очікувань населення щодо підзвітності обраних посадовців<sup>19</sup>. Політиків вважають корупціонерами, які не поважають

---

<sup>19</sup> Результати оглядів довіри населення до державних установ можна знайти в огляді “Обстеження умов життя у країнах з перехідною економікою” (Life in Transition Survey), проведеному спільно СБРР та

верховенства права; законодавців вважають відданими переважно своїм партіям, а не тим, хто їх обрав; державних службовців, й зокрема чиновників судової влади, сприймають як осіб, які обслуговують свої власні інтереси, схильні до корупції і не захищають державних інтересів. Поширені цинічне ставлення і неповага до державних установ і суспільних благ. Хоча якість регулювання покращилася, проте практику регулювання приватного сектора не сприймають як таку, що здійснюється на благо суспільства, а урядову політику – як таку, що відображає прагнення широких кіл суспільства; урядові як державному органу висловлюють недовіру і вважають його таким, що обслуговує інтереси великих вітчизняних бізнесових кіл.

**8. Хоча усі основні політичні сили підкреслюють своє зобов'язання боротися з корупцією, та все ж їхні ініціативи із впровадження політичних й інституційних змін, які привели б до радикального поліпшення ситуації, є доволі обмеженими.** Групові інтереси в бюрократичних колах і серед вітчизняних бізнесових груп є міцними. Ці групи, які відстоюють свої вузькі інтереси, можуть підтримати порядок денний УБК, якщо він йде їм на користь (наприклад, у сфері доступу до міжнародних ринків капіталів), але в минулому вони чинили спротив прискоренню інституційних змін. Тому найбільш вірогідним вважається сценарій поступового повільного провадження змін. У цьому контексті стратегія УБК Банку не повинна розраховувати виключно на втілення реформ «згори», але повинна також намагатися зміцнити попит на якісне управління «знизу».

*(b) Різні аспекти ініціатив у сфері покращення управління, боротьби з корупцією та державної політики*

**9. Порівняння різних аспектів управління показує, що Україна особливо відстає у боротьбі з корупцією, дотриманні верховенства права та політичній стабільності.** Порівнявши значущість проблем управління у різних базах відповідних статистичних даних<sup>20</sup>, можна сказати, що для України найбільш пріоритетними є такі сфери: боротьба з корупцією, встановлення прав власності та забезпечення виконання контрактів, а також судово-правова реформа. За цим йдуть заходи із захисту незалежності засобів масової інформації, реформа державного управління та державної служби, а також подальше покращення якості управління державними фінансами (див. таблицю 2.1).

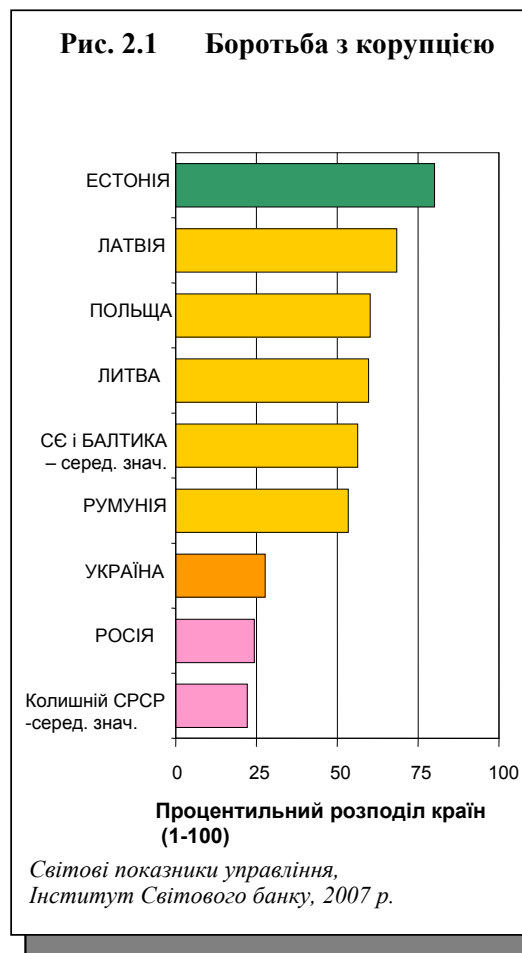
**Таблиця 2.1. Порядок пріоритетів України у сфері управління**

Пріоритет	Аспект управління	Специфічні проблемні сфери
Високий	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Боротьба з корупцією</li> <li>▪ Верховенство права</li> <li>▪ Політична стабільність/ відсутність насилля</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Стосується багатьох секторів</li> <li>▪ Забезпечення дотримання прав власності</li> <li>▪ Судова система/ незалежність</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Незалежність засобів масової інформації</li> <li>▪ Якість державного управління</li> </ul>
Середній	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Право голосу і підзвітність</li> <li>▪ Ефективність органів влади</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Зміцнення органів місцевого самоврядування</li> <li>▪ Ефективність збирання надходжень (податкова політика та управління податковою сферою)</li> </ul>
Низький	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Якість регулювання</li> </ul>	

Світовим банком. Також перш ніж готувати СПУ, Банк дав доручення провести базовий аналіз недавно виконаних оглядів громадської думки. Саме на цих результатах і базуються наведені тут спостереження.

<sup>20</sup> Докладне порівняння України було проведене, спираючись на загальносвітові показники якості управління Інституту Світового банку, Freedom House, індекс сприйняття корупції – Transparency International, а також показники з „Обстеження умов ведення бізнесу та ефективності роботи підприємств” (ОУБЕП).

10. **Корупція є значною перешкодою для ведення бізнесу.** Як свідчить Індекс сприйняття корупції за 2007 рік (Transparency International), Україна посідає 118 місце (зі 179 країн) і, таким чином, входить до групи найбільш корумпованих країн Європи серед своїх найближчих сусідів. Україна з 2006 року опустилася на майже на 20 сходинок, тоді як для інших країн спостерігається значне поліпшення показників. Це також підтверджується рейтингом боротьби з корупцією в 2007 році, визначеному Інститутом Світового банку (рис.2.1). Корупція на середньому та вищому щаблях влади найчастіше спостерігається у сфері надання ліцензій та дозволів на ведення бізнесу, а також у сфері стягнення податків і мита. ОЕСР<sup>21</sup> вважає, що корупція в Україні становила серйозну перешкоду для ведення бізнесу протягом останніх 15 років. Інші огляди вказують на те, що корупція існує у кожній державній установі, включаючи органи правозастосування, Генеральну прокуратуру та судову систему, а також місцеву владу. Однак у спільному дослідженні Світового банку та ЄБРР під назвою „Дослідження умов ведення бізнесу та ефективності роботи підприємств” (ОУБЕП) виявлено деякі позитивні зміни, які відбувалися, починаючи з 1999 року і стосувалися зменшення дрібної корупції на рівні підприємств і зниження зацікавленості законодавців та державних чиновників в обслуговуванні приватних інтересів (таблиця 2.2).



**Таблиця 2.2. Показники корупції**

	Україна			Країни СНД		
	1999	2002	2005	1999	2002	2005
Поширення хабарництва	39.1	34.9	27.5	34.7	31.9	26.9
Неофіційні платежі (у відсотках від продажів)	немає даних	2.2	1.5	немає даних	2.0	1.4
Втрати часу (у відсотках від продажів)	немає даних	11.2	9.1	немає даних	8.2	6.1
Вплив приватних платежів законодавцям	43.7	4.7	3.5	30.2	3.0	3.1
Вплив приватних платежів державним чиновникам	36.9	5.2	3.7	26.4	3.4	3.2
Корупція як перешкода	24.2	27.8	22.6	29.8	19.5	17.3

Джерело: ЄБРР – Світовий банк, ОУБЕП 2005

11. Зусилля, спрямовані на боротьбу з корупцією, здебільшого виявилися не дуже ефективними, оскільки антикорупційні заходи є надто заполітизованими і нереалістичними для втілення. Перше антикорупційне законодавство в Україні датується 1991 роком, коли Україна стала незалежною. Закон про боротьбу з корупцією,

<sup>21</sup> Антикорупційна мережа Східної Європи та Середньої Азії (АКМ) ОЕСР.

прийнятий у 1995 році, дає визначення корупції та містить процедуру адміністративної звітності. У 1998 році було прийнято відповідну президентську стратегію (Концепція боротьби з корупцією). За її впровадженням слідкував Координаційний комітет по боротьбі з корупцією, підзвітний Президенту. У 2003 році Україна приєдналася до Антикорупційної мережі (АКМ) ОЕСР. Виходячи зі оціночного звіту АКМ від січня 2004 року, Україна потребувала оновлення національної стратегії боротьби з корупцією, щоб використовувати можливості правозастосування більш ефективно.

**12. Відсутність політичної згоди заважає реалізації намірів.** Політичні ініціативи виходять головним чином від Адміністрації Президента, і, схоже, мало ініціатив одержали підтримку від обох партій. Указ Президента (№ 1615 від 18 листопада 2005 року) оголосив пріоритетом боротьбу з корупцією та тіньовою економікою в Україні. У той же рік згаданий Координаційний комітет по боротьбі з корупцією був замінений Міжвідомчою комісією у складі Ради національної безпеки та оборони (Указ Президента № 1865 від 28 грудня 2005 року)<sup>22</sup>. На Міжвідомчу комісію поклали провідну роль у формуванні нової політики та стратегії по боротьбі з корупцією з урахуванням міжнародних норм і стандартів. Ще один Указ Президента – Про Концепцію подолання корупції в Україні „*На шляху до доброчесності*” – був підписаний у 2006 році і чекає на виконання.

**13. Система забезпечення виконання антикорупційного законодавства складається з кількох установ. Однак немає єдиної правової бази, яка охоплювала б законодавство в сфері корупційних злочинів та кримінальне законодавство.** Органам влади складно застосовувати на практиці процедуру адміністративної відповідальності за корупційні дії. Законодавство та інші правила в цій царині є фрагментованими, їм часто бракує узгодженої структури, і така ситуація створює численні можливості неправильного застосування та зловживань. Визначення юридичної особи чітко виписане у законодавстві; усі юридичні особи повинні реєструватися. А корпоративну відповідальність в Україні ще не запровадили.

*(с) Оцінка управління державним сектором*

**14. Управління державним сектором в Україні ускладнюється через обмежену здатність стратегічного планування, наявність широкого кола адміністративних функцій та їх дублювання, відсутність деполітизованої, професійної державної служби та неоднозначність визначення конституційних норм, що веде до постійних політичних криз.** Україна має великий бюрократичний апарат, а державний сектор витрачає майже половину офіційного ВВП. Хоча Україна, переживши болісний перехідний період, зберегла відносно міцну державу та розвинений бюрократичний апарат, проте вона поки що не спромоглася модернізувати більшість державних установ відповідно до вимог ринкової економіки (за винятком кількох установ, таких як НБУ). Державні службовці одержують низьку зарплатню, призначення на посади нерідко здійснюється без урахування заслуг, а часті зміни керівників заважають плануванню та проведенню стратегічної політики. Хоча ключові державні послуги надаються на місцевому рівні, проте основа автономії та підзвітності органів місцевого самоврядування є слабкою, а впровадження політичних рішень з центру – не завжди успішним.

**15. Незважаючи на загальну слабкість установ, державний сектор в Україні має певні помітні досягнення. Зокрема, українські установи в сфері управління державними фінансами, вигідно виділяються порівняно із подібними установами в**

---

<sup>22</sup> Комісія складається з 18 посадовців вищої керівної ланки (міністрів та голів установ), які представляють Адміністрацію Президента, апарату Прем'єр-міністра, Верховної Ради, Служби безпеки, міністерства закордонних справ, Генеральної прокуратури, міністерства внутрішніх справ, міністерства юстиції тощо.

**регіоні та країнах з рівнем доходу нижче середнього.**<sup>23</sup> Бюджет є комплексним і реалістичним; Верховна Рада проводить його належне обговорення та перевірку. Управління грошовими коштами здійснюється ефективно. Загалом добре здійснюється управління фіскальними ризиками. Слабкі місця стосуються контролю неявних фіскальних ризиків у небюджетному державному секторі, включаючи державні підприємства, управління фондом зарплати, аудит доходів і, найголовніше, управління державними закупівлями. До того ж здатність уряду планувати бюджет на середньострокову перспективу, включаючи визначення пріоритетності державних інвестицій, а також інтеграція бюджету у середньострокову макроекономічну систему є недостатньо розвиненими. Координування та управління допомогою донорів здійснюється погано.

**16. Зараз в системі державного управління існують належні методи централізованого внутрішнього фінансового контролю; однак вони все ще не відповідають стандартам ЄС.** Сьогодні функції внутрішнього фінансового контролю здійснюють дві центральні установи – Державне казначейство України (Держказначейство) та Державне контрольно-ревізійне управління (КРУ). Держказначейство здійснює попередній контроль та поточні перевірки грошових розрахунків. Ці перевірки часто не гарантують дотримання достатньої фінансової дисципліни; є багато випадків порушення законів та інструкцій. Така система не стимулює адміністративної відповідальності, і КРУ щороку може перевірити лише третину усіх державних бюджетних установ.

**17. Зовнішній аудит в Україні загалом відповідає вимогам міжнародних стандартів, й особливо це стосується незалежності проведення аудиту та його компетенції.** За 10 років з часу свого створення Рахункова палата України (РПУ) досягла значних успіхів в усіх аспектах своєї діяльності, незважаючи на складні умови проведення останньої. Однак потрібно здійснити подальшу реформу, щоб перетворити РПУ з контролюючого органу на орган фінансового управління. Для цього знадобиться сильна політична підтримка на вищому урядовому рівні, яка також гарантуватиме постійну незалежність РПУ від виконавчої гілки влади.

**18. Особливе занепокоєння в державній фідучіарній системі викликає система закупівель.** Як докладно описано в останньому Звіті з оцінки закупівель в Україні (ЗОЗУ), підготовленому Світовим банком (2006 р.), після внесення змін у законодавство у 2004, 2005 та 2006 роках, система державних закупівель стала фрагментарною, охопленою конфліктом інтересів, без належного нагляду з боку уряду. Щоб усунути проблеми, які турбували спільноту донорів, підготовлено нові зміни до законодавства, але ці зміни ще не затверджені Верховною Радою.

### **3. УБК у програмі Банку та пом'якшення фідучіарних ризиків**

*(а) Заходи Банку на допомогу реформі управління та інституційного розвитку*

**19. Через низьку ефективність впровадження порядку денного УБК в минулому, коли для такого впровадження використовувалася допомога в сфері інституційного розвитку, Банк мусить переосмислити свій підхід до цього питання.** У попередніх двох Стратегіях допомоги Україні (СДУ) увага приділялася усуненню основних перешкод на шляху розвитку, а саме — слабкості державних установ та неякісному управлінню, при цьому ці Стратегії узгоджувалися з цілями, наміченими в урядовій програмі<sup>24</sup>. Оцінка Банку, яка стосувалася центрального значення управління та інституційних реформ, була точною і обґрунтованою. У заходах Банку була відображена широка програма, яка

<sup>23</sup> Див. Звіт „Державні витрати і система фінансового контролю” (ДВСФК), 2006 р.

<sup>24</sup> Постійні теми були такими: (i) досягнення сталого економічного зростання та інтеграції у світову економіку; (ii) реструктуризація державного сектора і посилення його прозорості та підзвітності; (iii) скорочення бідності, комплексний розвиток людського потенціалу та зменшення регіональних дисбалансів.

підтримувала одночасно сторону попиту і сторону пропозиції у сфері управління, включаючи зміцнення громадянського суспільства та покращення підзвітності і прозорості уряду. Прогрес відбувався повільніше, ніж очікувалося, зокрема тому, що на розбудову нових установ потрібен час, але також тому, що ми переоцінили бажання і готовність уряду швидше досягти успіхів у даній сфері.

**20. Це означає, що заходи Банку щодо інституційної розбудови повинні початися з покращення впровадження існуючих кредитних операцій та посилення використання некредитних інструментів, щоб створити більший попит на поліпшене управління.** До нинішнього портфелю проектів у цій сфері входить Програма модернізації Державної податкової служби, Проект розвитку системи державної статистики, Проект управління державними фінансами та Проект підтримки судової реформи (з яких останні два знаходяться на етапі підготовки). До того ж існує один проект на етапі впровадження і один – на етапі підготовки, які стосуються реформування установ, відповідальних за соціальну допомогу та соціальне забезпечення в Україні.

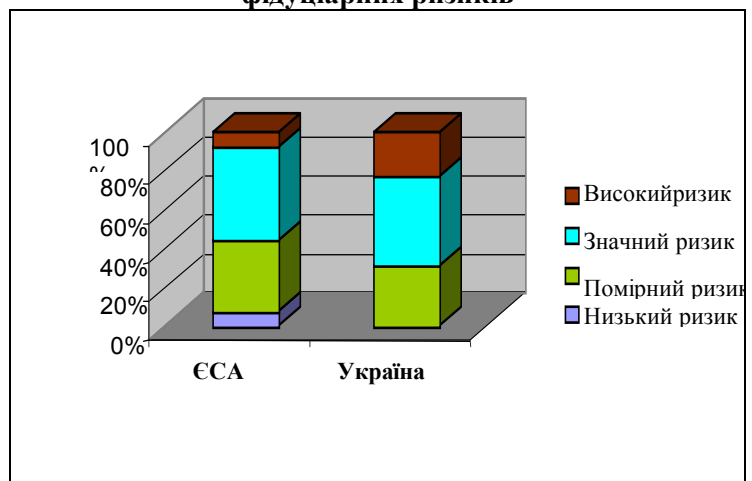
**21. Успіхи, досягнуті в управлінні державними фінансами на сьогоднішній день, можуть дати можливість розпочати реформу державного сектора та покращити державне управління.** Програма Банку підтримала масштабну реформу управління державними фінансами, спрямовану на покращення бюджетних операцій. Результати цієї програми були визнані позитивними. Було створено сучасні бюджетні установи та методи бюджетної роботи (Казначейство, Бюджетний кодекс). Сталість відносин з Мінфіном сприяла ефективній роботі Банку у цій сфері.

**22. Спираючись на ці досягнення, другий компонент нинішньої СПУ будується навколо теми зміцнення державних фінансів.** Для цього використовуються ключові аналітичні звіти, такі як Меморандуми з економічного розвитку країни, Оцінка системи фінансового контролю країни та Звіт з оцінки закупівель в країні (2006 р.), Звіт ДВСФК (2006 р.) та Огляд державних фінансів (2006 р.). Ці звіти містили рекомендації щодо політики у сфері управління державним сектором, які були враховані у наступних операціях з кредитування. Наприклад, Огляд державних фінансів та Проект з управління державними фінансами, який зараз розробляється, допоможуть уряду України використовувати бюджет як стратегічний інструмент проведення реформ та допоможуть впровадити систему середньострокових видатків.

*(b) Фідуціарні ризики та їх пом'якшення*

**23. Моніторинг фідуціарної сфери, що його проводить Банк, постійно вказує на те, що Україна має значні фідуціарні ризики.** Значна частка (23 відсотки) інвестиційних проектів, які нині впроваджуються, оцінено як такі, що характеризуються високим ризиком (див. рис. 2.2); при цьому середній показник по регіону ЄСА становить 9 відсотків. Проведений співробітниками Банку у 2006 році внутрішній аналіз вразливості портфелю проектів до корупції не виявив неприпустимо високого рівня фідуціарних ризиків у проектах. Цей аналіз підтвердив, що майже за кожним аспектом антикорупційної інфраструктури

**Рис. 2.2. Усі країни ЄСА – Україна: діаграма фідуціарних ризиків**



Джерело: RAPMAN-PRIMA, станом на 2 жовтня 2007 р.

Україна програє порівняно з країнами, які недавно приєдналися до ЄС, та порівняно з групою великих країн, які мають середній рівень доходу, тоді як при порівнянні України з країнами СНД вона має кращі показники, ніж ці країни

24. Банк заявив про порушення закупівельних процедур тільки один раз, у 1999 році, і заява про один випадок недавно була направлена до Департаменту з питань доброчесності установ. В процесі перевірок по факту здійснення закупівель було виявлено переважно незначні порушення. Деякі проекти вважаються більш вразливими до корупції, а порушення, виявлені у двох проектах, схоже, викликані скоріше поганим управлінням, аніж злочинним наміром. Відзначене в останніх дослідженнях відносно ефективного управління державними фінансами в Україні приводить до висновку, що Банку слід продовжити процес узгодження механізмів впровадження проектів з національними системами, за умови, що будуть виправлені виявлені недоліки і розвинуто потенціал у вибраних сферах. Негативні зміни, які відбулися у проведенні політики державних закупівель, згадані у даному звіті, поки що не дадуть Банку змоги використовувати в значних обсягах національні системи закупівель. **Як захід із пом'якшення ризику передбачається проводити один раз протягом часу виконання проекту загальний фідучіарний огляд (тобто огляд фінансового управління разом із закупівлями та використанням коштів) для всіх проектів, визначених групою фідучіарного аналізу, як проекти з високим ризиком.**

25. Банк надав підтримку у розробці системи внутрішнього контролю і зараз надає допомогу уряду України щодо змін у визначенні ролі двох органів, відповідальних за зовнішній контроль (Рахункова палата та КРУ), у відповідності з принципами ЄС. Складність полягає у переході від аудиту дотримання норм до аудиту ефективності діяльності, що вимагатиме покращення урядової системи внутрішнього моніторингу та оцінки і спроможності до стратегічного планування. Розуміючи, що для розбудови такої спроможності дуже важливим є впровадження відповідних проектів, Банк звернеться до Рахункової палати з проханням здійснити перевірки ходу виконання окремих фінансованих Банком проектів протягом періоду впровадження нової СПУ.

26. Потрібні додаткові кроки з покращення фідучіарного контролю на загальнонаціональному рівні, які зосереджуватимуться на державних закупівлях, управлінні державними підприємствами, стратегічному плануванні та капітальних видатках. В Огляді державних фінансів за 2006 рік визначені основні перешкоди, які заважають належному бюджетуванню капітальних видатків в Україні. Банк дедалі наполегливіше наголошує на тому, що стратегічною метою є посилення підтримки місцевими партнерами впровадження проектів та скорочення операційних витрат шляхом поступової інтеграції проектів Банку в національні системи країни. Однак, щоб виконати це завдання ефективно, потрібно досягти успіхів у здійсненні державного фідучіарного контролю, а також у плануванні та здійсненні державних інвестицій.

27. Світовий банк надалі посилюватиме оцінку ризиків, пов'язаних із закупівлями, яка проводитиметься на більш ранньому етапі підготовки проекту, та раціоналізуватиме партнерський нагляд за процесами закупівель (див. пункт 4(а) нижче); однак довгострокова мета Банку полягатиме, як і раніше, у роботі з урядом України та іншими донорами над вдосконаленням національної системи закупівель. Цій меті буде підпорядкована діяльність з досягнення визнаних у світі стандартів ефективності та прозорості, зокрема, стандартів Методу базових показників<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Див., наприклад, ініціативу Світового банку / ОЕСР у сфері закупівель DAC, схвалена "Йоганнесбурзькою декларацією" у 2004 році, та Метод порівняння базових показників ОЕСР /DAC (2006 р.), що нині розробляється, які забезпечують методологію застосування базових показників і відповідних показників діяльності та показників досягнення очікуваних результатів.

#### 4. СТРАТЕГІЯ УБК БАНКУ ДЛЯ УКРАЇНИ ТА ПОЧАТКОВІ НАПРЯМИ ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ У 2008-2011 РОКАХ

28. Загальною метою стратегії УБК для України буде допомога у розбудові установ – на загальнонаціональному та місцевому рівнях – які мають працювати відкрито, чесно, прозоро, відповідально та ефективно. Найближча мета – підтримати і зміцнити впровадження СПУ (у 2008-2011 фінансових роках) з метою збереження високих темпів економічного зростання, покращення конкурентоспроможності, реформування державного сектора та надання послуг.

29. **Основні умови, які дадуть змогу реалізувати стратегію – це подальше зміцнення національних систем, інтеграція УБК у секторальні проекти та програми, зміцнення антикорупційних заходів у структурі проектів.** Кажучи конкретніше, участь Банку на трьох рівнях – рівень проекту, рівень сектора, рівень країни – буде такою:

*(а) Рівень проекту: приділення особливої уваги антикорупційним планам проекту*

На рівні проектів в центрі уваги стратегії УБК буде покращення фідучіарного контролю відповідно до порядку денного УБК визначеного на рівні установи, пілотні проекти з використання комунікаційних засобів для вирішення проблем управління та дослідження нових механізмів підзвітності, які можна використати під час розроблення і впровадження проектів.

**Вдосконалення наявних методів фідучіарного контролю** почнеться з визначення, у чому кожен проект загалом і його головні компоненти є вразливими до корупції. Буде застосований вдосконалений процес оцінки управління фідучіарними ризиками для регіону Європи і Середньої Азії. Фідучіарний комітет, створений рік тому на рівні працівників представництва Світового банку в Україні, надалі займатиметься фідучіарними ризиками та проблемами. Буде проведене додаткове навчання персоналу впроваджувальних установ. Крім того, вивчатимуться можливості щодо здійснення, де це доречно, більш деталізованої антикорупційної діяльності з урахуванням поліпшених стандартів, кодексу поведінки, поліпшеного фінансового управління, прозорості та посиленого нагляду з боку громадськості. Ця діяльність буде більш прозорою та підзвітною завдяки публікації звітів про проекти та активному залученню громадянського суспільства і членів місцевих громад.

**Серед нових механізмів підзвітності** можуть бути такі: участь представників груп громадянського суспільства у заходах, на яких публічно розпечатуватимуться конверти з тендерними пропозиціями та підписуватимуться контракти; запрошення спостерігачів від громадянського суспільства з місцевих вищих навчальних закладів чи інших незалежних установ; технічна допомога НУО для моніторингу урядових антикорупційних заходів або створення робочої групи для нагляду за проведенням антикорупційних реформ. Спираючись на впроваджуваний зараз пілотний проект, Банк дослідить можливості стратегічного співробітництва між групами впровадження проектів та Департаментом зовнішніх зв'язків Світового банку, щоб мати змогу використовувати комунікації як важливий інструмент збільшення прозорості у використанні ресурсів, що їх надає Банк. Проект „Голос громадськості”, котрий зараз впроваджується у шести містах України, може бути прикладом інноваційних механізмів моніторингу з боку громадськості, який можна використати у кредитних операціях Світового банку (Вставка 1).

### ВСТАВКА 1. ПРОЕКТ „ГОЛОС ГРОМАДСЬКОСТІ”

Проект „Голос громадськості” – це проект технічної допомоги (фінансований урядом Канади), який підтримує різноманітну діяльність організацій громадянського суспільства у шести містах України (Макіївці, Чернігові, Комсомольську, Луцьку, Алчевську та Коломиї) з акцентом на муніципальному управлінні та розвитку громадянського суспільства. Основним напрямком проекту є покращення надання місцевих послуг шляхом розвитку спроможності муніципальних чиновників знаходити рішення місцевих проблем, виявлених за допомогою „карток повідомлень громадян”. Проект передбачає розроблення стандартів, процедур, структури та вміння місцевих партнерів, що сприятиме низці ініціатив проекту (навчання, регіональні семінари, дослідження тощо) з тим, щоб муніципалітети могли стати економічно самодостатніми і щоб з часом можна було підтримати різні механізми залучення громадян, включаючи:

- створення комітетів з представників сторін, зацікавлених у проекті, щоб вони могли обмінюватися ідеями та визначати сфери спільного інтересу, а також, щоб забезпечити узгодження майбутнього планування проекту з місцевими партнерами;
- розбудова на місцевому рівні дослідницького потенціалу неурядових організацій-партнерів з тим, щоб вони могли проводити свої власні дослідження та здійснювати моніторинг надання послуг;
- створення у країні координаторів роботи із залучення громадськості, таких як фундації і асоціації кондомініумів, та
- розроблення і розповсюдження, у формі посібників та публікацій, найкращої практики, так щоб забезпечити доступ до методології як до ресурсу по всій країні і щоб можна було її скопіювати в інших містах.

Крім місцевих результатів, пов’язаних із заходами щодо залучення громадян, проект допоміг покращити місцеві послуги, зосередившись на трьох основних темах, які включають як вертикальну, так і горизонтальну інтеграцію діяльності та напрямків проекту: (1) розроблення систем ISO 9000; (2) проведення реформи у житлово-комунальному секторі та (3) модернізація системи соціальної допомоги. Багато які з цих заходів зараз використовуються у національній політиці і адаптовані в інших містах України до місцевих умов.

*(b) Рівень сектора: центр уваги на ризиках та можливостях для УБК в інфраструктурі*

**Аналітична робота, яка нині проводиться, свідчить, що джерела і природа корупції відрізняються за секторами.** Отож, участь Банку буде такою, щоб реагувати на умови УБК, які існують у кожному секторі. У сфері надання державних послуг Банк зверне увагу, зокрема, на механізми підзвітності місцевих органів влади, де це доречно. Заплановано провести пілотні програми з підтримки сектора охорони здоров’я, житлово-комунального комплексу та сектора охорони довкілля. Ці програми також можна було б розширити і включити в них навчання протягом наступних років впровадження СПУ.

**30. Особлива увага приділяється ризикам управління в секторі інфраструктури, оскільки основні обсяги додаткового кредитування протягом періоду впровадження СПУ передбачаються саме в цьому секторі<sup>26</sup>.** Про корупцію в інфраструктурних та пов’язаних з нею послугах повідомляють на усіх рівнях, починаючи з рівня встановлення лічильників, коли треба заплатити додатково, щоб перестрибнути чергу, і закінчуючи міністерським рівнем, де існує „правило 10 відсотків” (велика корупція). Корупція в інфраструктурі негативно позначається на якості та вартості інфраструктурних послуг; населення грабують, стягуючи плату за послуги низької якості чи за ненадані або непотрібні послуги. На додаток до того, що учасники тендерів можуть увійти у змову між собою, інфраструктурні проекти також можуть особливо постраждати від зміни схеми замовлень та використання невідповідних і гірших за якістю матеріалів. Мобілізація

<sup>26</sup> Найбільш поширеними причинами частих випадків корупції в проектах інфраструктури є (а) великий масштаб потрібних довгострокових капіталовкладень; (б) закупівля за великими контрактами; (в) наявність природних та штучних монополій, що породжує велику орендну плату; (г) управління з боку державних установ великими контрактами на постачання обладнання та виконання будівельних робіт (ліцензії, дозволи та вимоги щодо реєстрації); (е) довгострокові капіталовкладення, незахищені від експропріації.

приватного фінансування для проведення великих нових будівельних робіт може призвести до того, що приватні інвестори та державні чиновники увійдуть у змову між собою, або будуть прийняті рішення, не основані на конкуренції, або використовуватимуться занадто оптимістичні прогнози щодо попиту, або ж державні установи візьмуть на себе завеликі комерційні ризики. Ліцензії і дозволи на будівництво є одним з найбільших джерел корупції на місцевому рівні (див. вставку 2).

## **ВСТАВКА 2. ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ УБК В ІНФРАСТРУКТУРІ**

**Перехід від методів обмеження корупції до розробки превентивних заходів та засобів шляхом поліпшення систем контролю та умов підзвітності клієнта та шляхом забезпечення впровадження відповідної системи фінансового управління.** „Огородження” проектних ризиків є обмеженим рішенням – воно необхідне у конкретних випадках, але часто є недостатнім для пом’якшення ризиків, породжених інституційною слабкістю впроваджувальних установ та владним середовищем. Проблема полягає у пом’якшенні ризиків роботи з національними системами (управління фінансами, закупівлі, судова система, захист прав власності, забезпечення виконання контрактів) за рахунок зміцнення цих систем у процесі роботи з ними. Одним з ключових уроків, засвоєних в результаті проведення інфраструктурної програми Банку, є те, що досягнення цієї мети вкрай залежить від вибору впроваджувальної установи на основі її чіткого зобов’язання забезпечити відмінну якість у технічних питаннях і питаннях управління, а також надати підтримку в рамках проекту для розбудови потенціалу управління проектом, закупівель та управління фінансами.

**Знаходження інноваційних рішень при застосуванні орієнтованих на результати підходів з активною участю зацікавлених сторін та моніторингу з боку третіх сторін у процесі підготовки і впровадження проектів шляхом залучення широких кіл зацікавлених сторін і громадянського суспільства.** Залучення груп громадянського суспільства до участі в механізмах соціальної підзвітності (контроль і нагляд) при проведенні галузевих реформ у секторах енергетики та транспорту та при впровадженні проектів зміцнить попит на якісне управління. Відсутність конкуренції є однією з основних причин неефективного управління. У сфері інфраструктури уряд часто є єдиним постачальником інфраструктурних послуг. Отож тим важливішим є залучення громадян у процес прийняття рішень через механізми зворотного зв’язку, такі як *“картки повідомлень громадян” (КПГ)*, які слугують для того, щоб дізнатися про думку громадян щодо якості державних послуг, формування політики, конкретних проектів і альтернатив. Інноваційні інфраструктурні проекти будуть спрямовані на те, щоб інтегрувати в процес прийняття рішень такі механізми зворотного зв’язку з боку попиту і надати технічну допомогу. Недавній приклад такої співпраці – підготовка Проекту розвитку міської інфраструктури спільно з проектом „Голос громадськості” та пілотне впровадження комунікаційної стратегії УБК у весь цикл Проекту Дністровської ГАЕС. З боку пропозиції – заохочення впроваджувальних установ та державного органу, відповідального за нагляд за проектом, до проведення регулярних консультацій з громадськістю стосовно ключових характеристик проекту (включаючи використання коштів) також мало б велике значення для підвищення прозорості та заохочення до відкритого діалогу між установами проекту та громадянським суспільством.

**Застосування цілісного аналітичного (наприклад, з проведення оцінок управління та оцінок результатів управління) і дорадчого підходу, який захищатиме широкі секторальні реформи і допомагатиме уряду замінювати схильні до корупції і "гонитви за наживою" моделі бізнесу,** надаючи поради, що спираються на здобутий; доповнення роботи, яка повинна бути виконана через низку Позик на підтримку стратегії розвитку (ПСР) і стосується створення системи стримувань і противаг для відокремлення установ від виконуваних урядом функцій, таких як прийняття рішень, регуляторні заходи та підтримка проектів; зміцнення фінансової і адміністративної незалежності органів регулювання (напр., НКРЕ); створення комерційних конкурентних відносин між урядом та постачальниками інфраструктурних послуг; посилення конкуренції між постачальниками і, таким чином, зменшення неофіційних платежів; захист, який базується на правилах, прозоре регулювання, яке обмежує можливості регуляторів приймати свавільні рішення і можливості підкупу регуляторів. Широке розповсюдження аналітично-дорадчих матеріалів у цих сферах є важливим елементом поглиблення обізнаності населення, розширення та консолідації підтримки програми поліпшення державного управління і боротьби з корупцією.

*(с) Рівень країни: подолання прірви, утвореної нездійсненими очікуваннями, за допомогою заходів із захисту інтересів суспільства*

31. Зусилля з подолання прірви, яка утворилася між громадянами та державою в результаті нездійснених очікувань, підтримають стратегію для України на загальнонаціональному рівні. Щоб подолати цю прірву, Банк на рівні країни акцентує увагу на діяльності, яка створює попит на реформи.

32. Зміщення акценту на підтримку попиту на якісне управління веде до коригування портфеля проектів у коротко- та середньостроковій перспективі в напрямку збільшення уваги до діяльності, яка підтримує такий попит, і відносного зменшення уваги до інвестиційних позик, спрямованих на покращення пропозиції в секторі державних установ. Значний обсяг ресурсів буде наданий для проведення діяльності із захисту громадських інтересів, такої як розповсюдження та пристосування до умов України останнього звіту „Багатолика корупція”, а також постійна робота з НУО і громадянським суспільством. Діяльність із захисту громадських інтересів буде помітним аспектом СПУ.

33. Враховуючи той факт, що більшість передбачених державою суспільних благ надається на місцевому рівні, **будуть вишукуватися можливості для безпосередньої роботи з місцевими органами влади, орієнтованими на реформи.** Очікується, що такий підхід дасть результати, й зокрема через демонстраційний ефект. Банк використовуватиме послуги некредитного характеру, такі як Екологічна програма у м. Запоріжжі чи проект „Голос громадськості”, щоб допомогти розбудувати потенціал на рівні місцевих органів влади та посилити механізми підзвітності завдяки роботі з громадянським суспільством. Де можливо, ці заходи поєднуюватимуться з інвестиційним кредитуванням для модернізації муніципальної інфраструктури, щоб досягти максимального успіху від спільних зусиль. Міжнародна фінансова корпорація (МФК) буде відігравати особливу роль як джерело негарантованого державною фінансування органів місцевого самоврядування та приватних інвесторів та як установа, яка виступає за посилення можливостей для приватних інвестицій за рахунок покращення управління на місцевому рівні.

34. **Приватний сектор є водночас і жертвою і чинником неефективного управління.** Він відіграє дуже важливу роль у розвитку механізмів саморегулювання та самостійного розроблення політики, які дають змогу усунути правопорушення і корупцію. У СПУ визнається ця роль приватного сектора і пропонується інтенсифікувати діалог з приватним сектором щодо питань УБК, що дасть змогу створити коаліції з підтримки реформ з тими представниками приватного сектора, для яких поліпшення державного управління є важливим чинником розвитку бізнесової діяльності. Справді, подальша інтеграція України у світову економіку та міжнародні організації вимагає відповідності високим стандартам прозорості і впровадження законів і нормативно-правових актів, які забезпечують конкуренцію. Бізнес спільнота може бути джерелом важливої підтримки гармонізації української регуляторної бази з міжнародними стандартами; це стосується, насамперед, тих підприємців, які вже мали справу з цими стандартами у своїй міжнародній діяльності.

35. **Світовий банк вживатиме заходів щодо виявлення недоліків у державному управлінні за допомогою своїх засобів діагностики та проведення регулярних обстежень приватних підприємств.** Обстеження умов ведення бізнесу та ефективності діяльності підприємств (проведення четвертого туру такого обстеження заплановане на 2008 рік) та щорічні обстеження малих і середніх підприємств, які проводить МФК, є потенційно корисними інструментами для ознайомлення з отриманою інформацією представників приватного сектора та громадськості загалом, а також для того, щоб продемонструвати витрати, пов'язані з корупцією та неефективністю державного управління.

**36. До питань, які потребують підтримки Світового банку у сфері УБК в приватному секторі, належать, зокрема, такі:** (а) подальший розвиток різноманітних міжнародних та місцевих ініціатив, спрямованих на впровадження в дію механізмів, які сприятимуть добросовісності та запобігатимуть хабарництву у приватному секторі; (б) робота з Державним комітетом з фінансового моніторингу (ДКФМ) над підвищенням технічного потенціалу Центру з боротьби з відмиванням брудних грошей і фінансовим тероризмом (AML/CFT) і його ролі у Євразійській антикорупційній мережі; (с) надання приватному сектору підтримки з реалізацією ініціатив, які сприятимуть поліпшенню бізнес середовища, – наприклад, шляхом забезпечення конкурентних умов для інвестицій в інфраструктуру, проведення регуляторної реформи та реформи місцевого самоуправління; (d) надання приватному сектору підтримки з самооцінкою та звітністю за відсутності загальних стандартів контролю – від підготовки добровільного етичного кодексу для бізнесу до створення систем добросовісності та програм з виконання законодавства, які відповідають міжнародним стандартам і підходам<sup>27</sup>; (е) зміцнення корпоративного управління в державних підприємствах і запровадження прозорих стандартів бухгалтерського обліку (таких як Міжнародні стандарти бухгалтерської звітності, IPSAS). У Звіті про дотримання стандартів і кодів у сфері обліку та аудиту<sup>28</sup> наведено адресні рекомендації щодо реформи, якими має скористатися Національний організаційний комітет; проведенню цієї реформи, яке очолюватиме Міністерство фінансів, сприятиме Світовий банк.

**37. Банк продовжить реалізацію наявного портфеля проектів і надалі сприятиме змінам через програму Позики на підтримку стратегії розвитку (ПСР).** Банк підтримає заходи з посилення ефективності державного сектора, зміцнення нагляду і моніторингу у сфері управління державними фінансами, покращення оподаткування та державного управління, зменшення свавілля при прийнятті рішень щодо державної політики. Проведення виваженої реформи у цих сферах є ключовим для успіхів у споріднених сферах, таких як забезпечення конкуренції, інфраструктурна політика та надання державних послуг. Ці заходи Банку треба буде узгодити з потребою переробити програму ПСР у такий спосіб, щоб врахувати більш помірковані темпи змін стратегічної політики (дизайн ПСР передбачав рішуче прискорення реформ управління у 2005 році).

**38. Як зазначалося вище, Банк продовжить надавати підтримку для зміцнення наявних в країні фідучіарних систем, використовуючи технічну допомогу та постійний діалог,** а також підтримуючи ключові реформи, зокрема, системи державного внутрішнього контролю, нагляду, вдосконалення функцій і можливостей Вищих аудиторських інституцій. Ця робота, розпочавшись в рамках Стратегії допомоги Україні на 2003-2007 роки, продовжиться, щоб узгодити заходи Банку з наявними в Україні системами і процесами. Характерною рисою цієї роботи буде тісне координування зусиль з іншими донорами, включаючи, насамперед, Європейську Комісію.

---

<sup>27</sup> Наприклад, таким, як Міжнародні принципи соціальної підзвітності щодо боротьби з хабарництвом; Конвенція ОЕСР з боротьби з хабарництвом іноземних державних службовців в міжнародних ділових операціях; правила Міжнародної торговельної палати про ведення боротьби з вимаганням грошей і хабарництвом та положення Посібника ОЕСР для транснаціональних компаній, які стосуються боротьби з хабарництвом; ініціативи, як-от “Ініціатива щодо прозорості діяльності видобувної промисловості”; “Принципи Екватора”, які визначають базовий рівень для екологічних і соціальних процедур; “Принципи Волфсберга щодо боротьби з відмиванням брудних грошей”, які слугують міжнародними стандартами у сфері боротьби з відмиванням брудних грошей для сектора фінансових послуг.

<sup>28</sup> Світовий банк недавно підготував оновлену версію Звіту про дотримання стандартів і кодів у сфері обліку та аудиту, в якому здійснено оцінку встановлених документів і стимулів щодо якості фінансової звітності в корпоративному секторі.

## 5. ДОНОРИ, ПАРТНЕРСТВА ТА ЗВ'ЯЗКИ

39. Донорська допомога у відносному вимірі є незначною<sup>29</sup>, українські установи не використовують її ефективно, а координування роботи донорів потребує покращення. До встановлення політичного консенсусу і створення стабільних установ донори стикаються з проблемами при наданні підтримки уряду України. Сьогодні ж роздрібненість державних установ, які займаються діяльністю у сфері розвитку, і нерівномірне координування роботи у донорській спільноті обмежують здатність країни приймати допомогу і створюють дублювання та часткове повторення, на яке витрачається багато коштів.

40. Багато які донори пристосували свою допомогу до помірних темпів проведення змін і зосереджують увагу на діяльності із захисту суспільних інтересів, розбудові потенціалу громадянського суспільства, навчанні державних чиновників та забезпеченні форумів для проведення національних обговорень<sup>30</sup>. Стратегія УБК Банку узгоджена зі стратегічними пріоритетами основних донорів, включаючи європейські установи (Європейську Комісію, Раду Європи, Європейський інвестиційний банк, ЄБРР) та АМР США. У таблиці 2.3 підсумовано донорську допомогу, яка нині надається у сфері УБК.

Таблиця 2.3. Донорська допомога Україні в сфері управління та інституційних реформ

	ЄК/Є	ЄБРР	ЄМБ	ОЕСР	АМР США	ПРООН	ДФМД	ОБСЄ	Франція	Німеччина	Нідерланди	Канада	Швейцарія	Швеція
<b>Реформи державного сектору, управління та децентралізація</b>														
Реформа державного управління	■	■		■	■	■			■	■	■	■		■
Міське управління	■				■	■	■					■	■	
Податкова адміністрація	■	■		■	■				■					
Громадянське суспільство	■				■	■	■	■			■		■	
<b>Економічний менеджмент і планування</b>														
Економічна макро-стабільність	■			■						■				■
Статистика	■			■										
Технічна та дорадча підтримка	■	■	■	■					■	■		■		■
<b>Верховенство права</b>														
Судова система	■			■	■			■	■			■		
Права власності	■	■		■	■									
Безпека та міліція	■			■	■								■	
<b>Розвиток приватного сектору</b>														
Корпоративне управління	■	■									■			
Інвестиційний клімат	■	■	■		■		■		■					
МСП	■	■	■		■		■		■	■				■
Регуляторна реформа	■	■	■				■					■		
<b>Інфраструктура</b>														
Енергетика	■	■	■								■			
Транспорт	■	■	■											
Водопостачання та водовідведення	■	■												
Муніципальне управління	■				■	■					■	■	■	
<b>Соціальні сектори</b>														
Охорона здоров'я	■				■	■	■				■			
Освіта	■				■	■								
Соціальні послуги							■							
Соціальний захист	■				■	■	■			■				

<sup>29</sup> Зараз розмір офіційної допомоги розвитку є меншим за 3% від загальних державних витрат.

<sup>30</sup> У технічних рекомендаціях Звіту SIGMA ОЕСР (2007 р.) наведено параметри такої підтримки.

**41. Зв'язки.** Протягом періоду впровадження наступної СПУ Банк намагатиметься охопити більш широке коло установ державного і приватного секторів, органів місцевого самоврядування, судової системи та громадянського суспільства, допомагаючи їм проводити кампанії з боротьби з корупцією або підтримуючи ініціативи громадських груп, спрямовані на посилення прозорості, що веде до скорочення можливостей корупції і шахрайства. У той же час Банк збільшить прозорість своєї власної діяльності за рахунок покращення свого веб-сайту та загальної програми зовнішніх зв'язків.

## **6. РЕЗУЛЬТАТИ УБК – МОНІТОРИНГ ТА ЗВІТНІСТЬ**

**42. Результати УБК включені у матрицю СПУ, а їхній моніторинг здійснюватиметься разом з моніторингом досягнення інших результатів в рамках СПУ.** Як пояснює наведена у Додатку 6 матриця результатів розвитку, цілі УБК, досягненню яких має допомогти СПУ, були визначені стримано, щоб їх можна було виміряти і реально виконати. До довгострокових цілей розвитку України входить гармонізація її інституційної структури з найкращою міжнародною практикою та тісніша інтеграція України в ЄС. Досягнення скромних цілей СПУ стане однією з віх на шляху до реалізації цих прагнень.

## ДОДАТОК 3: ЗВІТ ІЗ ЗАВЕРШЕННЯ СТРАТЕГІЇ ДОПОМОГИ УКРАЇНІ (2004-2007 ФІНАНСОВІ РОКИ)

### I. ВСТУП

1. У цьому Звіті із завершення Стратегії допомоги Україні (33 СДУ) розглянуто ефективність допомоги, яку Банк надавав Україні у 2004-2007 фінансових роках, і викладено висновки, які слід врахувати при підготовці майбутньої СПУ. Програма розглядається у середньостроковій перспективі, враховуючи велику логічну послідовність СДУ на 2000-2003 фінансові роки та СДУ на 2004-2007 фінансові роки. Щоб підготувати цей звіт фахівці Банку:

- дослідили, наскільки СДУ узгоджується із задекларованими цілями урядової програми;
- перевірили успіхи у досягненні довгострокових цілей розвитку країни;
- перевірили успіхи у втіленні програми, досягнуті за підтримки Банку;
- вивчили документацію;
- провели бесіди з персоналом та
- зробили висновки.

2. Корисними для підготовки цього звіту були обговорення з Незалежною групою оцінки (НГО), яка працювала над Оцінкою програми допомоги Україні за 2007 рік, та кілька оглядів, проведених під час впровадження СДУ, таких як Звіт про хід виконання СДУ (2005 р.), проведені співробітниками Банку внутрішні перевірки ефективності інвестиційного кредитування (2005 р.), уразливості до корупції (2006 р.), політекономії та управління (2007 р.). Освітлення внеску МФК у цьому звіті спирається на результати Огляду наслідків допомоги для країни, виконаного НГО і МФК (ОНДК, 2007 р.).

### II. ДОВГОСТРОКОВІ РЕЗУЛЬТАТИ, ПОВ'ЯЗАНІ З РОЗВИТКОМ РОЗВИТКУ

3. *Результати для довгострокового розвитку України, отримані протягом періоду впровадження цієї СДУ, виграють при порівнянні з цілями, визначеними в урядовій програмі „Європейський вибір” (2003 р.).* У СДУ пропонується підсумковий набір показників для оцінки успіхів у досягненні довгострокових результатів розвитку, передбачених програмою „Європейський вибір”. У таблиці 1 цього документа наводиться порівняння цих показників з досягнутими результатами<sup>31</sup>. Порівняння показує, що, незважаючи на амбітний характер програми, було виконано більшість її довгострокових цілей розвитку.

4. *Економічне зростання перевершило сподівання.* Щорічне економічне зростання на рівні 7,8 відсотка протягом 2003-2006 років перевершило показник у 5 - 6 відсотків, намічений в СДУ. Погіршення умов торгівлі та зменшення довіри інвесторів в результаті низки політичних перегрупувань і урядових змін спричинили уповільнення темпів економічного зростання у 2005 році до рівня 2,7 відсотка. З того часу економічне зростання відновилося — воно було на рівні 7,1 відсотка у 2006 році і за прогнозами фахівців Банку становитиме 6,5 відсотка у 2007 році. У середньостроковій перспективі зростання очікується на рівні понад 5 відсотків. У ретроспективі виявляється, що спостерігачі постійно недооцінювали потенціал економічного відновлення та зростання

<sup>31</sup> Таблиця 1 відповідає таблиці 3 на сторінці 18 СДУ. Сама ця таблиця є підсумком більш широкого набору результатів, очікуваних від урядової програми і представлених у доповненні В-9 до СДУ.

України. Часто інституційна реформа надто тісно пов'язувалась із короткостроковими результатами економічного розвитку. Фактично, економіка мала достатньо можливостей для зростання, незважаючи на повільні темпи інституційних реформ в цілому, у той час влада змогла своєчасно вирішити ключові інституційні проблеми, такі як слабкі бюджетні обмеження, бартерна економіка та відсутність реалістичної фіскальної політики<sup>32</sup>.

5. **Ринок позитивно відреагував на зміцнення фіскальної позиції уряду.** Завдання скорочення зовнішнього державного боргу було виконане успішно: на рівні 15 відсотків ВВП, зовнішній державний борг є зараз нижчим за граничне значення, встановлене у державній програмі (40 відсотків ВВП).<sup>33</sup> В цілому відносно жорстка фіскальна політика та швидке економічне зростання допомогли полегшити тягар зовнішнього боргу. Рейтинг державних цінних паперів на міжнародних фінансових ринках покращився. Рейтингове агентство Standard and Poor's та Fitch присвоїли Україні довгостроковий рейтинг суверенного боргу на рівні BB-. Сьогодні основне занепокоєння інвесторів викликає політична нестабільність. Рейтингове агентство Moody's недавно підвищило свій рейтинг з Ba3 до B1, після того як воно провело ретельний огляд банківського сектора.<sup>34</sup> Доступ до міжнародних фінансових ринків спростився для уряду. Наприклад, у червні 2007 року уряд розмістив 5-річні облігації на суму 500 млн. дол. США під 6,385 відсотка. Жорстка фіскальна позиція та стабільний обмінний курс допомогли знизити інфляцію. Однак недавно в результаті різкого підвищення цін на енергоносії інфляція знову зросла до двозначних цифр. Міжнародні резерви знаходяться на рівні приблизно 26 млрд. дол. США — за станом на кінець червня 2007 року — що дорівнює приблизно чотирьом місяцям імпорту.

6. **Зміцнився і розвинувся фінансовий сектор, хоча у ньому все ще є ризики.** Розвиток і поглиблення фінансового сектора також відбувалися швидше ніж очікувалося. Відношення кредитів до ВВП збільшилося з 26,6 відсотка у 2003 році до 48,4 відсотка у 2006 році. Коефіцієнт „депозити /ВВП” збільшився з 17,1 відсотка до 33 відсотків. Конкуренція, вітчизняна та іноземна, зробила цей сектор міцнішим. Відбувається процес укрупнення банків. Наслідком цієї конкуренції стало зменшення посередницької маржі для кредитів у національній валюті (з 9,9 відсотка у 2003 році до 7,2 відсотка у 2006 році). Однак при цьому існують побоювання, що швидке зростання обсягу кредитів в економіці може послабити банківські портфелі і що ризик потенційних збитків банківської системи в іноземній валюті може бути надто високим. Але високий рівень міжнародних резервів є буфером, який дає можливість управляти коливаннями в кон'юктурі на ринках фінансових інвестицій.

7. **Рівень бідності різко скоротився за період впровадження СДУ.** Значно скоротився рівень бідності; зараз бідними вважаються 8 відсотків населення, що є низьким показником за будь-якими стандартами.<sup>35</sup> Крім того, відповідно до урядової програми зменшилася бідність у критичних групах, таких як люди похилого віку чи сільське населення. Зарплати зросли на 77 відсотків протягом періоду впровадження СДУ, що перевершило очікування.<sup>36</sup> Пенсії також зросли. Реальне збільшення пенсій становило

<sup>32</sup> У Стратегії партнерства з Україною (СПУ) цей пункт розглядається більш докладно.

<sup>33</sup> Однак слід зазначити, що неявні зобов'язання держави у пенсійній системі, а також за так званими втраченими заощадженнями у колишньому радянському Ощадбанку є значними – див. Огляд державних фінансів (2006 р.).

<sup>34</sup> На початку періоду впровадження СДУ рейтинг від Fitch був B+, а від S&P – B. Рейтинг від Moody's був B2.

<sup>35</sup> Україна: Оновлений звіт Світового банку про бідність в Україні (Звіт № 39887-UA за червень 2007 року). У цьому звіті бідність вимірюється відносно абсолютної межі бідності, яка забезпечує споживання мінімуму калорій та кошти на придбання промислових товарів та послуг.

<sup>36</sup> Швидке зростання зарплат було підтримане високими темпами зростання продуктивності праці. Однак конкурентоспроможність, вимірювана витратами на робочу силу на одиницю продукції в іноземній валюті, знизилася.

34,8 відсотка у 2004 році та 28,9 відсотка у 2005 році. Швидке збільшення зарплат у поєднанні із соціальними виплатами (пенсіями та різними видами допомоги) великою мірою пояснює, чому скоротився рівень бідності.

8. **Покращилася система освіти, хоча якість освіти продовжує турбувати.** Дошкільна освіта охоплює зараз набагато більше дітей, але у сільській місцевості помітне відставання. До того ж збільшилися показники зарахування до середніх і вищих навчальних закладів і показники закінчення цих закладів. Приблизно дві третини молодих людей віком 18-21 рік зараховані до вищих навчальних закладів. Однак, здається, система освіти не надає ні вмінь, ні якості, які необхідні на ринку праці. З іншого боку, існує глибоке усвідомлення того, що країна потребує покращення результатів освіти, щоб підтримати високі темпи зростання продуктивності.

9. **Не досягнуті національні очікування у сфері охорони здоров'я.** Країна виконала цілі, визначені у СДУ щодо зниження материнської і дитячої смертності. Однак показник середньої тривалості життя не відновився після суттєвого зниження на початку перехідного періоду, і розбіжність між середньою тривалістю життя у жінок та чоловіків дуже перевищує середні показники для країн ЄС чи країн із середнім рівнем доходу. Основне занепокоєння у галузях охорони здоров'я та освіти викликає новоутворений розрив між якістю послуг у селах та містах. На жаль, боротьба з поширенням туберкульозу та СНІДу призупинилася; відповідні показники, фактично, погіршилися.

10. **Україна більше інтегрована у світові процеси.** Темпи зростання торгівлі (як експорту, так і імпорту) перевищили темпи зростання ВВП у період впровадження СДУ. ЄС та США визнали Україну країною з ринковою економікою. Україна наближується до вступу у СОТ. Для досягнення цієї мети кілька урядів підряд, будучи представниками різних сторін політичного спектру, просували іноді суперечливу програму законодавчої діяльності. Мета вступу у СОТ є ключовою рушійною силою в досягненні інституційних змін. Однак у період впровадження СДУ Україна не надто успішно розширювала географічну структуру експорту. Частка сукупної торгівлі з ЄС майже не змінилася, залишившись на рівні приблизно 30 відсотків у 2002-2005 роках, тоді як частка Росії в останній час зростає завдяки жвавому російському попиту та зростанню імпортової вартості російських енергоносіїв.

11. **Покращилися показники якості управління в окремих сферах** — зокрема це стосується права голосу, підзвітності та прозорості. Різні міжнародні рейтинги (від Інституту Світового банку, Transparency International) фіксують ці здобутки, хоча Україна все ж має низький показник якості управління серед подібних їй за доходом країн. Покращилася якість управління державними фінансами. Однак невеликими були успіхи у наближенні українських державних установ до європейських стандартів. Хоча Україна знаходиться в середньому сегменті серед країн СНД, проте вона відстає від інших країн світу з подібним рівнем доходу.

**Таблиця 3.1. Очікувані та досягнуті довгострокові результати, пов'язані з розвитком**

<b><i>Підтримка макроекономічної і фінансової сталості.</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Щорічні темпи зростання на рівні 5-6 відсотків</li> <li>• Державний борг у безпечних межах (нижче 40 відсотків)</li> <li>• Поглиблення фінансового розвитку в економіці</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Щорічні темпи зростання на рівні 7,8 відсотка у 2003-2006 рр.</li> <li>• Державний борг на рівні 15 ВВП</li> <li>• Коефіцієнт „депозити /ВВП” зріс з 17,1 відсотка до 33 відсотків</li> </ul>
<b><i>Скорочення бідності, пом'якшення соціальних ризиків та зміцнення середнього класу.</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Частка населення, яке перебуває за межею бідності, скоротилася з 27,8 до 23,8 відсотка.</li> <li>• Покращився життєвий рівень населення, яке працює.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Частка населення, яке перебуває за межею бідності, становить приблизно 8 відсотків</li> <li>• Реальні зарплати зросли на 77 відсотків у реальному обчисленні.</li> </ul>
<b><i>Комплексний і гармонійний розвиток людського потенціалу</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Смертність дітей віком до 5 років скоротилася з 13,5 до 12,8 на тисячу осіб.</li> <li>• Показники зарахування до середньої школи і закінчення середньої школи зросли.</li> <li>• Частка населення, яка споживає питну воду, що відповідає національним стандартам, перевищує 88 відсотків у містах та 54 відсотки у селах.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Смертність дітей віком до 5 років становила 12,9 на тисячу осіб у 2005 р.</li> <li>• Показники зарахування до середньої школи – 99,2 відсотка</li> <li>• Відсутні дані про якість води</li> </ul>
<b><i>Захист довкілля</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Скоротилися викиди CO<sub>2</sub> на душу населення</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Викиди CO<sub>2</sub> зросли з 5,8 тон на душу населення у 2000 році до 6,42 тон на душу населення у 2004 році, але відбулося зниження енергоємності з урахуванням паритету купівельної спроможності з 1,41 тон/ 2000 дол. США до 1,09 тон/ 2000 дол. США ВВП</li> <li>• Підписано першу Угоду про купівлю одиниць зниження викидів за Кіотським протоколом</li> </ul>
<b><i>Поступова інтеграція у фінансово-економічну систему світу</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Успіхи у прийнятті вимог ЄС</li> <li>• Збільшення частки торгівлі з ЄС у загальному обсязі торгівлі</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Економіка одержала ринковий статус від ЄС та США</li> <li>• Країна наближується до вступу у СОТ</li> <li>• Частка торгівлі з ЄС залишалася незмінною на рівні 30 відсотків у 2002-2005 роках.</li> </ul>
<b><i>Динамічний регіональний розвиток і зменшення регіональних дисбалансів</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Різниця в доходах на душу населення за регіонами скоротилася</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Поліпшено систему бюджетних трансфертів, але різні темпи економічного розвитку регіонів могли призвести до збільшення регіональних дисбалансів</li> </ul>
<b><i>Доброчесність державного управління</i></b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Зрушення у державній політиці та процес координування наближаються до європейських стандартів</li> <li>• Посилення ролі громадянського суспільства у моніторингу та забезпеченні підзвітності державного сектора</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Значне покращення такого показника, як „право голосу” за даними Інституту Світового банку та Transparency International</li> <li>• Вибори сприймаються як вільні та чесні; значна свобода діяльності засобів масової інформації та висловлення думок громадськості</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Цільові реформи Мінфіну та митної служби</li><li>• Значне поліпшення управління державними фінансами за оцінками ДВСФК</li><li>• Задовільне впровадження проекту „Голос громадськості”</li></ul>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Примітка: у лівій частині таблиці представлені очікувані довгострокові результати розвитку (таблиця 3, сторінка 18 СДУ); у правій частині – нинішня ситуація.

### III. СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ УРЯДУ ТА СТРУКТУРА СДУ

12. **СДУ на 2003-2007 роки підтримала урядову програму „Європейський вибір” – зобов’язання створити установи європейського типу в Україні.** Банк обговорив зміст СДУ з урядом, Верховною Радою та громадянським суспільством. Крім того, у дизайні СДУ враховано уроки, одержані в результаті впровадження попередніх СДУ<sup>37</sup>. В СДУ на 2003-2007 роки очікувані результати були згруповані за сімома рівнями урядової програми, щоб підтвердити підтримку держави та спростити політичний діалог.

13. **Було збережено логічну послідовність СДУ на 2000-2003 фінансові роки та СДУ на 2003-2007 фінансові роки.** Найважливішим було те, що в центрі уваги програми залишалися аспекти попиту та пропозиції у сфері інституційної розбудови. Що стосується попиту, то СДУ зосереджувалася на завершенні побудови інституційної системи, необхідної для наближення України до ринкової економіки та забезпечення базового добробуту населення. СДУ звернула додаткову увагу на наближення до європейських стандартів інституційної діяльності та вступ у СОТ, як на рушійні сили попиту на інституційні зміни, як і було насправді. В СДУ збереглося зобов’язання працювати з громадянським суспільством.

14. **Уряд, який прийшов на хвилі Помаранчевої революції, висунув свою власну програму розвитку під назвою „Назустріч людям”.** У цій стратегії знову було підкреслено прагнення країни розбудувати установи європейського типу. Зрушення в напрямку європейських установ заслужило довіру, оскільки програма уряду зосереджувалася на покращенні управління та прозорості у державному секторі. Банк підготував Звіт про хід виконання СДУ після інаугурації нового Президента та призначення нового уряду у 2006 році. Він вніс зміни до програм кредитування та аналітично-дорадчої діяльності, але в цілому залишив структуру результатів початкової програми СДУ. Група Світового банку підтримала впровадження урядової програми, надавши позику на структурну перебудову (ПСР), через проведення широкої аналітичної роботи і політичного діалогу.

15. **З часу проведення Огляду програми для України Банк поступово відкоригував свій метод допомоги,** посиливши увагу до секторних програм у таких сферах, як інфраструктура (щоб відобразити План дій Банку щодо інфраструктури, затверджений після завершення СДУ, з особливим акцентом на енергоспоживанні та енергозбереженні), управління державними витратами, соціальний захист та скорочення забруднення довкілля промисловими відходами. Надаючи підтримку на покращення ділового середовища та інвестиційного клімату з метою залучення приватних інвестицій, Банк намагався допомогти усунути ключові політичні обмеження і у той же час посилював заходи з розбудови потенціалу приватного сектора та органів регулювання (зокрема

<sup>37</sup> Оскільки ця СДУ була першою стратегією, основою на результатах, то група фахівців Банку, яка займається питаннями України, підготувала формальний Звіт із завершення СДУ. У Звіті із завершення СДУ рекомендується (а) продовжити використання тематичного підходу, (b) зміцнити секторальні програми, (c) надати цільовий характер програмі економічної та галузевої роботи Банку, щоб допомогти з тематичними та секторальними програмами; (d) допомогти розбудувати потенціал уряду; (e) покращити успішність затвердження і реалізації позик; (f) розширити аудиторію, з якою працює Банк та (g) поступово збільшувати залучення громадськості.

використовуючи технічну допомогу МФК). До того ж фахівці Банку впроваджували рекомендації, викладені у внутрішньому огляді інвестиційного кредитування за 2005 рік та в різних переглядах програми. Значним досягненням з часу підготовки Огляду програми для України є посилення діяльності МФК в Україні завдяки великій програмі технічної допомоги та збільшенню обсягів інвестицій. Впровадження СДУ залишилося в рамках базового сценарію і не просунулося до оптимістичного сценарію.

#### IV. ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТІВ СДУ

17. У цьому розділі розглядається внесок Банку у досягнення результатів, очікуваних від допомоги Банку за кожним з семи рівнів СДУ. Наведена у Доповненні матриця підсумовує результати, одержані за допомогою СДУ, включаючи політичний діалог. Матеріал у цьому розділі викладений відповідно до семи рівнів урядової програми, з урахуванням яких була побудована СДУ.

##### Рівень I. Підтримка макроекономічної і фінансової сталості

18. Тут Група Світового банку прагнула допомогти у створенні міцної основи для економічного зростання, поєднуючи заходи щодо покращення результатів макроекономічного і фінансового секторів та пріоритетні інституційні реформи. Основний внесок і результати дало покращення фіскальної позиції уряду, зміцнення платіжної дисципліни в економіці та посилення фінансового сектора. До того ж покращився фінансовий стан енергетичного сектора, а зараз зусилля докладаються до того, щоб оновити встановлену потужність та посилити ефективність енергоспоживання в країні. З іншого боку, хоча й були позитивні зрушення у дерегулюванні економіки та зменшенні регуляторного тягаря в бізнесі, проте вони не виправдали очікувань, і у цьому відношенні Україна відстає в міжнародних рейтингах. Так само залишилося занепокоєння рівнем управління та прозорості як на державних, так і на приватних підприємствах.

19. Однак в цілому успіхи у стабілізації макроекономіки та фінансового сектора створили умови для сталого економічного зростання та деякої диверсифікації у структурі виробництва. За цих поліпшених умов Україна спромоглася краще скористатися наявними ресурсами і почала процес капітальної модернізації у таких сферах як агропромислове виробництво, сталеливарне виробництво, авіаційно-космічна галузь та інші<sup>38</sup>. Інвестиції як відсоток від ВВП були на рівні 24 відсотки у 2006 році — що вище цільового показника, визначеного у СДУ (22,7 відсотка). Прямі іноземні інвестиції зросли з суми, дещо більшої за 1 млрд. дол. США у 2003 році до понад 5 млрд. дол. США у 2006 році. Крім того, країна спромоглася витримати великі підвищення цін на енергоносії і дати відповідь на виклики, породжені підготовкою до вступу у СОТ.

20. Дві системні операції<sup>39</sup> забезпечили основу для політичного діалогу і підтримали більшість ключових досягнень. Основна аналітично-дорадча діяльність була підтримкою і доповненням політичного діалогу та дизайну системних операцій. Операції з технічної допомоги, такі як Проект системи казначейства (завершений) та Проект реформування Державної податкової служби (впроваджується), допомогли країні у розбудові установ, які є опорою для ефективного макроекономічного середовища.

21. Значний попит приватного сектора на фінансування за кращих макроекономічних умов дозволили МФК розширити обсяг своєї діяльності, особливо

<sup>38</sup> Згідно з Дослідженням продуктивності у регіоні Європи і Середньої Азії продуктивність українського сектора виробництва зросла на 40 відсотків у 2000-2005 роках — половину цього успіху досягнуто завдяки переміщенням робочої сили з низько- до високопродуктивних фірм, а також завдяки входженню нових фірм на ринок і виходу старих. Швидке зростання продуктивності допомогло підтримати збільшення реальної зарплати.

<sup>39</sup> Дві системні операції - це друга позика із серії позик на структурну перебудову (ПСП) та перша позика із серії позик на підтримку стратегії розвитку (ПСР).

**після 2005 року.** Протягом періоду СДУ МФК інвестувала понад 680 млн. дол. США у 20 підприємств, які працюють у різних галузях, що становить значне зростання обсягу інвестицій, оскільки за все десятиліття, яке передувало цій СДУ (1993 – 2003 фінансові роки) сума інвестицій МФК в українські підприємства становила 40 млн. дол. США. У відповідності з пріоритетами, визначеними у Звіті про хід виконання СДУ, заходи МФК були спрямовані передовсім на допомогу перспективним місцевим підприємствам в підвищенні їхньої конкурентоспроможності завдяки комплексним зрушенням у модернізації технології, операцій та управління. Зокрема, такий вид допомоги отримали чимало підприємств, які працюють у виробничій сфері та агробізнесі (ця група підприємств отримала загалом 55 відсотків інвестицій МФК). Низка проектів надала підтримку виходу на український ринок іноземних компаній, допомагаючи стимулювати зацікавлення інвесторів завдяки позитивному демонстраційному ефекту. Як було заплановано для етапу I СДУ, програмні дорадчі послуги МФК також було значно розширено, і вони охопили сфери корпоративного управління, поліпшення середовища для ведення бізнесу та розвиток агробізнесу.

### **Фіскальна і фінансова дисципліна та розвиток фінансового сектора**

**22. Програма системних позик значно допомогла покращити фіскальну і фінансову дисципліну проведення операцій на рахунках центральних органів виконавчої влади.**

Однією з цілей СДУ була допомога уряду у посиленні платіжної дисципліни державних органів шляхом уникнення утворення нових бюджетних і податкових боргів та скорочення існуючого обсягу заборгованості. Цю ціль було досягнуто; утворення нових боргів знаходиться під контролем, а обсяг заборгованості поступово скорочується, хоча її і не ліквідовано повністю. Другою ціллю було надання допомоги у зміцненні фіскальної позиції уряду за рахунок утримання державного боргу на рівні, нижчому за 40 відсотків ВВП. Помірна фіскальна політика та швидке економічне зростання скоротили відношення державного боргу до ВВП до 15 відсотків.

**23. З часу проведення Огляду програми для України фіскальна позиція уряду зміцнилася.** Надходження від приватизації і скорочення податкових витрат (у 2005 р.), а також більші податкові надходження відповідно до зростання ВВП за темпами, вищими ніж очікувалося (у 2006 та 2007 рр.), допомогли обмежити потреби у державних запозиченнях. Стурбованість зараз викликає той факт, що державний сектор поглинає все більше ресурсів, причому його загальні витрати склали 44 відсотки ВВП у 2006 році; також турбує те, що у загальних витратах зростає частка витрат, пов'язаних із задоволенням суспільних потреб, а отже відповідно обмежуються ресурси, які спрямовуються на державні інвестиції (приблизно 2 відсотки ВВП). Проте зараз досягнуто політичного консенсусу у питанні важливості цінової стабільності, платіжної дисципліни, жорсткої фіскальної позиції та зменшення рівня боргу державного сектора. Політики та чиновники почали розглядати коефіцієнт державного боргу як стратегічну змінну величину, яка сигналізує міжнародній фінансовій спільноті про міць країни.

**24. Банк зробив свій внесок через дві системні позики та аналітичну роботу.** Приділення пильної уваги питанням оподаткування дало можливість провести політичний діалог щодо скорочення податкових витрат і закласти основу для реформи, яка зараз проводиться. В Огляді державних фінансів (за 2006 фінансовий рік) досліджуються подальші податкові питання і фіскальні ризики, а також висвітлюється потреба збільшити фіскальний простір для державних інвестицій. Крім того, Банк продовжує постійний діалог стосовно питань управління боргом.

**25. Надана Банком допомога сприяла скороченню системних ризиків і допомогла покращити якість методів фінансового регулювання.** На початку періоду впровадження СДУ ситуація, яка склалася в Ощадному банку, загрожувала системним ризиком усьому банківському сектору. Виконання Меморандуму про взаєморозуміння,

укладеного між Банком, НБУ та Мінфіном в рамках позик ПСП та ПСР, успішно нейтралізувало цей ризик<sup>40</sup>. По-друге, Банк, за участю МФК в окремих сферах, допоміг НБУ та уряду розробити проект ключового законодавства для фінансового сектора<sup>41</sup>. По-третє, у діалозі стосовно структурної перебудови було наголошено на необхідності покращення системи і потенціалу органів регулювання у банківському і небанківському фінансовому секторах. Покращилася здатність НБУ здійснювати нагляд за банківським сектором.<sup>42</sup> Покращилися методи ведення бухгалтерського обліку завдяки дотриманню банками Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та проведенню міжнародних аудитів за допомогою провідних аудиторських компаній. Однак правила розкриття інформації про власників треба далі покращувати, та й базельські принципи нагляду II дотримуються ще не повністю. Намагаючись покращити здатність НБУ виконувати регуляторну функцію, уряд запропонував зміни до закону про банківську діяльність, які зараз направлені на розгляд до Верховної Ради. По-четверте, дещо повільнішим є прогрес у небанківському фінансовому секторі, хоча орган регулювання цього сектора функціонує і необхідна правова база покращується.<sup>43</sup> Приватний сектор здобув доступ до міжнародних ринків капіталів і випускає все більше облігацій на внутрішньому ринку, хоча обмежена присутність держави на ринку місцевих боргових зобов'язань уповільнила розвиток цього ринку через відсутність кривої доходу. Працює система рейтингу цінних паперів, випущених вітчизняними підприємствами. Подальше підвищення рейтингу суверенного боргу також покращить рейтинги в секторі підприємств. Це створює стимули для основних гравців в економіці виступати на підтримку розсудливої макроекономічної політики. Банк підготував звіт „Розвиток небанківських фінансових установ в Україні” (2006 р.), в якому окреслено варіанти поглиблення фінансових ринків.

**26. Дві самостійні операції спрямовані на покращення доступу до фінансових послуг.** Дві операції Банку, затверджені у 2006 році, допоможуть подальшому зміцненню установ фінансового сектора. Проект розвитку експорту 2 (2007 фінансовий рік) спирається на подібну й успішну попередню операцію і надає кошти та технічну допомогу „Укрексімбанку” для розвитку більш ефективної системи страхування та фінансування експортних операцій малих та середніх підприємств. Проект розширення доступу до ринків фінансових послуг (2006 фінансовий рік) допомагає покращити доступ до фінансових послуг для дрібніших компаній у сільській місцевості, а також розбудувати інституційний потенціал муніципалітетів у питаннях фінансування важливих місцевих комунальних проектів. Впровадження цих двох операцій тільки розпочинається<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Хоча було повністю досягнуто цілей початкового Меморандуму про взаєморозуміння, проте деякі спостерігачі вказують на те, що заморожування операцій під час реструктуризації означало втрату їхньої франшизної цінності. Можливо, більш швидке впровадження Меморандуму про взаєморозуміння можна було б доповнити більш чітким визначенням цілей реструктуризації. Однак не було достатнього політичного консенсусу щодо надійного рішення для заморожених заощаджень і зобов'язання провести приватизацію, а тому вони не одержали підтримки з боку уряду та НБУ.

<sup>41</sup> Таке законодавство регулює, зокрема, кредитні спілки, банківську справу, забезпечені угоди, Національний банк, страхування депозитів, іпотеку, лізинг, складські свідоцтва та цінні папери. Партнером з боку виконавчої гілки влади є Міністерство фінансів. Також Рада з аналізу політики фінансового сектора, створена у 2000 році, відіграла певну роль, але набагато меншу, починаючи з 2003 року. Але до неї все ще звертаються за порадами стосовно основних законодавчих ініціатив.

<sup>42</sup> У Звіті про завершення впровадження Програмної системної позики-II повідомляється, що до 2006 року Національний банк України виконував 20 з 30 ключових базельських принципів щодо банківського нагляду. В останньому оновленому проекті Програми оцінки фінансового сектора (ПОФС) показано подальші позитивні зміни у проведенні банківського нагляду.

<sup>43</sup> Проект закону про страхування підготовлений і очікує на прийняття.

<sup>44</sup> Затвердження операції для „УкрЕксімБанку” відбулося набагато швидше, ніж це звичайно буває. „УкрЕксімБанк” вже мав досвід роботи з Банком і високо оцінив надану йому в минулому технічну допомогу. Див. Звіт про завершення впровадження Проекту розвитку експорту (I) щодо ролі та оцінки технічної допомоги.

27. **МФК надавала підтримку розвитку фінансових ринків у формі прямого кредитування в розмірі майже 230 млн. дол. США; ці кошти спрямовувалися на зміцнення бухгалтерських балансів банків і надання кредитних ліній для малих і середніх підприємств, на лізинг, іпотеку та дрібні кредити.** Ця діяльність охоплювала роботу з такими вагомими регіональними установами, як Raiffeisenbank і Société Générale на українському ринку. Крім того, МФК допомагала в зміцненні фінансових установ і диверсифікації пропонованих ними продуктів за допомогою низки дорадчих програм. У рамках Проекту корпоративного управління в банківському секторі було організовано навчання з питань корпоративного управління для банків по всій Україні, здійснювалася робота з НБУ над розробленням на загальнодержавному рівні рекомендацій щодо поліпшення корпоративного управління в банках, та з банківськими спілками і асоціаціями щодо стимулювання до самостійного регулювання корпоративного управління в банківському секторі. Проект розвитку лізингу надавав підтримку лізинговій діяльності, яка тільки зароджується в Україні, а Проект розвитку іпотечних зобов'язань мав на меті підвищити ліквідність первинного іпотечного ринку шляхом запровадження стандартних іпотечних зобов'язань.

28. **Схоже, що консолідація банківського сектора прискорюється із входженням до нього стратегічних іноземних інвесторів.** Фінансовий сектор швидко зростає, й неефективні, збиткові оператори витісняються з нього. Входження у сектор іноземних банків, яке відбулося в останній час, посилило конкуренцію і покращило якість фінансових послуг. На сьогодні частка іноземного капіталу у статутному фонді банків наближується до 30 відсотків, зрісши на 10 відсотків, починаючи з 2002 року. Для подальшого розвитку банківського сектора, вірогідно, характерною буде велика консолідація банків і значне скорочення кількості банків, яких зараз зареєстровано 160 в Україні.

29. **Незважаючи на досягнуті успіхи, фінансовий сектор потребуватиме постійної пильної уваги.** Швидке зростання обсягу кредитів може приховувати проблему їхньої якості; також зростає ризик потенційних валютних збитків. Треба далі поліпшувати регуляторний потенціал, щоб краще оцінювати ризики у ситуаціях, коли регулятор мусить діяти швидко і рішуче для ліквідації неплатоспроможних установ, якщо стан справ погіршується. Не менш важливим є те, що Україна потребує набагато більш диверсифікованої системи фінансового посередництва (включаючи сферу цінних паперів, боргових зобов'язань, а також похідні інструменти для хеджування та диверсифікації ризиків), щоб допомогти підприємствам мобілізувати ресурси для інвестування із застосуванням інноваційних механізмів.

### **Корпоративне управління і ділове середовище**

30. **Хоча мета СДУ реформувати правову основу корпоративного управління не втілилася у життя, як очікувалося, певного прогресу було досягнуто у сфері поліпшення практики корпоративного управління в приватному секторі.** СДУ мала на меті допомогти країні створити інституційну основу для кращого корпоративного управління. В останньому Меморандумі з економічного розвитку (2004 р.) показано, яким чином більш прозора практика управління, у державному і приватному секторах, допомогла б Україні розвинути сучасну та удосконалену економіку. Ідея полягала у тому, щоб допомогти наблизити українське законодавство та методи роботи до європейських стандартів. У цій сфері досягнуто неоднозначних успіхів. По-перше, як і очікувалося, деякі великі фінансово-промислові групи (ФПГ) розпочали реформи управління за своєю власною ініціативою, реагуючи на потребу працювати у глобальній економіці. Деякі дрібніші компанії почали також усвідомлювати потребу в належному корпоративному управлінні, і МФК надала допомогу деяким з них, включаючи банки другого ряду, у вдосконаленні їхньої діяльності, і завдяки цьому, вони отримали доступ до більш ніж 950

<sup>45</sup>. По-третє, Група Світового банку спільно з іншими донорами, і особливо з АМР США, зосередилася на роботі з підготовки та прийняття нового закону про акціонерні товариства. Це завдання ще не виконане і залишається у програмі структурних перетворень. Минулий досвід проведення законодавчих змін у цій сфері дає підстави вважати, що поетапний підхід, який спиратиметься на чинну правову базу та покращуватиме її, може бути більш реалістичним з політичної точки зору, ніж масштабне оновлення правової бази.

**31. *Наприкінці періоду впровадження СДУ посилилася увага до покращення управління державним підприємствами.*** Досягнення у сфері нагляду за державними підприємствами були незначними; тільки недавно Верховна Рада затвердила законодавство про державні холдингові компанії і рамковий закон про державні підприємства, сигналізуючи про відновлення інтересу до управління державним підприємствами. У своєму діалозі щодо структурної перебудови та в аналітичній роботі, включаючи Огляд державних фінансів (2006 р.), Банк наголошує на важливості покращення корпоративного управління на державних підприємствах. Реструктуризація великих підприємств, таких як „Нафтогаз”, не відбулася в такій мірі, як очікувалося в СДУ. Належна реструктуризація була однією з умов переходу до оптимістичного сценарію. Корпоративне управління як у приватному, так і у державному секторах залишається важливим пунктом більш широкої програми забезпечення конкуренції, коли процеси покращення управління та поглиблення фінансового сектора повинні йти паралельно.

**32. *Група Світового банку за допомогою різних ініціатив намагалася допомогти покращити регуляторне середовище для бізнесу.*** В урядовій програмі визнається важливість розвитку малих та середніх підприємств. Допомога Банку була зосереджена на покращенні регуляторного середовища для бізнесу, спираючись на досягнення в рамках попередньої СДУ. У Звіті із завершення Стратегії допомоги Україні за 2000 рік (33 СДУ) відзначено досягнення значних успіхів, починаючи з кінця 1990-х років. У 33 СДУ за 2005 рік успіхи відзначалися так само, як і у Звіті про завершення впровадження, який був складений для ПСП-II. Уряд, який прийшов до влади у 2005 році, взяв на себе зобов'язання провести дерегуляцію і почав реформи податкової системи, митної служби, системи видачі ліцензій та дозволів тощо. ПСР-I підтримала ці кроки, а серія наступних позик ПСР продовжує допомагати у вирішенні проблем регуляторної практики. До того ж в оглядах виконання податкових вимог, проведених в рамках Програми модернізації Державної податкової служби (ПМДПС), повідомляється, що контроль за виконанням податкової дисципліни став менш обтяжливим<sup>46</sup>. За спільної підтримки Банку та МФК відбулося значне скорочення податкових видатків. МФК зі свого боку у рамках Проекту розвитку середовища, сприятливого для ведення бізнесу, надавала допомогу у важливих питаннях, таких як раціоналізація та спрощення надання дозволів та проведення інспекцій малих і середніх підприємств, спрощення технічних нормативів, проведення моніторингу середовища для ведення бізнесу шляхом репрезентативних опитувань, а також виконання інформаційно-просвітницької роботи для забезпечення ґрунту для схвалення і впровадження реформ. Завдяки цим заходам недавно було схвалено два закони на підтримку ліцензування та інспектування. Однак розроблений Банком Проект розвитку

<sup>45</sup> Україна досягла успіхів у таких сферах, як бухгалтерський облік, цінні папери тощо. Тут роботу очолили інші донори. Було досягнуто деяких успіхів у підготовці законодавства у сферах, пов'язаних з корпоративним управлінням - наприклад, прийняття закону про цінні папери та фондовий ринок. Уряд схвалив 11 нормативно-правових актів, які стосуються корпоративного управління, які були складені чи до яких було внесено зміни за підтримки Проекту корпоративного розвитку МФК.

<sup>46</sup> Зараз відбувається перебудова огляду ПМДПС, щоб краще врахувати вартість дотримання норм закону.

приватного сектора, який передбачав допомогу для покращення методів регулювання на регіональному рівні, не зміг бути впроваджений, а тому був скасований.<sup>47</sup>

**33. *Проте міжнародні рейтинги не відображають здобутків, про які повідомляється.*** В Огляді вартості ведення бізнесу за 2007 рік Україна посідає 139 місце — позаду як Білорусі (110 місце), так і Молдови (92 місце). Рейтинг України за окремими аспектами оцінки вартості ведення бізнесу дуже відрізняється: витрати на забезпечення виконання контрактів оцінені відносно низько (46 місце), так само як і доступ до кредитів (68 місце), тоді як помітно покращився показник простоти започаткування бізнесу (переміщення зі 122 місця на 109 місце за період між 2005 і 2007 роками). Огляди якості ділового середовища, недавно проведені МФК, підтверджують низький рейтинг України порівняно з її сусідами і визначають оподаткування, ліцензування та інспектування як основні проблеми. За індексом сприйняття корупції у 2006 році (Transparency International), Україна посідала 99 місце (зі 163 країн) і, таким чином, входила до групи найбільш корумпованих країн Європи та була гіршою за своїх найближчих сусідів. Такий дисонанс між внутрішньою звітністю, яка свідчить про успіхи, та зовнішнім рейтингом вимагає проведення подальшого аналізу, щоб визначити, чому це відбувається – тому що запізняються міжнародні рейтинги, чи тому, що хоча Україна й досягала успіхів, вона відставала за темпами від решти країн світу. При цьому слід зазначити, що коефіцієнт входження у бізнес нових підприємств становив приблизно 8 відсотків, що вище цільового показника визначеного у ПСР-I. Наприкінці періоду впровадження СДУ Банк підготував Записку з питань розвитку приватного сектора (2007 р.), у якій було всебічно розглянуто останні досягнення і викладено основні виклики для України у цій сфері.

### **Права власності**

**34. *Що стосується приватизаційної програми, то тут домінувало занепокоєння відсутністю прозорості.*** Прозорість приватизації, що було метою СДУ, виявилася сумнівною на ранньому етапі впровадження СДУ, оскільки заходи із забезпечення прозорості спиралися на вітчизняні процедури, які непросто було оцінити, *виходячи з досвіду*. Тому у Банку виникли великі ускладнення з оцінкою прозорості, коли він спробував провести таку оцінку в рамках ПСП-II.<sup>48</sup> Уряд, який прийшов до влади у 2005 році, поставив під сумнів попередню приватизацію і провів успішну ревізію деяких її результатів, включаючи приватизацію великого гірничо-металургійного комбінату „Криворіжсталь”. Ініціатива, яка стала відомою під назвою „реприватизація”, викликала сумніви у непорушності прав власності і розтривожила інвесторів, оскільки з’явилися побоювання, що в Україні немає інституційної інфраструктури, здатної вирішити, які підприємства були приватизовані справедливо, а які – ні. Однак зараз у суспільстві більше уваги приділяється питанням прозорості та конкуренції у приватизації, що може мати довготривалий вплив. На практиці процес приватизації і далі буде політично суперечливим, а тому Банку буде складно допомагати у цій сфері. В майбутньому Банк все ж може зробити внесок у сферу приватизації, якщо використовуватиме не загальний, а секторний підхід — наприклад, він може допомогти у важливих секторах, таких як енергетичний, транспортний тощо. МФК, зі свого боку, розглядає можливість надання постприватизаційної підтримки окремим підприємствам у цих секторах.

**35. *У СДУ на 2004-2007 фінансові роки було запропоновано допомогу уряду в сфері модернізації сільського господарства за рахунок розвитку установ, які забезпечуватимуть роботу ринку землі, та за рахунок надання доступу до фінансових ресурсів.*** Роль Банку у допомозі сільському господарству не була такою значною та ефективною, як очікувалося у СДУ. Однак помічено деякі часткові досягнення.

<sup>47</sup> Звіт про завершення впровадження Проекту розвитку приватного сектора.

<sup>48</sup> Для ознайомлення з більш докладною оцінкою приватизаційного досвіду див. Звіт про завершення впровадження ПСП-II.

Допомога, яку Банк надавав сільському господарству, зосереджувалася на консолідації процесу приватизації землі, як передбачалось Земельним кодексом 2001 року. Паювання земельних ділянок розпочалося, однак досі не завершено. Поки що уряд видав приблизно 6 млн. сертифікатів на право власності на землю. За допомогою Проекту реєстрації прав власності на землю та розвитку системи кадастру Банк допоміг видати приблизно 1,5 млн. державних актів на право власності на землю замість запланованих 4 млн.<sup>49</sup>. Однак п'ятирічний мораторій на продаж землі сільськогосподарського призначення, запроваджений у 2001 році, був подовжений двічі до січня 2008 року і може бути подовжений знову з огляду на повільний прогрес у створенні реєстру прав власності на землю. За допомогою Проекту видачі державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвитку системи кадастру Банк підтримав прийняття законодавчої бази про створення єдиного системи земельного кадастру та реєстру прав на нерухомість, звівши разом окремі системи реєстрації земель та нерухомості у містах. Однак закон досі не запроваджено через відсутність згоди щодо того, де єдиний реєстр буде розміщений. І останнє, прийняття закону про забезпечені угоди та затвердження Проекту розширення доступу до ринків фінансових послуг (2006 фінансовий рік) має спростити фінансування сільського господарства. Передбачений у СДУ проект розвитку села не був втілений у життя.

### **Сектор енергетики**

36. *СДУ допомогла зміцнити сектор енергетики.* СДУ зосереджувалася на покращенні фінансового стану сектора енергетики та позитивних змінах, які посилять його надійність. Програма допомоги сектору енергетики поступово змінювалася протягом періоду впровадження СДУ, й особливо після проведення Огляду програми для України, причому більше уваги приділялося інституційній розбудові, наближенню до європейських стандартів, розширенню програми інвестицій і ефективному використанню впливу на довкілля.

37. *Банк допоміг покращити фінансовий стан і прозорість сектора енергетики.* По-перше, акцент на фінансовій дисципліні при проведенні системних операцій у секторі енергетики дав позитивні результати<sup>50</sup>: зменшилася заборгованість за оплату спожитої електроенергії і газу, сплата рахунків була на рівні понад 90 відсотків, доки не підвищилися ціни на комунальні послуги наприкінці 2006 року. Краща платіжна дисципліна в енергетичному комплексі допомогла досягти кращої платіжної дисципліни в економіці в цілому. По-друге, уряд покращив прозорість і зменшив можливості для корупції, коли почав вимагати, щоб Росія здійснювала прямі грошові платежі за транзит газу територією України (що складає приблизно 2 млрд. дол. США щороку). По-третє, тарифи на електроенергію та газ наближуються до рівнів окупності відповідних операційних затрат. В результаті, квазіфіскальний дефіцит в енергетичному секторі знизився з понад 6 відсотків ВВП у 2003 році до 2,6 відсотка ВВП у 2006 році. До того ж Банк допоміг у підготовці плану дій для фінансового відновлення сектора енергетики в рамках програми ПСР.

38. Незважаючи на зазначені позитивні зрушення, основні проблеми залишилися невирішеними. Накопичена заборгованість між підприємствами в секторі енергетики залишається великою, обмежуючи обсяг участі приватних підприємств у цьому секторі. Хоча за підтримки програм ПСП та ПСР набрав чинності закон про реструктуризацію боргів у секторі енергетики, проте його ще треба повністю впровадити. Підвищення цін на

---

<sup>49</sup> Видача державних актів на право власності на 1.5 млн. га землі ще не завершена, частково тому що процедури, передбачені у проекті Банку, є більш ретельними, ніж процедури, які використовуються для видачі інших державних актів.

<sup>50</sup> Це не завжди справджується для муніципальних послуг, особливо у сфері опалення та водопостачання і водовідведення.

енергоносії є випробуванням для платіжної дисципліни – заборгованість починає з'являтися знову – а перекладання збільшення витрат на енергоносії в ціни інших товарів породжує проблеми для соціальної політики. Однак поки що країна швидко пристосовується до зростання цін на енергоносії. Покращення адресності соціальної допомоги з метою пом'якшення негативного впливу від підняття цін на енергоносії і комунальні послуги перетворюється на пріоритет у політиці.

39. **Допомога Банку дедалі більше зосереджується на оновленні існуючої інфраструктури.** Інвестиційні проекти у секторі електроенергетики добре себе зарекомендували в Україні. Проект реабілітації та розширення централізованого теплопостачання м. Києва впроваджений задовільно після успішного впровадження Проекту енергозбереження в адміністративних і громадських будівлях м. Києва. Перероблену програму інвестицій в сектор енергетики було прив'язано до оновлення інфраструктури та підвищення ефективності енергоспоживання. Щоб далі підтримати оновлення і розширення даного сектора, Банк відмовився від формату ПГС, передбаченого у СДУ. Це дасть можливість готувати інвестиційні операції одночасно. Проект реабілітації гідроелектростанцій, затверджений після проведення Огляду програми для України, – це перша операція даної серії позик. Наступним був Проект з передачі електроенергії, затверджений Радою директорів Банку у серпні 2007 року.

40. **Після проведення Огляду програми для України Банк, на додаток на інвестицій, почав надавати підтримку для посилення інтеграції сектора енергетики у Європу.** У якості першого кроку з інтеграції електроенергетичного комплексу України у енергетичну систему Європи Банк допомагає вносити зміни у вітчизняне законодавство. Це необхідно, щоб зробити українську систему сумісною з європейською. Крім того, допомога, надана Банком Україні, щоб та змогла скористатися вигодами Кіотського протоколу, є важливою для програми підвищення ефективності енергоспоживання та просування до „зелених інвестицій”.

41. **Надаючи допомогу в секторі енергетики, Банк вдало поєднував діяльність зі структурної перебудови, інвестування та аналітичну роботу.** Поєднання аналітичної роботи, технічної допомоги і політичного діалогу допомогло розробити надійну дорожню карту для зміцнення сектора енергетики. У той же час використовувався реалістичний підхід, який враховував, що програма енергетичного сектора є широкою і що потрібен час, щоб досягти усіх бажаних результатів. Залишилося ще багато пунктів програми, які треба виконати, а стабільності сектора загрожує швидке зростання цін на імпортований газ. Робота над інвестиційними проектами, які знаходяться на стадії підготовки, також допомогла покращити здатність енергетичного комплексу оцінювати проекти.

#### **Економіка знань**

42. **Банк не зробив очікуваного внеску у програму розбудови економіки на базі знань та інформації.** В СДУ передбачалося, що Банк допоможе підвищити наукоємність економіки і розвинути економіку знань. Банк сподівався підготувати документ „Оцінка економіки на базі знань”, і цим зробити свій внесок, але так не сталося. Крім того, неуспішне впровадження проекту “Україна – розвиток через Інтернет” привело до його призупинення, і у цьому стані проект перебував на дату свого закриття. Україна має великий потенціал проведення наукоємної діяльності, враховуючи існуючі науково-дослідницькі інститути, висококваліфікований персонал та багато патентів. Ці ресурси залишаються недостатньо використаними.

#### **Рівень 2. Скорочення бідності, пом'якшення соціальних ризиків та зміцнення середнього класу**

43. СДУ підтримала амбітну урядову стратегію з розвитку середнього класу, скорочення бідності у містах та селах і покращення системи соціального

**забезпечення.** Швидке підвищення зарплат, підтримане зростанням продуктивності праці, перевершило сподівання СДУ. Швидке збільшення зарплат у поєднанні зі зростаючою соціальною допомогою прискорило темпи скорочення бідності в країні (зокрема у сільській місцевості і серед людей похилого віку) до рівня, який є одним з найнижчих в регіоні.<sup>51</sup> Однак намічене покращення адресності соціальної допомоги бідним верствам населення і структурна реформа пенсійної системи не відбулися, хоча в обох випадках були відповідні чіткі плани з самого початку впровадження СДУ. Політичний тиск призвів до значного підвищення обсягів соціальної допомоги і соціального забезпечення, але малим був попит на структурні зміни в системі соціального захисту для посилення її фінансової ефективності та стійкості. До цього часу підвищення соціальних виплат було можливим завдяки швидкому відновленню продуктивності праці та зростанню реальних зарплат з дуже низьких рівнів. У довгостроковій перспективі ця стратегія буде несумісною з підтриманням конкурентноздатності економіки.

44. **Банк допоміг розвинути в країні потенціал проведення аналізу бідності та соціальних аспектів:** з часу здійснення Огляду програми для України було проведено три дослідження (Оцінка бідності в Україні I та II та оновлення Оцінки бідності), в яких було оцінено зміни та стан бідності. В Дослідженні ринку праці (2006 р.) та Огляді державних фінансів (2006 р.) було розглянуто оподаткування праці, включаючи внески на соціальне забезпечення, і зроблено висновок, що зменшення внесків на соціальне забезпечення (зараз на рівні 41 відсотка від валових зарплат) має стати пріоритетним завданням. Однак хоча у Дослідженні ринку праці наводяться аргументи на користь того, що зменшення податків на фонд заробітної плати є ключем до покращення діяльності ринку праці, проте в Огляді державних фінансів міститься попередження про те, що зниження ставок податку має відбуватися паралельно із заходами з покращення дотримання податкового законодавства і закриття прогалів, зокрема у спрощеній системі оподаткування. В Огляді небанківських фінансових установ (2006 р.) було досліджено взаємовигідність одночасного проведення реформ з розвитку небанківського фінансового сектора та проведення пенсійної реформи.

45. **Діалог у сфері пенсійної реформи зосереджувався навколо фінансової життєздатності Пенсійного фонду; однак успіхи у проведенні структурної реформи пенсійної системи були незначними.** Діалог в сфері пенсійної реформи, особливо після проведення Огляду програми для України (2005 р.), був побудований навколо питань забезпечення фінансової рівноваги Пенсійного фонду, дефіцит якого досягнув 3,3 відсотка ВВП у 2005 році після швидкого підвищення пенсій у 2005 році. ПСР-I допомогла знизити цей дефіцит приблизно до 1 відсотка ВВП. Хоча фінансова рівновага Пенсійного фонду покращилася, проте Україна відклала проведення фундаментальних реформ, які можуть забезпечити стабільність цього фонду у довгостроковій перспективі.<sup>52</sup> Затримки з затвердженням положень про збільшення пенсійного віку, зменшення внесків на соціальне забезпечення та впровадження другого рівня пенсійної системи спричинюють відставання України порівняно з іншими країнами регіону.<sup>53</sup> Повільні темпи реформування пояснюються радше політичними факторами, аніж відсутністю дорожньої карти реформи.

46. **Група Світового банку почала надавати допомогу з метою покращення адміністративного потенціалу органів соціального захисту.** Банк, як передбачено у

<sup>51</sup> Не дивно, що визначене в СДУ цільове „співвідношення між середніми пенсіями та прожитковим мінімумом на рівні 37 відсотків” було реалізоване.

<sup>52</sup> Банк періодично аналізує фінансову життєздатність пенсійної системи. В останньому Огляді державних фінансів докладно вивчаються пенсії та соціальна допомога і вказується на незавершеність роботи у цій сфері і на фінансові наслідки такої незавершеності.

<sup>53</sup> В останньому „Огляді державних фінансів” наводиться глибокий аналіз стану пенсійної системи, варіантів проведення реформи та взаємозв'язків з питаннями ринку робочої сили.

СДУ, підтримав позитивні зміни в адміністративному потенціалі органів соціального захисту. З часу проведення Огляду програми для України було створено базу даних отримувачів соціальної допомоги за допомогою Проекту удосконалення системи соціальної допомоги в Україні (2006 р.). Цей проект спрямований на значне скорочення адміністративних витрат державних органів та отримувачів. Планується, що Проект удосконалення управління соціальним страхуванням (зараз знаходиться на стадії підготовки) допоможе уніфікувати внески на соціальне забезпечення та покращити їхнє адміністрування. Впровадження Українського Фонду соціальних інвестицій (УФСІ) недавно прискорилося під керівництвом активної Наглядової ради. В рамках цього проекту було виконано 222 мікропроекти (червень 2006 р.) хорошої технічної якості та за активної участі громади. Донори також діяли досить активно (банківська група KfW, Міністерство Великої Британії у справах міжнародного розвитку - DFID, Шведське агентство міжнародного розвитку – АМР Швеції, ЄС, Канадське агентство міжнародного розвитку – АМР Канади). Однак цей проект ще має продемонструвати вплив на загальнонаціональному рівні.

47. **При подальших спробах провести реформу треба краще використовувати взаємозв'язки між ініціативами з реформування соціального забезпечення і захисту, щоб спростити впровадження реформи.** Наприклад, існують взаємозв'язки між соціальною допомогою і пенсіями – чітко визначена цільова соціальна допомога незаможним людям похилого віку може допомогти зменшити необхідність підвищення мінімальних пенсій. До того ж існує чіткий взаємозв'язок між реформою системи соціальної допомоги та пенсій і збільшенням фіскального простору для інвестицій. Також підвищення цін на енергоносії і потреба пом'якшити наслідки такого підвищення для бідних верств дає слушну нагоду провести реформу, яка, будемо сподіватися, приведе до більш ефективного цільового надання соціальної допомоги і відкриє фіскальний простір для реалізації інших важливих пріоритетів. І останнє, важливо пам'ятати, що, враховуючи політичну вразливість цих питань, органи регулювання даного сектору можуть не мати достатніх повноважень, щоб взяти на себе зобов'язання щодо проведення реформи, і часто діалог має переміщуватися на найвищий урядовий рівень.

### **Рівень 3. Комплексний і гармонійний розвиток людського потенціалу**

48. **Успіхи у покращенні основних соціальних показників були неоднорідними, незважаючи на велике збільшення бюджетних асигнувань.** В СДУ пропонувалося допомогти у покращенні доступу до якісних послуг освіти, охорони здоров'я, водопостачання і водовідведення та у боротьбі з епідеміями туберкульозу і СНІДу. Якість деяких базових послуг покращується. Наприклад, показник материнської та дитячої смертності знизився до рівня, передбаченого у СДУ. Однак продовжує знижуватися середня тривалість життя; також середня тривалість життя у жінок на 12-13 років більша, ніж у чоловіків, тоді як в ЄС ця різниця складає в середньому 6 років. Однак найбільшим недоліком є проблема боротьби з туберкульозом та СНІДом, яка залишається невирішеною. Смертність від СНІДу становить 5,1 особи на 100 000 населення, тоді як СДУ визначила цільовий показник 0,7 особи на 100 000 населення. Випадки ВІЛ спостерігаються у 152 особи на 100 000 населення, тоді як в СДУ передбачено показник 14,1. Поширеність туберкульозу – 84,1 особи на 100 000 населення, що перевищує цільовий показник СДУ, передбачений на рівні 56,4.

49. **У галузі освіти основним здобутком є полегшення доступу до дошкільної освіти для дітей віком до 5 років** - зараз до 78,7 відсотка у містах та 36,2 відсотка у селах. На початку впровадження СДУ дошкільна освіта занепадала. Зарахування до середньої школи зараз є на рівні 99,2 відсотка, що відповідає очікуванням СДУ. Стійко збільшується абсолютна кількість осіб, які здобувають середню професійну освіту. До того ж уряд проводить пілотні проекти для покращення якості освіти за рахунок введення міжнародних стандартів. На початку 2007 року уряд розгорнув Міжнародне дослідження

якості математичної і природничої освіти (TIMMS), яке проводиться у пілотному варіанті з 2005 року. Обсяг ресурсів, які надаються на освіту, зріс і досяг 6,4 відсотка ВВП у 2006 році. Однак при цьому підвищення якості освіти залишається пріоритетом, що дасть можливість озброїти країну для виконання програми забезпечення конкурентноздатності.

50. **Програма Банку на підтримку розвитку людського потенціалу була стриманою.** Питання розвитку людського потенціалу не займали пріоритетних місць у системних операціях, оскільки доводилося докладати деяких зусиль, щоб залучити партнерів до політичного діалогу протягом впровадження попередньої СДУ. До того ж програма структурної перебудови вже була досить переобтяжена. Аналітична робота проводилася рідко. Банк надав допомогу для розвитку стратегій цього сектора, і при проведенні аналізу бідності було виявлено проблеми у доступі до послуг охорони здоров'я на освіті. Крім того, був проведений аналіз соціально-економічного впливу ВІЛ/СНІДу (2006 р.), який дещо активізував громадські обговорення необхідності стримати поширення обох епідемій. Цей аналіз може закласти основу для більш активного залучення уряду у майбутньому. Аналіз державних витрат у соціальних секторах, який проводиться зараз, має допомогти глибше зрозуміти ситуацію. За допомогою інвестиційних проектів Банк підтримав боротьбу з туберкульозом та СНІДом, реформу освіти і покращення водопостачання.

51. **Внесок Банку у подолання епідемій туберкульозу та СНІДу був незначним.** Визначений в СДУ пріоритет, який стосувався підтримки зусиль держави, спрямованих на приборкання і лікування туберкульозу та ВІЛ/СНІДу, був правильним, але незадовільним було впровадження проекту Банку, наданого для боротьби з туберкульозом та СНІДом. Можливо, наявність значного фінансування через гранти, включаючи фінансування з Глобального фонду, знизило привабливість наданих Банком ресурсів. Більше того, спостерігався значний спротив використанню нових методів лікування туберкульозу. Міністерство охорони здоров'я не здатне ефективно проводити закупівлі і визначати стратегічні пріоритети витрат. Банк та спільнота донорів об'єдналися, щоб змусити уряд діяти перед загрозою цих епідемій. Проект Банку був призупинений більш ніж на рік, і хоча він знову відновився у 2007 фінансовому році, а його закриття було перенесене на 18 місяців до грудня 2008 року, проте перспективи успішного впровадження залишаються неясними. Недавно внаслідок проведення широкого діалогу із зацікавленими сторонами (які частково одержали інформацію з дослідження соціально-економічного впливу ВІЛ/СНІДу) було досягнуто нової домовленості про впровадження цього проекту, хоча ще необхідно узгодити деталі. Внаслідок затримок із впровадженням проект з самого початку не зробив значного практичного внеску у вирішення проблеми. Хоча було розроблено стратегію для галузі охорони здоров'я, але зважаючи на труднощі з впровадженням існуючого портфеля проектів, заплановані додаткові інвестиційні операції на підтримку впровадження стратегії так і не розпочалися. Недавно Банк почав підтримувати пілотний проект для дослідження можливих шляхів скорочення небезпеки від шкідливого впливу навколишнього середовища на здоров'я населення і планує розширити цей підхід в рамках нової СПУ<sup>54</sup>.

52. **Підтримка, яку Банк надає у галузі освіти, вже починає давати деякі результати.** Проект рівного доступу до якісної середньої освіти підтримує зміцнення закладів освіти, реформу навчальних планів, покращення стандартів освіти та раціоналізацію мережі шкіл. Серед перших результатів можна назвати створення департаменту планування політики у Міністерстві освіти і науки та приділення уваги покращенню методів управління і надання інформації. Впроваджуються пілотні проекти, спрямовані на покращення якості освіти; в країні починає створюватися основа для

---

<sup>54</sup> Банк ініціював місцеву технічну допомогу довкіллю міста Запоріжжя, щоб спільно з громадянським суспільством і органами влади працювати над планом подолання екологічних ризиків.

тестування результатів освіти й оцінки місця України серед подібних їй країн. Незважаючи деякі початкові труднощі з впровадженням, зараз проект впроваджується за графіком. Діалог стосовно освіти розширюється і починає охоплювати питання вмінь та загальних вимог конкуренції.

53. **Акцент на покращенні надання місцевих послуг був доречним, але виявилось складно координувати допомогу.** СДУ зробила правильно, що підтримала оновлення муніципальної інфраструктури водопостачання і каналізації; послуги з водопостачання та водовідведення є не досить якісними, а місцеві комунальні підприємства фінансуються погано. Надання цієї допомоги виявилось нелегким. Незважаючи на задовільне впровадження, часто відбувалися затримки у виконанні Проекту з водопостачання та водовідведення у м. Львові внаслідок відсутності політичної згоди на місцевому рівні, що заважало своєчасному збільшенню тарифів та інвестиціям. Занепокоєння уряду з приводу місцевих запозичень призвело до утворення системи обов'язкових контр-гарантій, які часто нелегко одержати у місцевих органів влади, які переслідують короткострокові інтереси. Подібні фактори спричинили затримки у підготовці проекту для кількох міст одразу (Проект розвитку міської інфраструктури), який підтримує надання послуг водопостачання у кількох містах. Однак цей проект був затверджений на початку 2008 фінансового року.

54. **Допомога Україні у розвитку людського потенціалу, зокрема у галузі охорони здоров'я, вимагає перегляду існуючого підходу.** Застосовуючи переглянутий підхід, слід почати з приділення більшої уваги аналітичній роботі та діалогу, щоб розробити спільне з органами влади бачення того, як саме Банк може допомогти. Основним викликом в Україні є не потреба в ресурсах, а покращення ефективності та зосередження на результатах. Однією з умов є взаємозв'язок з державними витратами та децентралізацією. В країні потрібно скоротити поглинання ресурсів державним сектором і покращити надання послуг. Крім того, Банк може спробувати звернутися до широких кіл поза урядом, щоб розширити діалог стосовно викликів у галузях охорони здоров'я та освіти і варіантів проведення змін.

#### **Рівень 4. Захист довкілля**

55. **Амбітна екологічна програма СДУ була скорочена під час впровадження.** Україна успадкувала значні екологічні проблеми, а енергоємність її економіки є однією з найбільших у світі. Як це не дивно, але в результаті спаду в економіці покращилися деякі ключові екологічні показники. Проте по мірі швидкого відновлення економіки Україні треба буде покращити ефективність енергоспоживання і скоротити промислові викиди, щоб підтримати свою конкурентоздатність і запобігти подальшому погіршенню екологічної ситуації. У СДУ було визначено амбітну екологічну програму, яка спиралася на Національну стратегію охорони довкілля, підготовлену протягом впровадження попередньої СДУ. Впровадження цієї стратегії не виправдало сподівань, частково через інституційні недоліки даного сектора. Однак Банк зробив певний позитивний внесок.

56. **Мети розбудови установ із захисту довкілля не було виконано.** СДУ пропонувала Інвестиційну позику для установ із захисту довкілля, щоб допомогти зміцнити інституційний потенціал цього сектора. Відсутність зобов'язань з боку органів влади обірвала цю роботу. Так само відсутність підтримки державних органів і невизначеність механізмів реалізації призвели до скасування Проекту збереження біологічного розмаїття в Азово-чорноморському екологічному коридорі. Більш вузько визначені технічні операції (такі як Проект згортання в Україні виробництва речовин, які руйнують озоновий шар) дали кращі результати. Крім того, ПСП допомогла покращити фінансування екологічного сектора за рахунок перегляду структури платежів за

забруднення. Однак існує побоювання, що ці кошти стають частиною загальних ресурсів і не спрямовуються на екологічні потреби, як було намічено.

**57. *Допомога від Банку сприяла тому, що Україна почала одержувати вигоди від положень Кіотського протоколу.*** Враховуючи те, що неможливо було реалізувати Інвестиційну позику для установ із захисту довкілля, центр уваги змістився на впровадження Кіотського протоколу. Банк, як розпорядник Голландсько-європейського вуглецевого фонду, підписав з „Укргідроенерго” угоду про купівлю одиниць зниження викидів. Це перша подібна угода в Україні. Співпраця органів влади в секторі енергетики була вирішальною для її успішного підписання. Однак Україна все ще не скористалася повною мірою міжнародними можливостями співробітництва в екологічних питаннях.

#### **Рівень 5. Поступова інтеграція у світову фінансово-економічну систему**

**58. *Протягом періоду впровадження СДУ Україна значно просунулася в напрямку інтеграції у глобальну економіку, як це і передбачалося в урядовій програмі.*** ЄС та США надали Україні статус країни з ринковою економікою, і зараз Україна наближається до вступу у СОТ, нещодавно затвердивши для цього велику кількість необхідних законів і підписавши більшість двосторонніх угод<sup>55</sup>. Бажання приєднатися до СОТ виявилось ефективною рушійною силою реформ. У контексті вступу у СОТ було успішно проведено такі реформи: (а) реформа системи тарифів; (б) реформа митних процедур; (с) скорочення чи поступове згортання експортного мита на металобрухт та окремі види сільськогосподарської продукції; (д) реформа режимів стандартизації, ліцензування та маркування з метою усунення упередженості по відношенню до імпортерів; (е) прийняття більш надійної системи захисту прав власності та (ф) дозвіл іноземним банкам відкривати філії в Україні. Банк, за допомогою Голландського гранту та в рамках програми ПСР-І, надав уряду ефективну і своєчасну технічну допомогу для підготовки до вступу у СОТ. ЄС готовий розглянути можливість підписання Угоди про вільну торгівлю з Україною, як тільки та вступить у СОТ.

**59. *Україна суттєво лібералізувала свій торговельний режим, особливо починаючи з 2005 року.*** Було реформовано митну службу (2005 р.), і знижено рівень тарифів на імпорт, причому середній тариф знизився до 5,1 відсотка, що значно перевищує вимоги СОТ. У 2005 році завдяки урядовій програмі боротьби з контрабандою („Контрабанді – стоп!”) почалися значні позитивні зрушення у роботі Державної митної служби. Підтримку для цих ініціатив було надано в рамках ПСР І. Однак наступні уряди час від часу втручалися в роботу експортних ринків, вводячи кількісні обмеження (на зерно у 2006-2007 рр.). Ще залишилося виконати багато роботи, щоб завершити реформу митної служби. Банк допоміг у проведенні Дослідження у сфері торгівлі (2004 р.), в якому наголошувалося на важливості економічної диверсифікації економіки для покращення гнучкості останньої. Ідея диверсифікації залишається в силі і має входити у будь-яку програму подальшого забезпечення конкурентноздатності.

**60. *Україна також досягла значних успіхів у реформуванні сектора телекомунікацій.*** Уряд створив орган регулювання систем зв'язку, діяльність якого спирається на нове законодавство. Банк надав підтримку через ПСР І. З того часу уряд збалансував тарифи на телекомунікаційний зв'язок і лібералізував розподіл ліцензій, частот та взаємоз'єднань серед мобільних операторів. Сектор мобільного зв'язку одержує величезні інвестиції, швидко розвивається у конкурентному середовищі, причому рівень його поширення в національному масштабі зараз наближується до 100 відсотків. Завдяки посиленню конкуренції та покращенню регулювання тарифи на міжнародні дзвінки

---

<sup>55</sup> У період 2005 - 2007 років було прийнято більше 70 законів і змін до законів, щоб привести українське законодавство у відповідність до вимог СОТ. Підписано більшість двосторонніх угод (за винятком угоди з Киргизькою Республікою).

зменшилися у 2-3 рази порівняно з європейським рівнем на початку впровадження СДУ і потім досягли десь 30 відсотків від середньоєвропейського рівня. Через серію позик ПСР і надалі буде надаватися підтримка у цій сфері в рамках більш широкої програми, спрямованої на скорочення логістичних витрат, покращення торгівлі і спрощення транспортного зв'язку в Україні.

#### **Рівень 6. Динамічний регіональний розвиток і зменшення регіональних дисбалансів**

61. *Хоча регіональний розвиток був і залишається ключовим пріоритетом уряду, проте для реалізації цього пріоритету не розроблена чітка дорожня карта чи хоча б угода про цілі, які лежали б в основі такої програми.* Питання регіонального розвитку є дискусійними, і щодо них важко досягти політичного консенсусу, особливо стосовно балансу влади між центром та регіонами. Не маючи чітких вказівок на національному рівні, Банк вдавався до окремих ізольованих заходів.

62. *Все ж Банк допоміг в реалізації різноманітних ініціатив, які сприяли зміцненню місцевих установ.* По-перше, продовжуючи програму попередньої СДУ, Банк через програми ПСП та ПСР продовжував залучати органи влади до покращення системи міжбюджетних трансфертів – це програма, яку ще треба виконати. В Огляді державних фінансів (2006 р.) було проаналізовано систему бюджетування капітальних видатків, а у другому томі цього огляду, який має вийти у 2008 фінансовому році, буде проаналізовано також бюджетування капітальних видатків на рівні органів місцевого самоврядування.

63. По-друге, СДУ продовжувала допомагати у посиленні підзвітності місцевих органів влади та здатності громадянського суспільства організовуватися на місцевому рівні, використавши для цього проект „Голос громадськості”, який допомагає організовувати громадський нагляд за наданням державних послуг на рівні муніципалітетів. Кількість міст-учасників цього проекту розширили з 4 до 6; проект дістав схвальну оцінку канадського уряду, який його фінансує. Однак первинний намір сформувавши національну стратегію, виходячи з уроків, засвоєних під час реалізації пілотних проектів, залишається нездійсненим. Тому треба приділити увагу забезпеченню сталого проведення заходів в рамках проекту.

64. І останнє, Банк прагнув створити підґрунтя для підтримки регіонів і муніципалітетів через окремі інвестиційні проекти. Запропонований Проект фінансування муніципального розвитку є зараз складовою частиною Проекту розширення доступу до ринків фінансових послуг (2006 фінансовий рік), який фінансуватиме місцеві капітальні інвестиції. Впровадження проекту щойно розпочалося. У СДУ було запропоновано підтримати регіони у покращенні існуючого в них ділового середовища, але в результаті відміни Проекту розвитку приватного сектора цю ініціативу зняли з порядку денного і підтримка Групи Світового банку зараз головно надається через МФК, яка розвинула широку присутність у регіонах. Дерегулювання на місцевому рівні залишається вирішальним чинником покращення якості ділового середовища. Статистичні дані свідчать про великі регіональні відмінності у якості ділового середовища, причому західні регіони загалом показують гіршу картину ніж східні.

65. Спочатку СДУ передбачала проект на підтримку європейської інтеграції з акцентом на регіональному розвитку. Однак цей проект не був розроблений.

#### **Рівень 7. Добросовісність державного управління**

66. *Протягом періоду впровадження СДУ було досягнуто значних успіхів в управлінні державними фінансами в рамках загальної програми покращення*

**управління**<sup>56</sup>. Управління державними фінансами здійснюється зараз комплексно і прозоро, спираючись на сучасний Бюджетний кодекс, прийнятий перш ніж була затверджена СДУ.<sup>57</sup> У внутрішньому огляді вразливості до корупції було зазначено, що Україну слід вважати країною з високим ризиком управління, однак було зроблено висновок, що ризики для проектів Банку були на прийнятному рівні і деякою мірою пом'якшувалися заходами фідучіарного контролю з боку Банку. Проведений в Огляді державних фінансів аналіз забезпечив основу для підготовки майбутньої реформи державних видатків.

**67. Однак зміни в державному управлінні та державній службі не відповідали очікуванням СДУ, яка передбачала швидкі зрушення до європейських стандартів.** Хоча ключові державні установи зміцнилися і розвинули свій потенціал (Національний банк, Міністерство фінансів та енергетичний комплекс), проте ці позитивні зрушення не торкнулися більшості профільних міністерств. Однак органи влади показали, що можуть вміло давати відповідь на численні виклики в управлінні економічними відносинами, незважаючи на недосконалі вітчизняні установи. Більш реалістичні очікування можуть допомогти скерувати майбутню допомогу Банку у сфері реформування державних витрат і державної служби.

**68. Зрушення у покращенні управління державних видатків були поступовими, але позитивними.** Першим кроком було впровадження Проекту системи казначейства, який допоміг створити єдину систему органів казначейства<sup>58</sup>. Проект реформування управління державними фінансами, який зараз знаходиться на стадії підготовки, намагатиметься завершити програму Проекту системи казначейства-I і розширити обсяг діяльності з метою проведення більш комплексної реформи державних фінансів, включаючи об'єднання інформаційних систем, планування бюджету, управління боргом та аудит. Впровадження Бюджетного кодексу, затвердженого у період виконання попередньої СДУ, покращило комплексний характер бюджету та прозорість методів бюджетної роботи. Як уже зазначалося, важливою позитивною зміною, яка відбулася в останній час, стало запровадження стягнення платежів у грошовій формі за транзит газу.

**69. До того ж Банк допоміг розробити план систем внутрішнього аудиту.** Контрольно-ревізійне управління (КРУ) Мінфіну відповідає за внутрішній аудит, тоді як Рахункова палата виконує для уряду функції зовнішнього аудиту. Надана Банком допомога спрямована на те, щоб по-новому визначити роль КРУ відповідно до принципів ЄС щодо заходів внутрішнього контролю. Кабінет Міністрів затвердив офіційний документ, який дав старт цій ініціативі в рамках ПСР I, хоча її впровадження просувається повільно.

**70. СДУ передбачала вдосконалення бюджетування капітальних видатків, але початкові зусилля у цьому напрямку виявилися нерішучими і неефективними**<sup>59</sup>. Проведене нещодавно більш ґрунтовне дослідження у формі Огляду державних фінансів за 2006 рік виявило основні перешкоди, які заважають належному бюджетуванню капітальних видатків. По-перше, значне підвищення поточних видатків зменшило фіскальний простір для державних інвестицій. Крім того, кошти розподілялися головним чином на трансферти державним підприємствам і на ремонти. По-друге, уряд не має

<sup>56</sup> Як зазначалося раніше, СДУ зберегла акцент на посиленні попиту та пропозиції для установ. Тому було скорочено всю програму управління (інституційну розбудову).

<sup>57</sup> Див. Звіт ДВСФК (2006 р.). У цьому звіті повідомляється про сильні сторони, такі як надійність та прогнозованість бюджетного процесу і його комплексність. Як зазначено, слабкими сторонами є бюджетування капітальних видатків, контроль за державними підприємствами та система закупівель.

<sup>58</sup> Системи, розвинуті в рамках проекту, вважалися тимчасовими. Див. Звіт про завершення впровадження проекту казначейства.

<sup>59</sup> У сфері бюджетування капітальних видатків програма СДУ зосереджувалася тільки на трансфертах коштів місцевим органам влади.

спроможності визначити та оцінити інвестиції, що скорочує його підтримку фінансованих донорами ініціатив. Банк все більше наголошує на необхідності поступового прийняття національних систем впровадження проектів Банку, щоб забезпечити підтримку впровадження інвестиційних проектів з боку місцевих партнерів і скоротити операційні витрати.

71. **Більша сконцентрованість і послідовність допомоги Банку у сфері управління державними фінансами відкриває можливість проведення більш широкої реформи державних послуг<sup>60</sup>.** Більш послідовна стратегія реформування державних видатків може допомогти раціоналізувати видатки і прискорити проведення реформ в секторах, особливо у сфері соціальних питань, а також допомогти утримати зростання державних витрат. Для діяльності Банку корисними були стабільні зв'язки з партнерами в Міністерстві фінансів протягом впровадження СДУ.

72. **Поступ у сфері реформування державних закупівель змінився погіршенням ситуації.** СДУ підтримала впровадження закону про закупівлі у 2001 році, прагнучи привести методи закупівлі в Україні у відповідність до вимог СОТ та ЄС. Незважаючи на початкові успіхи, вузькі групові інтереси всередині та за межами уряду і Верховної Ради не тільки унеможливили реалізацію цього закону, але й призвели до істотного погіршення ситуації. Більше того, обмежена спроможність на усіх рівнях державної влади залишається серйозною перешкодою для розвитку сучасної системи закупівель. Нове законодавство передає ключові повноваження з нагляду неурядовій організації, без ефективного громадського контролю, тоді як функцію державних закупівель розпорошено серед державних установ. Верховна Рада подолала вето Президента на це законодавство, зібравши більше ніж необхідні для цього дві третини голосів (грудень 2005 року). Банк та інші донори активно прагнуть внести зміни до чинного закону. У Звіті з оцінки закупівель в Україні (2006 р.) Банк проаналізував нинішню ситуацію та можливі способи її поліпшення, а також повернувся до розгляду цього питання в Огляді державних фінансів (2006 р.).

73. **Повільно реформувалися сфери державного управління та державної служби.** СДУ підтримала уряд у намірі привести практику державного управління та державної служби у відповідність до стандартів ЄС. Але очікуваних масштабних змін у цій сфері не відбулося. Проект технічної допомоги на підтримку цієї реформи не було реалізовано. У записці щодо державного управління, яка увійшла до Огляду управління Відділу подолання бідності та економічного менеджменту (від лютого 2005 року), було запропоновано план дій, який ще має бути виконаний. Хоча сучасний закон про державну службу, узгоджений з принципами ЄС, вже підготовлений, але він ще не поданий на розгляд Верховної Ради, і з його розглядом можуть бути подальші затримки.

74. **Водночас, докладаються зусилля до реформування окремих важливих державних установ, таких як податкова служба та Мінфін.** Уряд підпорядкував Державну податкову адміністрацію (ДПА) та Державне казначейство (у 2005 р.) Міністерству фінансів; підготовлено перегляд функцій Мінфіну. Банк надає підтримку ДПА, надаючи пряму технічну допомогу, щоб ДПА провела всебічну модернізацію, зосереджуючись на покращенні дотримання законодавства платниками податків, скороченні витрат та впровадженні механізмів підзвітності. Було призначено раду зовнішнього нагляду для того, щоб вона періодично перевіряла хід проведення реформи податкової служби. Крім того, місцеві ради (колегіуми) за участю громадських організацій забезпечують нагляд на місцевому рівні. Однак затримки з впровадженням і характер проекту, який передбачає довготривалу інституційну трансформацію, означають, що його

---

<sup>60</sup> Озираючись назад, можливо сказати, що акцент на вдосконаленні формули трансфертів місцевим органам влади відвернув увагу від ширшої проблеми необхідності реформування державних видатків.

вплив поки є відносно обмеженим. Уряд, який прийшов до влади у 2005 році, також зробив кроки у напрямку реформування Державної митної служби з метою скорочення контрабанди та у відповідності з вимогами СОТ. Ці кроки було підтримано в рамках ПСР І.

75. *Незважаючи на недосконале інституційне середовище, Україна успішно відповіла на основні виклики перехідного періоду, стимулювавши зростання економіки і скоротивши бідність.* Можливо, цей успіх обмежив бажання проводити більш ґрунтовні реформи державних установ. Однак фактом залишається те, що Україні пішло б на користь, якби вона мала більш дисципліновані і координовані установи державного управління та сучасну державну службу. Відсутність прогресу знижує спроможність проводити широкомасштабні реформи. Наприклад, концентрація повноважень з прийняття політичних рішень на верхніх щаблях уряду обмежує здатність міністерств розробляти політичні ініціативи та брати на себе зобов'язання з їхнього виконання.

76. *Було досягнуто деяких успіхів у покращенні регулювання природних монополій.* В рамках підготовки до вступу до СОТ країна запровадила сучасну систему регулювання у секторі телекомунікацій. Також програма ПСР передбачає зміцнення органу, який регулює сектор енергетики (НКРЕ), і подальше проведення лібералізації сектора телекомунікацій (збалансування тарифів, розподіл частот, надання ліцензій операторам мобільного зв'язку та взаємоз'єднання).

## V. ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ СВІТОВОГО БАНКУ

### Кредитування МБРР

77. *Кредитна діяльність Світового банку протягом періоду СДУ була загалом задовільною, хоча її і завдали шкоди постійні проблеми із впровадженням портфеля інвестиційних кредитів.* Протягом періоду СДУ Банк схвалив 8 операцій: дві системні позики та шість інвестиційних проектів. Системні позики склали близько половини загальних зобов'язань і дві третини освоєних коштів. Отож, основних результатів кредитних операцій, впроваджуваних протягом періоду СДУ, було досягнуто у рамках системного кредитування. Що стосується інвестиційного кредитування, то Банк переоцінив як спроможність України абсорбувати кошти, так і спроможність Банку впроваджувати масштабні кредитні програми. Порівняно з кредитуванням базового сценарію, передбаченого в СДУ і ще раз підтвердженого в Звіті про хід виконання СДУ в розмірі 2,4 млрд. дол. США, фактичні зобов'язання за період 2004 – 2007 фінансових років склали лише 1,1 млрд. дол. США (Таблиця 3.2).

Таблиця 3.2. Україна: Очікуване кредитування МБРР за базовим сценарієм, фактичне зобов'язання та освоєні кредитні кошти, 2004 – 2007 фінансові роки  
(млн. дол. США, якщо не вказано інше)

	СДУ (2003 р.)	Звіт про хід виконання СДУ (2005 р.)	
--	---------------	--------------------------------------	--

	2004 фін. рік	2005 фін. рік	2006 фін. рік	2007 фін. рік	СДУ загалом
Очікувана сума кредитування	535.0	765.0	925.0	1000.0	<b>2400**</b>
Фактичні зобов'язання	282.0	192.6	500.7	154.7	<b>1130.0</b>
Зобов'язання в рамках інвестиційного кредитування	32.0	192.6	249.4	154.7	<b>628.7</b>
Освоєні кошти*	97.0	236.0	312.0	97.2	<b>742.2</b>
В рамках системного кредитування	77.5	172.5	251.3	0	<b>501.3</b>
В рамках інвестиційного кредитування	19.5	63.5	60.7	97.2	<b>240.9</b>
Відношення фактичних зобов'язань в рамках інвестиційного кредитування до загальних фактичних зобов'язань	11.3%	100.0%	49.8%	100.0%	<b>55.6%</b>
Відношення освоєних коштів в рамках інвестиційного кредитування до загальної суми освоєних коштів	20.1%	26.9%	19.5%	100.0%	<b>32.5%</b>
Відношення освоєних коштів в рамках інвестиційного кредитування до загальних фактичних зобов'язань	6.9%	33.0%	12.1%	62.8%	<b>21.3%</b>

\*Дані про освоєні кошти наведено для всіх проектів, які виконуються вказаного року

\*\* Загальне очікуване кредитування в рамках СДУ відповідає сумі, передбачуваний базовим сценарієм – 2,4 млрд. дол. США. Оскільки протягом перших двох років фактичні зобов'язання були нижчими від очікуваних рівнів, у Звіті про хід виконання СДУ передбачалося певне перенесення зобов'язань на наступні два роки. Тому сума очікуваного кредитування не дорівнює сумі щорічних очікуваних обсягів кредитів.

78. **Кредитування у сфері стратегії розвитку (системне кредитування) відіграло провідну роль у досягненні результатів<sup>61</sup>.** Як свідчить огляд ефективності допомоги Банку за кожним окремо взятим рівнем, програма реформ, підтримана системними операціями, дала основні результати, очікувані і досягнуті в рамках СДУ<sup>62</sup>. Серед ключових досягнень, підтриманих системними операціями, були такі: (а) зміцнення фінансової дисципліни у державному і приватному секторах; (б) усунення системних загроз фінансовому сектору; (с) створення основи для регулювання фінансового сектора і покращення методів регулювання; (с) відкриття економіки для торгівлі і фінансів; (d) підтримка збалансованої фіскальної позиції; (е) поліпшення захисту прав власності; (f) часткове дерегулювання економіки для заохочення входження нових фірм в бізнес і відходу від тіньової економіки та (g) покращення фінансової і технічної ефективності енергетичного комплексу. Ці реформи були достатніми, щоб дати можливість українській економіці реагувати на стимулюючий вплив зовнішнього попиту і – по мірі відновлення продуктивності та рівня зарплат – на вітчизняний попит також.

79. **Відносну ефективність системних позик пояснюють різні фактори.**

<sup>61</sup> Протягом впровадження СДУ Банк підготував документ стосовно уроків, засвоєних в результаті досвіду використання Банком обов'язкових умов надання кредитів, після чого Банк видав нове керівництво щодо умов надання кредитів; це також відобразилося у зміні назви основного фінансового інструменту Банку – „системне кредитування” було замінене на „кредитування на підтримку стратегії розвитку”.

<sup>62</sup> Незалежна група оцінки оцінила ПСП-2 та ПСП-1 як задовільні.

- По-перше, системні операції допомогли Україні повідомити міжнародним ринкам про її готовність рухатися до ринкової економіки і про успіхи у цій царині. В результаті було забезпечено велику підтримку проектів не тільки з боку уряду, а й з боку ключових бізнесових груп.
- По-друге, програма структурної перебудови допомогла органам влади координувати впровадження програми змін у різних установах. Аналітична робота стала важливою допомогою і доповненням діалогу стосовно структурної перебудови. Політичний діалог допоміг зберегти безперервність виконання програми, незважаючи на зміну урядів.
- По-третє, хоча в плані фінансування бюджетна підтримка зараз не є такою важливою, якою вона була на початковому етапі, проте уряд продовжує цінувати те, що Банк надає довгострокове фінансування за конкурентними цінами, і це допомогло країні покращити структуру її боргових зобов'язань. Так, навіть останній випуск Україною міжнародних облігацій на піку позитивного ставлення до нових ринкових країн мав лише п'ятирічний строк погашення.

80. ***Незважаючи на сказане вище, широкий порядок денний, підтриманий системними позиками, виконувався повільніше, ніж очікувалося.*** Системні позики сприймалися як інструмент для усунення широких системних чи тематичних обмежень. Великою мірою позики виконали це завдання успішно, усунувши ключові обмеження і допомігши зрушити економіку уперед. Зворотною стороною цього підходу була тенденція охопити надто багато сфер, оскільки системне кредитування стало домінуючим інструментом політичного діалогу у тих сферах, в який Банк брав участь. Можливо, широкий спектр тем, охоплених системним кредитуванням, звужив концентрацію уваги і міг знизити ефективність діяльності Банку<sup>63</sup>. До того ж програма інституційної розбудови впроваджувалася повільно, особливо коли потрібне було схвалення від законодавців. Затримки із законодавчим схваленням великою мірою пояснюють той факт, що системні операції проводилися з розривом в середньому у два роки, хоча планувалися як серія щорічних позик.

81. ***Швидке економічне зростання і посилення кредитоспроможності країни зменшили нагальну потребу у всеосяжних реформах і готовність їх проводити***<sup>64</sup>. Повільніший, ніж очікувалося, прогрес не завадив Україні досягти більшості цілей, намічених в СДУ, що дає право вважати, що ці реформи хоча і є важливими для збереження темпів зростання у довгостроковій перспективі, проте їх відсутність не була безпосередньою перешкодою для економічного зростання та скорочення бідності. До успіхів перехідного періоду, досягнуті незважаючи на частковий характер реформ, належать, зокрема, такі:

- уряд спромігся підвищувати пенсії на твердій фіскальній основі – відсутність пенсійної реформи не стала каменем спотикання;

<sup>63</sup> У звіті Незалежної групи оцінки (2007 р.) також вказано на широке коло питань, охоплених програмою системних позик.

<sup>64</sup> Багато які важливі реформи не були завершені, як це передбачалося в СДУ: (а) пенсійна реформа; (б) ще не досягнуто повного виконання норм Базеля та ефективна система регулювання небанківського сектора ще впроваджується; (в) прийняття законодавства про корпоративне управління на приватних підприємствах; (г) забезпечення значнішого дерегулювання економіки; (д) реформа державного управління відповідно до європейських норм; (е) підвищення ефективності витрат соціального сектора тощо. І останнє, як зазначалося, програма в Україні не перейшла до оптимістичного сценарію. Умови, за яких відбувається перехід до оптимістичного сценарію, передбачали реструктуризацію основної державної газової компанії „Нафтогаз”, прискорені реформи Ощадного банку, прискорене впровадження заходів зі вступу у СОТ та прискорене впровадження заходів з покращення підзвітності державного сектора. Країна швидкими темпами здійснювала тільки підготовку до вступу у СОТ.

- уряд зміг скоротити квазіфіскальний дефіцит в секторі енергетики, маючи відносно слабкий орган регулювання цього сектора і не продовжуючи процесу приватизації;
- частковий розвиток небанківського фінансового сектора не обмежив фінансування основних груп, оскільки вони мають доступ до ресурсів місцевих банків або одержують кошти з міжнародних джерел. Навіть якщо методи регулювання у фінансовому секторі треба покращувати, конкуренція (зокрема в особі іноземних банків) привела до набагато здоровішої ситуації у фінансовому секторі.

82. *Досвід, набутий у сфері системного кредитування під час впровадження цієї СДУ, застерігає проти використання надто широкого порядку денного і спонукає ретельніше відбирати проекти, щоб забезпечити своєчасність їх виконання.* Більш вибіркового порядку денного, вірогідно, приведе до більшої причетності з боку держави, кращого дизайну проектів і більш ефективного впровадження. Розроблення дорожньої карти реформ, вірогідно, допоможе провести приватизацію, як це трапилося у секторі енергетики. Така вибірковість, очевидно, також сприятиме тіснішій інтеграції між кредитуванням на підтримку стратегії та інвестиційним кредитуванням, оскільки в деяких випадках, коли реалізація системних операцій здійснювалася повільно, це гальмувало також інвестиційні операції, розроблені для підтримки впровадження інституційних реформ.

83. *Протягом періоду цієї СДУ впровадження інвестиційного кредитування страждало від затримок з підготовкою операцій, великої кількості зупинених операцій та повільного освоєння коштів (Таблиця 3.3).* Темпи освоєння кредитних коштів хронічно відставало від відповідних середніх показників для ЄСА, хоча вони й зросли в 2007 фінансовому році, що відображало поліпшення ситуації з освоєнням коштів у деяких секторах і впровадження проектів, які наближалися до завершення. Україну, яка має більш ніж 10 проектами у портфелі та понад 20 відсотками проектів і /або зобов'язань з високим ступенем ризику, включали до щорічної Програми поліпшення портфеля (ППП) протягом трьох років, починаючи з 2005 фінансового року. У рамках цієї програми готувалися щорічні плани поліпшення портфеля, включаючи, там, де це було відповідним, реструктуризацію, часткові або повні призупинення, анулювання, передчасне закриття проблемних проектів і пильнішу увагу під час нагляду за проектами з високим ступенем ризику.

**Таблиця 3.3. Показники стану портфеля проектів для України, 2004 – 2007 фінансові роки, інвестиційне кредитування**

Фінансовий рік	2004	2005	2006	2007	Загалом
Кількість проектів	12	11	12	11	<b>46</b>
Сума чистих зобов'язань	921.3	789.2	1008.6	924.1	<b>3643.1</b>
Кількість проблемних проектів	3	4	3	4	<b>14</b>
Кількість потенційних проектів	0	0	0	0	<b>0</b>
% ризикованих проектів	25	36	25	36	<b>30</b>
% реалізму	100.0	100.0	100.0	100.0	<b>100.0</b>
% проактивності		100	100	67	<b>90</b>
% ризикованих зобов'язань	10.3	37.7	25.8	46.6	<b>29.7</b>
Показник освоєння коштів	3.3%	8.5%	8.3%	11.3%	<b>8.2%</b>
Загальна сума неосвоєних інвестиційних кредитів на початку фінансового року	590.7	603.4	699.6	863.0	немає даних
Інвестиційні кредити, освоєні протягом фінансового року	19.3	51.0	58.1	97.2	<b>225.6</b>

84. **Надання інвестиційних позик було значно відкориговане у процесі їх впровадження.** В Таблиці 1 Доповнення наводиться порівняння програм і їхнього виконання. Як вже зазначалося, було проведено тільки дві з чотирьох намічених системних операцій. Серед нових проектів, передбачених первинною СДУ, на етапі впровадження знаходиться Проект розвитку системи державної статистики, Проект рівного доступу до якісної освіти та Проект удосконалення системи соціальної допомоги. Проект управління прибережною зоною був затверджений, але не міг бути впроваджений. У Звіті про хід виконання СДУ програму було оновлено за рахунок відмови від деяких проектів – таких як пілотні проекти з інтеграції в ЄС та сільського розвитку. Раніше запланований Проект реформування енергетичного сектора був замінений низкою окремих інвестиційних операцій, з яких затверджено Проект реабілітації гідроелектростанцій та Проект з передачі електроенергії. Проекти сільського фінансування та муніципального розвитку були об'єднані у Проект розширення доступу до ринків фінансових послуг, затверджений у 2006 фінансовому році. Затверджено Проект розвитку експорту 2, передбачений у СДУ. Цей досвід показує, що для умов, подібних до тих, які є в Україні, може бути більш прийнятною гнучка модель планування операцій, аніж докладний та повний портфель проектів, включений у СДУ.

85. **Якість проектів Банку “на виході” з портфеля задовільна для тих операцій, які було завершено, як планувалося, однак страждає від значної кількості вилучених проектів і проектів, які не просунулись далі за стадію схвалення.** Згідно зі здійсненою НГО оцінкою інвестиційних позик, які «покинули» портфель після 2004 року, Проекту розвитку експорту, Проекту систем казначейства та Проекту енергозбереження в адміністративних і громадських будівлях м. Києва присвоєно оцінку “задовільно” або вище. Однак чотирьом іншим інвестиційним операціям не було присвоєно задовільних оцінок, оскільки вони були вилучені після схвалення, і їх впровадження не розпочалося. Хиби кредитного портфеля були чесно і реалістично визнані проектними групами, що відображено в нульовому підсумковому розформуванні.

**Таблиця 3.4. Оцінки проектів, присвоєні НГО, 2004 – 2007 фінансові роки**

Проект	Загальна вартість оцінених проектів (млн. дол. США)	Результат % задов. (\$)	Результат % задов. (к-сть)	Вплив на інстит. розвиток % істот. (\$)	Вплив на інстит. розвиток % істот. (к-сть)	Стаб-ть результатів % ймов. (\$)	Стаб-ть результатів % ймов. (к-сть)
<b>Україна загалом</b>	<b>351.1</b>	<b>99.4</b>	<b>71.4</b>	<b>99</b>	<b>57.1</b>	<b>99.3</b>	<b>66.7</b>
<b>Системні позики</b>	<b>250.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>ПСР 2</b>	250.0	100.0	100.0	100	100.0	100.0	100.0
<b>Інвестиційні позики</b>	<b>101.1</b>	<b>98.0</b>	<b>66.7</b>	<b>98</b>	<b>50.0</b>	<b>93.9</b>	<b>60.0</b>
<b>Проект згортання в Україні виробництва РРОШ (ГЕФ)</b>	0.0		100.0		0.0		100.0
<b>Проект розвитку експорту</b>	67.4	100.0	100.0	100	100.0		
<b>Проект ГЕФ збереження біорозмаїття в Азово-Чорноморському екологічному коридорі</b>	0.0		0.0		0.0		0.0
<b>Проект розвитку системи казначейства</b>	16.4	100.0	100.0	100	100.0	100.0	100.0
<b>Проект розвитку приватного сектора (ПРС- 1)</b>	2.1	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0
<b>Проект енергозбереження в адміністративних і громадських будівлях м. Києва</b>	15.2	100.0	100.0	100	100.0	100.0	100.0
<b>Проект “Україна – розвиток через Інтернет” ТД</b>	0.1						

86. *Внаслідок вказаних вище складнощів результати, одержані за допомогою інвестиційних проектів, були скромними.* Цьому є декілька причин:

- по-перше, очікувані результати інвестиційного кредитування в СДУ значною мірою залежали від впровадження кількох ключових інвестиційних проектів, які були готовими для впровадження на початку періоду СДУ: Проект Фонду соціальних інвестицій, проект “Контроль за туберкульозом і ВІЛ/СНІД”, Проект розвитку приватного сектора (РПС), Проект модернізації Державної податкової служби, Проект видачі державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвитку системи кадастру, проект „Україна – розвиток через Інтернет”. З цих семи проектів один — РПС — було скасовано, тоді як проект “Україна – розвиток через Інтернет”, проект “Контроль за туберкульозом і ВІЛ/СНІД” і Проект видачі державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвитку системи кадастру були повністю або частково призупинені на тривалі періоди часу. В очікуваних результатах СДУ не було передбачено серйозних проблем із впровадженням для цих ключових операцій;
- по-друге, в рамках більшості з цих проектів були спроби провести значні інституційні зміни, а це означало, що, згідно з дизайном проектів, вони не мали бути результативними відразу. Наприклад, Проект модернізації Державної

податкової служби був розроблений як Позика за гнучкою схемою (ПГС) і спершу мав приділяти увагу розробленню нових процесів і пілотних проектів, а потім, в пізніших операціях ПГС, – повному впровадженню;

- по-третє, решта операцій портфеля (п'ять інвестиційних операцій, які вже впроваджувалися на час схвалення СДУ) також зіткнулися з труднощами у впровадженні і кілька проектів було реструктуровано. Це означає, що вони могли не виконати усіх цілей розвитку, які передбачалися спочатку;
- по-четверте, не відбулося наміченого спрощення внутрішніх процедур, які використовуються у країні для затвердження і впровадження проектів. Це означає, що для нових проектів – на відміну від повторних операцій – і надалі треба було витратити багато часу на розроблення, затвердження та набрання чинності;
- по-п'яте, в дуже фрагментованій системі державного управління відсутність належного бюджетування капітальних видатків означає, що інвестиційні проекти часто розглядаються як такі, що „належать” Банку, а не уряду;
- останнє, проекти, впроваджувані державними органами, зіткнулися з великими труднощами при впровадженні через складні процедури, застосовувані на рівні уряду. Проекти мали менше труднощів, пов'язаних із впровадженням, якщо їхньою реалізацією займалися автономні бюджетні організації, такі як державні підприємства, особливо в секторі енергетики.<sup>65</sup>

87. **Банк активно аналізував причини неефективного інвестиційного кредитування і розробляв рекомендації щодо покращення ситуації.** У внутрішньому огляді інвестиційного кредитування (2005 р.) було запропоновано: (а) реструктурувати чи скасувати проекти, які не виконуються; (б) в інвестиційних проектах скоротити компоненти, які стосуються інституційної розбудови; (с) перейти до використання у більшому обсязі національних систем; (е) заохотити уряд до спрощення використовуваних ним процедур затвердження та впровадження проектів та (f) покращити внутрішнє координування роботи між групами фахівців Банку. Ці рекомендації втілюються. Банк та уряд України успішно очистили портфель проектів, скасувавши чи переробивши деякі з них<sup>66</sup>. До того ж нові операції мають більш чітко окреслені цілі і не таку завантаженість інституційними завданнями, в результаті чого їх, вірогідно, легше буде впроваджувати та простіше буде оцінювати їхні результати. Наявні в країні системи почали використовуватися більшою мірою, причому лідером тут є затверджений у 2006 фінансовому році Проект удосконалення системи соціальної допомоги. Зменшення складності дизайну проектів та зосередження уваги на правилах, за якими працюють існуючі установи, може допомогти покращити ефективність інвестиційних операцій.

88. **Ці зусилля принесли деякі позитивні зміни в ефективності, але Україна все ще відстає від країн регіону у питанні ефективності використання наданих коштів.**

<sup>65</sup> В результаті труднощів з впровадженням інвестиційних операцій (особливо, тих які здійснювалися на початку виконання СДУ), інвестиційні та системні операції не настільки доповнювали одні одних, як очікувалося. Інвестиційні операції мали допомогти розбудувати установи у сферах, які мають найважливіше значення для програми реформ – це оподаткування, видача державних актів на землю, розвиток приватного сектора, пенсії і соціальне забезпечення, технології, екологія тощо. Скасування, затримки та реструктуризація означали появу затримок у досягненні тих результатів, які могли б зробити програму реформ більш ефективною

<sup>66</sup> Було скасовано такі проекти: РПС, Проект збереження біологічного розмаїття в Азово-чорноморському екологічному коридорі (ГЕФ), тоді як проект “Україна – розвиток через Інтернет” був закритий у кінці розширеного періоду його призупинення. Суми позик були істотно скорочені в Проекті реабілітації та розширення централізованого теплопостачання м. Києва та в Проекті видачі державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвитку системи кадастру, а два проекти («Контроль за туберкульозом і ВІЛ/СНІД» та Проект видачі державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвитку системи кадастру) були частково призупинені на тривалий час.

Коефіцієнт „використані кошти / чисті зобов’язання з використання” збільшувався, хоча й повільно, і зріс з 8,4 відсотка у 2006 фінансовому році до 11 відсотків у 2007 році, і є попередні ознаки того, що в 2008 фінансовому році він може далі зростати. Однак він є доволі низьким за стандартами регіону ЄСА та Банку. Основні наслідки цих затримок полягають не так у фінансових збитках, як у погіршенні ефективності програми. В новій СПУ встановлено чіткі цільові показники, що стосуються стану виконання портфеля, в якості одного з орієнтовних показників, що визначають рівень кредитної підтримки, і пропонується прискорити реструктуризацію портфеля, спростити дизайн проектів, приділяти більшу увагу зарученню підтримкою клієнта та посиленню використання національних систем, спираючись на уроки, засвоєні в результаті впровадження попередньої СДУ (на 2003 – 2007 фінансові роки).

### **Кредитування МФК**

89. *Кредитування МФК було важливим джерелом фінансування для приватного сектора, і перші оцінки дають підстави очікувати позитивних змін.* Протягом періоду СДУ МФК інвестувала 681 млн. дол. США власних коштів у підприємства приватного сектора в Україні та мобілізувала 263 млн. дол. США в додатковому фінансуванні приватного сектора за допомогою реалізації загалом 28 інвестиційних проектів. Ця кредитна допомога підтримувала впровадження клієнтами МФК з приватного сектора широкого спектру венчурних проектів, проектів з модернізації та розширення діяльності у агробізнесі, енергорозподільчій сфері, сферах будівельних матеріалів, роздрібною торгівлі, логістики, готельного бізнесу і металургії вартістю 2,4 млрд. дол. США. Цей кредитний портфель дуже сильний – в ньому немає проблемних кредитів. Хоча більшість проектів, охоплених цією СДУ, не досягли стану впровадження, який дозволив би здійснити їх належну оцінку, аналіз структури ризиків, виконаний у Огляді програми для України, свідчить про те, що МФК взяла на себе виправдані ризики, пов’язані з розподілом секторів, але пом’якшив ризики, пов’язані зі спонсорами, видом проекту та фінансовою структурою, виваженням вибором і належною структурізацією операцій. Тих кілька проектів, які вже можна оцінювати, показують незмінно високі результати для розвитку. Внесок МФК був особливо вагомим у разі підтримки сильних місцевих учасників у секторах, в яких Україна має перспективи посісти сильну конкурентну позицію.

### **Аналітично-дорадча діяльність**

90. *Банк здійснив якісну, а в деяких випадках відмінну, аналітично-дорадчу діяльність.* Програма СДУ щодо аналітично-дорадчої діяльності була виконана задовільно, включаючи зміни, внесені під час проведення Огляду програми для України<sup>67</sup>. Теми, яких торкалась аналітично-дорадча діяльність, такі як конкурентоспроможність, фіскальний простір, енергетика, бідність та пенсії, були дуже актуальними. Якість аналітично-дорадчої діяльності була хорошою або дуже хорошою, як визнала Незалежна група оцінки у своєму документі „Оцінка програми допомоги Україні”. Аналітично-дорадча діяльність спростила проведення діалогу з урядом головним чином навколо програми структурних змін і допомогла розробити надійні дорожні карти у найбільш важливих секторах, таких як сектор енергетики.

91. *Основними сферами, яким була приділена увага в аналітично-дорадчій діяльності, були такі:*

- управління в державному секторі (Огляд державних видатків, Огляд державних видатків і фінансової звітності, Звіт з оцінки закупівель, дорадча діяльність з питань управління боргом; дорадча діяльність з питань міжбюджетних відносин);

<sup>67</sup> Див. Таблицю 2 у Доповненні.

- соціальні сектори (пенсійна система, оцінка бідності, дослідження ринку праці, неформальні звіти про політику у сфері освіти, огляд сфери охорони здоров'я та соціально-економічних наслідків ВІЛ /СНІД), та
- інфраструктура та енергетика (дослідження транспортного сектора; записка про ситуацію у вугільному секторі, звіти про стан газового сектора та електроенергетики; записка про наслідки підвищення цін на енергоносії; дорадча діяльність з питань впровадження положень Кіотського протоколу).
- Аналітично-дорадча діяльність використовувалася головним чином для: (i) розвитку діалогу з урядом України про окремі питання стратегії та заохочення його в такий спосіб до проведення стратегічних реформ (дослідження пенсійної системи, Меморандум про економічний розвиток України, Звіт з оцінки закупівель; вивчення можливих варіантів ГІС), (ii) інформаційне забезпечення рішень уряду (записки про стратегічні питання; записка про наслідки підвищення цін на енергоносії) та (iii) допоміжне кредитування (як системне, так й інвестиційне кредитування – зокрема, в енергетичному секторі).

92. *Характерною рисою впровадження програми аналітично-дорадчої діяльності (АДД) протягом періоду попередньої СДУ було перенесення уваги від загально-діагностичної АДД до більш пристосованих до умов України та оперативних продуктів.* До таких продуктів належали, зокрема, оперативні записки з окремих стратегічних питань, які готувалися на прохання уряду України, та неформальні звіти (зокрема, у сфері міжбюджетного фінансування, політики у сфері освіти та спільного огляду сфери охорони здоров'я). Крім того, Банк дедалі більшою мірою переходив до системного підходу в АДД, прикладом чого може бути діяльність у сфері управління державними фінансами та в енергетичному секторі, що дало змогу встановити послідовність виконання заходів реформи, яким надає підтримку Банк, для всього періоду впровадження СДУ.

93. *З Таблиці 3.5 видно, що Банк здебільшого виконував свою програму АДД так, як це було заплановано в СДУ, хоча було внесено певні зміни в охоплювані теми (наприклад, вилучено технічну допомогу у секторах лісового господарства та телекомунікацій; не було реалізоване заплановане створення форуму для обговорення питань розвитку). Крім того, у виконанні програми АДД були й певні слабкі місця. Окремі заходи (оцінка бідності, звіт з оцінки закупівель) було завершено значно пізніше, ніж це планувалося, або ж результати деяких заходів було поширено через значний час після їх закінчення (дослідження з питань ВІЛ/ СНІД; дослідження можливих варіантів ГІС).*

**Таблиця 3.5. Статус планованих і фактичних некредитних заходів**

Рік		Заплановано в	
		СДУ	Статус
2004	Оцінка ризиків та вразливості (Економічні та секторальні дослідження - ЕСД)	2003	Завершено в 2004 фінансовому році
	Робота в енергетичному секторі (ЕСД)	2004	Завершено в 2004 фінансовому році
	Меморандум з економічного розвитку країни	2004	Завершено в 2004 фінансовому році
	Стратегічна записка з аграрної політики	2004	Завершено в 2004 фінансовому році
	Торгова політика /Вступ у СОТ	2004	Завершено в 2005 фінансовому році
	Телекомунікації / ІКТ (ЕСД)	2004	Завершено в 2004 фінансовому році

	Технічна допомога для ініціативи з покращення державного управління	2004	Завершено в 2004 фінансовому році
	Технічна допомога на подальше впровадження ПОФС	2004	Завершено в 2004 фінансовому році
	Розвиток потенціалу у сфері аграрної політики (ФІР)	2004	Завершено в 2004 фінансовому році
	Розвиток громадянського суспільства (ФІР)	2004	Закрито в 2005 фінансовому році
	Інформаційно-просвітницька діяльність і партнерство у сфері розвитку громадянського суспільства	2004	Закрито в 2005 фінансовому році
	Оперативна робота в енергетичному секторі	2004	Завершено в 2003 фінансовому році
	Оцінка банкрутства та прав кредиторів в Україні - ЗДСК	2004	Завершено в 2004 фінансовому році
	Технічна допомога для проекту Голос громадськості, другий етап	2004/2007	Ще не завершений
	Стратегія регіонального розвитку/міжбюджетне фінансування – технічна допомога	2004	Завершено у 2003 фінансовому році
	Технічна допомога для розвитку бізнес-середовища	2004	Завершено у 2006 фінансовому році
	Діалог з питань розвитку фінансового сектора	2004	Скасовано
	Технічна допомога на реструктуризацію Ощадбанку/регуляцію НБФУ	2004	Завершено у 2006 фінансовому році
	Технічна допомога на приватизацію	2004	Завершено у 2006 фінансовому році
	Створення центрів мережі дистанційного навчання в Україні	2004	Завершено у 2004 фінансовому році
	Оцінка бідності	2004	Завершено у 2005 фінансовому році
2005			Завершено у 2006 фінансовому році
фін. рік	Дослідження робочих місць	2005	фінансовому році
	Ринок розвитку	2005	Не завершено
	Огляд системи закупівель	2005/2006	Завершено у 2007 фінансовому році
	Технічна допомога на лісове господарство	2005	Скасовано
	Стратегічна записка з питань пенсійної реформи	2005	Завершено у 2005 фінансовому році
	Оновлена стратегія у секторі телекомунікацій	2005	Завершено у 2006 фінансовому році
	Дослідження вугільної галузі (Стратегічна записка з питань вугільного сектору)	2005	Завершено у 2005 фінансовому році
2006			
фін. рік	Оцінка фінансової підзвітності країни	2006/2007	Скасовано
	Стратегічні записки	2006	Завершено у 2006 фінансовому році
	Ринок розвитку	2006	Не завершено
	Дослідження транспорту	2006	Завершено у 2007 фінансовому році
	Технічна допомога для ініціативи з покращення державного управління - 2	2005	Завершено у 2006 фінансовому році
	Вуглецеве фінансування	2006	Завершено у 2007 фінансовому році
	Стратегічна записка з питань лісового господарства	2006	Завершено у 2006 фінансовому році
	Інтегрований соціальний аналіз	2006	Скасовано
	Аналіз соціального впливу та бідності в освіті та охороні здоров'я (у зв'язку з PULSE)	2005	Завершено у 2006 фінансовому році
	Управління та застосування послуг країни (аналіз корупції)	2006	Завершено у 2007 фінансовому році
	PULSE	2006	Завершено у 2007 фінансовому році

	Огляд державних фінансів Україна II: Оцінка корпоративного управління - ЗДСК	2006	Завершено у 2006 фінансовому році
		2006	Завершено у 2006 фінансовому році
2007 фін. рік	Оновлення оцінки бідності	2007	Завершено у 2007 фінансовому році
	Бухгалтерський облік та аудит - ЗДСК	2006	Завершено у 2007 фінансовому році
	Стратегічна записка з питань розвитку приватного сектора (Інвестиційний клімат, конкурентоспроможність та зростання)	2007	Завершено у 2007 фінансовому році
	Технічна допомога з питань громадянського суспільства та управління	2007	Завершено у 2007 фінансовому році

94. **Незважаючи на свою загальну високу якість, аналітично-дорадча діяльність могла б мати більший вплив.** Банк використовував свою аналітично-дорадчу діяльність головно для збагачення діалогу з органами влади та для покращення дизайну своїх кредитних операцій. Однак потрібно зробити цю діяльність більш чутливою до потреб клієнта і менш академічною, готуючи стислі й вузькі за тематикою цільові технічні записки, які можуть допомогти прояснити варіанти проведення політики і привести до конкретних результатів. Крім того, Банку слід використовувати результати своєї аналітичної роботи для відстоювання необхідності змін у тих сферах, де все ще немає консенсусу на національному рівні. Минулий досвід дає підстави вважати, що треба зробити більше для того, щоб достукатися до ширших зацікавлених кіл, ніж уряд.

95. **Банк може також поглибити власні знання, працюючи з Україною.** Як велика країна з середнім рівнем доходів (КСД), яка все ще потребує повного набору послуг Банку, Україна дає змогу отримати уроки, які можуть бути важливими під час роботи Банку з іншими КСД. Банк повинен скористатися нагодою для навчання разом із клієнтом і відповідного кращого коригування структури надаваних ним послуг. Приділення більшої уваги потребам і попиту клієнта з часом створить можливості для залучення клієнтів до поширення уроків, здобутих на підставі власного досвіду роботи з Банком, серед інших країн КСД – клієнтів Банку, як в регіоні ЄСА, так і за його межами.

96. **Дорадчі послуги МФК добре себе зарекомендували як у вирішенні широких проблем, пов'язаних з розвитком приватного сектора, так і в задоволенні конкретних проблем клієнта.** Дорадчі операції МФК у рамках цієї СДУ, оцінку яких було здійснено, виявилися ефективними за всіма показниками, включаючи якість розроблення та роботи загалом. Чинниками, що забезпечили успіх, були, зокрема, стратегічна доцільність, оперативність і належна структура. Більшість цих проектів зараз стають основою для наступних операцій, які спираються на здобуті результати та досвід. Дорадчі послуги, пов'язані з конкретними інвестиціями МФК, також виявилися високоефективними як у вирішенні конкретних потреб клієнтів, так і в наданні допомоги під час залучення консультантів.

#### **Рамкова таблиця результатів**

97. **Зосередженість на результатах була корисною як для дизайну, так і для впровадження СДУ.** СДУ на 2003-2007 фінансові роки допомогла запровадити підхід Банку, оснований на досягненні результаті. Озираючись назад, можна сказати, що дорожня карта, представлена в матриці результатів, була корисним керівництвом для проведення політичного діалогу і структурних змін. Взаємозв'язок з інвестиційними операціями був слабшим. Можна покращити дизайн майбутніх проектів, якщо передбачати тісніший взаємозв'язок між інвестиційними операціями та кредитування конкретних змін в економіці.

98. **Структура показників була задовільною.** Визначення очікуваних результатів розвитку в рамках СДУ було точним і більшість показників було порівняно з відповідними найкращими показниками. В Огляді програми для України розглядався шлях до досягнення результатів у середньостроковій перспективі. Прихід нового уряду породив сподівання, що темпи впровадження прискоряться, а тому в Огляді програми для України не коригувалася матриця результатів. Озираючись назад, скажемо, що, можливо, це треба було зробити. У деяких випадках запропоновані показники не були розроблені (управління, технології, узгодження українського законодавства з європейським тощо), а тому важко було простежувати вплив. У наступній стратегії слід приділити більше уваги вимірюванню та оцінці результатів. Також бажаним є більш прямий діалог з урядом щодо простежування результатів.

#### **Присутність в місцях впровадження**

99. Збільшення присутності Банку в Україні дала можливість своєчасно надавати допомогу урядові. Така присутність також дала змогу вести постійний політичний діалог та успішно розробляти і впроваджувати секторальні програми, як це було у секторі енергетики. Однак така присутність є хоча й обов'язковою, але недостатньою умовою ефективності, як показує досвід роботи в інших секторах.

#### **Робота з кількома урядами поспіль**

100. **Політичні зміни вплинули на впровадження програми реформ, яку підтримувала СДУ.** СДУ впроваджувалася протягом правління чотирьох різних урядів і охопила періоди значних політичних змін, таких як події, відомі як Помаранчева революція. Можливо, певна невизначеність політичної ситуації відволікала увагу від реформ. Більше того, просування до європейський установ не є таким могутнім стимулом в Україні, як у країнах Центральної Європи, які мали чітку перспективу вступу у ЄС. Ідея поглиблення інтеграції у Європейський Союз продовжує користуватися широкою підтримкою нації, включаючи прибічників різних партій політичного спектру, хоча в останній час у євроінтеграційних прагненнях українців з'явилося більше реалізму і розуміння того, що на соціально-економічні та інституційні зміни потрібен час.

101. **Досягнуто успіхів у сферах, де є значний політичний консенсус.** По всьому політичному спектру спостерігається однакове ставлення до таких питань, як фіскальна дисципліна, акцент на соціальних витратах, вступ у СОТ, енергетична безпека та ефективність енергоспоживання. Спільність пріоритетів допомогла досягти результатів. Протилежною була ситуація у сферах, де погляди політичних партій розходяться, - наприклад, у сферах приватизації, реформи соціального забезпечення та пенсій, корпоративного управління тощо. У сферах, де погляди партій збігаються, Банк може відігравати продуктивну роль, надаючи знання і технічну допомогу, а також ресурси. У сферах, де немає такої однотайності, Група Світового банку може захищати певні суспільні інтереси, спираючись на хорошу аналітичну роботу.

102. **В цілому якість управління в країні хоча й покращилася, але все ще залишається основним викликом на шляху розвитку.** Показники, такі як показники якості управління, підготовлені Інститутом Світового банку та апаратом Віце-Президента Світового банку з питань економіки країн, що розвиваються, простежують основні успіхи в ефективності управління, якості регулювання та боротьбі з корупцією. Намічена підтримка з боку Банку, спрямована на розширення масштабів залучення громадянського суспільства, не розвивалася так, як очікувалося. З іншого боку, ситуація, яка була у 2006 році, різко відрізнялася від ситуації 1998 року.<sup>68</sup> Політичні події 2004 року принесли

---

<sup>68</sup> У період з 1998 року по 2006 рік Україна покращила свій рейтинг за усіма шістьма показниками якості управління Інституту Світового банку. Однак країна все ж відстає від 50 відсотків країн (у вибірці країн) за усіма шістьма показниками. З цих шести показників, найкращі результати Україна має за показником „право

покращення такого показника, як „право голосу і підзвітність”, зі збільшенням прозорості (свобода засобів масової інформації, економічна політика та урядова інформація). Таким чином, саме у сфері залучення громадянського суспільства досягнуто найбільших успіхів, навіть незважаючи на те, що намічений Банком порядок денний не був повністю виконаний.

103. ***Все ж складається враження, що проблеми управління є основною перешкодою у найважливіших секторах;*** це такі проблеми: ефективність використання державних ресурсів, ділове середовище, корпоративне управління та корупція. Таким чином, хоча Україна посідає відносно високе місце серед країн СНД, проте вона відстає від подібних їй країн у Центральній Європі, які мають схожий рівень доходу.

## VI. УРОКИ

104. ***Державні органи, які мають достатній інституційний потенціал і готові виконати свої зобов'язання, збільшують вірогідність ефективного впровадження.*** Національний банк, Мінфін, установи енергетичного комплексу є спроможними та відданими установами, які вміють робити свою справу. У таких випадках, хоча досягнення домовленості і може забрати певний час, проте перспективи успішного впровадження є хорошими. Слабкі установи мають менше шансів виконати домовленості, навіть якщо формально вони дуже „причетні” до проектів. Це частково пояснює труднощі з досягненням прогресу у соціальних та екологічних питаннях. Розуміння потенціалу державних органів країни допомагає реалістично оцінити вірогідність впровадження. Однак спроможність впроваджувати проекти не є незмінною характеристикою і може посилюватися, якщо уряд рішуче дасть доручення, забезпечить хороше керівництво та проведе інституційну реформу. Але ця спроможність може також і погіршитися.

105. ***Взаємозв'язки між темами посилюють ефективність операцій.*** У цьому огляді показано, як глибоке розуміння взаємозв'язків між темами може допомогти успішному проведенню реформ і досягненню результатів. Покращення платежів і фіскальної дисципліни допомогло досягти подальших успіхів у фінансовому секторі та секторі енергетики. Крім того, зосередження уваги на взаємозв'язках між проблемами енергетики та екології (Київський протокол і „зелена енергія”) вже дало позитивні результати. На противагу цьому, взаємозв'язки між фіскальним плануванням та витратами („соціальні сектори”) залишаються великою мірою недослідженими. Так само, взаємозв'язки між наданням соціальних послуг та фіскальними підходами до децентралізації, незважаючи на деякі спроби, залишаються нечітко сформульованими.

106. ***Ефективність вимагає не тільки чіткого бачення ситуації, включаючи очікувані результати, але й розуміння заходів, які дадуть змогу усунути перешкоди на шляху досягнення цих результатів.*** У цьому огляді показано, що визначення чітких цілей не є достатнім для досягнення результатів. Ускладнена і часто непрозора політична економія України зупиняла прогрес у кількох сферах. Сюди входить кредитування муніципалітетів, пенсійна реформа, управління державними і приватними підприємствами, приватизація, створення єдиного реєстру прав власності, реформа системи соціальної допомоги, надання послуг тощо. У більшості цих сфер ті, хто мають формальні мандати, часто не мають політичного мандата. Це не дивно у країнах колишнього Радянського Союзу, де державна система працювала так, що був розрив між рівнем прийняття політичних рішень і рівнем їхнього виконання. Тенденція

---

голосу і підзвітність”, який відображає більшу свободи для преси та більшу активність громадянського суспільства. На противагу цьому, найнижчий результат країна має за показниками „боротьба з корупцією” та „верховенство права”, незважаючи на покращення у цих сферах. За цими двома показниками у 2006 році Україна ледве переганяла 25 відсотків країн з найгіршими результатами у вибірці.

концентрувати процес прийняття рішень на найвищому шаблі влади продовжуватиметься за відсутності глибшої реформи державного управління.

**107. Ризики, породжені широким порядком денним, посилюють нестійкість результатів.** Порядок денний СДУ на 2003 рік був широким, тому що він намагався охопити більшість аспектів урядової програми. Ціною цього стала значна нерівномірність результатів. Просто було неможливо ретельно працювати над усіма питаннями, враховуючи обмежені ресурси країни і Банку. Озираючись назад, можна сказати, що більша вибірковість допомогла б покращити якість виконання в цілому. Вибірковість вимагає запровадження правил участі і виходу з проектів та механізмів забезпечення виконання цих правил. Гнучкість допомагає просуватися у перспективних сферах і відмовлятися від повільно виконуваних програм.

**108. Досягнення результатів вимагає постійних заходів, які поєднуюватимуть різноманітні інструменти.** Хоча, можливо, були швидкі перемоги, проте здебільшого успіх приходив завдяки поєднанню інтенсивного діалогу на основі аналітичної роботи та коригувань програми, та, у кількох випадках, інвестицій. Заходи, які мають мінімальний чи дослідницький характер, без чіткого виходу із завдання після випробного періоду або без наполегливого доведення справи до кінця можуть привести до надто великих очікувань успіху від допомоги Банку і до відвернення ресурсів від сфер, де потенційний вплив міг би бути більшим.

## VII. ПОДАЛЬША РОБОТА

**109. Стратегічний підхід Банку має стати більш вибіркоким, обмеженим кількома тематичними сферами, які успішно взаємодіють і у той же час дають змогу краще зосередитись на них.** У новій стратегії на 2008 – 2011 фінансові роки слід зосередитись на ключових темах, які охоплюють усі сфери роботи, і уникати вузьких секторних підходів. Також треба вибірково підходити до тем, якими Банк займатиметься повномасштабно. Врахування довгострокової перспективи допомагає досягти вибірковості, тому що тоді відкладається реалізація операцій, які ще не готові. Порядок денний, який має вибірковий характер і визначені пріоритети, допомагає зосередити ресурси Банку та країни на досягненні суттєвих результатів, а не розпорощених поетапних здобутків. Однак вибірковість є проблемою, тому що темпи досягнень значно відрізняються за секторами. Операції, вірогідно, будуть більш успішними у сферах, де є чітко визначені програми та більш міцні установи; однак відсутність прогресу у сферах, які запізнюються з реформами, може ослабити програми в успішних секторах.<sup>69</sup> Для партнерства з Україною найкраще було б поєднувати операції у сферах, які мають великий потенціал виконання програм, з присутністю у ключових стратегічних сферах, які відстають за темпами досягнень. Відкритий діалог, оснований на якісній аналітичній роботі, та хороше розуміння взаємозв'язків/ взаємодії операцій має допомогти партнерам визначитися, де потрібні компроміси.

---

<sup>69</sup> Сфери, які відстають і потребують уваги: (а) корпоративне управління у приватному і державному секторах; (б) витрати підприємств на дотримання вимог регуляторних органів; (в) управління державними витратами — відкриває можливості для фіскального простору, щоб можна було робити інвестиції, а також для реформи соціального сектора і децентралізації; (д) реформа соціального сектора та (е) реформа державного управління. Недосконале корпоративне управління уповільнюватиме розвиток фінансового сектора, диверсифікацію та конкурентноздатність економіки. Сектор малих та середніх підприємств, який запізнюється в розвитку, знижує динамічність економіки. Відсутність уваги до бюджетних питань та потреба підвищити ефективність державних витрат, вірогідно, затримуватимуть проведення позитивних змін у наданні послуг. Покращуючи надання послуг, треба розглянути роль та ефективність місцевих органів влади. Недоліки у бюджетуванні капітальних видатків підриватимуть зусилля з відкриття фіскального простору. Отож не можна буде не приділяти уваги секторам, які відстають.

110. **Дозволити гнучкість у структурі програм.** Банк має дотримуватися гнучкого підходу, поєднуючи системне та інвестиційне кредитування. Вірогідно, попит на системне кредитування продовжить своє існування у середньостроковій перспективі як інструмент інформування міжнародного співтовариства про готовність країни розбудувати сучасні ринкові установи. У цьому відношенні системне кредитування може бути могутнім інструментом проведення інституційних змін. Однак з часом попит може змінитися залежно від потреби у ресурсах та зміни пріоритетів. В рамках позик на структурну перебудову партнерам слід зберігати об'єктивність, відповідаючи на питання – продовжувати працювати за широкою програмою операцій, як у минулому, або ж звузити роботу над секторальними питаннями, щоб забезпечити додаткові зусилля для усунення стійких перешкод. Хоча кредитування конкретних змін в економіці є найкращим методом для успішного проведення інституційної реформи, проте треба потурбуватися про те, щоб не перенавантажити системні операції. Потенційний внесок аналітично-дорадчої діяльності як рушійної сили реформ можна використовувати краще, зокрема через роботу із захисту суспільно важливих інтересів. І останнє, у наступній стратегії слід уникати жорсткого планування на довгий час, а натомість слід застосовувати підхід поновлюваного бізнес-плану. Можна було б розробити дворічну програму і оновлювати її після середньострокового огляду.

111. **Оцінити вірогідність впровадження, перш ніж брати на себе значні зобов'язання.** Чіткість цілей, пряма оцінка причетності та технічного потенціалу партнерів і відчуття політекономічних аспектів, які стоять за конкретною дорожньою картою реформ, є суттєвими, якщо Банк хоче бути ефективним у своїй допомозі цілям розвитку країни. У деяких випадках наголос треба зробити на розбудові потенціалу, а в інших випадках Банк може відіграти позитивну роль, змістивши баланс політичних інтересів у бік реформ.

112. **Забезпечити ефективність інвестиційних операцій.** Без ефективних інвестиційних проєктів можливості досягнення результатів звужуються. Рекомендації, викладені в огляді інвестиційного кредитування за 2005 рік, залишаються в силі. Увагу до покращення внутрішніх процедур в Україні – на чому наголошувала остання СДУ – слід доповнити поширенням недавно поліпшеної дисципліни на Банк у відношенні часу підготовки, затримок з набранням чинності, продовження дат проєктів тощо. Ширше використання впроваджувальних установ поза центральними органами влади (напр., енергетичних компаній) може сприяти успіху впровадження, але такий підхід залишає відкритим питання допомоги у розбудові установ на центральному рівні. Крім того, більша узгодженість інвестиційних операцій з пріоритетами уряду та інституційними і бюджетними процесами, а також з програмою системних позик, допомагає підтримати причетність до проєктів так само, як допомагає у цьому питанні покращення бюджетування капітальних видатків та використання наявних в країні систем у більшому обсязі.

113. **Групі Світового банку слід посилити співпрацю між своїми установами та з донорською спільнотою.** Розширення ролі МФК зумовлює необхідність більшої гармонізації зусиль з Банком у досягненні спільних результатів. Координування діяльності між Групою Світового банку та іншими донорами є також важливим для різних стратегічних програм. Програма забезпечення конкурентоздатності вимагає не тільки гармонізації та кооперації в рамках Групи Світового банку, але й роботи з іншими організаціями, такими як європейські установи, що також, вірогідно, допоможе виконанню програми покращення якості управління. Корпорація Millennium Challenge Corporation, вірогідно, також стане відігравати більш помітну роль.

114. **Розширити діалог стосовно розвитку.** Важливим залишається розвиток попиту на ефективні установи та більш якісне управління. Щоб донорська спільнота була

ефективною у своїй роботі, діалог треба розширити поза межі урядових органів і залучити до нього парламент, місцеві органи влади, громадянське суспільство, групи осіб, які мають спільні інтереси, та бідні верстви населення. У цьому відношенні розповсюдження інформації про результати економічної і секторної роботи мусить бути пріоритетом. Україна має відкриту політичну систему і вільну пресу, що може допомогти дебатам стосовно стратегічного вибору.

115. *Посилення зусиль щодо двостороннього навчання.* Хоча Банк прагне надавати в Україні як кредитні послуги, так і поширювати знання, і схоже, що внаслідок нинішнього швидкого економічного розвитку України протягом періоду наступної СПУ важливішими будуть послуги з поширення знань, Банк також має скористатися нагодою і ефективніше використовувати свою роботу в Україні для навчання. Пильніша увага до попиту клієнта і його почуття власності посилить позитивні наслідки для операційної діяльності від такого двостороннього навчання.

### КРЕДИТНІ ОПЕРАЦІЇ

(У цій таблиці порівнюються передбачення СДУ і фактичні події. Дані за 2004 рік взято зі звіту про СДУ, за 2005 рік – зі Звіту про хід виконання СДУ)

ФІНАНСОВИЙ РІК	ЗАПЛАНОВАНІ	млн. дол. США	ФАКТИЧНІ	млн. дол. США
2004	ПСП 2	250,0	ПСП-2	250,0
	Проект розвитку системи державної статистики	30,0	Проект розвитку системи державної статистики	32,0
	Проект сільського фінансування (ПГС-1) (який пізніше об'єднався з Проектом розширення доступу до ринків фінансових послуг)	250,0		
	Проект управління прибережною зоною	5,0		
	<b>Разом</b>	<b>537,0</b>	<b>Разом</b>	<b>282,0</b>
2005	Проект реабілітації гідроелектростанцій (спеціальний інвестиційний проект 1)	106,0	Проект реабілітації гідроелектростанцій	106,0
	ПСП-1	250,0	Проект рівного доступу до якісної освіти	86,6
	Проект рівного доступу до якісної освіти	86,5		
	<b>Разом</b>	<b>442,5</b>	<b>Разом</b>	<b>192,6</b>
2006	ПСП-2	300,0	ПСП-1	250,0
	Проект розширення доступу до ринків фінансових послуг	125,0	Проект розширення доступу до ринків фінансових послуг	150,0
	Проект удосконалення системи соціальної допомоги	50,0	Проект удосконалення системи соціальної допомоги	99,4
	Проекту з водопостачання та водовідведення (міська інфраструктура)*	80,0		
	Проект з передачі електроенергії (спеціальний інвестиційний проект 2)*	150,0		
	Управління державними фінансами/ Казначейство 2**	50,0		
	Проект розвитку експорту 2**	100,0		
	<b>Разом</b>	<b>855,0</b>	<b>Разом</b>	<b>500,7</b>
2007	ПСП-3	300,0	Проект розвитку експорту 2	154,5
	Реформа охорони здоров'я	75,0		
	Економічний розвиток села (Проект розвитку конкурентноздатності сільського господарства)	75,0		
	Скорочення забруднення довкілля та покращення	50,0		

	дотримання екологічних норм у промисловості (Проект озеленення та модернізації промисловості)			
	Соціальне забезпечення/зайнятність	75,0		
	Інфраструктура (більш ніж один проект)	425,0		
	<b>Разом</b>	<b>1000,0</b>	Разом	154,5
	<b>ПІДСУМКОВА СУМА</b>	<b>2400***</b>	<b>ПІДСУМКОВА СУМА</b>	<b>1139,8</b>

\* - затверджено на початку 2008 фінансового року.

\*\* - заплановано на 2008 фінансовий рік

\*\*\* - Загальна сума очікуваного кредитування не дорівнює сумі щорічного очікуваного кредитування, а відображає граничну суму кредитування для базового сценарію. В очікуване кредитування для 2006 і 2007 фінансових років передбачено включення неосвоєних коштів.

**КРЕДИТНІ ОПЕРАЦІЇ МФК, 2004 – 2007 фінансові роки**

РІК ВЗЯТТЯ ЗОБОВ.	ПРОЕКТ	ДЕПАРТАМЕН Т	СТАН ПРОЕКТУ	ЗАГАЛЬНІ ЧИСТІ ЗОБОВ'ЯЗ АННЯ (млн. дол. США)
2004	21071 - ВАТ „Миронівський хлібопродукт”	Агробізнес	ВИКОНУЄТЬСЯ	30.0
2004	23257 - Сандора	Агробізнес	ВИКОНУЄТЬСЯ	10.0
2004	11316 - Компанія “First Lease”	Фінансовий	ЗАКРИТИЙ	2.0
2004	21077 - МБУ РІ	Фінансовий	ЗАКРИТИЙ	1.0
2004	22197 - НВВ “Україна” РІ	Фінансовий	ВИКОНУЄТЬСЯ	0.5
2004	22571 - ЗАТ „Прокредит Банк”(Україна)	Фінансовий	ВИКОНУЄТЬСЯ	8.5
2004	10682 – Океан Шіп’ярд	Промисловість	СКАСОВАНО	(10.0)
2004	22295 - Мережа гіпермаркетів „Нова лінія”	Промисловість	ВИКОНУЄТЬСЯ	5.0
2005	24011- ВАТ „Миронівський хлібопродукт” ІІ	Агробізнес	ЗАКРИТИЙ	60.0
2005	22762 - Аваль	Фінансовий	ВИКОНУЄТЬСЯ	35.0
2005	23845 - РЗБ Україна	Фінансовий	ВИКОНУЄТЬСЯ	30.0
2005	24157 - СоцЖен СЕЛТ	Фінансовий	ВИКОНУЄТЬСЯ	95.0
2005	11134 - ЗАТ „А.Е.С. Київобленерго”	Інфраструктура	ВИКОНУЄТЬСЯ	30.0
2005	24305 - ЗАТ „А.Е.С. Рівнеенерго”	Інфраструктура	ВИКОНУЄТЬСЯ	15.0
2006	23257 - Сандора	Агробізнес	ВИКОНУЄТЬСЯ	10.0
2006	23794 - Райс	Агробізнес	ВИКОНУЄТЬСЯ	10.0
2006	24264 - Аваль ІІ	Фінансовий	ВИКОНУЄТЬСЯ	50.0
2006	22500 - Євровенчерз Україна Фонд ІІ	Фонди	ВИКОНУЄТЬСЯ	7.5
2006	23961 - Біокон	Ох. зд. і освіта	ВИКОНУЄТЬСЯ	3.5
2006	24084 - ЗАТ „Софія Київ Хаятт”	Промисловість	ВИКОНУЄТЬСЯ	16.5
2006	24395 - Мережа гіпермаркетів „Нова лінія” ІІ	Промисловість	ВИКОНУЄТЬСЯ	10.0
2006	24437 - Аснова	Промисловість	ВИКОНУЄТЬСЯ	8.0
2006	24656 - Зевс Кераміка	Промисловість	ВИКОНУЄТЬСЯ	9.0
2006	24685 - ІСД	Промисловість	ВИКОНУЄТЬСЯ	100.0
2006	24764 - “Велика кишеня”	Промисловість	ВИКОНУЄТЬСЯ	45.0
2006	24264 - „Галнафтогаз”	Нафта, газ,	ВИКОНУЄТЬСЯ	25.0
2007	24644 - Дельта Вільмар СНД	Агробізнес	ВИКОНУЄТЬСЯ	17.5
2007	25232 - Сандора ІІ	Агробізнес	ВИКОНУЄТЬСЯ	20.0
2007	25668 - Хлібпром	Агробізнес	ВИКОНУЄТЬСЯ	30.0
2007	24157 - СоцЖен СЕЛТ	Фінансовий		(17.0)
2007	24765 - Компанія First Lease СЕЛТ	Фінансовий	ВИКОНУЄТЬСЯ	17.0
2007	21813 - ІМБ	Фінансовий	ВИКОНУЄТЬСЯ	7.0
	<b>Загалом</b>			<b>681.0</b>

**ОПЕРАЦІЇ В РАМКАХ АНАЛІТИЧНО-ДОРАДЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МБРР**

<b>РІК</b>	<b>ЗАПЛАНОВАНІ</b>	<b>ФАКТИЧНІ</b>
<b>2004</b>	<p>Меморандум з економічного розвитку країни (МЕРК) Технічна допомога з питань громадянського суспільства Оцінка бідності</p> <p>Інформаційно-телекомунікаційні технології Торгова політика /Вступ у СОТ</p> <p>Технічна допомога діловому середовищу Технічна допомога діловому середовищу</p>	<p>Меморандум з економічного розвитку країни (МЕРК) (2004 фінансовий рік) Оцінка ризиків і вразливості (2001 фінансовий рік) Стратегічна записка з питань сільського господарства (2003 фінансовий рік) Робота щодо сектора енергетики (2003 фінансовий рік) Інформаційно-телекомунікаційні технології (2004 фінансовий рік)</p>
<b>2005</b>	<p>Дослідження ринку праці</p> <p>Стратегія регіонального розвитку Технічна допомога за проектом „Голос громадськості” Технічна допомога для ініціативи з покращення державного управління</p> <p>Технічна допомога у галузі лісового господарства Пенсійна система</p>	<p>Торгова політика /Вступ у СОТ (2003 фінансовий рік) Оцінка бідності (2004 фінансовий рік) Пенсійна система (2005 фінансовий рік)</p> <p>Оновлення Стратегічної записки з питань вугільного сектора (2005 фінансовий рік)</p>
<b>2006</b>	<p>Одержання фінансування в результаті торгівлі квотами на викиди парникових газів Стратегічні записки</p> <p>Звіт з оцінки закупівель в країні</p> <p>Технічна допомога у сфері управління</p> <p>PULSE</p> <p>Дослідження транспортного сектора</p> <p>Дослідження сектора телекомунікацій</p> <p>Огляд державних фінансів</p>	<p>Огляд державних фінансів (2006 фінансовий рік)</p> <p>Стратегічна записка з питань лісового господарства (2005 фінансовий рік) Стратегічні записки щодо охорони здоров'я та освіти (2005 фінансовий рік) Дослідження ринку праці (2005 фінансовий рік) Стратегічні записки (2005 фінансовий рік)</p> <p>Другий етап технічної допомоги для ініціативи з покращення державного управління (2005 фінансовий рік) Технічна допомога на реструктуризацію Ощадного банку (2003 фінансовий рік) Технічна допомога діловому середовищу (2001 фінансовий рік) Технічна допомога для проведення приватизації (2000 фінансовий рік)</p>
<b>2007</b>	<p>Дослідження транспортного сектора</p> <p>Дослідження варіантів ГІС Управління, використання наявних в країні систем Оновлена оцінка бідності</p> <p>Технічна допомога на управління державною службою</p> <p>Стратегічні записки з розвитку</p>	<p>Дослідження транспортного сектора (2006 фінансовий рік) Дослідження варіантів ГІС Управління, використання наявних в країні систем (2006 фінансовий рік) PULSE (2006 фінансовий рік) Звіт з оцінки закупівель в країні (2007 фінансовий рік) Технічна допомога на управління державною службою</p> <p>Оновлена Оцінка бідності</p>

<p>людського потенціалу Звіт про дотримання стандартів і кодексів – бухгалтерський облік та аудит Захист довкілля Огляд державних фінансів 2 Технічна допомога на проведення діалогу щодо питань фінансового сектора Технічна допомога на виконання програми створення робочих місць Технічна допомога у формі дорадчих послуг стосовно розвитку приватного сектора /розвитку фінансового сектора Друга частина технічної допомоги для проекту „Голос громадськості”</p>	
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

\* Початковий прогноз ключової події, яка означає виконання проекту, показаний у дужках (з Програми оцінки секторів)

**ОПЕРАЦІЇ В РАМКАХ АНАЛІТИЧНО-ДОРАДЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МФК**  
(Системні проекти, які виконувалися протягом періоду СДУ; проекти, пов'язані з інвестиційними операціями, вилучено)

Назва проекту	Фінансовий рік схвалення проекту	Статус проекту	Сфера діяльності
Розвиток агро бізнесу	2001	Закритий	Агробізнес /пов'язані види діяльності
Корпоративний розвиток	2002	Виконується	Корпоративне управління
Дослідження корпоративного управління в банківському секторі	2004	Закритий	Корпоративне управління
Проект корпоративного управління в банківському секторі	2005	Виконується	Корпоративне управління
Комерційне посередництво / дослідження врегулювання спорів	2005	Виконується	Середовище, сприятливе для ведення бізнесу
Розвиток лізингу	2005	Виконується	Фінансові ринки
Підготовка програми розвитку для целюлозно-паперової промисловості	2005	Виконується	Агробізнес /пов'язані види діяльності
Розвиток ланцюга постачання овочів у Південних областях України	2005	Виконується	Агробізнес /пов'язані види діяльності
Розвиток ланцюга постачання молочних продуктів у Вінницькій області	2005	Виконується	Агробізнес /пов'язані види діяльності
Розвиток ланцюга постачання фруктів у Вінницькій області	2005	Виконується	Агробізнес /пов'язані види діяльності
Обстеження малих і середніх підприємств (етапи I - V)	2006	Закритий	Малі та середні підприємства
Страховання агробізнесу / управління ризиками	2007	Виконується	Фінансові ринки
Середовище, сприятливе для ведення бізнесу	2007	Виконується	Середовище, сприятливе для ведення бізнесу
Розвиток іпотечних облігацій	2007	Виконується	Фінансові ринки

**МАТРИЦЯ РЕЗУЛЬТАТІВ**

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	УСПІХИ КРАЇНИ	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БАНКУ	ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА КЛЮЧОВІ УРОКИ У СТРАТЕГІЧНИХ СФЕРАХ
<i>1. Підтримка макроекономічної і фінансової сталості</i>			
<p>Утримувати державний борг як частку від ВВП на рівні, нижчому за 40 відсотків</p>	<p>Швидке економічне зростання (в середньому 7,8 відсотка щорічно у 2003-2006 роках) та стримуюча фіскальна політика скоротили відношення державного боргу до ВВП до 15 відсотків.</p> <p>Утворення бюджетної заборгованості знизилося до 0,17 відсотка ВВП у 2006 році.</p>	<p>Підтримка від Банку надійшла у формі аналітичної роботи, технічної допомоги з управління боргом та системних позик.</p>	<p>Наголос на платіжній дисципліні і розсудливій фіскальній політиці був стратегічно правильним, сприяв економічному зростанню та покращенню позиції країни на міжнародних ринках. Фіскальна стриманість також створила умови для зростання фінансового сектора. Велика підтримка урядом проектів.</p>
<p>Зміцнення фінансового сектора, яке вимірюється як відношення акціонерного капіталу комерційних банків до ВВП (7,3 відсотка) і частка місцевих депозитів у ВВП (33,8 відсотка)</p>	<p>Було перевиконано цілі, намічені в СДУ. Фінансовий сектор сильніший і розвивається дуже швидко; є побоювання, що його розвиток відбувається надто швидко. Частка депозитів у ВВП на рівні 33 відсотків, а банківського капіталу – 7,6 відсотка ВВП у 2006 р. Обсяги кредитування зростають більш ніж на 40 відсотків щороку, починаючи з 2001 року, - одні з найшвидших темпів серед країн з перехідною економікою. Вразливість банків зростає разом зі зростанням ризиків потенційних валютних збитків. Однак розширення присутності стратегічних іноземних інвесторів є</p>	<p>Активний діалог і технічна допомога Банку у питаннях фінансового регулювання та забезпечення виконання контрактів, а також стримування ризиків пов'язаних із Ощадним банком. Технічна допомога та системні позики були основними засобами допомоги у проведенні політики та вирішенні проблеми з Ощадним банком.</p> <p>Рада Банку затвердила дві інвестиційні операції, які покращать здатність фінансового сектора надавати кошти малим та середнім підприємствам і допоможуть покращити спроможність „Ексімбанку” сприяти розширенню експорту</p>	<p>Постійний діалог з Національним банком і Міністерством фінансів виявився ефективним для розроблення надійної програми реформ у фінансовому секторі і підтримки регуляторної спроможності у цьому секторі. Є розуміння і готовність до продовження реформ в сфері здійснення нагляду та забезпечення виконання законодавства. Однак Банк не мав доступу до повної інформації про сектор, що знижує ефективність допомоги, оскільки сектор стає дедалі більш розвинутим і складним. Крім того, залишається слабким регулювання ринків капіталу.</p>

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	УСПИХИ КРАЇНИ	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БАНКУ	ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА КЛЮЧОВІ УРОКИ У СТРАТЕГІЧНИХ СФЕРАХ
	<p>пом'якшуючим фактором.</p> <p>Значні позитивні зміни у системі регулювання та забезпеченні виконання контрактів у банківському і небанківському секторах; покращання положень закону про банківську діяльність з метою посилення Національного банку, яке зараз відбувається. Покращилося корпоративне управління у фінансовому секторі. Неповне виконання Базельських принципів - II.</p> <p>Не усунуто системних ризиків, пов'язаних із Ощадним банком.</p> <p>Нове законодавство відносно забезпечених угод та ринку цінних паперів.</p>	<p>через гарантійну схему.</p> <p>Дорадча допомога МФК у сфері банківського корпоративного управління допомогла банкам другого ряду залучити зовнішнє фінансування на загальну суму 950 млн. дол. США.</p>	
<p>Зміцнення сектора малих та середніх підприємств, яке вимірюється як частка зайнятих у робочій силі.</p> <p>Частка інвестицій до ВВП зросла до 22,7 відсотка ВВП</p> <p>Покращання системи корпоративного управління</p>	<p>Одержано статус країни з ринковою економікою (від ЄС та США).</p> <p>Валові інвестиції на рівні 24 відсотка ВВП (2006 р.)</p> <p>Великий обсяг прямих іноземних інвестицій — 5 млрд. дол. США у 2006 році та 7,3 млрд. дол. США у 2005 році.</p> <p>Активізувалися зусилля зі спрощення законодавства, яке регулює бізнесову діяльність.</p> <p>Повідомлено про успіхи у дотриманні податкового</p>	<p>Банк і МФК допомагали покращувати якість ділового середовища, надаючи технічну допомогу та системні позики. Проект розвитку приватного сектора був скасований, що обмежило здатність Банку допомагати у покращенні ділового середовища на регіональному рівні. Надаючи системні позики, Банк підтримав урядову програму проведення прозорої приватизації.</p> <p>Проект модернізації Державної податкової</p>	<p>Нерівномірний поступ у сферах розвитку приватного сектора (ділове середовище, приватизація і корпоративне управління), можливо, через відсутність відповідних партнерів.</p> <p>Необхідні більш дієві заходи та справжня готовність з боку органів влади, інакше буде високим ризик погіршення ділової репутації Банку, особливо у сфері приватизації.</p> <p>Зростатиме роль МФК як рушійної сили, яка підтримуватиме</p>

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	УСПИХИ КРАЇНИ	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БАНКУ	ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА КЛЮЧОВІ УРОКИ У СТРАТЕГІЧНИХ СФЕРАХ
	<p>законодавства. Скоротилися податкові витрати. Однак Україна все ще займає нижні місця за якістю ділового середовища та методів податкової роботи.</p> <p>Прозорість приватизації зросла у 2005 році, хоча незрозуміло чи буде вона прозорою і надалі.</p> <p>Фінансово-промислові групи (ФПГ) консолідуються і покращують у себе управління — однак довгоочікуване законодавство про корпоративне управління (Закон про акціонерні товариства) все ще не прийняте.</p> <p>Прийняте законодавство, яке закладає основи для покращення корпоративного управління у державному секторі.</p>	<p>служби, який зараз виконується, зосереджений на покращенні добровільного виконання податкового законодавства платниками податків та на посиленні підзвітності податкових органів. Цей проект вже допоміг перебудувати процеси оподаткування. Проект був змінений, щоб можна було отримати результати раніше.</p> <p>Банк надав допомогу у підготовці законодавства про ринки цінних паперів, однак не зміг спонукати до всебічної реформи, включаючи прийняття Закону про акціонерні товариства і внесення необхідних змін до законодавства, які посилюють регуляторів ринків капіталу.</p> <p>У своїй аналітичній роботі Банк постійно підкреслював потребу посилити прозорість корпоративного управління в Україні, щоб це відповідало міжнародним стандартам. МФК надає підприємствам та банкам пряму допомогу для покращення корпоративного управління.</p>	<p>розвиток приватного сектора.</p>

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	УСПИХИ КРАЇНИ	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БАНКУ	ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА КЛЮЧОВІ УРОКИ У СТРАТЕГІЧНИХ СФЕРАХ
		<p>МФК посилила надання ресурсів Україні — зараз щорічний потік коштів становить приблизно 300 млн. дол. США (2006 фінансовий рік). З портфелем зобов'язань на суму 658 млн. дол. США це 8-й за розміром обсяг участі МФК.</p>	
<p>Посилилася роль ринкових установ у сільському господарстві</p> <p>Збільшилися обсяги довгострокового кредитування у сільському господарстві</p>	<p>Втілення рішення створити єдиний земельний кадастр та реєстр нерухомого майна залишається невиконаним, з огляду на відсутність консенсусу щодо того, де буде розміщений реєстр.</p> <p>Зросла доступність фінансів для підприємств сільського господарства, за винятком малих та середніх виробників.</p> <p>Досягнуто успіхів у видачі державних актів на право власності на землю (до цього часу видано приблизно 6 млн. державних актів), але очікуване зняття мораторію на продаж земель знову відклали на оди рік, цей раз – до січня 2008 року.</p>	<p>Підтримка Банку зосереджувалася на розвитку сучасної системи реєстрації прав власності на нерухомість. Банк використовував для цього Проект видачі державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвитку системи кадастру. Прогрес був повільним. Створення єдиного реєстру на землю та нерухомість затримувалось через відсутність консенсусу стосовно його розміщення. Сам проект частково призупинений через низьку ефективність впровадження. Однак, неефективне впровадження проекту не завадило виконати цілі щодо видачі державних актів за допомогою інших донорів.</p> <p>Банк допоміг покращити доступність фінансів для підприємств у сільській місцевості за допомогою законодавства (забезпечені угоди) та</p>	<p>Більш неупереджений аналіз можливості виникнення конфлікту між різними зацікавленими сторонами при реєстрації прав на нерухомість був обґрунтованим.</p> <p>Сільське господарство продовжує розвиватися, не використовуючи свій потенціал належним чином, а продовження мораторію на продаж землі може привести до затримки з необхідною реструктуризацією.</p>

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	УСПІХИ КРАЇНИ	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БАНКУ	ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА КЛЮЧОВІ УРОКИ У СТРАТЕГІЧНИХ СФЕРАХ
		<p>Проекту розширення доступу до ринків фінансових послуг.</p>	
<p>Покращилися послуги з енергопостачання</p>	<p>Якість і надійність енергопостачання зросли.</p>	<p>Успішно впроваджений Проект реабілітації та розширення централізованого теплопостачання м. Києва (ефективність енергоспоживання).</p> <p>Банк затвердив інвестиційну операцію, щоб допомогти зміцнити надійність сектора електроенергетики, який постачає електроенергію на внутрішній та зарубіжні ринки.</p> <p>Банк допоміг органам влади в цьому секторі розробити енергетичну стратегію, оцінивши енергетичні проекти та надавши необхідні інвестиції.</p> <p>Проводиться ефективна програма аналітично-дорадчої діяльності у секторі енергетики.</p> <p>Банк допомагає українському сектору електроенергетики засвоїти європейські стандарти, щоб можна було підключитися до європейської енергетичної системи.</p>	<p>Допомога у розбудові інституційного потенціалу в секторі енергетики привела до позитивного діалогу і посилила здатність Банку допомагати у зміцненні цього сектора. Схожий підхід можна застосувати і до інфраструктури.</p> <p>Проекти Банку, впроваджувані поза державними органами центрального рівня, схоже, втілювалися більш гладко.</p>
<p>Скоротився фінансовий ризик, який породжувався сектором енергетики</p>	<p>Рівень стягнення платежів за спожиті електроенергію та газ є вищим за 90 відсотків. Квазіфінансовий дефіцит у секторі енергетики скоротився</p>	<p>Банк надав допомогу у підготовці законодавства з реструктуризації енергетичних боргів, а також в оцінці фінансової</p>	<p>Наголос на фінансовому здоров'ї сектора енергетики був стратегічно добре обґрунтованим і мав позитивні наслідки для сектора та</p>

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	УСПИХИ КРАЇНИ	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БАНКУ	ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА КЛЮЧОВІ УРОКИ У СТРАТЕГІЧНИХ СФЕРАХ
	<p>з понад 6 відсотків ВВП у 2002 році до 2,6 відсотка у 2006 році.</p> <p>Діє закон, який забезпечує основу для погашення заборгованості між підприємствами, і сума заборгованості енергорозподільчих компаній перед “Енергоринком” зменшилася на 6 млрд. дол. США.</p> <p>Фінансування сектора є все ще слабким; зараз розробляються стратегії для подальшого покращення його фінансового стану.</p>	<p>життєздатності сектора електроенергетики.</p> <p>Також Банк провів широку економічну і секторну роботу, розглянувши стан різних підгалузей сектора енергетики.</p>	<p>економіки в цілому.</p> <p>Фінансова життєздатність сектора потребує постійної уваги. Покращення фінансової ситуації сприяє залученню приватних підприємств у сектор.</p>
Розвинути економіку на базі знань	Україну продовжують високо оцінювати як країну, здатну розробляти провідні технології; проблемою є їхнє використання у комерційних цілях.	Співпраця розвивалася повільніше, ніж очікувалось. Записка щодо економіки на базі знань готується зараз і очікується, що діалог продовжиться в рамках нової СПУ. Проект “Україна – розвиток через Інтернет” був закритий хоча і після закінчення продовженого періоду його призупинення.	Надання допомоги для розвитку економіки на базі знань не було здійснене. Це приклад напрямку, який хоча й був включений у СДУ, проте робота за ним не розпочалася або не була успішно завершена.  На порядку денному залишається питання, як одержати користь від науково-дослідницького потенціалу, який має країна.
<b>2. Скорочення бідності, послаблення соціальних ризиків та зміцнення середнього класу</b>			
Покращення рівня життя працюючого населення, оцінене як підвищення реальної зарплати на 75 відсотків.	<p>Реальна зарплата зросла на 77 відсотків сукупно протягом 2003-2006 років.</p> <p>Ставка внеску на соціальне страхування залишається однією з найбільших у регіоні – на рівні 41 відсотка.</p>	В аналітичній роботі Банку підкреслювалася необхідність зниження рівня оподаткування робочої сили. Однак побоювання щодо життєздатності пенсійної системи затримують проведення	Урядова стратегія щодо підвищення доходів та рівня життя була правильною. Однак ці підвищення руйнують конкуренцію і не можуть бути сталими.

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	УСПИХИ КРАЇНИ	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БАНКУ	ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА КЛЮЧОВІ УРОКИ У СТРАТЕГІЧНИХ СФЕРАХ
		<p>відповідних заходів.</p> <p>Дослідження ринку праці (2005 рік) свідчить, що недостатня гнучкість ринку праці не є основною перешкодою.</p>	
<p>Частка населення, яке перебуває за межею бідності, скоротилася з 27,7 відсотка до 23,7 відсотка.</p> <p>Скоротилася бідність на селі</p> <p>Скоротилася бідність серед людей похилого віку до 25 відсотків, якщо вимірювати за часткою населення, яке перебуває в бідності</p>	<p>Частка населення, яке перебуває за межею бідності, скоротилася у 2003-2005 роках, досягнувши 8 відсотків у 2005 році. Значне підвищення мінімальної пенсії, запроваджене у кінці 2004 року, стало важливим чинником скорочення бідності.</p> <p>А отже домогосподарства пенсіонерів вже не стикаються з непропорційним ризиком бідності (рівень бідності дорівнює середньому національному рівню у 8 відсотків).</p> <p>Рівень бідності на селі також різко скоротився. Осередки бідності серед багатодітних сімей, домогосподарств з одним годувальником та серед працюючих більші у менших за розміром містах.</p>	<p>Банк допоміг провести аналіз фінансової життєздатності пенсійної системи. ПСР-1 зосереджувалася на заходах з покращення життєздатності пенсійної системи.</p> <p>Підтримка Банку була націлена на поліпшення спроможності адмініструвати надання соціальної допомоги. Для цього використовувався Проект удосконалення системи соціальної допомоги (2006 р.).</p> <p>Задовільне впровадження Проекту Фонду соціальних інвестицій допомогло реалізації більш ніж 222 мікропроектів у економічно депресивних громадах переважно у сільській місцевості.</p>	<p>У зв'язку зі зростаючим політичним попитом на надання соціального захисту органи влади відреагували тим, що підвищили пенсії і соціальну допомогу. Ці заходи значно допомогли скоротити бідність, але це дорого коштувало у фіскальному плані.</p> <p>Виявилось складно провести фундаментальну реформу системи пенсій і соціальної допомоги, навіть незважаючи на те, що усі проблеми були зрозумілими з самого початку впровадження СДУ.</p> <p>Треба ефективніше використовувати взаємозв'язок між витратами на соціальне забезпечення та фіскальною політикою, щоб забезпечити значніші засоби для реформи.</p> <p>Потрібно покращити і модернізувати децентралізоване управління програмами соціального захисту,</p>

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	УСПІХИ КРАЇНИ	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БАНКУ	ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА КЛЮЧОВІ УРОКИ У СТРАТЕГІЧНИХ СФЕРАХ
			скоротити адміністративні витрати і переглянути ставку внеску на соціальне страхування, щоб зменшити оподаткування робочої сили.
<b>3. Комплексний і гармонійний розвиток людського потенціалу</b>			
Покращити доступ до якісних послуг, включаючи освіту та охорону здоров'я			Відсутність взаємодії з органами влади у формуванні та проведенні соціальної політики обмежила здатність Банку допомагати у сферах охорони здоров'я, освіти та боротьби зі СНІДом.
<p>Материнська смертність нижча за 21 особу на 100 000 живонароджених</p> <p>Смертність дітей віком до 5 років скоротилася майже до 13 відсотків</p>	<p>Коефіцієнт материнської смертності 17,6 на 100 000 живонароджених у 2005 році</p> <p>Коефіцієнт дитячої смертності 10 на 1000 живонароджених у 2005 році</p> <p>Коефіцієнт смертності дітей віком до 5 років – 12,9 на 1000 живонароджених у 2005 році.</p> <p>Середня тривалість життя у чоловіків і жінок скорочується з 1998 року, середня тривалість життя у жінок продовжує бути на 12-13 років більшою ніж у чоловіків (для ЄС цей розрив становить у середньому 6 років)</p> <p>Залишаються значні перешкоди у доступі до медичних послуг – у 2004 році 7,6 відсотка людей з найбільш бідного квінтилу повідомили про те, що користувалися медичною допомогою амбулаторно, тоді як у найбагатшому квінтілі цей показник був 12,8</p>	<p>Банк надав технічну допомогу для розроблення Стратегії у галузі охорони здоров'я.</p> <p>PULSE визначив нові проблеми у доступі до медичних послуг і медикаментів для верст населення з низьким рівнем доходу.</p>	<p>Банку слід розглянути альтернативні підходи до участі; наприклад, зосереджуватися на взаємозв'язках між наданням послуг, бюджетуванням та децентралізацією.</p> <p>Спільна робота, події та обмін інформацією з іншими установами (ВООЗ, Делегація ЄС, АМР США) були ключовими факторами підтримки політичного діалогу з урядом.</p> <p>Співробітництво з іншими донорами було важливим у таких сферах, як боротьба з туберкульозом та СНІДом, де не вистачає уваги органів влади або де сила групових інтересів є великою.</p>

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	УСПИХИ КРАЇНИ	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БАНКУ	ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА КЛЮЧОВІ УРОКИ У СТРАТЕГІЧНИХ СФЕРАХ
	<p>відсотка.</p> <p>Статистика за 2006 рік щодо СНІДу: 71 958 (152,8 на 100 000) – зареєстровані випадки ВІЛ-інфекції, включаючи 7175 (15,2 на 100 000) - СНІД</p> <p>Смертність від СНІДу: 2416 в абсолютних цифрах (5,1 на 100 000).</p> <p>Статистика туберкульозу за 2005 рік: розповсюдженість активного туберкульозу – 219,1 на 100 000 Зростання захворюваності на активний туберкульоз – 84,1 на 100 000 Рівень смертності – 25,3 на 100 000. Дані Міністерства охорони здоров'я, 2006 р.</p> <p>Національна програма боротьби з ВІД/СНІДом втілена спільно державою та неурядовими організаціями. Координування на національному рівні здійснюється, але воно є слабким. Потрібне більш сильне керівництво, щоб збільшити реагування в загальнонаціональному масштабі</p>	<p>Банк брав активну участь у розробленні національної політики і програм боротьби з ВІЛ/СНІДом та тісно співпрацював з іншими партнерами, щоб підтримати загальнонаціональне координування зусиль.</p> <p>Однак прямий внесок у надання послуг був обмеженим через затримки з впровадженням проекту “Контроль за туберкульозом і ВІЛ/СНІД”.</p> <p>Банк був автором великого дослідження соціально-економічного впливу ВІД/СНІДу в Україні.</p> <p>Основних успіхів було досягнуто у прийнятті та запровадженні короткострокової терапії (для туберкульозних пацієнтів), яка проводиться під безпосереднім наглядом лікарів</p>	
<p>Покращення доступу до якісної освіти завдяки збільшенню показників зарахування до середньої школи та закінчення середньої школи (99,5 відсотка і 95 відсотків</p>	<p>Показник зарахування до середніх шкіл досяг 99,7 відсотка у 2006 році порівняно з 99,2 відсотка у 2004 році. Кількість учнів зменшується в абсолютному вираженні через</p>	<p>Банк продовжив аналітичну роботу та технічну допомогу для підготовки секторної стратегії. У програмі PULSE 1 та 2 визначено нові виклики у наданні освітянських послуг. В</p>	<p>Банку слід зосередитися на тому, щоб допомогти Україні більш ефективно використовувати ресурси, а також щоб допомогти забезпечити належну</p>

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	УСПИХИ КРАЇНИ	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БАНКУ	ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА КЛЮЧОВІ УРОКИ У СТРАТЕГІЧНИХ СФЕРАХ
<p>відповідно) Кількість випускників вищих навчальних закладів (III та IV рівнів акредитації) зростає до 49 відсотків.</p>	<p>зменшення кількості населення. Доступ до дошкільної освіти (зарахування дітей віком до 5 років) особливо у сільській місцевості: у містах у 2005 році – 77,7 відсотка, у 2006 році – 78,7 відсотка, а у селах – 32,9 відсотка та 36,2 відсотка відповідно. Кількість студентів вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації збільшується кожного року (2004 рік – 1843,8, 2005 рік – 2026,7, 2006 рік – 2203,8), а кількість вищих навчальних закладів залишилася приблизно без змін (2004 рік - 339, 2005 рік - 347, 2006 рік - 345). Асигнування ресурсів у галузь освіти зросло до 6,4 відсотка ВВП, але ефективність витрат не зросла. Середня українська школа має 15 класів /386 учнів; середня кількість учнів у класі - 16-17; 2,9 відсотка шкіл мають менше 5 учнів на клас (у сільській місцевості). Було досягнуто успіхів у забезпеченні якості за рахунок запровадження загальнонаціонального зовнішнього тестування у 2006 році (українська мова, математика, історія). Надано 82000 тестів; 10 відсотків (41818) випускників шкіл, пропорційно розподілених в усіх</p>	<p>Огляді шкільних закладів надано рекомендації щодо покращення матеріально-технічної бази системи освіти.</p> <p>Впровадження проекту Банку щодо освіти відбувається повільніше ніж очікувалося. Він підтримує введення нового навчального плану та поліпшення стандартів освіти. Проект надає допомогу у поступовому впровадженні загальнонаціонального зовнішнього тестування в Україні та розбудові потенціалу департаменту планування політики у міністерстві. Проект підтримує покращення управління шкільною системою за рахунок впровадження нових форм та методів навчання директорів шкіл і адміністраторів системи освіти на усіх рівнях.</p> <p>Сприяння співробітництву з європейськими установами у питаннях забезпечення якості все ще залишається проблемою, так само як проблемою є забюрократизована національна система акредитації і ліцензування, якій бракує прозорості і яка повільно працює.</p>	<p>якість і відповідність системи освіти, надаючи програмну підтримку уряду у розробці продуманих стратегій для галузі освіти.</p> <p>У цьому секторі треба забезпечити широке координування діяльності з іншими партнерами, коли буде надаватися допомога у формуванні та моніторингу політики у таких сферах, як фінансування середніх шкіл та управління цими школами, моніторинг та оцінка якості освіти у середніх школах і вищих навчальних закладах, а також краще забезпечення вміннями для розвитку та конкурентноздатності.</p>

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	УСПИХИ КРАЇНИ	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БАНКУ	ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА КЛЮЧОВІ УРОКИ У СТРАТЕГІЧНИХ СФЕРАХ
	<p>областях, взяли участь у тестуванні. Завершуються заходи з покращення якості за рахунок пілотного впровадження Болонських принципів. На національному рівні відбувається приведення наукових ступенів до однорідної системи.</p>		
<p>Покращення доступу до якісної питної води, що вимірюється наявністю у містах понад 88 відсотків населення, а у селах - понад 54 відсотків населення, яке споживає питну воду, що відповідає національним стандартам.</p>	<p>На загальнодержавному рівні немає інформації про якість води.</p> <p>Нові національні стандарти щодо води запроваджено в квітні 2007 року.</p>	<p>Близький до завершення Проект з водопостачання та водовідведення у м. Львові допоміг модернізувати надання послуг на місцевому рівні.</p> <p>Новий Проект розширення доступу до ринків фінансових послуг включає компонент, який стосується передачі ресурсів муніципалітетам для інвестування в інфраструктуру.</p> <p>Новий проект з розвитку міської інфраструктури схвалено в серпні 2007 р.</p>	<p>Підтримка для покращення здатності муніципалітетів надавати послуги є добре налагодженою; однак необхідно запровадити прозору систему надання державних гарантій муніципалітетам. Також місцева політика має бути врахована у дизайні інвестиційних проектів.</p>
<b>4. Захист навколишнього середовища</b>			
<p>Покращити екологічні стратегії та правила і перетворити їх на рушійну силу технологічних змін</p>	<p>В результаті вдосконалення системи екологічних платежів зросли ресурси, доступні для сектора охорони довкілля.</p>	<p>Намічений Банком Проект розбудови інституційного потенціалу в секторі охорони довкілля не був реалізований. Все ж Банк продовжував надавати поради стосовно екологічної політики — це стосувалося структури екологічних платежів та розподілу ресурсів.</p>	<p>Незважаючи на хорошу попередню аналітичну роботу, слабкі державні установи у секторі охорони довкілля заважали ефективній роботі Банку. Успішне підписання першої Угоди про купівлю одиниць зниження викидів за Кіотським протоколом було</p>

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	УСПИХИ КРАЇНИ	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БАНКУ	ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА КЛЮЧОВІ УРОКИ У СТРАТЕГІЧНИХ СФЕРАХ
<p>Енергоємність скоротилася до менш ніж 0,8 тон умовного палива/1000 дол. США ВВП з урахуванням паритету купівельної спроможності</p> <p>Викиди СО скоротилися до менш ніж 1,72кг/1 дол. США ВВП з урахуванням паритету купівельної спроможності</p> <p>Кількість національних екологічних стандартів, які відповідають міжнародним нормам, зросла до 10</p>	<p>Енергоємність становить 0,5 тон умовного палива/1000 дол. США ВВП з урахуванням паритету купівельної спроможності (2004 р.)</p> <p>Викиди СО становлять 1,09 кг/1 дол. США ВВП з урахуванням паритету купівельної спроможності (2004 р.)</p> <p>Підписано першу Угоду про купівлю одиниць зниження викидів за Кіотським протоколом</p>	<p>Інституційна слабкість та проблеми у дизайні привели до скасування Проекту збереження біологічного розмаїття в Азово-чорноморському екологічному коридорі (грант ГЕФ).</p> <p>Внаслідок швидкого зростання ВВП спостерігається поліпшення ситуації з енергозбереженням і скороченням шкідливих викидів, але Україна все ще відстає від країн Центральної і Східної Європи.</p> <p>Банк, як розпорядник Голландсько-європейського вуглецевого фонду, підписав з „Укргідроенерго” Угоду про купівлю одиниць зниження викидів.</p>	<p>здійснене завдяки посиленню енергоефективності установ. Ефективність роботи над вирішенням екологічних питань і далі залежатиме від покращення установ.</p>
<b>5. Інтеграція у світову фінансово-економічну систему</b>			
<p>Збільшення обсягів торгівлі з новими партнерами</p> <p>Успішне прийняття вимог ЄС;</p> <p>Членство у СОТ;</p> <p>Частка експорту ЄС зросла до понад 20 відсотків</p>	<p>Україна наближається до вступу у СОТ.</p> <p>Досягнуто успіхів у гармонізації стандартів продукції та сертифікації з практикою ЄС.</p> <p>В результаті реформи торгівлі знижено тарифи на імпорт (5,1 відсотка в середньому), що нижче зобов'язань, необхідних для вступу у СОТ.</p> <p>Обсяг торгівлі з ЄС постійний і дорівнює приблизно 30 відсоткам від загальної</p>	<p>Завдяки системним позикам та технічній допомозі Банк заохотив до зниження тарифів, реформування митної служби і гармонізації місцевих стандартів продукції зі стандартами ЄС.</p> <p>Банк надав цільову допомогу органам влади, щоб підтримати їхні заходи щодо вступу у СОТ.</p>	<p>Банк, співпрацюючи з іншими донорами (голландськими), надав ненав'язливі, але ефективні поради, скоріше слідує за урядовими ініціативами, аніж підштовхуючи їх. Це показує, що допомога Банку є ефективною, коли органи влади беруть на себе ініціативу.</p>

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	УСПИХИ КРАЇНИ	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БАНКУ	ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА КЛЮЧОВІ УРОКИ У СТРАТЕГІЧНИХ СФЕРАХ
	<p>величини.</p> <p>Уряд почав реформу митної адміністрації.</p>		
<b>6. Динамічний регіональний розвиток і зменшення регіональних дисбалансів</b>			
<p>Все більша гармонізація регіонального розвитку і скорочення кількості депресивних територій</p>	<p>Формула, на основі якої здійснюються трансферти з бюджету регіонам і муніципалітетам, є точно визначеною. Де-факто, прогрес незначний.</p> <p>Регіональні дисбаланси зросли.</p>	<p>Банк продовжував надавати допомогу для покращення розподілення ресурсів серед регіонів, спираючись на співвідношення їхніх потреб та зусиль наповнити місцевий бюджет надходженнями.</p> <p>Спробу допомоги у покращенні ділового середовища на регіональному рівні не можна було реалізувати за допомогою Проекту розвитку приватного сектора, а тому він був скасований.</p> <p>Проект „Голос громадськості”, спрямований на посилення підзвітності місцевих органів влади, виконувався задовільно і був розширений (поширився з 4 міст на 6).</p>	<p>Регіональні питання є надто заполітизованими і суперечливими в Україні, але залишаються дуже актуальними, оскільки дисбаланси можуть посилюватися.</p> <p>На порядку денному ще залишається завдання перетворити проект „Голос громадськості” з пілотного проекту на національну ініціативу</p>
<b>7. Добросовісність державного управління</b>			
<p>Посилення прозорості, підзвітності та добросовісності управління</p>	<p>Прийнято грошову оплату за транзит газу територією України замість натуральної оплати, як це практикувалося раніше.</p>		

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	УСПІХИ КРАЇНИ	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БАНКУ	ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА КЛЮЧОВІ УРОКИ У СТРАТЕГІЧНИХ СФЕРАХ
Державна служба, яка наближується до європейських стандартів, відповідно до щорічної базової оцінки державної служби	Успіхи у реформуванні державної служби є обмеженими – поліпшено правила, щоб раціоналізувати систему платежів.	Банк провів аналітичну роботу і підготував варіанти просування до європейських стандартів.	Погана взаємодія у проведенні реформи державної служби та державного управління, незважаючи на наявність відповідної аналітичної роботи та проголошеної урядом готовності просуватися у напрямку європейських стандартів. Ці дві сфери залишаються важливими, і тут потрібна надійна дорожня карта, оскільки заходи мають бути безперервними протягом довгого часу. Спроби зосередитися на усіх реформах відразу ризикують зазнати невдачі.
Інституційна структура сектора державного управління сприяє ефективному проведенню політики і посилює відповідальність за результати політики	Успіхи у проведенні реформи державного управління в цілому є обмеженими — цільові операції Банку у Міністерстві фінансів та митній службі.	Банк провів аналітичну роботу і підготував варіанти просування державного управління до європейських стандартів.	
Система фінансової підзвітності/контролю та державних закупівель відповідає фідучіарним вимогам та стандартам ЄС	<p>В огляді ДВФЗ повідомляється, що Україна має відносно добре розвинені методи державного фінансового контролю.</p> <p>Спочатку прогрес, а потім крок назад у державних закупівлях – нове законодавство керується інтересами, відмінними від інтересів держави.</p> <p>Успіхи у наблизненні методів внутрішнього фінансового контролю до стандартів ЄС є обмеженими – реформа КРУ все ще очікує на впровадження.</p>	<p>Банк традиційно надавав поради щодо закупівель та проводив аналітичну роботу, остання мала форму Звіту з оцінки закупівель в країні та Огляду державних фінансів. Обидва документи підготовлені у 2006 році. Налагоджене співробітництво з ЄС та ОЕСР у питаннях реформування системи закупівель, але поки що воно дало незначні результати.</p> <p>Банк зміцнив закупівельну спроможність свого представництва в Україні. Банк вів постійний діалог стосовно методів внутрішнього</p>	<p>Політичні сили у Верховній Раді відхилили урядову програму, нанісши шкоду інституційному середовищу, необхідному для проведення закупівель. Країна б дуже виграла, якби без зволікань виправила цю ситуацію.</p> <p>Реформа усієї системи державних витрат була частковою. Країна готова до більш системного підходу, який передбачатиме реальні часові рамки. До того ж важливо ефективно використати реформу державних витрат у зв'язку з реформою соціальних секторів та</p>

СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ	УСПИХИ КРАЇНИ	ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ГРУПИ БАНКУ	ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ТА КЛЮЧОВІ УРОКИ У СТРАТЕГІЧНИХ СФЕРАХ
		<p>контролю та закупівель в рамках програми системних позик.</p> <p>Розроблений Банком Проект системи казначейства допоміг створити єдину систему казначейства.</p>	<p>бюджетними трансфертами місцевим органам влади.</p>
<p>Діють ефективні органи регулювання природних монополій</p>	<p>Правила регулювання сектора телекомунікацій затверджені відповідно до вимог СОР.</p> <p>Закон про НКРЕ готовий до введення в дію.</p>	<p>Допомога Банку для покращення якості органів регулювання у сфері природних монополій надходила через системні позики та діалог у секторі енергетики.</p>	
<p>Забезпечити, щоб державні гроші використовувалися ефективно і згідно з національними пріоритетами</p>	<p>Збільшення бюджетних видатків, породжене поточними витратами (зарплати та пенсії) звужує простір для інвестицій.</p>	<p>В Огляді державних фінансів (2006 рік) розглянуто фіскальні питання у сфері оподаткування та витрат.</p>	
<p>Незалежність судової системи, вимірювана зменшенням майже на 1,3 відсотка частки судових рішень, які скасовуються судами вищої інстанції</p>	<p>Реформа судової системи набула більшої пріоритетності після Помаранчевої революції. Уряд розробив стратегію реформи за допомогою донорської підтримки – ЄС.</p> <p>Суди вищої інстанції скасовують 2,26 відсотка рішень у цивільних справах та 1,43 відсотка – у кримінальних справах. (2006 р.)</p>	<p>Банк готує проект на підтримку удосконалення судової інфраструктури.</p>	

**ДОДАТОК 4: РЕКОМЕНДАЦІЇ НГО ПІСЛЯ ОЦІНКИ СДУ ЗА 2004-2007 РР. ТА  
ВІДПОВІДЬ МЕНЕДЖМЕНТУ**

Рекомендації НГО	Відповідь менеджменту
<p><i>Стратегія.</i> Стратегія Банку має домагатися більшої вибірковості, зосереджуючись на державному фінансовому менеджменті, розвитку приватного сектору, енергетиці та соціальному захисті, а в цих сферах на покращенні управління та інституційному розвитку.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Нова СПУ запропонує більшу вибірковість для участі Банку, в рамках стратегії залучення Групи Світового банку (не лише Банку).</li> <li>• Відповідно до статусу України як країни з середнім рівнем доходу, провідні сфери залучення будуть визначатися на основі обговорень з урядом, а не лише керівництвом Банку.</li> <li>• СПУ запропонує більш програмний підхід, за якого програми становитимуть гнучке поєднання системних та інвестиційних позик, АДД та партнерств.</li> <li>• СПУ засновуватиметься на екстенсивній роботі в сфері УБК, що вже триває, і визначить специфічні додаткові наскрізні ініціативи.</li> </ul>
<p><i>ЕСД.</i> Банк має приділяти більшу увагу, ніж раніше, розвитку приватного сектору та інфраструктурі.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Робота з АДД визначатиметься угодами з урядом, у відповідності до загальних підходів СПУ, визначених вище. Вона включатиме положення відповідати на запит позичальника, і буде програмною більш ніж секторальною за визначенням.</li> <li>• У відповідь на підвищену увагу до інфраструктури, як зазначено у звіті з впровадження СДУ за 2005 рік, додаткові інвестиції будуть здійснені для АДД в інфраструктурі.</li> </ul>
<p><i>Інвестиційні позики.</i> Необхідний більш тісний зв'язок між інвестиційними проектами та пріоритетами уряду. Крім того, Банк має спростити інвестиційні проекти і зменшити їх масштаб для відповідності впровадзувальній спроможності, і забезпечити залучення міністерств до підготовки проекту, а також їхне більш безпосереднє включення у впровадження проекту, уникаючи автономних ГВП.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вибір інвестиційних проектів здійснюватиметься на ширших програмах, пов'язаних із пріоритетами уряду. Здійснення інвестиційних проектів буде все більше спрямовуватись інституціональними процесами в Україні, при цьому здійснюватиметься уважне управління пов'язаними фідучіарними ризиками. Використання ГВП скорочується і ця тенденція продовжуватиметься.</li> </ul>
<p><i>Позики на структурні реформи.</i> Для України більш підходящим є перехід від широкомасштабних, багатосекторальних позик до позик, що вужче сфокусовані і надаються одним траншем, що також надасть можливість відслідковувати та поглиблювати стратегічні та інституціональні реформи.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Перехід до більш сфокусованих однотраншевих позик вже триває. СПУ визначить, яким чином цей перехід продовжуватиметься в контексті більш програмного підходу, що має збалансувати потребу у сконцентруванні та наскрізну природу багатьох з реформ, що лишилися.</li> </ul>

## **ДОДАТОК 5: ПРИНЦИПИ СПУ І ОПЕРАЦІЙНА БАЗА ДЛЯ ВІДБОРУ ПРОГРАМ**

1. СПУ ґрунтується на таких трьох принципах: (і) вибірковості, (ii) гнучкості та (iii) партнерстві.

### **Вибірковість**

2. Щоб досягти більшої вибірковості у діяльності Банку протягом періоду впровадження наступної стратегії, в рамках підготовки Стратегії партнерства з Україною було розроблено систему вибору програм. Для такого вибору було визначено три критерії:

- Зацікавленість клієнта: щоб бути ефективною, діяльність Банку повинна задовольняти потреби клієнта;
- Оперативність: у разі коли та інша проблема на терені розвитку починає загострюватися, Банк повинен бути здатним оперативно підтримати заходи, спрямовані на вирішення цієї проблеми. Це може збігатися чи не збігатися із пріоритетами клієнта;
- Порівняльна перевага Світового банку: цей критерій стосується поточних можливостей Банку вирішити конкретне питання, відповідних можливих потреб в інвестуванні аналітичної роботи чи підготовки персоналу, а також ролі, яку інші донори відіграють в тій чи іншій галузі діяльності.

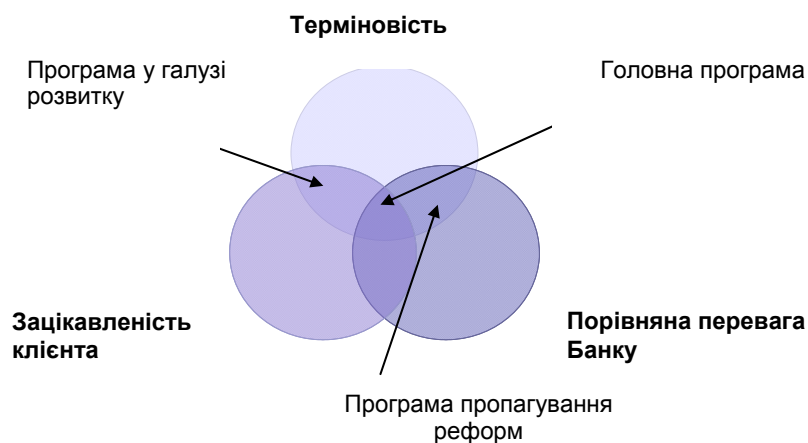
3. Застосовуючи такий підхід, необхідно враховувати, що різні установи Групи Світового банку мають різні порівняльні переваги. Тут варто зазначити, що, оскільки МФК, крім потреб урядів, задовольняє також потреби клієнтів із приватного сектора і її порівняльні переваги можуть відрізнятися від порівняльних переваг МБРР у справі задоволення потреб своїх клієнтів, класифікація програм за вищенаведеними критеріями у двох інституціях може бути різною. Зокрема, з огляду на інший пакет інструментів, які МФК має у своєму розпорядженні (можливість надавати приватному сектору пряме фінансування), та багатий досвід роботи конкретно на терені розвитку приватного сектора, МФК, можливо, буде зручніше відігравати головну роль у вирішенні проблем клієнтів із приватного сектора, в той час як МБРР буде доцільно здійснювати свої повноваження у державному секторі.

4. На основі наведених вище правил вибірковості була розроблена типологія програмних заходів, що враховує критерії, яким вони відповідають (рис. А4.1). Головні програми знаходяться на перехресті трьох проекцій: «зацікавленість клієнта», «терміновість» та «спроможність Банку задовольнити потребу». Програми у галузі розвитку розміщуються на перехресті проекцій «зацікавленість клієнта» та «терміновість», але у випадку якщо шлях реформи (тобто спроможність Банку задовольнити потребу) залишається повністю реальним. І, зрештою, програми пропагування знаходяться на перехресті проекцій «терміновість» та «спроможність Банку задовольнити потребу» у випадку, якщо зацікавленість клієнта є обмеженою<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Поняття «зацікавленість клієнта», зрозуміло, є дещо суб'єктивним. Зацікавленість клієнта може бути не обов'язково повсюдно однаковою і залежить від того, хто в уряді, з ким розмовляє. Для вибірковості важливо, щоб з боку центральних органів влади, особливо Міністерства фінансів, Міністерства економіки, Кабінету міністрів і віце-прем'єр-міністра, який відповідає за економічний блок, існувала чітко висловлена зацікавленість у тому чи іншому проекті.

Рис. А4.1. Вибірковість в СПУ



5. **Головні програми передбачають низку механізмів, включаючи інвестиційне кредитування та позики на структурну перебудову, а також аналітично-дорадчу допомогу, які мають на меті задоволення конкретних потреб, що були вже визначені в рамках загального проекту/ порядку денного реформ. Головні програми – це програми, у яких основна стратегічна аналітично-дорадча робота вже виконана і шлях реформи, таким чином, вже визначений. Тому Банк може надати свою підтримку у цій галузі і зробити це, спираючись на стратегію реформ, у якій клієнт є зацікавленим і яку він підтримує. Головним програмам також мають бути притаманним тісний взаємозв'язок між різними тематичними заходами і інструментами.**

6. **Програми у галузі розвитку, зазвичай, не передбачають інвестиційного кредитування (хоча вони й можуть містити одну «пробну» операцію). Програми у галузі розвитку передбачатимуть проведення великої кількості аналітично-дорадчої роботи та значні витрати на розробку дорожньої карти реформ і інвестиції у визначену стратегію реформ, яка може підтримуватися системними позиками. Аналітично-дорадча робота може включати базові дослідження, підготовку стратегічних записок, окремі просвітні заходи та мобілізацію технічної допомоги.**

7. **Програми пропагування інвестиційного кредитування чи позик на структурну перебудову не передбачають і спиратимуться повністю на аналітично-дорадчу діяльність. Оскільки їх мета полягає в пропагуванні реформ, щодо яких клієнт має обмежену зацікавленість, але терміновість яких для процесу розвитку, на думку Банку, є високою, такі програми міститимуть серйозні заходи з поглиблення обізнаності усього суспільства.**

8. **Принцип вибірковості тематичних напрямків діяльності у новій Стратегії буде доповнюватися зусиллями, спрямованими на проведення меншої кількості вагоміших й ефективніших операцій з інвестиційного кредитування. Стратегія партнерства з Україною передбачає проводити щороку не більше чотирьох операцій кредитування, з яких одна, як планується, має бути позикою на підтримку стратегії розвитку. Три інші операції кредитування будуть зосереджені на головних програмах Стратегії. Крім того, СПУ має на меті зменшити сьгоднішні значні витрати часу на підготовку та впровадження проектів.**

9. **Кредитна та некредитна діяльність МБРР в усіх трьох видах програм доповнюватиметься інвестиціями та дорадчими послугами МФК. У відповідь на**

**10. Наголос на зменшенні кількості кредитних операцій та скороченні часу, що витрачається на підготовку та впровадження проектів, дозволить вивільнити адміністративні ресурси для дорадчої, просвітницької та комунікативної роботи.** Один із основоположних принципів СПУ – це зорієнтувати операції Банку в Україні більше на програми, ніж на підготовку інвестиційних проектів. Посилення наголосу на аналітично-дорадчій роботі означає більш активну просвітницьку та комунікаційну діяльність. Минулий досвід свідчить про те, що аналітично-дорадча робота Банку відзначається високою якістю, належним чином охоплює головні питання розвитку, але для досягнення більшої ефективності потребує посилення зусиль на напрямку поширення її результатів. З цієї точки зору, новий імпульс у роботі із громадянським суспільством буде одним із головних принципових моментів управлінської стратегії Банку в Україні та відбиватиме точку зору зацікавлених неурядових організацій, які просили Банк допомогти започаткувати форум для обговорення пріоритетних питань економічного та соціального розвитку.

**11. Додатковою користю від зосередження уваги на некредитних операціях є можливість передачі цінних знань іншим клієнтам Банку.** Досвід України як країни з середнім рівнем доходів, котра швидко розвивається, та її потреби в застосуванні інноваційних інституційних підходів, які дадуть змогу адаптувати наявну світову практику до конкретних українських умов, можуть допомогти також іншим країнам пройти аналогічний шлях. Глобальні знання Банку можуть допомогти Україні, а конкретний досвід України збагатить глобальні знання Банку. Для забезпечення такого взаємного навчання там, де це можливо, доцільно здійснювати некредитні операції спільно з місцевими партнерами і знаходити можливості ділитися досвідом України з іншими країнами регіону.

**12. Серія міжсекторальних позик на підтримку стратегії розвитку продовжуватиметься, але і в цьому випадку умови надання стануть більш вибірковими.** Вибір умов матиме на меті реалістичну оцінку успіхів у впровадженні реформ та зосереджуватиме увагу на тих напрямках, де реформи видаються найбільш актуальними, а їхній успіх – найбільш реальним. Позика на підтримку стратегії розвитку (ПСР), яка готується одночасно із новою СПУ, продовжує практику міжсекторального наголосу, щоб забезпечувати широку основу для політичного діалогу у час підвищення рівня невизначеності. Програма містить орієнтовні показники для однієї додаткової операції цієї серії, яка дозволить довести до логічного кінця низку важливих реформ, започаткованих в рамках програмної системної позики (ПСП) в 2000 – 2003 роках та СДУ на 2003 – 2007 роки. Поза межами ПСР-III СПУ відкриває перспективу переходу до більш тематично орієнтованих ПСР, в разі, якщо Уряд вбачає необхідність у поглибленні залучення і підтримки реформ в певній сфері (про вектори СПУ див. розділ VI).

## Гнучкість

**13. Як держава із середнім рівнем доходів, Україна потребує гнучких механізмів підтримки.** Ця СПУ не передбачає повного пакету кредитування чи повного бізнес-плану на весь чотирирічний період. Вона, з урахуванням статусу України як держави, що належить до категорії країн з нижчим середнім доходом, має значні ризики впровадження та фідучіарні ризики, а також їй для якої характерна невизначеність, закладає дворічну програму кредитування та аналітично-дорадчої допомоги, в той час як діяльність у подальші роки СПУ обговорюватиметься та остаточно узгоджуватиметься під час середньострокового огляду стану виконання стратегії, який проводитиметься через два роки після початку впровадження Стратегії.

**14. Гнучкість в СПУ стосується як тематики, так і фінансових інструментів.** Вибір програм може бути переглянутий на середньостроковій межі здійснення Стратегії, і деякі програми у галузі розвитку та просвіти сповна можуть дозріти для отримання цільового інвестиційного кредитування у подальший період. Інші головні програми, можливо, не зможуть виправдати сподівання, і масштаби підтримки Банку, ймовірно, відповідно скоротяться. Питання доцільності переходу від крос-секторальних до тематичних ПСР також буде вирішуватися під час середньострокового огляду стану виконання Стратегії.

**15. Посилення наголосу на аналітично-дорадчій роботі вимагає, щоб у процесі здійснення СПУ були вирішені деякі важливі питання, зокрема:**

- (i) Більш ретельне врахування потреб клієнтів при виборі тем для аналітично-дорадчої роботи;
- (ii) Розробка матриці результатів аналітично-дорадчої роботи для посилення підзвітності;
- (iii) Співпраця із іншими донорами та спільне із ними фінансування головної аналітичної роботи;
- (iv) Вивчення можливості запровадження надання платних послуг на різних рівнях управління для підсилення аналітично-дорадчої роботи

**16. Одна конкретна пропозиція все ще знаходиться на стадії обговорення із українською стороною.** Ця пропозиція стосується створення «Інноваційного фонду», який об'єднуватиме під своїм дахом аналітично-дорадчі ресурси та надаватиме їх для задоволення попиту на аналітичні та дорадчі послуги. Поки що українська сторона не проявила зацікавленості у платних моделях, які застосовуються в Росії та Казахстані. Проте утворення такого Інноваційного фонду зі стартовим адміністративним бюджетом у розмірі 400 – 500 000 дол. США могло б закласти підвалини для подальшого спільного фінансування. Будуть також вивчені можливості спільного фінансування за участю інших донорів, включаючи благодійні фундації України.

## Партнерство та гармонізація

**17. Європейські установи (ЄБРР, ЄК, ЄІБ) з 2006 року перевершують Групу Світового банку як найпотужніші провайдери офіційної допомоги Україні на цілі розвитку.** План дій, узгоджений із Європейським Союзом, закладає основу для реформ у багатьох сферах, які представляють інтерес для Банку. В той же час корпорація «Виклик тисячоліття» може надати Україні значну грантову допомогу, але лише після узгодження програми (можливо, потребуватиме 12 – 18 місяців). До кола пріоритетних сфер допомоги можуть увійти інфраструктура, реформа системи управління та реформи у соціальних секторах. Серед інших потужних донорів знаходяться АМР США (зокрема, із дуже важливою програмою розвитку ринків капіталу та фінансових послуг), АМР Канади

(головний донор проекту «Голос громадськості»), АМР Швеції (яке дуже цікавиться проблемами навколишнього середовища), а також Нідерланди, Німеччина та Японія, які надають допомогу на двосторонньому рівні (зараз всі вони беруть участь у трастових фондах Банку в Україні як спільні фінансисти чи як донори). Відповідно, на порядок денний виступає імператив тісної координації. Огляд заходів донорів із деталізацією по тематичних напрямках наводиться у Додатку 6.

**18. Координація із партнерами має наслідки для вибіркості.** З одного боку, може статися так, що донори звернуться до Банку із проханням очолити діяльність у тій чи іншій сфері життя, мотивуючи тим, що він має найбільший досвід у цій галузі або тим, що інші донори у такій сфері на даний момент не працюють. З іншого боку, Банк може прийняти рішення не проводити у цій сфері своїх операцій через те, що у ній вже працює чимало інших донорів і віддача від діяльності Банку у такому випадку не буде дуже помітною. Але в той же час існує багато напрямків, де донори доповнюють одне одного, а присутність інших партнерів може збільшити ефективність інвестицій Банку. При вирішенні питання, де конкретно треба докладати зусилля, Банк має враховувати ці міркування.

**19. Важливість впливу донорів на вибір певної політики Україною не слід переоцінювати.** Сукупний обсяг донорської допомоги (включаючи позики ЄБРР на розвиток державного сектора) сьогодні складає десь 1 – 1,5 млрд. дол. США на рік, або приблизно 1 відсоток ВВП, чи 2,5 відсотка прибуткової частини державного бюджету. Проте питома вага допомоги донорів в українському капітальному бюджеті є набагато більшою.

**20. Порівняно із розміром фінансових трансфертів, вартість транзакцій України із донорами є високою.** Незважаючи на бажання гармонізувати процедури допомоги, координувати політику та уникати дублювання, донори в Україні залишаються відносно розпороченими. Багато проектів допомоги з боку донорів обходять бюджет, здійснюються із застосуванням спеціальних процедур: від закупівель до управління фінансами, – та вимагають, щоб українська сторона утворювала коштовні органи управління проектами, які не вписуються належним чином в систему існуючих міністерств і відомств. Очікуваний високий рівень фідуціарних ризиків обмежує бажання донорів повною мірою застосовувати національні системи. Але існуючі паралельні процеси видаються не тільки коштовними та не спроможними створити належний державний потенціал, вони також посилюють фрагментованість самої системи капітального бюджетування. Окремим державним відомствам надається «зелене світло» полювати за їхніми власними проектами допомоги, навіть не оцінюючи їх з точки зору відповідності стратегічним першочерговим завданням.

**21. Координація може бути поліпшена, якщо її очолюватиме уряд. Але Банк продовжуватиме вивчати шляхи подальшої гармонізації своїх процедур із процедурами України та заохочувати інших партнерів наслідувати цей приклад, як один із головних важелів посилення урядом координації.** Головні заходи СПУ у цьому плані включають спрямування всіх проектних коштів через Державне казначейство, включаючи проекти Світового банку, які стосуються державного бюджету, та удосконалення системи державних закупівель. У середньостроковій перспективі Банк розробить механізм надання допомоги конкретним секторальним програмам через бюджет із прив'язкою до необхідності виконання конкретних показників. Європейський Союз також працює над механізмом надання секторальної підтримки через бюджет, а це створює добру нагоду для донорської співпраці. У роки, не охоплені СПУ, така співпраця може вилитися у розроблення низки загальносекторальних підходів (ЗСП).

### ДОДАТОК 6: УЧАСТЬ ДОНОРІВ ЗА СЕКТОРАМИ

	ЄС	ЄБРР	АМР США/КВТ	ДФМД	ПРООН	Швеція	Нідерланди	Канада	Франція	МВФ	Німеччина
Макростабільність та економічна політика	С	Н	Н	С	С	Н	В	Н	Н	В	В
Конкурентоспроможність, інновації та економіка на базі знань	С	В	Н	Н	С	Н	В	Н	Н	Н	Н
Бізнес клімат	С	В	В	С	Н	В	Н	Н	Н	Н	Н
Фінансовий сектор	В	В	В	Н	Н	Н	В	Н	Н	В	В
Енергетична безпека та енергозбереження	В	В	С	Н	С	С	Н	Н	Н	Н	В
Транспортна інфраструктура	В	В	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н
Житлові та муніципальні послуги	Н	В	Н	Н	С	С	Н	В	Н	Н	Н
Державні фінанси	В	Н	С	С	Н	Н	В	Н	В	С	В
Реформа державного управління	В	Н	С	В	Н	С	Н	В	В	Н	В
Управління	В	Н	В	В	В	Н	Н	В	Н	С	Н
Соціальна допомога	В	Н	В	В	Н	В	Н	Н	Н	Н	Н
Охорона здоров'я та навколишнього середовища	С	Н	С	С	В	В	Н	Н	Н	Н	Н
Освіта	В	Н	В	В	С	С	Н	С	Н	Н	С
Сільське господарство	В	С	В	С	С	С	В	В	Н	Н	С

## ДОДАТОК 6: МАТРИЦЯ РЕЗУЛЬТАТІВ

Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів				
Стратегічні завдання/ результати	Перешкоди	Результати СПУ	Проміжні результати	Інструменти та партнери СПУ
<b>Вектор 1: Сприяти сталому економічному зростанню та посиленню конкурентоспроможності</b>				
Стратегічне завдання 1: Посилення конкуренції через розвиток новаторства та високотехнологічної економіки				
<p><b>Стале економічне зростання на основі посилення конкурентоспроможності:</b></p> <p>Середні темпи економічного зростання більше 6 % в період 2006 – 2010 років</p> <p>Темпи зростання продуктивності праці у промисловості більше 8 % в період 2006 – 2010 років</p> <p>Диверсифікація експорту, яка оцінюється за географічною орієнтацією торгівлі та індексом Гаусмана щодо вдосконалення експорту</p>	<p>У структурі українського виробництва та експорту домінує низьковартісна продукція</p> <p>Слабке впровадження в економіці нових технологій (пов'язаних з використанням фірмами Інтернет, комп'ютерів працівниками, модернізацією наявної у підприємств технології)</p> <p>Попри великий дослідницький потенціал, національна інноваційна система України не виробляє комерційно життєздатної продукції</p> <p>Вступ до СОТ близький, однак інші індикатори вказують на незмінно високі витрати, пов'язані з транскордонною торгівлею, і значні перешкоди по той бік кордону</p>	<p><b>1.1. Поліпшення впровадження нових технологій у приватному секторі.</b></p> <p>Збільшення частки приватних підприємств, які використовують Інтернет для взаємодії з клієнтами, зросла з 57 % (2005 р.) до 75 % (2010 р.)</p> <p>Збільшення на 15 % кількості підприємств, які мають, принаймні, одне свідоцтво за управління якістю (ISO 9001, тощо), базовий рівень (2005 рік = 10,7 % всіх підприємств), Обстеження умов ведення бізнесу та ефективності функціонування підприємств (ОУБЕП)</p> <p><b>1.2. Посилення диверсифікації експорту внаслідок зменшення витрат, пов'язаних з торгівлею</b></p>	<p>Збільшення обсягу кредитування українських підприємств на цілі модернізації виробництва</p> <p>Розроблено карту перешкод для впровадження технологій на рівні приватних підприємств</p> <p>Ухвалено концепцію уряду щодо інновацій, розроблено конкретні програми реформ; кількість посадовців, які пройшли навчання</p> <p>Завершено процес вступу до СОТ</p> <p>Створено Агентство з гарантування експортних кредитів</p> <p>Завершено гармонізацію митного законодавства з положеннями переглянутої</p>	<p><b>Позики МБРР:</b> ПСР-II, ПСР-III, майбутні позики на підтримку стратегії розвитку</p> <p>Проект розвитку експорту II</p> <p>Проект Рівний доступ до якісної освіти Позика за гнучкою схемою (ПГС)</p> <p><b>Позики МФК:</b> Пряме інвестування МФК у сектори, що виробляють продукцію із високою доданою вартістю, енергоємні сектори та сектори, які потребують загальної модернізації</p> <p><b>АДД</b> Діалог щодо економіки знань і конкурентоспроможності</p> <p>Підвищення конкурентоспроможності та зміцнення інституційного та кадрового потенціалу</p>

Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів				
Стратегічні завдання/ результати	Перешкоди	Результати СПУ	Проміжні результати	Інструменти та партнери СПУ
	<p>Малі і середні підприємства мають складнощі з доступом до фінансування експорту</p> <p>Гострі проблеми в ланцюгу нарощування вартості у сільському господарстві обмежують можливості України повною мірою використовувати свій сільськогосподарський потенціал</p> <p>Брак кваліфікованих кадрів і проблемний ринок праці</p>	<p>Зменшення частки експортних та імпорتنих операцій, які проходять фізичні перевірки від 11 % до 5 % на кордоні та від 80 % до 50 % в межах України</p> <p>Частка малих і середніх підприємств, які беруть участь в експортних операціях від X% до Y% (ОУБЕП)</p> <p><b>1.3. Посилення конкурентоспроможності сільського господарства</b></p> <p>Підвищення продуктивності праці на визначених сільськогосподарських підприємствах (реалізація/ працівник, показники експорту)</p> <p>Підвищення продуктивності праці сільських господарств в рамках визначених постачальних ланцюгів: (i) врожай, (ii) якість продукції та (iii) ціни «франко – ферма»</p> <p><b>1.6. Поліпшення ситуації із</b></p>	<p>Київської Конвенції</p> <p>Збільшення частки інвестицій МФК у сектори, що виробляють продукцію із високою доданою вартістю, включаючи агробізнес (необхідно визначити базовий рівень)</p> <p>Створення кредитної лінії для інвестування агропідприємств (акредитація банків, кількість проектів, щодо яких взяті зобов'язання)</p> <p>Створено належної бази для розвитку страхування у сільському господарстві:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- належної нормативної бази страхування у сільському господарстві</li> <li>- належної актуарної системи</li> <li>- належного наглядового органу та загальної основи</li> </ul>	<p>(Департамент розвитку приватного та фінансового сектора, МФК, БАГІ, ДСП, Інститут Світового банку – ГМДН)</p> <p>Меморандум з економічного розвитку України</p> <p>Відповідність між попитом на робочу силу та кваліфікацією (Економічні та секторальні дослідження – ЕСД)</p> <p><b>Консультативні послуги МФК</b></p> <p>Консультативні послуги МФК з питань страхування у сільському господарстві, постачальних ланцюгів сільськогосподарських підприємств</p> <p><b>Партнери :</b></p> <p>ЄБРР (РПС, ефективність використання енергії), Британська рада і ETF (професійна підготовка), WEF та IMD (конкурентоспроможність), ВОІВ (права інтелектуальної власності), GTZ (професійна</p>

Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів				
Стратегічні завдання/ результати	Перешкоди	Результати СПУ	Проміжні результати	Інструменти та партнери СПУ
	зрештою можуть загальмувати економічне зростання та послабити конкурентоспроможність у майбутньому	<p><b>працевлаштуванням випускників закладів вищої освіти</b></p> <p>10 – відсоткове збільшення кількості випускників, які знаходять прийнятну роботу (обстеження Переходу від зайнятості до праці; базовий рівень має бути визначений в 2007 році; дані інформаційної системи управління у сфері освіти (EMIS)</p> <p>55 % населення підтримують ідею заміни традиційної системи переходу до наступного рівня навчання (шляхом складання в школі випускних іспитів, а потім вступних до закладу вищої освіти) національним зовнішнім оцінюванням (базовий рівень 2005 року – 38 %)</p>	<p>Започаткування інформаційної системи управління у сфері освіти (EMIS), яка слугуватиме платформою для накопичення повних даних про пропозицію кадрів системою освіти</p> <p>Започаткування національної системи зовнішнього оцінювання знань</p> <p>Перегляд навчальної програми професійної підготовки викладачів без відриву від виробництва з урахуванням європейських стандартів</p>	підготовка з питань менеджменту), делегація ЄК, ETF, Конфедерація роботодавців, BEST (кадри для економічного зростання), СМО (реформа митної служби)

<b>Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів</b>				
<b>Стратегічні завдання/ результати</b>	<b>Перешкоди</b>	<b>Результати СПУ</b>	<b>Проміжні результати</b>	<b>Інструменти та партнери СПУ</b>
<b>Стратегічне завдання 2: Поліпшення умов підприємництва</b>				
<p><b>Збільшення обсягу приватних інвестицій завдяки зменшенню витрат на ведення бізнесу:</b> Поліпшення рейтингу за показниками «Ведення бізнесу» з 128/ 175 до вище 100</p> <p>Збільшення відношення «інвестиції /ВВП» до більше 25 % ВВП</p> <p>Збільшення ПІІ на душу населення зі 110 дол. США (2006 р.) до 150 дол. США (2010 р.)</p>	<p>Важкий для суб'єктів господарювання тягар інспекцій з боку відповідних державних органів через відсутність підходу з урахуванням ризиків</p> <p>Обтяжливість і тривалість процедури отримання дозволів і ліцензій</p> <p>Система стандартизації не приведена у відповідність до європейських стандартів</p>	<p><b>2.1. Поступовий перехід до спрощеної системи ліцензування, стандартизації та перевірок на основі оцінки ризиків</b></p> <p>Скорочення кількості підприємств, які, принаймні, один раз на рік інспектуються, з 95 % (2006 рік) до менше 60 % (2010 рік)</p> <p>Скорочення часу, необхідного для отримання всіх дозволів на діяльність протягом одного року, з 60 днів (2006 рік) до менше 35 днів (2010 рік)</p> <p>Скорочення до 30 % кількості підприємств, які мають дотримуватися обов'язкових стандартів – від 60 % у 2007 році</p> <p>Стратегія уряду визнає необхідність поліпшення ситуації із дотриманням податкового законодавства у діловому середовищі</p>	<p>Усі головні інспекційні органи проводять перевірки із частотою, яка визначається на основі урахування ризиків, і використовують контрольні списки</p> <p>Офіційний список дійсних дозволів створюється на підставі закону, жодні незаконні дозволи не видаються</p> <p>Впровадження у порядок видачі дозволів єдиної процедури «по умовчання» із застосуванням принципу «мовчання означає згоду»</p> <p>Повна відповідність технічних процедур і стандартів вимогам СОТ і ЄС</p> <p>Проведення незалежного обстеження дисципліни дотримання податкового законодавства</p> <p>Створення в ДПА</p>	<p><b>Позики:</b> ПСР-ІІ, ПСР-ІІІ, майбутні позики на підтримку стратегії розвитку</p> <p>Проект модернізації Державної податкової адміністрації (ПМДПА)</p> <p>Проект видачі державних актів на право власності на землю в сільській місцевості та розвитку системи кадастру</p> <p><b>АДД:</b> МФК - створення сприятливих умов для підприємництва (політика щодо малих і середніх підприємств)</p> <p>Обстеження ДСП вартості дотримання податкового законодавства</p> <p>Звіт «Ведення бізнесу»</p> <p>Обстеження умов підприємництва та ефективності функціонування підприємств (ОУБЕП)</p>

Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів				
Стратегічні завдання/ результати	Перешкоди	Результати СПУ	Проміжні результати	Інструменти та партнери СПУ
Створення земельного ринку у сільській місцевості (кількість операцій із зареєстрованими актами на право власності на землю)	<p>Високі ставки податків і висока вартість дотримання податкового законодавства призводять до ухилення від сплати податків і скорочує інвестування формальної економіки</p> <p>Відсутність актів на право власності на землю, якими можна торгувати, гальмує формування земельного ринку у сільській місцевості і зменшує можливості доступу до кредитів аграрних підприємств</p>	<p><b>2.2. Скорочення вартості дотримання податкового законодавства</b> Показник і базовий рівень треба визначити після обстеження ДСП</p> <p><b>2.3. Податкова політика сприяє однаковим «правилам гри» та стимулює економічне зростання:</b> Зниження податку на прибуток підприємств з 25 % і ставку внеску на соціальне страхування (з 37,5 % для роботодавців) Податкові витрати знижено до менш ніж 3 % ВВП (від 3,3 % у 2006 році)</p> <p><b>2.4. Створення ринку прав власності на землю</b> Збільшення кількості виданих актів на право власності на землю з приблизно 6,5 млн. в 2006 році до 7 млн. в 2010 році.  Збільшення до 2010 року кількості операцій із актами</p>	<p>телефонних центрів</p> <p>Створення інтегрованих систем роботи з податками</p> <p>Вдосконалення податкового законодавства, яке передбачає скорочення витрат на виконання податкового законодавства</p> <p>Прийняття податкового законодавства, яке обмежує подальше збільшення податкових витрат</p> <p>Проведення топографічної зйомки земельних ділянок в 20 областях</p> <p>Скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення</p>	<p>(наступний раунд в 2009 р.)</p> <p>Меморандум з економічного розвитку (2008 р.)</p> <p><b>Партнери:</b> AMP США, ЄБРР, GTZ, ЄС</p>

<b>Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів</b>				
<b>Стратегічні завдання/ результати</b>	<b>Перешкоди</b>	<b>Результати СПУ</b>	<b>Проміжні результати</b>	<b>Інструменти та партнери СПУ</b>
		на право власності на землю до 5 % від усіх виданих актів – від 0 % станом на сьогодні.		
<b>Стратегічне завдання 3: Поглиблення фінансових ринків і скорочення фінансових ризиків</b>				
<p><b>Фінансові ринки мобілізують і ефективно розміщують заощадження, що веде до зростання обсягу інвестицій:</b></p> <p>Збільшення відношення «кредити/ ВВП» з 48 % (2006 рік) до більше 70 % (2010 рік) – або до 75 % середнього показника ЄС-8</p> <p>Капіталізація та обсяг операцій на ринку капіталу в Україні досягає рівня, порівнянного з ЄС-8 (тобто понад 50 % ВВП для обох цих показників)</p> <p>Поліпшення рейтингу Fitch ("Фітч інвесторз сервіс") ризиків у банківському секторі з категорії D до категорії C (шкала з E (найгірший) до A (найкращий))</p>	<p>Неефективне корпоративне управління в українських банках і компаніях становить перешкоду для доступу до фінансування</p> <p>Неналежна практика бухгалтерського обліку підвищує ризик для інвесторів і зменшує прозорість ринку</p> <p>Відсутність кривої дохідності за вітчизняними державними цінними паперами обмежує вибір пропонуваніх фінансових інструментів</p> <p>Відсутність у банківському секторі консолідованого нагляду з урахуванням ризиків може призвести до заниженої оцінки ризиків у банківському секторі</p> <p>Відсутність нормативної</p>	<p><b>3.1. Поглиблення фінансових ринків</b> Обсяги торгів ПФТС, у % ВВП збільшено з 5,3 % в 2006 році до щонайменш 10 % в 2010 році</p> <p>Зростання іпотечного кредитування до 10 % ВВП (5 % в 2006 році)</p> <p><b>3.2. Послаблення фінансових ризиків</b> Регуляторний капітал банківського сектору зріс від 7.6 % ВВП (2006 р.) до 8.5 % ВВП.</p>	<p>Прийняття закону про акціонерні товариства, внесення змін до Закону про бухгалтерський облік</p> <p>Встановлення кривої дохідності за вітчизняними державними цінними паперами до 7 років</p> <p>Поліпшення практики корпоративного управління у визначених клієнтів МФК</p> <p>Внесення до закону про банки та банківську діяльність змін і доповнень щодо консолідованого нагляду, який базується на оцінці ризиків</p> <p>Консолідація системи регістраторів</p> <p>Внесення до закону про фінансові послуги діяльність змін і доповнень,</p>	<p><b>Позики МБРР</b> Проект розширення доступу до ринків фінансових послуг</p> <p>ПСР-II, ПСР-III, майбутні позики на підтримку стратегії розвитку</p> <p><b>Інвестування МФК</b> Інвестування МФК у місцеві підприємства</p> <p>Інвестування МФК фінансового сектора, включаючи фінансування мікро-, малих і середніх підприємств, житлового будівництва та особистого споживання</p> <p><b>АДД</b> Пенсійна реформа та технічна допомога у галузі ринків капіталу (ППТД)</p> <p>Звіт про дотримання</p>

Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів				
Стратегічні завдання/ результати	Перешкоди	Результати СПУ	Проміжні результати	Інструменти та партнери СПУ
	<p>бази та слабкий потенціал регуляторів діяльності небанківських фінансових установ (ДКЦПФРУ і ДКРФПУ) у галузі забезпечення належного нагляду за емітентами цінних паперів і діяльністю небанківських фінансових установ посилює управлінські та фінансові ризики та гальмує інвестування</p> <p>Інфраструктура фінансових послуг (платежі та розрахунки, торгівельні майданчики, реєстри, аудит і облік) недостатньо розвинута</p>		які забезпечать створення незалежних і фінансово автономних регуляторів небанківських фінансових установ	<p>стандартів і кодексів (ЗДСК) у галузі корпоративного управління, бухгалтерського обліку і аудиту + подальша робота</p> <p>Оновлена ПОФС</p> <p>Грант Уряду Нідерландів НБУ і діалог з фінансовим сектором</p> <p><b>Консультативні послуги МФК</b> Консультативні послуги МФК для одержувачів інвестицій з питань організації внутрішнього контролю та корпоративного управління</p> <p>Консультативні послуги МФК для клієнтів фінансового сектора</p> <p><b>Партнери:</b> АМР США (ППТД), ЄБРР, ЕС</p>

Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів				
Стратегічні завдання/ результати	Перешкоди	Результати СПУ	Проміжні результати	Інструменти та партнери СПУ
<b>Стратегічне завдання 4: Забезпечення енергетичної безпеки та підвищення ефективності використання енергії</b>				
<p><b>Підвищення конкурентоспроможності внаслідок посиленню енергозбереження:</b></p> <p>Енергоемність економіки (т.у.п./ тис. дол. США до ВВП) знизилась на 15 %</p>	<p>Відсутність інвестування та недостатнє технічне обслуговування застарілої енергетичної інфраструктури</p> <p>Слабкий фінансовий стан енергетичних підприємств</p> <p>Монопольні порушення, диспропорції внаслідок концентрації ринку та політичні втручання в рішення НКРЕ щодо встановлення тарифів обмежують приватні інвестиції в сектор та затримують впровадження енергозберігаючих заходів.</p> <p>Відсутність конкуренції між енергогенеруючими компаніями зменшує стимули до енергозбереження</p>	<p><b>4.1. Посилення фінансової стабільності енергетичного сектора</b></p> <p>Зменшення квазіфискального дефіциту у газовому секторі до менше 0,5 % ВВП (до 2010 року) з більше 1 % (в 2006 році)</p> <p>Збільшення частки реструктуризованих успадкованих боргів електроенергетики до більше 30 % до 2010 року (проти 5 % в 2006 році)</p> <p><b>4.2. Поліпшення операційного функціонування енергетичного сектора завдяки збільшенню обсягу інвестицій і посиленню конкуренції</b></p> <p>До 2010 року 20 % наявної на ринку електроенергії постачається на конкурсних засадах</p> <p><b>4.3. Підвищення надійності системи та підвищення її експортного потенціалу</b></p>	<p>Законодавче забезпечення адміністративної та фінансової самостійності НКРЕ у законі про державне регулювання енергетики</p> <p>Триває коригування тарифів у енергетичному секторі з тим, щоб вони забезпечували рівень відшкодування витрат</p> <p>Впровадження нових ринкових правил для енергоринку</p> <p>Завершення впровадження концепції правової, регуляторної та технічної гармонізації із</p>	<p><b>Позики МБРР</b> Реабілітація ГЕС</p> <p>Проект передачі електроенергії</p> <p>Проект у секторі енергетики 2</p> <p>ПСР-II, ПСР-III</p> <p><b>Позики МФК:</b> Інвестиції МФК в енергетичний сектор (за умови прозорої приватизації)</p> <p>Відкриття кредитних ліній МФК на заходи енергозбереження</p> <p><b>АДД:</b> Технічна допомога НКРЕ на регулювання та формування ринку</p> <p>Оновлена редакція записки з питання вугільної промисловості</p> <p>Записка з питання розвитку газового ринку</p>
<p><b>Енергетична безпека України посилюється:</b></p> <p>Зниження чистого імпорту (імпорт - експорт)</p>	<p>Висока залежність від імпорту енергоносіїв із</p>			

Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів				
Стратегічні завдання/ результати	Перешкоди	Результати СПУ	Проміжні результати	Інструменти та партнери СПУ
<p>природного газу як частка загального первинного енергетики споживання на 15%.</p> <p>Торгівля електроенергією з ЄС зросла на 20% і відповідає стандартам USTE щодо надійного та безпечного постачання електроенергії.</p>	<p>одного джерела створює ризик для енергетичної безпеки</p> <p>Зниження привабливості як прийнятнішого маршруту для майбутнього зростання постачання газу Росією до Європи.</p> <p>Надійність постачання енергії обмежена через недостатню пікову потужність.</p> <p>Недостатня інституційна готовність може призвести до втрати перспектив отримання доходів від продажу прав на викиди забруднюючих речовин згідно із Кіотським протоколом і таким чином підвищення ефективності використання енергії</p>	<p>Обсяг експорту електроенергії в кВт. год. збільшився від 10 у 2006 до 15 у 2011 році.</p> <p><b>4.4. Збільшення виробництва електроенергії на ГЕС</b> Збільшення потужності на 250 МВ і збільшення виробництва електроенергії на ГЕС на 360 ГВт. год. протягом 2007 - 2010 років</p> <p><b>4.5. Підвищення ефективності використання енергії в державному та приватному секторах</b> В окремих муніципалітетах: скорочення споживання енергії на м. куб. водопостачання</p> <p>Продаж прав на дозволений обсяг викидів за ціною 75 % від середньої світової (продаж прав в 2006 році = 0)</p> <p>У визначених приватних компаніях – зменшення енергоспоживання</p>	<p>енергоринком ЄС до 2009 року</p> <p>Реабілітація гідроенергетичних станцій на Дніпрі та підвищення безпеки дамб</p> <p>Відновлення ...% насосів на визначених комунальних підприємствах водопостачання та водовідведення</p> <p>Реабілітація ...% водогінних труб</p> <p>Отримання права на участь у статті 17 Кіотського протоколу та створення схеми «зеленого» інвестування</p> <p>Відкриття кредитних ліній МФК для виплат коштів на енергозбереження</p>	<p>ТД для виконання Кіотського протоколу</p> <p><b>Консультативні послуги МФК:</b> Консультативні послуги МФК муніципалітетам</p> <p><b>Партнери:</b> ЄС (підтримка статей бюджету, які стосуються енергетики), МСС (можливе інвестування інфраструктури)</p>

Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів				
Стратегічні завдання/ результати	Перешкоди	Результати СПУ	Проміжні результати	Інструменти та партнери СПУ
		/продажу електроенергії		
Стратегічне завдання 5: Використання транзитного потенціалу України та поліпшення транспортної інфраструктури				
<p><b>Україна глибше інтегрована в глобальну економіку завдяки зниженню транспортних витрат і витрат на транзит</b></p> <p>Поліпшення рейтингу за індексом логістичних витрат з 75 до менше 65 (PREMTR)</p> <p>Загальний обсяг вантажоперевезень залізничним, автомобільним і водним транспортом в тонах</p>	<p>Високі транспортні витрати заважають посиленню конкурентоспроможності України</p> <p>Дедалі гірший стан інфраструктури створює ризик несвоєчасних поставок</p> <p>Поганий стан дорожньої інфраструктури збільшує торгові та транзитні витрати</p> <p>Занадто мало приватних інвестицій у транспортну інфраструктуру</p>	<p><b>5.1. Поліпшення сполучення із головними ринками</b></p> <p>Скорочення часу транзиту на окремих транзитних шляхах (Київ – Харків) (базовий рівень та ціль ?)</p> <p><b>5.2. Збільшення приватних інвестицій у транспортну інфраструктуру</b></p> <p>Успішне завершення принаймні двох пілотних проектів з партнерства державного і приватного секторів (ДПП) у транспортному секторі</p>	<p>Реабілітація та модернізація X км головних автошляхів</p> <p>Запровадження на головних транзитних автошляхах системи оцінки ефективності руху автотранспорту</p> <p>Перегляд законодавчої бази стосовно ДПП</p>	<p><b>Позики МБРР:</b></p> <p>Проект покращення автошляхів і безпеки руху</p> <p>Другий проект у транспортному секторі</p> <p>ПСР-II, ПСР-III</p> <p><b>Позики МФК:</b></p> <p>Інвестиції МФК в транспорт й інфраструктуру/ логістичні підприємства приватного сектора</p> <p>Інвестиції МФК в ДПП транспортного сектора</p> <p><b>АДД:</b></p> <p>Аудит з метою сприяння торгівлі та транспорту (система оцінки ефективності)</p> <p>Меморандум з економічного розвитку України</p> <p><b>Партнери:</b></p> <p>ЄБРР (інвестування)</p>

<b>Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів</b>				
<b>Стратегічні завдання/ результати</b>	<b>Перешкоди</b>	<b>Результати СПУ</b>	<b>Проміжні результати</b>	<b>Інструменти та партнери СПУ</b>
				транспорту), ЄІБ (інвестиційні позики), ЄК (регулювання транспорту), грант Нідерландів (ТТФ)
<b>Вектор 2: Реформа державних фінансів і державного сектора та поліпшення надання державних послуг</b>				
<b>Стратегічне завдання 6: Зміцнення системи державних фінансів</b>				
<p><b>Створено фіскальний простір для збільшення державних інвестицій за допомогою поліпшення показників збору платежів і підвищення ефективності та прозорості витрат</b></p> <p>Збільшення продуктивності головних податків на 10 %</p> <p>Поліпшення рейтингів ДВФЗ</p> <p>Збільшення питомої ваги капітальних видатків у ВВП до середнього показника ЄС-8 (5 % ВВП)</p>	<p>Великий обсяг неформальної економіки (приховування доходів і заробітної плати) призводить до необхідності впроваджувати високі податкові ставки для забезпечення потрібних потоків надходжень до бюджету</p> <p>Попри високий рівень податкових надходжень до бюджету, брак відповідності між бюджетними асигнуваннями та національними пріоритетами зменшує їх ефективність</p> <p>Капітальні видатки у бюджеті скорочуються, а частина незавершених проектів залишається великою</p>	<p><b>6.1. Підвищення ефективності мобілізації державних ресурсів як основа послаблення податкового тягаря</b></p> <p>Скорочення частки доходів, які підприємства приховують для зменшення податкового тягаря, до 15 % (2010 рік) з 25 % (2005 рік) (Обстеження умов ведення бізнесу та ефективності функціонування підприємств)</p> <p><b>6.2. Поліпшення відповідності національним пріоритетам бюджетних асигнувань</b></p> <p>Поліпшення рейтингу ДВФЗ у галузі відповідності бюджетних асигнувань національним пріоритетам</p> <p>Скорочення частки</p>	<p>Прийняття податкового законодавства, яке передбачає удосконалені процедури адміністрування податків</p> <p>Прийняття закону про об'єднання функцій соціального страхування</p> <p>Успішне завершення в міністерствах охорони здоров'я та освіти пілотного проекту розрахунку витрат</p> <p>Завершення професійної</p>	<p><b>Позики МБРР:</b></p> <p>Проект модернізації Державної податкової адміністрації</p> <p>Проект удосконалення системи державної статистики для моніторингу соціально-економічних перетворень</p> <p>Проект модернізації державних фінансів</p> <p>Проект удосконалення системи соціальної допомоги</p> <p>Проект удосконалення управління соціальним страхуванням</p> <p>Проект рівного доступу до якісної освіти</p> <p>ПСР-II, ПСР-III, майбутні позики на підтримку стратегії розвитку</p>

Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів				
Стратегічні завдання/ результати	Перешкоди	Результати СПУ	Проміжні результати	Інструменти та партнери СПУ
	<p>Система закупівель працює на інтереси внутрішніх зацікавлених сторін і повністю не відповідає європейським стандартам</p> <p>Система внутрішнього та зовнішнього аудиту не спирається на оцінку ефективності і тому видається неспроможною створити належні стимули для підвищення ефективності</p> <p>Система соціального страхування та трансфертів неефективна і витратна</p>	<p>незавершених проєктів капітального будівництва до менше 30 % з 45 % (ОДФ) Збільшення питомої ваги капітальних витрат державного сектора у ВВП до 3,5 % в 2010 році з 2,2 % в 2005 році</p> <p><b>6.3. Посилення прозорості у використанні державних фінансів</b> Поліпшення рейтингу ДВФЗ у галузі державних закупівель з D+ до B Поліпшення рейтингу ДВФЗ у галузі передбачуваності наявності коштів з D+ до B</p> <p><b>6.4. Поліпшення звітності державних установ</b> Поліпшення рейтингу ДВФЗ щодо обсягу, характеру та результатів зовнішнього аудиту з D+ до C+</p> <p><b>6.5. Поліпшення адміністративної ефективності системи соціального страхування та</b></p>	<p>підготовки працівників Мінфіну, Мінекономіки та Міносвіти з питань капітального бюджетування</p> <p>Реорганізація Мінфіну та включення до сфери його компетенції функцій управління державними фінансами</p> <p>Прийняття та впровадження у життя стратегії комплексного управління державними фінансами</p> <p>Розширення сфери охоплення єдиного казначейського рахунку</p> <p>Ухвалення нового закону про державні закупівлі (або змін і доповнень до чинного)</p>	<p><b>АДД:</b> Огляд державних фінансів II (ОДФ-II)</p> <p>АДД у сфері фінансування соціального сектора</p> <p>Траст фонд Нідерландів на цілі капітального бюджетування та управління державними фінансами (включаючи навчання та розбудову потенціалу за допомогою Інституту Світового банку)</p> <p><b>Партнери:</b> Французький ADETEF, ЄС (обумовленість політики та бюджетна підтримка), СІГМА – ОЕСР, МВФ (податкова реформа), уряд США (податкова реформа)</p>

Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів				
Стратегічні завдання/ результати	Перешкоди	Результати СПУ	Проміжні результати	Інструменти та партнери СПУ
		<p><b>трансфертів</b> Скорочення часу на опрацювання заяв про надання соціальної допомоги з 4,1 години в 2007 році до 1,5 години в 2010 році Збільшення кількості опрацьованих справ на одного працівника відділів соціальної допомоги з 290 в 2007 році до 530 в 2010 році</p> <p>Скорочення адміністративних витрат соціального страхування з 2,2 % загального обсягу витрат соціального страхування в 2007 році до 1,9 % в 2010 році</p> <p><b>6.6. Підвищення ефективності використання державних ресурсів в системах освіти та охорони здоров'я</b> Збільшення кількості учнів на одного вчителя у середніх школах пілотних сільських районів (з 8 в 2006 році до 10 в 2010 році)</p>	<p>Впровадження у 100 % місцевих відділів праці і соціального забезпечення нового порядку обслуговування клієнтів</p> <p>На Пенсійний фонд України покладено 100 % функцій зі збору внесків на соціальне страхування та суміжних адміністративних функцій</p> <p>Перегляд норм, встановлених у системах охорони здоров'я та освіти, у світлі рекомендацій ОДФ-ІІ</p> <p>Зміна у пілотних районах порядку фінансування соціальних секторів та схвалення на основі отриманого досвіду нової стратегії фінансування соціального сектора</p>	

<b>Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів</b>				
<b>Стратегічні завдання/ результати</b>	<b>Перешкоди</b>	<b>Результати СПУ</b>	<b>Проміжні результати</b>	<b>Інструменти та партнери СПУ</b>
		Збільшення частки капітальних витрат у загальних витратах на сфери охорони здоров'я та освіти на 50 % (до 6 %) та на 30 % (до 6,5 %) відповідно		
<b>Стратегічне завдання 7: Поліпшення якості громадського здоров'я, медичних послуг і скорочення екологічних ризиків для здоров'я</b>				
<p><b>Поліпились результати, пов'язані з роботою системи охорони здоров'я, внаслідок зменшення ризиків для здоров'я та поліпшення інформування населення</b></p> <p>Збільшення очікуваної тривалості життя для чоловіків до 68 років (з 62,2), а для жінок – до 77 років (з 73,9)</p> <p>Зниження темпів поширення ВІЛ/ СНІД до європейських рівнів</p> <p>Поліпшення якості питної води та атмосферного повітря</p>	<p>Низька якість медичних послуг</p> <p>Програми зменшення шкоди охоплюють лише 15 % споживачів ін'єкційних наркотиків, які є головним вектором епідемії ВІЛ, в той час як мета країни складає 60 %</p> <p>Значна кількість державних установ, які займаються питаннями, пов'язаними з охороною здоров'я, ускладнюють координацію та виконання відповідних заходів.</p> <p>Рівень обізнаності населення із ризиками для здоров'я (серцево-судинні захворювання, ДТП тощо)</p>	<p><b>7.1. Активізація надання профілактичних ВІЛ/ СНІД послуг групам високого ризику (наприклад, ін'єкційних наркоманів і працівників комерційного сексу)</b></p> <p>Згідно з даними обстежень, поширення ВІЛ серед ін'єкційних наркоманів зменшилося з 49 % (у 2005 році) до 29 % (у 2010 році), а серед працівників комерційного сексу – з 21 % (переглянутий цільовий показник для 2008 року) до 19 % у 2010 році)</p> <p><b>7.2. Збільшення охоплення медичними послугами ВІЛ/ СНІД інфікованих</b></p> <p>Збільшення частки чоловіків і жінок із значним</p>	<p>Повне фінансування стратегії уряду у галузі ВІЛ/ СНІД</p> <p>Ефективна з точки зору витрат і вигод закупівля лікарських засобів АРВ</p> <p>Досягнуто прогресу в переході до фінансування пілотного проекту контролю за ВІЛ/СНІД через бюджет</p> <p>Проведення кампанії зв'язків із громадськістю та просвіти з питань ризиків для здоров'я</p>	<p><b>Позики МБРР:</b></p> <p>Проект контролю за ВІЛ/ СНІД (включаючи можливе додаткове фінансування через бюджет)</p> <p>ПСР-II, ПСР-III, майбутні позики на підтримку стратегії розвитку</p> <p>Проект покращення автошляхів та безпеки руху</p> <p>Проекти спільного впровадження у рамках Кіотського протоколу</p> <p><b>АДД:</b></p> <p>ОДФ-II + подальша робота</p> <p>АДД у сфері фінансування соціального сектора</p>

Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів				
Стратегічні завдання/ результати	Перешкоди	Результати СПУ	Проміжні результати	Інструменти та партнери СПУ
	<p>низький</p> <p>Існують серйозні екологічні ризики для здоров'я громадян, особливо у щільно населених промислових районах, де підприємства працюють на старих технологіях</p>	<p>інфікуванням ВІЛ, охоплених лікуванням комплексною антиретровірусною терапією з 33,5 % у 2005 році до 80 % у 2010 році</p> <p><b>7.3. Поглиблення обізнаності із ризиками для здоров'я та причинами ранньої смертності серед дорослих громадян</b> Збільшення кількості громадян, обізнаних із ризиками для здоров'я, на 100 % (потрібно встановити базовий рівень за результатами обстежень) Зменшення на 30 % кількості чоловіків і жінок репродуктивного віку, які дотримуються ризикованої для життя поведінки (потрібно встановити базовий рівень за результатами обстежень)</p> <p><b>7.4. Зменшення промислового забруднення довкілля</b> Обсяг одиниць скорочення викидів забруднюючих</p>	<p>Прийняття Кабінетом міністрів України постанови стосовно видачі дозволів на викиди забруднюючих речовин</p> <p>Завершення (вставити кількість) проектів спільного впровадження</p> <p>Впровадження у практику схеми рейтингування екологічної ефективності підприємств та розкриття екологічної інформації (PRIDE)</p> <p><b>Запровадження методології оцінки ризиків індустріальних муніципалітетах</b></p>	<p>Просвіта з питань охорони здоров'я та демографії (а) секторальна робота з аналізу факторів, які сприяють високому та постійному рівню смертності серед дорослих, включаючи фактори, пов'язані як із постачальниками, так і споживачами, а також (b) інформаційно-просвітницька кампанія</p> <p>Екологічна ТД у Запоріжжі та подальша робота</p> <p>Грант ФІР на розробку нормативної бази та зміцнення інституційного потенціалу системи видачі дозволів на викиди забруднюючих речовин</p>

Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів				
Стратегічні завдання/ результати	Перешкоди	Результати СПУ	Проміжні результати	Інструменти та партнери СПУ
	Обмежені можливості вирішення проблем екологічних загроз для здоров'я на місцевому рівні та низька зацікавленість вирішенням місцевих екологічних проблем на центральному рівні	<p>речовин (в тоннах), реалізованих відповідно до статті 6 Кіотського протоколу (проекти спільного впровадження) – 2006 рік = 0</p> <p>Збільшення кількості підприємств – учасників схеми PRIDE з 0 в 2006 році до 15 в 2010 році</p> <p><b>7.5. Посилення потенціалу державного сектора у галузі управління екологічними ризиками для здоров'я громадян</b></p> <p>Збільшення кількості муніципалітетів, які застосовують методологію оцінки ризиків для їхнього врахування у державній політиці, з 1 в 2001 році до не менше 3 в 2010 році</p>	Початок впровадження, принаймні, у ще 2 містах проектів ТД у галузі пом'якшення екологічних ризиків для здоров'я	<b>Партнери:</b> АМР США, ЮНІСЕФ, ПРООН, ВООЗ, Міжвідомчий орган з питань закупівель (ІАПСО) – всі у галузі охорони здоров'я АМР США, АМР Швеції (екологія)
Стратегічне завдання 8: Підвищення якості освіти				
<b>Якість освітніх послуг поліпшується завдяки підвищенню прозорості та перерозподілу ресурсів у такий спосіб, щоб збільшити інвестиції у</b>	Брак типових тестів обмежує звітність освітніх установ і викладачів і посилює відсутність прозорості  Україна інвестує в освіту	<b>8.1. Модернізація стратегічної бази освіти у відповідності з європейськими стандартами</b>	Прийняття та приведення у відповідність до європейських стандартів національної навчальної програми, базованої на академічній успішності	<b>Позики МБРР:</b> Проект рівного доступу до якісної середньої освіти ПСР-II, ПСР-III, майбутні позики на підтримку стратегії розвитку

<b>Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів</b>				
<b>Стратегічні завдання/ результати</b>	<b>Перешкоди</b>	<b>Результати СПУ</b>	<b>Проміжні результати</b>	<b>Інструменти та партнери СПУ</b>
<p><b>підвищення якості послуг</b> Поліпшення рейтингу України за національними та міжнародними стандартними оцінками (TIMMC, PISA, національне зовнішнє оцінювання)</p>	<p>значні обсяги коштів, але не отримує від цих інвестицій належного економічного ефекту</p>	<p>40 % тренерів учителів проводять навчання, використовуючи підхід, що базується на компетенції, та сучасну світову практику</p> <p>Регулярно застосовуються інструменти зовнішнього оцінювання, визнані більшістю працівників сфери освіти</p> <p><b>8.2. Більша частка ресурсів спрямовується на підвищення якості освіти</b> Зростання відношення кількості учнів до кількості вчителів у пілотних сільських школах вище 12</p> <p>Зменшено витрати на ремонт і заощаджені кошти спрямовано на заходи, які підвищують якість освіти в пілотних сільських школах</p>	<p>школярів, для початкової та загальної освіти (1 – 9 класи)</p> <p>Введення у практику обов'язкових національних зовнішніх оцінок</p> <p>Завершення TIMMC і експериментальне впровадження PISA</p> <p>Впровадження в усіх 26 інститутах післядипломної освіти нової програми підвищення кваліфікації викладацького складу</p> <p>Поліпшення використання дидактичних засобів нового покоління у школах загальної середньої освіти</p> <p>Завершення реабілітації шкільних приміщень та оптимізації шкільної мережі в пілотних районах 6 областей України</p>	<p><b>АДД:</b> ОДФ-П + подальша робота</p> <p>АДД у сфері фінансування соціального сектора</p> <p>Відповідність між попитом на робочу силу та кваліфікацією, ЕСД</p> <p>Професійна підготовка з питань реформування освіти (Інститут Світового банку)</p> <p><b>Партнери:</b> ETF, ЄС, BEST,</p>
<b>Стратегічне завдання 9: Підвищення якості житлово-комунальних послуг</b>				
<b>Якість житлово-комунальних послуг</b>	Низька якість комунальних послуг	<b>9.1. Поліпшення управління</b>	Зміцнення інституційного потенціалу Міністерства	<b>Позики МБРР:</b> Проект удосконалення

Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів				
Стратегічні завдання/ результати	Перешкоди	Результати СПУ	Проміжні результати	Інструменти та партнери СПУ
<p><b>поліпшується внаслідок вдосконалення управління і збільшення приватних інвестицій</b></p> <p><b>Скорочення комерційних й експлуатаційних витрат комунальних підприємств (водопостачання, водовідведення, опалення)</b></p> <p>Збільшення кількості та обсягу приватних інвестицій в житлово-комунальний сектор</p> <p>Посилення задоволення громадян якістю комунальних послуг</p>	<p>Житловий фонд залишається у комунальній власності, що призводить до його незадовільного технічного обслуговування та значних технічних втрат у водопостачанні та опаленні</p> <p>Результати опитувань свідчать про високий ступінь незадоволення якістю послуг, надаваних державними установами</p> <p>Асигнування невідповідних обсягів бюджетних коштів на експлуатацію та технічне обслуговування комунальної інфраструктури породжує ризики, пов'язані із безпекою та постачанням послуг</p> <p>Висока неефективність використання енергії призводить до підвищення вартості надаваних комунальних послуг</p> <p>Водопостачання, водовідведення та утилізація</p>	<p><b>багатоквартирними будинками</b></p> <p>Зменшення в охоплених містах часу реагування на необхідність проведення ремонтних робіт з 3 днів в 2006 році до 1 дня до 2010 року</p> <p>Збільшення кількості громадян, які задоволені послугами, що їх надають місцеві органи влади, на ...% (за даними анкетування в охоплених містах) – базовий рівень ще не визначений</p> <p><b>9.2. Підвищення фінансової окупності комунальних послуг у визначених містах</b></p> <p>Скорочення витрат води в визначених містах у середньому на 10 % - з 55 % в 2006 році до 45 % в 2010 році</p> <p>Підвищення в визначених містах енергоефективності комунальних послуг на 15 % до 2011 року</p>	<p>будівництва, планування та житлово-комунального господарства через надання професійної підготовки з питань фінансової оцінки, аналізу витрат і вигод та людських ресурсів</p> <p>Прийняття Житлового кодексу, який враховує рекомендації Світового банку</p> <p>Запровадження в ... (вставити кількість) нових містах практики анкетування громадян з питань житлово-комунальних послуг</p> <p>Створення в охоплених містах ... (вставити кількість) житлових асоціацій ... (кількість) житлово-експлуатаційних послуг, відданих в охоплених містах приватним підприємцям</p> <p>Поліпшення фінансового становища окремих</p>	<p>системи водопостачання і водовідведення у м. Львові</p> <p>Проект розвитку міської інфраструктури – I, Додатковий проект муніципальних інвестицій</p> <p><b>Позики МФК:</b> Інвестування МФК ДПП у секторі комунальних послуг</p> <p>Кредитування МФК житлового будівництва на місцевому рівні</p> <p><b>АДД:</b> Проект «Голос громадськості»</p> <p>ТД у галузі житлово-комунальних послуг (на місцевому рівні + діалог на національному рівні)</p> <p><b>Консультативні послуги МФК:</b> Консультативна робота МФК із органами місцевої влади</p> <p><b>Партнери:</b> АМР США (централізоване)</p>

<b>Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів</b>				
<b>Стратегічні завдання/ результати</b>	<b>Перешкоди</b>	<b>Результати СПУ</b>	<b>Проміжні результати</b>	<b>Інструменти та партнери СПУ</b>
	твердих відходів страждають від браку фінансових надходжень і тому для досягнення міжнародних стандартів комунальних послуг потребують суттєвих обсягів інвестицій	Скорочення в визначених містах заборгованості по платежах за комунальні послуги з 30 % (2006 рік) до 11 % (2011 рік)  Поліпшення коефіцієнта збору твердих відходів і частки утилізованих відходів (базова інформація має бути зібрана на першому етапі впровадження Проекту розвитку міської інфраструктури)	комунальних підприємств завдяки скороченню експлуатаційних витрат  Поліпшення збору тарифної оплати після підвищення тарифів	теплопостачання), німецьке агентство розвитку (КфВ) (енергозбереження у житловому секторі), ЄБРР (кредитна лінія на цілі енергозбереження), ПРООН (підходи розвитку із залученням місцевих громад), АМР Канади (проект «Голос громадськості»)
<b>Стратегічне завдання 10: Поліпшення адресності та фінансової стабільності соціальних трансфертів</b>				
<b>Зменшення бідності та скорочення нерівності завдяки підвищенню рівня адресності соціальної допомоги</b> Скорочення рівня бідності до менше 6 % (за оцінкою бюджетів домогосподарств Світового банку)  Зменшення коефіцієнта GINI до рівня нижче 0,3	Соціальну допомогу отримують лише 25 % малозабезпечених домогосподарств  Малозабезпеченим домогосподарствам адресується лише приблизно 40 % коштів соціальної допомоги	<b>10.1. Поліпшення адресності соціальної допомоги</b>  Скорочення кількості небідних сімей, які отримують соціальну допомогу, з 55 % в 2006 році до 45 % в 2010 році  Заміна в системі житлових субсидій допомоги натурою на грошову допомогу із запровадженням практики перевірки засобів існування	Внесення параметричних змін до солідарної пенсійної системи із наступного переліку варіантів: (i) подовження періоду сплати внесків для отримання повної пенсії; (ii) зупинення збільшення пенсій до мінімального прожиткового рівня для працюючих пенсіонерів; (iii) індексація на інфляцію мінімального прожиткового рівня та пенсій; (iv) відмова від практики збільшення мінімальної пенсії та	<b>Позики МБРР:</b> Проект удосконалення системи соціальної допомоги  Проект удосконалення управління соціальним страхуванням  ПСР-II, ПСР-III, майбутні позики на підтримку стратегії розвитку  <b>АДД:</b> ТД у галузі реформи пенсійної системи та розвитку ринку капіталу

Стратегія партнерства з Україною: Матриця результатів				
Стратегічні завдання/ результати	Перешкоди	Результати СПУ	Проміжні результати	Інструменти та партнери СПУ
	Розпорошена система управління соціальною допомогою	<p><b>10.2. Посилення фіскальної стабільності пенсійної системи</b></p> <p>Скорочення обсягу витрат солідарної пенсійної системи на 1,5 % за період 2006 – 2010 років (включаючи будь-які бюджетні трансферти на покриття витрат, пов'язаних із запровадженням другого рівня)</p> <p>Поліпшення дисципліни сплати внесків з 79 % в 2006 році до 85 % в 2010 році; показник вимірюється відношенням «приховуваний/ фактичний фонд заробітної плати» (за даними Держкомстату)</p>	<p>впровадження практики надання соціальної допомоги на основі перевірки засобів існування)</p> <p>Створення єдиної центральної бази даних застрахованих громадян і роботодавців, яка обслуговує всі чотири фонди соціального страхування</p> <p>Пенсійний фонд регулярно публікує статистику пенсій та пенсійної системи</p> <p>Прийняття закону про запровадження другого рівня пенсійної системи</p>	<p>(ППТД)</p> <p>Оновлений звіт з оцінки бідності</p> <p>АДД у сфері фінансування соціального сектора</p> <p><b>Партнери:</b> АМР США (пенсійна реформа), ПРООН (скорочення масштабів бідності, удосконалення системи соціального забезпечення)</p>

## ДОДАТОК 8: СТРАТЕГІЯ ПАРТНЕРСТВА З УКРАЇНОЮ - ГРОМАДСЬКІ КОНСУЛЬТАЦІЇ

1. Мета громадських консультацій, що відбулися у Києві та регіонах, полягала у тому, щоб обговорити загальні напрямки пропонованої Банком Стратегії партнерства з Україною, а також конкретні програми та кредитні інструменти. Фахівці Банку зустрілися із близько 300 представниками НУО, закладів вищої освіти, професійних асоціацій, наукових центрів, ділових кіл, поспілкувалися із народними депутатами, місцевими керівниками та представниками засобів масової інформації. Довідкові матеріали (інструктивні записки, презентації) були підготовлені та розповсюджені до початку дискусій. Проект СПУ був розміщений на веб-сайті для ознайомлення і отримання зауважень і коментарів.

2. Стислий опис проведених консультацій наводиться нижче.

### *Просування реформ в Україні*

3. Одним із питань, винесених на обговорення, був хід впровадження реформ в Україні. В ході консультацій були висловлені такі основні зауваження та ідеї:

- На думку учасників консультацій, реформи в Україні все ще не дуже помітні, особливо у тому, що стосується поліпшення рівня життя громадян.
- Населення країни розчароване процесом реформ і рівень його довіри до влади зменшується.
- Було зазначено, що країна не має традиції участі громадян у суспільному житті, і тому громадянське суспільство необхідно стимулювати та заохочувати до такої участі, особливо на місцевому рівні.
- Висловлювалося особливе незадоволення певними заходами уряду, зокрема: (i) квазіфіксованим валютним курсом, який призвів до зростання вартості імпорту (внаслідок знецінення гривні щодо євро); (ii) підвищенням тарифів на енергоносії, яке поєднується з непрозорим використанням отриманих внаслідок цього додаткових доходів, та (iii) адмініструванням і непрозорістю податку на додану вартість.

### *Ефективне управління та боротьба із корупцією*

4. Проблема слабого управління та боротьби із корупцією – це питання, яке червоною ниткою проходило по усіх темах і порушувалося протягом усіх дискусій, оскільки слабе управління та корупція вважаються одними із найсерйозніших перешкод на шляху розвитку країни. Нижче наводяться головні зауваження та пропозиції:

- Корупція має глибокі коріння і дедалі поширюється через низьку заробітну плату державних службовців, падіння прожиткового рівня громадян і повсюдне нехтування законом. Закони існують, але виконуються погано, і до того ж мають численну кількість прогалин, які заохочують до їхнього порушення.
- Ще однією причиною повсюдної корупції, як зазначалося, є апатія населення та його певна байдужість до незаконної практики. Більшість громадян краще дадуть хабара, ніж повідомлятимуть про правопорушення чи подаватимуть скаргу.
- Корупція пронизує весь бюрократичний державний апарат. Єдиним способом її зменшити є реформування державної бюрократичної системи у відповідності з сучасними стандартами.

- Корупція поширена в Україні, оскільки окремі закони та нормативні акти розроблено в такий спосіб, щоб поведінка у відповідності до законодавства була просто неможливою, і оскільки порушення законів є неминучим, то поріг для хабарництва відповідно знизився.
- У процесі боротьби із корупцією необхідно вирішити такі питання: регуляторна реформа; суворе дотримання чинного законодавства; необхідність зрозуміти питання конфлікту інтересів, особливо у галузі бізнесу та політики; необхідність активної просвітницької роботи серед населення, щоб громадяни знали свої права та не боялися подавати голос для запобігання зловживанням з боку корупційних посадових осіб. Роль Світового банку, переважно, полягає в наданні порад, просвіті населення та наданні допомоги у здійсненні структурних реформ, особливо адміністративної реформи та реформи державної служби.

### *Розвиток людських ресурсів*

5. Учасники консультацій відзначили, що СПУ має зробити наголос на поліпшенні соціальних послуг. Реформування освіти вважається також одним із пріоритетних напрямків і може сприяти зміцненню конкурентоспроможності України. Були зроблені такі конкретні зауваження:

- Найбільш гострим питанням для країни є удосконалення системи освіти, і тому Світовий банк має надавати на цьому напрямку міцну підтримку. Сьогодні розвиток приватного сектора гальмується в Україні відсутністю освічених і професійних кадрів.
- Рівень безробіття серед молоді зростає; випускники закладів вищої освіти не мають достатньої кількості навичок і знань, які необхідні для вступу на ринок праці. Світовий банк має допомогти Україні у справі підвищення стандартів вищої освіти.
- Незважаючи на заяви про приріст ВВП, життя українців не поліпшується. Публічні послуги не досягають тих громадян, які їх потребують. Державні службовці не мають уявлення про те, як слугувати людям.
- Світовому банку слід підтримати розвиток недержавних пенсійних фондів. Для цього необхідно створити механізми, які дозволятимуть українським громадянам накопичувати свої пенсійні кошти, слід також провести відповідну інформаційну кампанію. Можливо, доцільно розглянути можливість утворення регіональних фондів, оскільки місцеве населення має до них більше довіри.
- Представники НУО підкреслили, що здійснення реформ і підвищення якості послуг повинен вимагати народ, а НУО повинні допомагати мобілізувати його на досягнення цієї мети.
- Співпраця між громадянським суспільством і урядом вважається імперативом у справі надання соціальних послуг і впровадження соціальних реформ.
- Поліпшення демографічної ситуації є ще однією сферою можливої підтримки Світового банку в питаннях поліпшення якості охорони здоров'я та надання медичних послуг.
- Перехід до здорового способу життя має бути одним із національних пріоритетів. Світовий банк може сприяти його втіленню в життя, спонукаючи уряд до вжиття серйозних заходів для вирішення цього питання, особливо серед молоді.

### *Навколишнє середовище*

6. Екологічні проблеми були обговорені на регіональних зустрічах у Львові, Харкові та Києві. Від НУО, які переймаються питанням навколишнього середовища, були також отримані письмові пропозиції. НУО вважають, що Україна повинна привести свою екологічну політику та практику у відповідність до стандартів ЄС. НУО зробили такі рекомендації:

- Що стосується нової СПУ, то НУО бажають, щоб у ній більше наголосу було зроблено на захисті навколишнього середовища та його ув'язці із поліпшенням якості життя громадян.
- В Україні існує проблема інформування громадськості про екологічну ситуацію. Світовий банк має ініціювати повний та безперешкодний доступ до екологічної інформації в Україні.
- Світовий банк повинен підтримувати впровадження найбільш екологічно чистих технологій, особливо у невеликих містах, і має заохочувати уряд асигнувати більше коштів на захист довкілля.
- Допомога Світового банку може полягати у наданні селам і містечкам невеликих грантів для вирішення проблем видалення відходів і будівництва електростанцій невеликої потужності. Якщо місцеві громади будуть енергетично самостійними, вони зможуть вирішити чимало своїх проблем.
- Світовий банк може допомогти у створенні інституцій екологічного аудиту без участі уряду, оскільки останній нічого від такої діяльності не отримує.
- НУО мають намір сприяти запровадженню у школах екологічної освіти і сподіваються на підтримку Світового банку у цій справі.

### *Сільське господарство*

7. Сільське господарство України все ще страждає від радянського стилю управління. Світовий банк має надавати фінансову підтримку цій галузі лише після того, як новий склад Верховної Ради та новий уряд ухвалять ключові політичні рішення. Робота Світового банку у сільському господарстві буде дуже складною, тому що тут більше переймаються політикою, ніж економікою.

### *Інфраструктура*

8. Участь Банку у розбудові інфраструктури дискутувалася практично на всіх зустрічах. Дехто із учасників вважав це питання одним із першочергових завдань України; на думку інших, участь Банку у таких операціях не є необхідною, оскільки цей сектор вже отримує інвестиції із приватних джерел:

- Світовому банку доцільно інвестувати розвиток інфраструктури, включаючи системи водопостачання та водовідведення, будівництво звалищ для твердих відходів, особливо у невеликих містах.
- З огляду на специфічне географічне положення України (між Сходом і Заходом), за рахунок транзиту можна теоретично заробляти мільйони доларів. Світовому банку слід розглянути можливість підтримки цієї галузі.
- Одним із пріоритетів на терені розвитку інфраструктури у Волинській області є будівництво контрольно-пропускного пункту на кордоні із Польщею, включаючи мотелі, відповідні служби тощо. Це будівництво заплановане на наступні 2 – 3 роки, і за допомогою Світового банку можна побудувати модель цього прикордонного переходу та підготувати прогнози щодо майбутніх

вантажоперевезень і людських потоків, обсягу необхідних інвестицій і можливого періоду окупності вкладених інвестицій.

- Пропонована СПУ передбачає підтримку вже «фінансово заможних» галузей – інфраструктури, енергетики і транспорту. Ці сектори не потребують такої підтримки, допомогу краще зорієнтувати на соціальні програми.
- Інфраструктура водопостачання в Україні перебуває в поганому стані і страждає від непрозорого і неефективного управління. Одним із способів поліпшення ситуації може бути заміна наявних систем приватними міні-підприємствами з водопостачання.

### ***Умови підприємництва***

9. Це – напрямок, який Група Світового банку через МФК вже декілька років активно обговорює із діловими колами. Регулярні зустрічі із представниками підприємств і професійних асоціацій, «круглі столи» і конференції допомогли розробити підтримувану Банком програму скорочення втручання держави, а також посилити прагнення ділових кіл до поліпшення умов підприємництва. Під час дискусій підприємці зазначили, що:

- Для посилення конкурентоспроможності України та її сталого економічного зростання усунення перешкод на шляху розвитку приватного бізнесу має дуже важливе значення.
- Поліпшення умов для ведення бізнесу є єдиним способом створення реального середнього класу в Україні.
- Банк має продовжувати сприяти діалогу між урядом і бізнесовими колами для уможливлення наявності стабільних законів, що регулюють підприємницьку діяльність, та належного правового захисту підприємств.
- Законодавча база, яка стосується підприємництва, потребує поглибленого аналізу та адекватних системних змін, які враховують сьогоденні проблеми.
- Банку доцільно приділяти більше уваги професійній підготовці підприємців і керівників підприємств; запровадженню новацій; розробці стратегії розвитку та приведенню українських інформаційних стандартів у відповідність до європейських вимог.
- Світовий банк може сприяти зміцненню партнерства між владою та бізнесом шляхом організації форумів і забезпечення платформи для такого діалогу.
- Світовий банк та МФК повинні докласти зусиль до формування позитивного іміджу приватного підприємництва в українському суспільстві.

### ***Регіональний розвиток і місцеве самоврядування***

10. Під час публічних консультацій, незалежно від теми та аудиторії, багато хто із учасників висловили впевнену думку про те, що підтримка регіонального розвитку та реформи місцевого самоврядування повинна бути у центрі порядку денного Світового банку в Україні. Головні думки учасників наводяться нижче:

- На додаток до роботи із центральним урядом, Банку слід підтримувати програми на місцевому рівні. Такі програми можуть дати відчутні результати, оскільки люди на місцевому рівні є більш відповідальними і конкретно зацікавлені у досягненні проектами успіху.
- Селищні, сільські та районні ради не можуть утримувати себе самі через те, що їхні бюджети не дозволяють забезпечувати їхні потреби на 100 відсотків. Із діючим податковим законодавством змінити цю ситуацію практично неможливо.

- Світовий банк має переконати уряд в необхідності розширення кола повноважень органів місцевого самоврядування та зміцнення місцевих бюджетів.
- Світовий банк повинен надавати підтримку реформуванню державних фінансів, яке надало б змогу місцевим органам влади позичати гроші під гарантії обласних органів.
- Місцеве самоврядування не повинно отримувати перерозподілені кошти із Державного бюджету. Було б краще створити більш ефективну систему надходжень до місцевих бюджетів. Держава повинна фінансувати лише ті загальнонаціональні програми, які мають важливе значення для національної оборони, безпеки та транспорту. Що стосується місцевих програм, то вони мають підтримуватися належним чином визначеними фінансовими джерелами.
- Банк повинен сприяти запровадженню податку на нерухоме майно, який буде зараховуватися до бюджету місцевого самоврядування, оскільки надходження від цього податку можуть стати додатковим джерелом фінансування місцевих бюджетів.

### ***Роль НУО***

11. Представники всіх НУО висловили бажання стати партнерами Банку. Вони, зокрема, зазначили, що:

- Світовий банк має відновити діалог із громадянським суспільством, який декілька років тому був активним та успішним, і повинен більше рахуватися із точкою зору та думками громадянського суспільства.
- Банку слід також забезпечити платформу для того, щоб громадянське суспільство мало можливість проводити відкриті публічні дебати з питань політики уряду.
- НУО могли б відігравати особливу роль у справі «поглиблення обізнаності громадськості» із ініціативами уряду; активізації участі громадян у суспільному житті через публічні слухання, поширення інформації та підготовки і розповсюдження друкованих матеріалів; а також у справі моніторингу виконання програмних рішень уряду, які безпосередньо стосуються суспільства.
- Організації громадянського суспільства мають стати важливими партнерами Світового банку у впровадженні програми поліпшення управління та боротьби з корупцією.
- Для того, щоб впливати на владу та на прийняття рішень в Україні організації громадянського суспільства повинні мати відповідні права. Світовий банк може відігравати роль лобіста розширення прав громадянського суспільства в Україні.
- Нова СПУ, очевидно, виграє від запровадження механізмів контролю держави та громадянського суспільства за впровадженням проектів Банку в Україні, а також за прийняттям рішень щодо державної політики.
- СПУ повинна передбачати допомогу Групи Світового банку у галузі зміцнення потенціалу НУО через підтримку розвитку їхньої інфраструктури та підтримку їхньої статутної діяльності (особливо дослідницьких програм і програм, спрямованих на роботу із населенням).

### ***Програми пропагування реформ та інформування громадськості***

12. Під час консультацій були обговорені проблема розуміння громадськістю найважливіших питань розвитку України, а також питання підтримки громадськістю реформ. Головні тези наводяться нижче:

- Щоб реформи були ефективними, громадськість має розуміти їх. Світовий банк повинен ініціювати програми інформування громадськості з різних питань реформ і у такий спосіб мобілізувати широкі кола громадськості на підтримку реформ.
- Банк має навчити засоби масової інформації, як висвітлювати різні аспекти реформ (наприклад, у галузі енергетики та інфраструктури).
- Світовий банк повинен передбачити для нового циклу СПУ більш інтенсивне поширення вичерпної інформації про її проекти, програми та про питання розвитку загалом.
- Програми пропагування реформ в рамках нової СПУ будуть одним із найважливіших важелів мобілізації підтримки з боку неурядових зацікавлених сторін і стимулювання публічних дебатів навколо гостро важливих питань розвитку України; а також інструментом заохочення громадськості до тиску на уряд, щоб останній впроваджував реформи.