

# Про що мовчать донори

8 поширеніх помилок, які заважають українським містам отримати кошти міжнародних фінансових організацій

ОЛЕНА РИБАК,

ВИКОНАВЧИЙ ДИРЕКТОР IC CONSULENTEN В УКРАЇНІ

3

амало просто мати гроші – ними потрібно вміти користуватися. Те саме стосується інвестицій. Аби з них була користь, треба вміти ці інвестиції застосувати, а проекти – системно реалізувати.

Сьогодні до вас звернулися ще п'ять українських міст, дуже вмотивованих розпочати проекти з модернізації важливої соціальної інфраструктури. Чи дістануться гроші цим п'яти містам? Ми не дізнаємося, але точно можу сказати, що рік від року шансів у них стає дедалі менше. У світі надто багато країн та клієнтів, які мають змогу не просто розпочати проект, а вдало його завершити, аби якнайшвидше повернутися до кредитора за наступною позикою.

Один із найпоказовіших, на мою думку, прикладів – це Фонд Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля (Фонд Е5Р). Його створили ще 2008 року, коли шведи головували в ЄС. У певному сенсі це був їхній подарунок для України і кількох сусідніх країн. Цей Фонд складається з грантових донорських коштів, частка яких може сягнути 20-30% вартості проєкту в межах кредитування міжнародними фінансовими організаціями (МФО). Для України в цьому Фонді виділили трохи більше як 100 млн євро (для прикладу, Вірменії доступно близько 23 млн євро, Азербайджану – 7,7 млн; Білорусь приєдналася у 2018 році й уже має 17,6 млн євро, Грузія – 24,8 млн, Молдова – 27,5 млн).

Минуло трохи більше ніж 10 років, а перші гранти Україна почала отримувати не так давно. Ще 2018-го країна змогла використати близько 10% свого грантового фонду, а станом на 2020 рік відсоток вибірки наблизився до 45%. При тому, що погодження проєктів відбувалося дуже активно вже в перші роки.

Тож доходимо висновку, що в певних випадках від погодження проєкту до фізичного виділення коштів може минути до десяти років. Мене часто питают: чому так? Єдиної причини не існує, але є багато чинників і труднощів на різних етапах управління. Деякі знайомі з фінансового сектору підтверджують: реалізація проєктів з енергоефективності або модернізації інфраструктури – це як відчинення скриньки Пандори на кожному кроці. Але певні моделі вже відправилися, і сюрпризам часто можна запобігти. На цих моделях і зупинимося докладніше.

Отже, чого не має робити або ігнорувати місто та його очільник на шляху до впровадження проєктів з енергоефективної модернізації інфраструктури? Варто зазначити, що в Україні майже вся модернізація інфраструктури може в певному сенсі класифікуватися як енергоефективна. Ми в iC consulenten напрацювали багато досвіду саме в сегменті проєктів з енергоефективної модернізації громадських будівель та систем вуличного освітлення. Ним і хочу поділитися.



## Найпоширеніші помилкові припущення з боку міст

### 1. Стратегія – це непотрібні папірці. Треба працювати

На підготовку стратегії, наприклад, сталого розвитку, місту потрібні час та кошти. Слід отримати повне уявлення про місцеву інфраструктуру, план розвитку міста (зокрема генплан будівництва), спрогнозувати зростання або зменшення використання енергоресурсів різними споживачами тощо. Після комплексного аналізу маємо змогу планувати, де енергоспоживання можна і потрібно зменшувати за рахунок модернізації виробничих потужностей або підвищення енергоефективності з боку споживачів (наприклад, будівлі). Одразу помітно, чи потрібно планувати додаткові потужності в разі прогнозованого зростання міста. Це нескладний процес, але вкрай необхідний для правильного ухвалення рішень щодо послідовності та пріоритетності проектів із модернізації інфраструктури.

Явімо ситуацію: ви входите до ради поважної МФО або працюєте на керівній посаді. За останні п'ять років у вас у черві – десятки проектів в Україні. Там є все, щоб зробити цю велику країну сильнішою, її інфраструктуру – надійнішою, а людей – більш задоволеними соціальними послугами: проекти з модернізації систем централізованого тепlopостачання, систем водного господарства, модернізації громадських та національних будівель і систем вуличного освітлення, проекти з управління відходами та будівництва сортувальних станцій, дороги – одним словом, усе! На девелопмент кожного з них ви витратили в середньому 200 000 євро. Тобто на останні десять проектів ви витратили власні або донорські 2 млн євро, ще навіть не уклавши кредитну угоду. Близько 50% із цих проектів зупиняються або значно затримуються принаймні після кожних виборів. Але три проекти останнього року ви точно врятувати не зможете, адже затримки не дозволяють використати підготовлене ТЕО, і 600 000 євро вам вже не повернуті. Вони сплинули з часом.

Не нехтуйте стратегічними документами. Якщо вони якісно підготовлені, то можуть стати мапою реалізації інвестиційних програм не тільки для мера й команди, а і для депутатів, які теж змушені будуть підтримувати стратегічні програмні документи та їх виконання.

### 2. Усі в місті зацікавлені у проекті

Приклад: мер та команда доклали чимало зусиль, аби потрапити до переліку міст, із якими МФО погодилася розпочати співпрацю. Вони заповнювали анкети, писали листи, рахували та пріоризували проекти. МФО оплатила розробку ТЕО, бізнес-плану або енергоаудиту та погодила кредит у раді директорів. Тривале очікування (від 5 до 15 місяців) – і ось нарешті готується кредитна угода, лишилася лише формальність – отримати рішення сесії на укладання кредитної угоди. Питання до мерів: як гадаєте, скільком депутатам ви не подобається настільки, щоб вони «зарубали» ваш проект на сесії? Ось так просто взяли і не дозволили вам отримати кредит? МФО при цьому втратить 10-15 000 євро, якщо це невелика інвестиція, і 150-200 000 євро у разі великих кредитних програм від 5 млн євро.

З-поміж 25 міст, які ми супроводжуємо, шість опинилися в подібній ситуації. Це 25 відсотків! Скільки таких міст по всій Україні? У гроших це 8,5 млн євро, які не потрапили до нашої економіки, не були використані на роботи з термомодернізації шкіл, садочків, лікарень і не принесуть користі людям, які обрали цих самих депутатів.

Перш ніж розпочинати проект, перевіртеся, що маєте підтримку депутатського корпусу. Проведіть рішення про початок проекту на сесії завчасно. Залучіть кількох депутатів до групи реалізації проекту (ГРП) або придумайте ще якийсь механізм, який працює саме для вашого міста.

### 3. Мій директор інвестиційного департаменту все зробить

Якщо у вас один проект, і той невеличкий – можливо. Але для будь-якого проекту потрібні:

- » представник юридичного департаменту або фахівець із закупівель, аби проконтролювати виконання умов закупівель згідно з міжнародними правилами;
- » керівник фінансового департаменту, відповідальний за підписання необхідних документів;
- » представник департаменту, відповідального за об'єкт (відділ освіти, комунального господарства тощо);
- » представник замовника будівельних робіт (школи, садочка, лікарні, міськісвітла, теплопостачальної компанії тощо), який має завчасно заплачувати виконання робіт та переконатися, що користувачі будівлі або послуг не постраждають;
- » депутати (з причин, описаних вище).

Кожен фахівець у цьому переліку дочечний. Щодо кожної з цих позицій є або комічна, або сумна історія з практики. У сумних випадках проекти затримувалися на місяці або взагалі зупинялися.

*Створіть ГРП щонайменше в такому складі. Саме ці фахівці будуть надійним рушієм процесу на чолі з активним та довіреним керівником ГРП, який має бути впovноваженим ухвалювати рішення. Зазвичай це рівень заступника мера.*

### 4. Місто пройде Мінфін та АМКУ. Хоча, можливо, не з першого разу...

Якщо ви вже пройшли сесію міськради, перш ніж кредитну угоду підпишуть, запозичення має погодити Міністерство фінансів. Мені з колегами зазвичай щастило, якщо до нашої відповідальності входило надання підтримки місту із супроводом заяви на Мінфін. Але старі історії про «треба писати не позика, а кредит» і «треба

	ВАРИАНТ	ПЕРЕВАГИ	НЕДОЛІКИ
Під ключ	<ul style="list-style-type: none"><li>» Коротші терміни, адже не потрібно закупівлі проводити двічі</li><li>» Один підрядник, простіша комунікація</li><li>» Будівельні роботи можуть частково готовуватися, поки завершується розробка проектно-кошторисної документації (ПКД) та проходження експертизи</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>» Після присудження контракту та розробки ПКД підрядником можуть виникнути нові технічні нюанси під час детального вивчення об'єкту, що може привести до здорожчання контрактів</li><li>» Проектні рішення не є незалежними і потенційно можуть бути не найкращими як із погляду технічних рішень, так і з точки зору вартості -&gt; необхідність більш ретельної перевірки на стадії затвердження ПКД</li></ul>	
Окремо	<ul style="list-style-type: none"><li>» Незалежні, якісні, обґрутовані технічні рішення</li><li>» Відповідальність проектувальника та додатковий контроль незалежного авторського нагляду</li><li>» Підрядника обирають лише після завершення розробки ПКД, яка лягає в основу тендера, що зі свого боку знижує ризики неправильної оцінки обсягів робіт будівельною компанією та – надалі – коригування бюджету</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>» Ненадійний проектувальник може спричинити затримки у проєкті від 6 до 12 місяців</li><li>» Дві тендери процедури (додаткові затримки в часі)</li></ul>	

писати не кредит, а запозичення» на одну й ту саму заявку – не вигадки. За останні роки ситуація налагодилася, а ці історії здебільшого перетворилися на анекdoti.

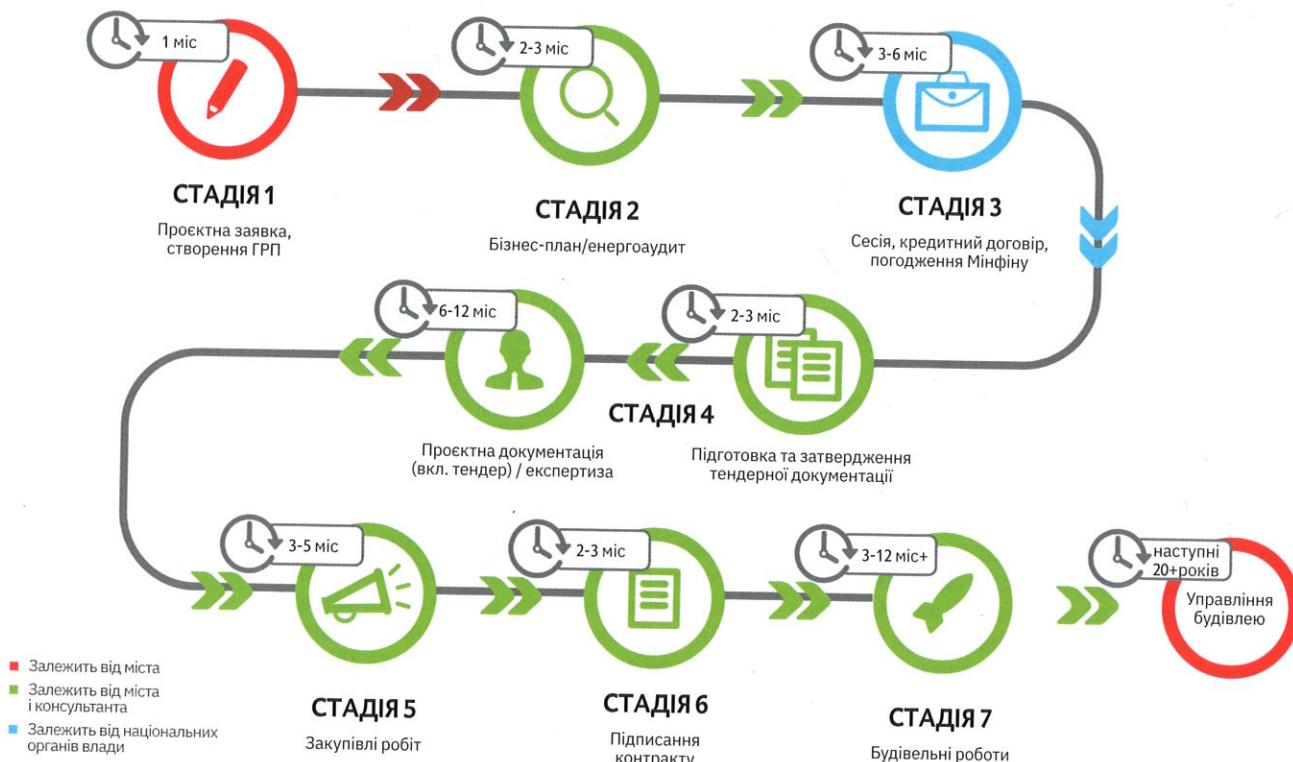
Можливі затримки розгляду заявок та корегувань від Мінфіну та Антимонопольного комітету займають час, його треба враховувати при плануванні циклу проєкту. Це зі свого боку може означати неможливість вчасно розпочати та завершити проєкт у будівельний сезон. І пізніше зупиняти будівництво в зимовий період. Як результат, проєкт стає дорожчим, тож доводиться шукати «місця для економії», зменшуючи при цьому ефект енергозбереження та ощадності. Тішить, що зміни відбуваються, процеси налагоджуються і, сподіваюся, будуть спрощуватися в майбутньому.

*Переконайтесь, що бюджет розвитку міста принаймні вдвічі більший від суми запланованого кредиту. Бажано, щоб не було дефіциту в бюджеті попередніх років. І готовати потрібно ідеальні документи, плануючи час на можливі уточнення.*

### 5. Проектувальників та будівельних компаній буде вдосталь. Відберемо найкращих

До цього пункту можна було б написати окрему книгу, але спробую коротко.

РИСУНОК 1



По-перше, важливо правильно обрати стратегію реалізації проекту: під ключ чи окремо проєктувальник та будівельна компанія. Під ключ найкраще працює для проєктів, як-от модернізація систем вуличного освітлення. Для проєктів із упровадженням енергоефективних заходів є і плюси, і мінуси кожного з варіантів.

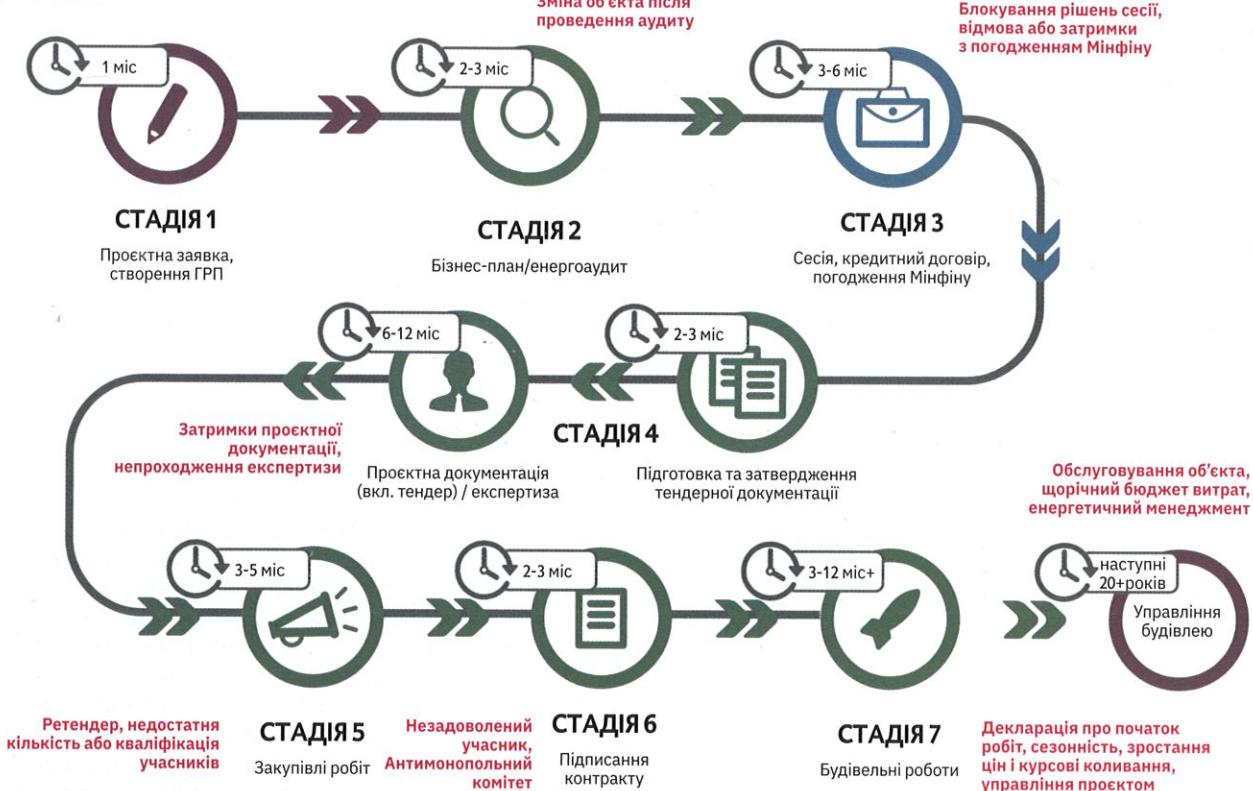
*Проаналізуйте варіанти, процедури та ризики. Вони можуть мати величезний вплив на строки й успіх проєкту. Найкращого рішення не існує, є лише те, яке краще підходить саме вашому місту та проєкту.*

По-друге. Я вже років зо сім чекаю на ажотаж серед будівельних компаній та конкуренцію на участь у таких проєктах. Реальність інша. Компанії бояться працювати з розпорядниками бюджетних коштів. Їх можна зрозуміти: навіщо їм нескінченні перевірки, казначейські процедури й інші «радоші»? Вони часто не

готові до проєктів МФО з їхніми прозорими процедурами закупівель, критеріями відбору прибуткових надійних компаній, запитами банківських гарантій, які від наших банків ще дочекатися треба. Навіть на невеличкі проєкти, як-от модернізація дитячого садочка, знайти досвідчену скомпанію – це вже успіх. Статистика ретендерів, коли недостатня участь учасників або вони не кваліфіковані, досить велика. Ретендер – це мінімум три місяці додаткового часу до початку будівельних робіт. Але це ринок, і досить великий. Компанії, які його швидше зрозуміють і адаптуються, на багато років уперед забезпечать себе роботою, до того ж соціально значущою.

*Репутація вашого міста і місцевої команди та активність у запрошені різноманітних компаній до участі в тендерах дуже важлива. Конкуренція за будівельників – це як конкуренція за хороших працівників. Їм має бути цікаво, комфортно та зручно працювати з вами. Працюючи над залученням найкращих компаній до*

**РИСУНОК 2**



участі в тендерах, ви робите величезний внесок в успіх проектів та якість виконаних робіт. Це означає, що ваші школи, садочки та лікарні радуватимуть місцевих жителів ще довше.

## 6. Енергоефективні проекти нескладні

Цикл реалізації проекту дуже варіює залежно від його складності та обсягу. З нашого досвіду, невеликий проект (1-2 будівлі) від заявки до завершення робіт може зайняти від 2,5 до 4 років. Якщо це комплексні програми з модернізації більшої кількості об'єктів або іншої інфраструктури (систем теплопостачання, водоочисних споруд), то за наявних фінансових продуктів та специфіки ринку – це 5-7 років. Хтось скаже, що це нормальні і в багатьох країнах так, але я вважаю, що для України такий цикл не є нормальним і занадто дорого обходиться. За 10 років певні країни половину житлового фонду

modernizuvали. А ми не можемо якісно витратити 100 млн євро раніше згаданих грантових коштів, які чекають на вибірку і не працюють на нашу економіку (а скільки ще інших довгих кредитних ліній?).

На рисунку 1 представлено схему циклу «невеликої» інвестиції з моменту, коли місто вирішує щось робити. «Невелика» інвестиція – це модернізація однієї/двох бюджетних будівель або, наприклад, систем вуличного освітлення загальною вартістю близько 500 000 євро. Це умовна схема, яка може змінюватися залежно від типу інфраструктури та кредитора.

Наведу два приклади того, що може піти не так на різних стадіях (див. рис. 2).

1. Початок будівельних робіт – це ще не кінець квесту. Якщо ви маєте на меті дійсно інвестувати в будівлю або об'єкт і підвищити його життєвий цикл, потрібно контролювати якість робіт. Номінальним технічним наглядом тут не обйтися. Гарантійний період після завершення робіт щонайменше

у 12 місяців буде хорошим мотиватором для будівельних компаній.

2. Після введення об'єкта (умовно – будівлі) в експлуатацію вам із ним жити ще років до 15-20. Але це можливо лише за умови правильної експлуатації будівлі та планування відповідних витрат на обслуговування. Новим обладнанням потрібно навчити відповідально користуватися, тоді воно прослужить довше, а кваліфікований енергоменеджер зможе дійсно зробити так, щоб енерго-ефективність приносить вигоди безпосередньо у формі економії до бюджету.

Є міста-чемпіони, які значно обійшли цей цикл. Серед них, із якими нам довелося працювати, можна пригадати Славутич та Вишневе, які здійснили комплексну термомодернізацію будівель навчальних закладів (школи й садочка) у межах співпраці з НЕФКО. Цикл реалізації проектів у їхньому виконанні становив 1-1,5 року! Це майже вдвічі менше за середнє значення.

Ключовим чинником їхнього успіху була завчасна розробка проектної

документації паралельно із процесом укладання кредитних угод, що дозволило суттєво скоротити терміни впровадження проекту. Необхідно також відмітити внесок фахових і вмотивованих людей, які входили до ГРП, без них це було б неможливо виконати.

Мрію, що таких міст-чемпіонів щороку буде дедалі більше.

## 7. Мені не потрібен консультант

Якщо ваш проект фінансує міжнародна організація, це означає, що вам «приставили» консультанта. Ми, звісно, знаємо, що багато хто «все сам зробить, побудує, тільки грошей дайте», але, на жаль, такий підхід вже давно не працює. Часто міста помилково думають, що консультант (зазвичай це інжинірингова консалтингова компанія) їх контролює. У реальності, залежно від специфіки проекту та технічного завдання, консультант може і не допомагати місту, при цьому сприяє тому, щоб певні критерії якості будівництва й умови контракту кредитора виконувалися.

Користуйтеся послугами консультантів! Усі розвинені країни, зокрема державні та муніципальні структури, працюють із різними інжиніринговими компаніями, передусім із метою уникнення конфліктів інтересу в інфраструктурних проектах. Різниця лише в тому, що вони за ці послуги платять самі і своїми податками оплачують ці послуги нашим українським містам. Так буде не завжди.

*Якщо ви в місті надовго і проект у вас буде не один, це ваш шанс перекрити щоденні проблеми браку кадрів, а де можливо – і нарощувати свій місцевий потенціал. Але це має бути партнерська співпраця, інакше консультант не може виконувати свою функцію.*

## 8. Мої «попередники» все зробили погано

Довіра – це не тільки про вас і ваших попередників. Це про країну загалом. Вам може не подобатися мер (колишній або

**На підготовку стратегії, наприклад, сталого розвитку, місту потрібні час та кошти. Слід отримати повне уявлення про місцеву інфраструктуру, план розвитку міста (зокрема генплан будівництва), спрогнозувати зростання або зменшення використання енергоресурсів різними споживачами тощо**



теперішній), ви можете бути не в захваті від проекту, але як громадянин та як людина ви просто зобов'язані мати повагу до роботи, виконаної та оплаченої іншими особами. За цю роботу платять такі самі люди, як ви. Вони працюють щоденно, заробляючи на свою сім'ю і на податки. І коли їхні податки лягають на поліцю бюрократа (нагадаю, середній цінник документа, котрий там опиняється, – 200 000 євро), який не хоче дати своєму опоненту або попереднику щось зробити, – це низько. Наступним попередником можете бути ви.

\*\*\*

Про що мовчать донори? Це залежить від номера, під яким ви перебуваєте в черзі на інвестицію. Якщо ви серед тих, хто вже восьмий місяць не може провести кредитну угоду через рішення сесії, або ви новий мер, якийуважає модернізацію школи, заплановану попереднім мером, менш важливою, ніж освітлення вулиць (200 000 євро вже витрачені), то донори мовчать про своє розчарування і зневіру. Не тільки у вашому місті, але і в країні загалом.

Якщо ви в п'ятірці тих, хто звернувся за останній тиждень і дуже вмотивований

розпочати модернізацію соціально важливої інфраструктури, то, ймовірно, донори думають про якусь іншу країну, де їхня інвестиція буде працювати та приносити користь людям удвічі швидше і з мінімальним ризиком зупинки в процесі. Але ви енергійні, упевнені у своїх силах, і, можливо, вони докладуть зусиль та знову повірять і розпочнуть ще один проект. Саме з вами. Можливо.

Міжнародні фінансові організації за свою природою часто несуть місію розвитку, тобто підтримують розвиток інфраструктури країн, у яких вони працюють. Вони терплячі, вони щоденно розпочинають співпрацю з новим мером, міністром, прем'єром, президентом і залишають донорські кошти на підтримку нашого інституційного розвитку.

Мінімум, який ми маємо забезпечити, – це створення позитивних прикладів у країні, якій конче потрібні інвестиції в інфраструктуру. Ми маємо знайти системний підхід роботи з системними проблемами і нести інституційну відповідальність. Інвестиції не можуть бути політизованими та припиняти працювати через зміни керівництва (країни або міста). А наднизька вибірка Україною кредитних і грантових коштів має стати сильним поштовхом до того, щоб розібрatisя в ситуації та змінити її. ■