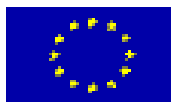




МІНІСТЕРСТВО АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ
ТА ПРОДОВОЛЬСТВА УКРАЇНИ



Проект фінансується
Європейським Союзом



Проект впроваджується
консорціумом на чолі з WYG
International

ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЩОДО ЧЛЕНСТВА В СОТ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ
ДОБРОСУСІДСТВА В СІЛЬСЬКОМУ СЕКТОРІ
EuropeAid/126205/C/SER/UA

**ЗАЛУЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ
ДЛЯ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ТА
СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ**

КИЇВ - 2012

Упорядники: С.С. Прокопенко, С.М. Черниш. ЗАЛУЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ ДЛЯ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ТА СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ.

В брошурі надана інформація щодо політичних рамок співпраці Європейського Союзу та України; пріоритетних сфер надання фінансової допомоги країнам Європейської політики сусідства; технічних питань підготовки, відбору, моніторингу та оцінки ефективності проектів; механізмів посилення координації донорів та підвищення ефективності впровадження проектів міжнародної технічної допомоги.

Брошура розроблена для керівництва та співробітників структурних одиниць МінАПП, які відповідають за зовнішньоекономічні зв'язки, розвиток аграрного сектору та сільських територій України.

Підготовлено в рамках проекту "Виконання Україною зобов'язань щодо членства в СОТ та реалізації Європейської політики добросусідства в сільському секторі", EuropeAid/126205/C/SER/UA, який впроваджується консорціумом на чолі з компанією WYG International за фінансової підтримки Європейського Союзу.

ЗМІСТ

1. Політичні рамки співпраці Європейського Союзу та України.....	5
2. Фінансові інструменти надання допомоги.....	14
3. Питання координації програм МТД, раціонального використання ресурсів та ефективності зовнішньої допомоги у рамках ЄІСП.....	18
4. Секторальні програми. Витяг з Керівних принципів щодо підтримки Європейською Комісією секторальних програм.....	20
4.1. Раціоналізм та об'єктивність в роботі з секторальними підходами.....	20
4.2. Робочі визначення, що застосовуються.....	22
4.3. Що таке секторальна програма: процес, компоненти та уроки, отримані з досвіду.....	22
4.3.1. Типові компоненти секторальної програми.....	22
4.3.2. Головні кроки в напрямку розвитку секторальної програми.....	23
4.3.3. Гармонізація процедур та систем.....	24
4.3.4. Дилеми спільної політики.....	25
4.3.5. Про що нам говорить досвід?	27
4.4. Як Європейська Комісія підтримує секторальні програми?.....	27
4.4.1. Забезпечення підтримки на стадії передсекторальної програми.....	28
4.4.2. Що таке програма підтримки секторальної політики (SPSP)?.....	28
4.4.3. Операційні модальності SPSP.....	29
4.4.4. Три доступні фінансові модальності.....	29
4.4.5. Оцінка секторальної програми - сім ключових сфер оцінки.....	31
4.4.5.1. Макроекономічна оцінка.....	34
4.4.5.2. Оцінка секторальної політики.....	34
4.4.5.3. Оцінка секторальної середньострокової програми видатків.....	34
4.4.5.4. Оцінка системи звітності та управління державними видатками (PEM).....	35
4.4.5.5. Оцінка стану координації донорів.....	35
4.4.5.6. Оцінка систем здійснення моніторингу та консультування клієнтів.....	36
4.4.5.7. Оцінка інституційної спроможності.....	37
4.4.5.8. Формування групи з підготовки секторальної програми (підготовчої групи).....	38
5. Бюджетна підтримка.....	39
5.1. Умови одержання бюджетної підтримки, поняття, терміни.....	40
5.2. Цикл бюджетної підтримки.....	45
5.3. Потенційні переваги бюджетної підтримки.....	45
6. Міжнародна технічна допомога Україні: види, напрямки, обсяги.....	46
7. Можливості залучення коштів Європейського інструменту сусідства та партнерства для розвитку аграрного сектору та комплексного розвитку сільських територій.....	50
7.1. Щодо процедури залучення МТД.....	56
7.2. Інші можливості залучення коштів технічної допомоги для розвитку аграрного сектору та комплексного розвитку сільських територій.....	57
7.3. Розробка та оцінка проектних пропозицій, процедури визначення переможців.....	60
7.4. Звітність за проектами	67
7.5. Моніторинг та оцінка - процеси контролю за реалізацією проекту	70
7.6. Розбудова співпраці між органами виконавчої влади та донорськими організаціями, посилення координації та підвищення ефективності МТД.....	73
Список використаних джерел.....	79

Додатки:

1. Паризька Декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги
2. Логічна матриця - Таблиця логічної структури

1. Політичні рамки співпраці Європейського Союзу та України

У березні 2003 року Європейська Комісія прийняла нові політичні рамки взаємовідносин зі своїми східними та південними сусідами - Комюніке "Ширша Європа - сусідні країни: нова структура відносин з нашими східними та південними сусідами". Мета нових рамок взаємовідносин Євросоюзу - утворення зони процвітання та добросусідства - кола друзів, із якими вона матиме тісні мирні стосунки та співробітництво¹. Основною метою співробітництва з країнами-партнерами є сприяння процесам політичних та економічних реформ, підтримки тіснішої економічної інтеграції, сталого розвитку та забезпечення політичної підтримки і допомоги.

У "Ширшій Європі" Україна є однією з пріоритетних країн, якій пропонується новий курс на співробітництво, включаючи, між іншим, перспективу тіснішої інтеграції у внутрішній ринок ЄС, преференційних торговельних відносин, подальшого співробітництва у галузі культури та взаєморозуміння, інтеграції у транспортну, енергетичну та телекомунікаційну мережі та європейський дослідницький простір. Також нові рамки передбачають конкретні інструменти для їх втілення, включаючи участь у європейських програмах та нові джерела фінансування.

Новим інструментом, який запроваджено для виконання нових рамок, є **План дій** - обов'язковий політичний документ, який розробляється Європейською Комісією та державами-членами ЄС і погоджується із країнами-партнерами. Він чітко визначає не лише політичні цілі, але й основні показники, за якими протягом кількох років оцінюватиметься прогрес у досягненні поставлених орієнтирів.

Задля реалізації прагнень "Ширшої Європи" у 2004 році розроблено **Європейську політику сусідства** (ЄПС), яка сприяє згладжуванню меж між розширеним ЄС та країнами-сусідами. Крім того, **метою Європейської політики сусідства є зміцнення добробуту, стабільності й безпеки**. Таким чином, ця політика також виражає стратегічні завдання, які було визначено в грудні 2003 року в рамках Європейської стратегії безпеки (*European Security Strategy*). Однією із основних складових цієї стратегії є сприяння створенню на схід від Європейського Союзу і вздовж його кордонів у Середземномор'ї кола країн із якісним управлінням, з якими Європейський Союз міг би підтримувати тісну співпрацю. **Основні засади Європейської політики сусідства:**

- рівень інтенсивності стосунків між Європейським Союзом та країнами-сусідами залежатиме від того, наскільки країни-сусіди поділятимуть цінності Співтовариства;
- європейська політика сусідства **залишається відокремленою від процесу розширення** і стосовно країн, що є сусідами держав ЄС, не робить попередніх оцінок щодо майбутнього розвитку їхніх стосунків із ЄС.

Єдиною політичною основою ЄПС є плани дій - **Плани дій ЄПС**. Необхідною умовою ефективною реалізації відповідних Планів дій є існування відповідної договірної бази між ЄС та країнами-сусідами, такими як Угоди про партнерство та співробітництво або Угоди про асоціацію в рамках Європейсько-середземноморського партнерства (Барселонський процес).

Сьогодні ЄПС розповсюджується на 16 країн-партнерів регіонів Східної Європи, Північної Африки та Близького Сходу, з 12 із яких були укладені плани дій, серед яких була і Україна. План дій Україна – ЄС втратив чинність у березні 2009 р., замість нього наразі імплементується Порядок денний асоціації Україна – ЄС.

У грудні 2006 року Європейська Комісія видала Комюніке щодо посилення Європейської політики сусідства, яке передбачає укладання **секторальних угод і нових інструментів ЄПС** та закликає до створення тематичних вимірів у європейській політиці сусідства. В документі було визначено інтеграцію у тих ключових вимірах, які в подальшому знайшли відображення у "Східному партнерстві": **розвиток демократичних цінностей, економічна інтеграція, мобільність і міграція**. У зазначеному Комюніке було наголошено на потребі укладання багатосторонніх угод між Європейським Союзом і країнами-партнерами, оскільки "...існує ряд міжкордонних тем, в яких ЄС і партнери ЄПС, на Півдні і Сході, мають спільні інтереси і стурбованість, що може бути вигідно вирішено в багатосторонньому контексті". До таких тем належать: енергетика, транспорт, навколишнє середовище, розвиток регіонів, інформаційне суспільство, співробітництво в

¹ Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога ЄС. Гнидюк Н.А., 2010, Київ. Посібник підготовлено і видано в рамках контракту Європейської Комісії «Навчання та інформування з питань Інструменту європейського сусідства і партнерства в Україні» .

галузі досліджень, охорони здоров'я, фінансових питань, управління кордонами, міграції і морських питань.

Фактично, посилення ЄПС стало відображенням німецької ініціативи "ЄПС плюс" (*ENP Plus*), головною ідеєю якої був **розвиток секторального співробітництва, побудованого на двох фундаментальних принципах**, а саме: обов'язкове наближення до секторальних стандартів Євросоюзу; доступ до секторальних програм та інституцій ЄС. Європейський Союз надаватиме фінансову допомогу відповідно до чітко встановленої процедури, яка дозволяє ефективно управляти допомогою, зважаючи на різноманітність країн, які опинились серед "третьох країн", а також на цілі політичного та економічного співробітництва між згаданими країнами та Співтовариством, його окремими країнами-членами.

Відповідно до нових підходів ЄС щодо посилення Європейської політики сусідства з 1 січня 2007 року Європейською Комісією запроваджено **єдиний механізм надання фінансової допомоги для країн Європейської політики сусідства – Європейський інструмент сусідства і партнерства** - базується на таких двох ключових документах: Регламент (ЄС) №1638/2006 Європейського Парламенту і Ради Європи від 24 жовтня 2006 року Про загальні положення щодо Інструменту європейського сусідства і партнерства та Регламент (ЄС) №951/2007 Європейської Комісії від 9 серпня 2007 року Про правила імплементації програм транскордонного співробітництва, які фінансуються відповідно до Регламенту (ЄС) №1638/2006 Європейського Парламенту і Ради Європи від 24 жовтня 2006 року, який інколи називають "виконавчим регламентом" або "правилами реалізації програм транскордонного співробітництва". При цьому порядок проведення закупівлі товарів, робіт та послуг, а також укладення грантових контрактів у рамках упровадження програм/проектів/грантів за кошти загального бюджету Співтовариства врегульовує Практичний посібник з контрактних процедур щодо зовнішньої діяльності Європейського Союзу.

Допомога Європейського Союзу в рамках Європейського інструменту сусідства і партнерства надається через:

- програми для однієї (**національний компонент**) країни;
- програми для багатьох країн (**регіональний/міжрегіональний компонент**) - регіональної та субрегіональної співпраці між однією або більше партнерськими державами, в яких можуть брати участь держави-члени ЄС;
- програми транскордонного співробітництва (**транскордонний компонент**).

Загальний обсяг фінансування програм розподіляється таким чином: для однієї країни чи групи країн - мінімально 95% усього доступного фінансування; для програм транскордонного співробітництва максимально 5% усього доступного фінансування.

Стратегічні документи щодо всіх програм приймаються Європейською Комісією на період, який відповідає пріоритетам, встановленим політичними рамками (**План дій**), і повинні містити багаторічні **індикативні програми**, включаючи індикативний багаторічний фінансовий розподіл і пріоритетні цілі для кожної країни чи регіону.

Так, в Україні для отримання допомоги ЄС в рамках Європейського інструменту сусідства і партнерства (ЄІСП) на основі Угоди про партнерство і співпрацю (1998 – 2008), Порядку денного асоціації Україна – ЄС, Стратегії ЄС щодо України (2007 – 2013) з урахуванням сьогоденних політичних та економічних пріоритетів держави розроблена **Національна індикативна програма на 2011 – 2013 рр.**

Програми ЄС з **регіональної співпраці** доповнюють надання допомоги на національному рівні, вирішуючи питання регіонального характеру і сприяючи співробітництву для вирішення питань спільного інтересу. Європейський Союз вважає співпрацю з партнерами з регіону, а також між самими партнерськими країнами, важливою політичною ціллю. Регіональний підхід сприяє підвищенню довіри між партнерськими країнами, таким чином, слугуючи підвищенню безпеки, стабільності і процвітання.

Деякі питання, наприклад, розбудова транснаціональних транспортних коридорів, боротьба з забрудненням моря чи тероризмом, можуть бути вирішені лише при співпраці на регіональному рівні. Регіональні стратегічні документи й індикативні програми визначають пріоритети та розмір фінансування. Вони розроблені окремо для Східного регіону, Південного регіону, а також для міжрегіональної співпраці в рамках ЄІСП.

Пріоритетні сфери для регіональної співпраці на Сході були визначені у **Стратегічному документі для Східного регіону ЄІСП** на 2007-2013 рр., прийнятому Європейською Комісією у березні 2007 року, і яким охоплено 7 країн Східної Європи та Південного Кавказу, що підпадають під дію Європейського інструменту сусідства і

партнерства, а саме: Україну, Білорусь, Молдову, Вірменію, Азербайджан, Грузію та Російську Федерацію. **Головними регіональними стратегічними цілями ЄС у Східному регіоні** є впровадження ЄПС та угоди щодо Чотирьох спільних просторів із Росією та сприяння співпраці у регіоні. Крім цих стратегічних цілей, ЄС має й **особливі галузеві цілі в регіоні**, в яких регіональна складова надзвичайно важлива. Перша з них - **сталий розвиток і охорона навколишнього середовища**, оскільки вони є базовими для законодавства та політики Європейського Союзу.

Друга - **потреба у забезпеченні диверсифікації та безпеки постачання енергії до ЄС**, оскільки Східний регіон ЄІСП є ключовим у реалізації цього завдання, та **розвиток транспортних зв'язків** між розширеним ЄС і його сусідніми країнами в зв'язку із посиленням торговельних відносин. Окрім цього, важливою ціллю ЄС розглядає питання безпеки та якісного управління.

Крім співпраці між урядами в рамках регіональних програм, важливим є заохочення співробітництва між **громадянським суспільством** у регіоні і між **партнерськими країнами** та ЄС. Допомога саме у цій сфері забезпечить підтримку та посилення співпраці у регіоні та суб-регіонах.

Подібно до національного компоненту, кожний пріоритет, визначений регіональними програмами та відповідними індикативними програмами, містить довгостроковий вплив, особливі цілі, очікувані результати, та показники виконання кожного пріоритету (на рівні довгострокового впливу та рівні особливих цілей). Тим самим, підтверджується **єдиний підхід** у використанні допомоги Співтовариства, передбаченої ЄІСП.

У грудні 2008 року, у зв'язку з фундаментальними змінами в регіональній політиці, було прийняте Комюніке Європейської Комісії **щодо Східного партнерства**, яке зазначило, що "з метою реагування на нагальні потреби, Східна програма ЄІСП буде перенаправлена на підтримку багатосторонньої співпраці в рамках **Східного партнерства**. В результаті, **Ініціатива "Східне партнерство"**, яка була започаткована у травні 2009 р., стала східноєвропейським виміром політики сусідства ЄС по відношенню до шести країн (Україна, Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова). У порівнянні з ЄПС "Східне партнерство" має позитивні моменти, які надають додаткові можливості Україні у двосторонніх відносинах з Євросоюзом.

По-перше, поява "Східного партнерства" оформила чітке розмежування між європейськими сусідами ЄС та сусідами Європи (Північна Африка та Близький Схід), які навіть з формальної точки зору не мають права на подання заявки про членство в ЄС (рішення Союзу для Середземномор'я²). По-друге, установчі документи "Східного партнерства" (зокрема, **спільна заява Празького саміту від 7 травня 2009 р.**) містять положення щодо доповнюючого характеру Ініціативи до двосторонніх відносин між ЄС та країнами-партнерами.

Ініціативою "Східне партнерство" у відносинах з країнами-партнерами також передбачено інноваційні у порівнянні з класичною ЄПС положення (Комюніке Європейської Комісії для Європейського Парламенту та Європейської Ради "Східне партнерство" від 3 грудня 2008 року; Робочий документ до Комюніке Європейської Комісії "Східне партнерство" від 3 грудня 2008 року; Декларація та висновки Європейської Ради щодо "Східного партнерства" від 19-20 березня 2009 року), зокрема, такі, як укладення угод про асоціацію з ЄС, включаючи створення зони вільної торгівлі, ведення безвізового діалогу³.

"Східне партнерство" має багатосторонній та двосторонній виміри.

Багатосторонній вимір "Східного партнерства" функціонує на чотирьох рівнях: зустрічі глав держав і урядів Східного партнерства (кожні два роки); зустрічі міністрів закордонних справ держав-членів ЄС і країн-партнерів, які ознайомлюються з досягнутим прогресом і встановлюють політичні орієнтири (щорічно), в окремих галузях робота може розвиватися через галузеві міністерські конференції; **чотири тематичні платформи** відповідно до основних напрямків співпраці: 1. "Демократія, належне врядування та стабільність"; 2. "Економічна інтеграція та наближення до політик ЄС"; 3. "Енергетична безпека"; 4. "Міжлюдські контакти". Кожна платформа має комплекс реалістичних і

² Союз для Середземномор'я (Union for Mediterranean). Рішенням саміту ЄС 14 березня 2008 року в Брюсселі було ухвалене формальне рішення про перетворення Барселонського процесу на Союз для Середземномор'я.

³ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=224168250&cat_id=223345569

періодично поновлюваних цілей з відповідною програмою заходів; **панелі** для підтримки роботи платформ у конкретних сферах. Формат і учасники таких панелей визначаються відповідно до потреб.

В рамках "Східного партнерства" утворено **Парламентську асамблею ЄВРОНЕСТ**, яка забезпечує взаємодію національних парламентів країн-членів "Східного партнерства" та Європейського Парламенту. Установчий акт Парламентської асамблеї ЄВРОНЕСТ підписаний 3 травня 2011 року.

З метою сприяння налагодженню контактів між громадськими організаціями та їх діалогу з органами влади засновано **Форум громадянського суспільства "Східного партнерства"**. Форум функціонує в рамках чотирьох робочих груп за принципом відповідних тематичних платформ "Східного партнерства". Конференції Форуму у форматі пленарних засідань проводяться раз на рік.

У рамках багатостороннього виміру "Східного партнерства" триває робота над ініціативами-флагманами: 1) інтегроване управління кордонами; 2) інструмент сприяння малому та середньому бізнесу; 3) розвиток регіональних ринків електроенергії, підвищення енергоефективності та використання відновлювальних енергоресурсів; 4) управління довкіллям; 5) посилення взаємодії у контексті попередження, підготовки та запобігання наслідкам природних та техногенних катастроф.

Двосторонній вимір "Східного партнерства" для України доповнений новими елементами, яких не було до цього у двосторонніх відносинах з ЄС: Програмою Всеохоплюючої інституційної розбудови та Програмою регіонального розвитку.

Програма Всеохоплюючої інституційної розбудови (Comprehensive Institutional Building Programme - CIB), яка розглядається ЄК як принципово новий рівень надання допомоги країнам-бенефіціарам Східного партнерства з метою проведення комплексних реформ відповідно до європейських стандартів. Програма CIB в Україні реалізується відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Європейською Комісією щодо Рамкового документа програми Всеохоплюючої інституційної розбудови від 13 жовтня 2010 р, а розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.11.10 № 2078 "Про деякі питання підготовки та впровадження програми Всеохоплюючої інституційної розбудови" затверджено план інституційних реформ для виконання зазначеної програми у рамках "Східного партнерства". На питаннях реалізації цієї програми в Україні ми зупинимось нижче.

Програма **регіонального розвитку** в Україні реалізується відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння для встановлення діалогу про регіональну політику між Міністерством регіонального розвитку та будівництва та Європейською Комісією від 22 липня 2009 року.

Влітку 2012 року Європейська Комісія прийняла першу частину поточної **регіональної Програми дій для східних країн-сусідів**, яка націлена на захист навколишнього середовища й розвиток транспорту східних сусідів ЄС, зокрема, України. Бюджет першої частини програми - 22 млн. євро. В екологічній сфері програма закликатиме країни-партнери розвивати зелену економіку та екологічне господарство, підтримуючи стабільне й гармонійне з навколишнім середовищем виробництво й споживання. Також вона має на меті підсилити захист лісів через підтримку виконання законодавства в сфері лісового господарства. У транспортній галузі програма зосереджуватиметься на підтримці країн Східного партнерства й Центральної Азії в імплементації регіонального плану дій із безпеки на дорогах; його мета - зробити дорожню інфраструктуру безпечніше для транспортних засобів і водіїв.

8 грудня 2010 р. Європейська Комісія ухвалила **Стратегію ЄС для Дунайського регіону** (СДР) відповідно до звернення країн-членів ЄС, яка була схвалена відповідною резолюцією Європейського Парламенту та затверджена Радою ЄС 24 червня 2011 р.

Дунайська стратегія є політичним документом, який дає державам Придунав'я (членам і нечленам ЄС) та інституціям ЄС орієнтири для забезпечення інфраструктурного, екологічного, соціально-економічного та інституційного розвитку регіону. В географічному плані Стратегія охоплює 14 держав:

- країни Євросоюзу - Німеччина (Баден-Вюртенберг, Баварія), Австрія, Словацька Республіка, Чеська Республіка, Угорщина, Словенія, Румунія та Болгарія;

- країни, які не входять в Євросоюз - Хорватія, Сербія, Боснія та Герцеговина, Чорногорія, Молдова та Україна.

Важливою частиною Стратегії є **План дій**, який передбачає 11 пріоритетних напрямів, за розвиток яких відповідають визначені країни ЄС, та у рамках яких має розвиватися практична робота:

1) поліпшення ситуації у транспортній сфері та розвиток єдиного транспортного комплексу:

- 1а) внутрішнє судноплавство (координатор - Австрія);
- 1б) автомобільний, залізничний транспорт та авіаційне сполучення (Словенія);
- 2) розвиток сталої енергетики (Угорщина);
- 3) сприяння розвитку культури та туризму, контактам між людьми (Болгарія);
- 4) відновлення та підтримка належної якості води (Угорщина);
- 5) моніторинг екологічних ризиків (Угорщина);
- 6) збереження біорозмаїття, заповідників, якості повітря та земель (Німеччина - Баварія);
- 7) розвиток інформаційного суспільства шляхом впровадження інформаційних технологій, наукових досліджень та поліпшення системи освіти (Словаччина);
- 8) підтримка конкурентоспроможності підприємств (Німеччина – Баден-Вюртемберг);
- 9) інвестиції в освіту та перепідготовку (Австрія);
- 10) підвищення інституційної спроможності та адміністративної взаємодії (Австрія - Відень);
- 11) взаємодія у подоланні викликів у сфері безпеки та боротьба з організованою злочинністю (Німеччина).

21 вересня 2011 року була прийнята відповідна Постанова Кабінету Міністрів України № 994 "Про утворення Координаційного центру з провадження діяльності, пов'язаної з участю України в реалізації Стратегії Європейського Союзу для Дунайського регіону".

Серед регіональних політичних ініціатив ЄС варто виділити Чорноморську Синергію (BlackSeaSynergy). Це новіша (2007 р.) ініціатива, яка доповнює ЄПС і **спрямована на використання значних можливостей та вирішення проблем, які потребують скоординованих дій у чорноморському регіоні**, особливо в таких ключових сферах, як енергетика, транспорт, охорона навколишнього середовища, переміщення та безпека. Додатковим істотним елементом цієї ініціативи є започаткування нової програми транскордонного співробітництва за участю місцевих органів влади чорноморських країн, а також підтримка діяльності організацій громадянського суспільства.

Основна ідея Чорноморської Синергії - розвиток динамічних двосторонніх відносин Європи з країнами Причорномор'я, які будуть поглиблені у регіонально-політичному відношенні та забезпечать стабільність у регіоні. У коло зацікавлених країн входять учасники ГУАМу та інші країни: Болгарія, Греція, Росія, Румунія, Туреччина.

Серед останніх проектів, що входять до сфер співпраці в рамках Чорноморської Синергії, можна виділити енергетичний. Прикладом українського внеску у енергетичну ініціативу є розвиток потенціалу шельфових енергетичних ресурсів, які у газовому еквіваленті складають біля 30% усіх енергетичних запасів України. З цих ресурсів видобуто менше 4%, в той час, як на материковій частині - 67%. Впродовж найближчих 4-х років Україна може збільшити об'єми видобутку газу з Чорноморського шельфу до 8 млрд. кубічних метрів. Співпраця та спільна координація дій в рамках Чорноморської Синергії дадуть Україні змогу знайти нових партнерів та раціонально використати свої ресурси.

Більша частина допомоги для регіону надається через національні та регіональні програми, які охоплюються ІЕСП. Тим не менше, **міжрегіональні програми** були створені для підтримки Східного та Південного регіонів ІЕСП. Такі програми є необхідними, оскільки деякі види фінансування діяльності можуть бути ефективнішими та гнучкішими на міжрегіональному рівні.

Метою міжрегіональної програми є зміцнення діалогу та співпраці між ЄС і її східними й південними сусідами. Програма є особливо корисною для невеликої діяльності, при якій необхідна швидкість і гнучкість, діяльності, що імплементується міжнародними організаціями, для нових програм регіону, якщо важко передбачити потреби чи розподілити фінансування між країнами.

Міжрегіональна програма оминає такі адміністративні перешкоди, як пошук фінансування з двох різних програм. Вона є особливо корисною для невеликої діяльності, при якій необхідні швидкість та гнучкість діяльності, що імплементується міжнародними організаціями для нових програм регіону, якщо важко передбачити потреби чи розподілити фінансування між країнами. Міжрегіональна програма спрямована на такі **пріоритети**:

- сприяння реформі;

- сприяння вищій освіті;
- сприяння міжрегіональному діалогу.

У сфері сприяння реформам міжрегіональна програма використовує два інструменти – ТАІЕХ та Sigma⁴.

ТАІЕХ (технічна допомога й обмін інформацією) – інструмент Генерального директорату з розширення Європейської Комісії. ТАІЕХ допомагає країнам у процесі наближення, застосування та реалізації законодавства ЄС. Головні завдання ТАІЕХ:

надання короткотермінової технічної допомоги і порад щодо впровадження законодавства ЄС в національне законодавство країн-бенефіціарів і щодо відповідного управління, імплементації та впровадження такого законодавства;

- технічне навчання і попередня допомога партнерам і зацікавленим особам країн-бенефіціарів;
- інформаційне посередництво, що передбачає збір інформації і її доступність;
- надання інструментів баз даних для спрощення і моніторингу прогресу в наближенні та визначення потреб технічної допомоги.

Бенефіціарами допомоги ТАІЕХ є як державні, так і приватні органи, які відіграють у країнах-бенефіціарах важливу роль у впровадженні, імплементації та реалізації законодавства ЄС. Головні цільові групи:

- державні службовці, що працюють у державних органах на національному та субнаціональному рівнях, та місцеві органи влади;
- судові та правозастосувальні органи;
- члени парламентів та державні службовці, які працюють у парламентах та законодавчих радах;
- професійні та комерційні асоціації, які представляють соціальних партнерів, а також представники торгових палат і асоціацій роботодавців;
- Перекладачі, редактори законодавчих текстів.

Україна, поряд з іншими партнерськими країнами, є країною-бенефіціаром ТАІЕХ. ТАІЕХ не надає прямої підтримки окремим громадянам чи індивідуальним компаніям.

Sigma – спільна ініціатива Європейського Союзу та Організації з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), що, в основному, фінансується ЄС. У 1992 році ОЕСР та Програма Phare Європейської Комісії започаткували ініціативу Phare для підтримки п'яти Центрально- та Східноєвропейських держав у проведенні ними реформи державного управління. З того часу Sigma розширила свою підтримку на інші країни. Діяльність Sigma в Україні фінансується в межах окремих грантів від Швеції (SIDA) та Великобританії (DFID). Підтримка Sigma містить оцінку прогресу реформ і визначення пріоритетів; оцінку процесу створення інституцій та правових рамок; схему полегшення отримання допомоги від ЄС та інших донорів, допомогу у розробці проектів та впровадженні планів дій.

Прикладом міжрегіональної програми також може бути програма TEMPUS.

TEMPUS (Транс'європейська схема партнерства і мобільності для університетських навчань) – одна із програм Європейського Співтовариства, розроблена для надання допомоги соціальним і економічним перетворенням у партнерських країнах. Вона сприяє розвиткові системи вищої освіти шляхом максимально збалансованого співробітництва із партнерами з країн ЄС. Програма TEMPUS сприяє міжлюдським контактам, міжнародній і регіональній співпраці, створенню мережі особистих та професійних контактів між академічними спільнотами ЄС і партнерських країн. Сучасний етап – Темпус IV (2007-2013) є складовою загальних стратегій ЄС. У програмі Темпус IV визначено три основних напрями реформування в сфері вищої освіти, які збігаються з завданнями освітньої програми ЄС «Навчання впродовж життя» (Lifelong Learning) та узгоджуються з Лісабонською стратегією і положеннями Болонського процесу:

- модернізація навчальних програм;
- удосконалення процесів управління та врядування в системі вищої освіти;
- посилення зв'язків між освітою та суспільством (громадянським суспільством, ринком праці тощо).

Програма Темпус IV надає можливість країнам-партнерам обирати для себе пріоритетні напрями реформування та заохочує всіх зацікавлених виявляти ініціативу, шукати інноваційні підходи, створювати новітні освітні продукти і послуги. У межах наведених напрямів визначено теми, які країни-партнери обирають в якості пріоритетних, для реформування власних систем вищої освіти. Програма Темпус практикує підхід "знизу –

⁴ <http://www.enpi.org.ua/ijesp/regionalni-programi/>

вгору” (bottom-up approach), надаючи можливість країнам-партнерам обирати для себе пріоритетні напрями реформ та заохочуючи членів консорціуму проявляти ініціативу, шукати новітніх підходів, створювати нові освітні продукти і послуги. Хто може брати участь у програмі Темпус IV?

Програма Темпус реалізується через проекти, які ініціюються, розробляються та здійснюються на основі партнерства. Партнерство реалізується через консорціуми організацій-бенефіціарів, серед яких – вищі навчальні заклади, науково-дослідні інституції, міністерства, незалежні агенції із забезпечення якості освіти, державні, приватні та громадські організації, професійні мережі, асоціації ректорів, викладачів, студентів, працедавців та інші організації, які працюють в сфері вищої освіти, країн-членів ЄС і країн-партнерів, а саме:

- 27 країн-членів ЄС;
- 7 країн Східного регіону добросусідства (ENPI East): Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова, Російська Федерація, Україна:
 - Російська Федерація (Bilateral allocation under ENPI);
 - 5 країн Західних Балкан (IPA): Албанія, Боснія і Герцеговина, Косово, Чорногорія, Сербія;
 - 10 країн Південного регіону добросусідства (ENPI South): Алжир, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Лівія, Марокко, територія Палестинської автономії, Сирія, Туніс;
 - 5 країн регіону Центральної Азії (DCI): Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан;
 - Юридичні особи з наступних країн можуть брати участь як партнери на умовах самофінансування: Турція, Хорватія, Македонія та країни ЄЕС (Європейська економічна спільнота): Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія и Швейцарія.

У межах програми Темпус IV фінансується два типи проектів:

1) Спільні проекти (Joint Projects) засновані на багатосторонньому партнерстві між вищими навчальними закладами ЄС та країн-партнерів і направлені на розвиток, модернізацію та поширення сучасних навчальних програм, оновлення методів викладання та навчально-методичних матеріалів; посилення ролі вищих навчальних закладів у суспільстві, укріплення зв'язків з ринком праці, включаючи підтримку інноваційної діяльності; створення і розширення професійних мереж, удосконалення систем управління закладами, включаючи управління фінансами, розвиток бібліотек, кадрових служб і послуг для студентів тощо.

2) Структурні заходи (Structural Measures) спрямовані на вироблення національної політики, розвиток і реформування окремих вищих навчальних закладів і системи вищої освіти в цілому з метою їхнього наближення до європейських стандартів. Структурні заходи передбачають: реформування системи управління вищим навчальним закладом, збільшення його автономії; запровадження системи забезпечення якості; запровадження ECTS; розвиток системи кваліфікацій; розроблення нормативно-правового забезпечення на підтримку реформ у сфері вищої освіти; розвиток і нарощування інституційної, адміністративної та експертної спроможності для прискорення реформування освітньої сфери в світлі запровадження положень Болонського процесу; збільшення суспільної підтримки реформ, розширення кола їх прихильників та учасників; пропагування реформ через організацію міжнародних, національних і регіональних конференцій та семінарів. Обов'язкова участь Міністерства як партнера проекту.

Розмір гранту фінансової підтримки ЄС по програмі від 500 000 € до 1 500 000 €, що складає 90% загального бюджету проекту, мінімум 10 % співфінансування партнерства, тривалість проектів до трьох років. Програма Темпус реалізується за принципом “знизу-вгору” (bottom-up approach) за ініціативи вищих навчальних закладів. Конкурс проектів оголошується щорічно, як правило восени або взимку. Координує програму Темпус IV Виконавче агентство з питань освіти, аудіовізуальних засобів і культури ЄС.

Транскордонна співпраця на зовнішніх кордонах ЄС є ключовим пріоритетом як для Європейської політики сусідства, так і для Стратегічного партнерства ЄС з Росією. Прийняття ЄІСП значно збільшило обсяг транскордонного співробітництва (ТКС) і кількісно, і якісно. Особливістю цих програм у порівнянні з іншими програмами ЄС є відсутність при їх впровадженні щорічних Планів дій. Натомість, країни-учасниці кожної із програм транскордонного співробітництва розробляють **Спільну операційну програму** на весь термін впровадження ІЕСП.

Загальне фінансування, доступне для програм ТКС ЄІСП, формується за рахунок коштів, виділених в рамках ЄІСП та Європейського фонду регіонального розвитку⁵. Цілі діяльності з ТКС, стратегія реагування, основні питання, які мають бути вирішені, місце ТКС у контексті інших важливих програм і політик, індивідуальні програми ТКС, індикативні фінансові асигнування для кожної програми, очікувані результати, показники й можливі ризики визначаються **Стратегічним документом (Транскордонне співробітництво) та Індикативною програмою транскордонного співробітництва**.

Кожна спільна операційна програма повинна описувати цілі, пріоритети і заходи. Зокрема, кожна спільна операційна програма включає перелік прийнятних територіальних одиниць, можливі суміжні регіони, де можуть відбуватись проекти, що фінансуються цією програмою; встановлює правила участі в програмах суміжних регіонів; пріоритети і заходи; склад Спільного моніторингового комітету та інші питання імплементації кожної конкретної програми.

Транскордонне співробітництво має на **меті**:

- сприяти економічному та соціальному розвитку в регіонах по обидва боки спільних кордонів;
- вирішити спільні проблеми у таких сферах, як навколишнє середовище, охорона здоров'я, запобігання та боротьба з організованою злочинністю;
- збільшити ефективність та безпеку кордонів;
- сприяти транскордонній "міжлюдській" співпраці на місцевому рівні.

Відповідно до ТКС ЄІСП запроваджені дві **основні категорії програм**, що охоплюють спільні сухопутні кордони чи короткі морські перетини, і програми, які охоплюють морські басейни.

Залучаючи учасників із географічних районів прикордонних регіонів, програми ТКС ЄІСП, зважаючи на свою локальність, доповнюють діяльність відповідних національних, регіональних і міжрегіональних програм співпраці, які фінансуються, згідно з ЄІСП. Узгодженість між ТКС і цими програмами та цілями, що визначають політику ЄПС (або Стратегічне партнерство ЄС-Росія), забезпечується як у процесі схвалення окремих програм, так і під час поточного моніторингу. Окремі програми повинні розроблятися місцевими партнерами, беручи до уваги потребу узгодженості та взаємодоповнення з пріоритетами ЄСП чи іншими національними пріоритетами.

Відповідно до затверджених Європейською Комісією Стратегії транскордонного співробітництва на 2007-2013 рр. Україна бере участь у 4 наступних програмах:

- програми сухопутних кордонів і морських перетинів:
 - **"Україна – Польща – Білорусь"**;
 - **"Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія"**;
 - **"Україна – Румунія – Республіка Молдова"**;
- програма морських басейнів
 - **"Басейн Чорного моря"**.

Для кожної з названих програм приймається спільна операційна програма, яка визначає пріоритети і заходи програми, спільні органи управління, відповідальні за реалізацію програми, процедури подачі заявок та їх відбір, прийнятні території та ін. До програмних документів включається фінансовий план з чітким визначенням асигнувань за кожним пріоритетом програми.

В рамках зазначених програм обов'язковою є умова співфінансування кожного проекту (як правило 10 %)⁶. Для їхньої реалізації укладаються Фінансові угоди (багаторічні), які включають Спільний програмний документ. Фінансова угода підписується трьома сторонами: ЄК, Спільним органом управління (Joint Managing Authority) та країною-партнером.

Органами управління програм є:

- Спільний орган управління (СОУ) - відповідає за реалізацію програми, зокрема, здійснює адміністративні та фінансові функції;
- Спільний технічний секретаріат програми - сприяє СОУ виконувати технічні функції, а також допомагає Спільному моніторинговому комітету.

⁵ ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ФОНД РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ (ЄФРР) - один із центральних фондів ЄС. Метою діяльності ЄФРР є фінансування заходів, спрямованих на вирівнювання регіональних диспропорцій у країнах - членах співтовариства. Створений у 1957 р.

⁶ за матеріалами: www.me.gov.ua

- Спільний моніторинговий комітет – це спільний орган, який складається з представників усіх країн – партнерів за програмою, та приймає всі необхідні рішення для забезпечення ефективної реалізації програми.

Кабінетом міністрів України 24.12.2009 р. підписані угоди про фінансування програм транскордонної співпраці в рамках ЄІСП 2007-2013 рр. "Україна – Польща – Білорусь", "Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія", "Україна – Румунія – Молдова" та "Басейн Чорного моря", а Постановою КМУ №1088 від 1 грудня 2010р. затверджена Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011 - 2015 роки, згідно якої Загальна вартість великомасштабних інфраструктурних проектів транскордонного співробітництва становить 55274,8 тис. євро, у тому числі, грантова частина для України - 40372,9 тис. євро. Розмір фінансової участі України у реалізації зазначених проектів орієнтовно становить 48305,8 тис. гривень. Остаточна сума співфінансування Українською Стороною буде визначена після підписання Європейським Союзом відповідних контрактів із замовниками проектів.

Так, проекти в рамках **Програми прикордонного співробітництва "Україна - Польща - Білорусь"** реалізуються за наступними пріоритетами:

1. Підвищення конкурентоздатності прикордонних територій;
2. Покращення якості життя;
3. Інституційна співпраця та підтримка ініціатив місцевих громад.

Програма розповсюджується на такі регіони України: Волинська, Закарпатська, Львівська області – основні регіони; Рівненська, Тернопільська, Івано-Франківська області – додаткові регіони.

Програма прикордонного співробітництва "Україна - Угорщина - Словаччина - Румунія" має наступні пріоритети для проектів, що реалізуються:

1. Економічний та соціальний розвиток;
2. Покращення стану навколишнього середовища;
3. Покращення ефективності кордонів;
4. Підтримка співробітництва "люди-людям".

Програма розповсюджується на такі регіони України: Закарпатська, Івано-Франківська області – як основні регіони; Чернівецька область – як додатковий регіон.

Проекти за **Програмою прикордонного співробітництва "Україна - Румунія - Республіка Молдова"** реалізуються за наступними пріоритетами:

1. Конкуреноспроможна економіка в прикордонних регіонах;
2. Проблемні питання в сфері навколишнього середовища та попередження надзвичайних ситуацій;
3. Міжлюдське співробітництво.

Програма розповсюджується на такі регіони України: Одеська та Чернівецька області – як основні регіони; Вінницька, Івано-Франківська, Тернопільська та Хмельницька області у межах 22 визначених районів, що наближені до кордонів із Румунією та Молдовою, як додаткові регіони.

Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки розповсюджується на 19 адміністративно-територіальних одиниць, які є прикордонними. На території таких прикордонних областей, як Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Луганська, Одеська, Сумська, Харківська, Чернівецька, Чернігівська створено 8 євро регіонів - Буг, Верхній Прут, Дніпро, Карпатський, Нижній Дунай, Слобожанщина, Донбас та Ярославна. 2 лютого 2012 р. створено євро регіон Дністер на території Вінницької області. Вивчається питання щодо створення євро регіону Азов на території Автономної Республіки Крим, Запорізької та Донецької областей.

Так, в цьому році (останній термін подачі заявок був 31 січня 2012 року) відбувся конкурс (орієнтовний бюджет конкурсу - 8 млн. євро) проектів в рамках Програми транскордонного співробітництва між регіонами України (Закарпатська, Чернівецька та Івано-Франківська області) та прилеглими регіонами Угорщини, Словаччини та Румунії. Це був третій конкурс заявок у рамках Програми транскордонного співробітництва ЄІСП Угорщина - Словаччина - Румунія - Україна на 2007-2013 рр.

- Аби мати право участі у конкурсі, проекти мали відповідати одному з таких критеріїв:
- сприяти економічному та соціальному розвитку;
 - покращувати екологію;
 - підтримувати міжлюдські контакти та співробітництво.

Імплементация проектів мала відбуватися у Закарпатській, Івано-Франківській та Чернівецькій областях. Кожен проект мав включати як мінімум одного партнера з країни ЄС (що бере участь у Програмі) та, щонайменше, одного партнера з України.

Як правило, обласні адміністрації найглибше залучені до реалізації таких проектів, ніж у інших випадках, та мають суттєвий вплив на їхнє виконання. Для цього розробляються обласні програми транскордонного співробітництва, у яких мають бути передбачені кошти, оскільки такі проекти повинні мати співфінансування з боку області.

Загалом, програми морських басейнів можуть підтримувати більшість цілей, наведених вище для програм сухопутних кордонів і морських перетинів, але в них приймає участь значно більша кількість держав і вони мають більш широкий та багатосторонній характер.

2. Фінансові інструменти надання допомоги

До 31 грудня 2006 року допомога Європейської Комісії країнам європейської політики сусідства надавалася в рамках різних географічно орієнтованих програм, включаючи ТАСІС (для східних сусідів та Росії) і МЕДА (для південно-середземноморських країн-сусідів), а також у рамках тематичних програм, таких як EIDHR (Європейська ініціатива з розвитку демократії та прав людини). Починаючи з 1 січня 2007 року для реформування механізмів фінансової допомоги Європейська Комісія запропонувала надавати допомогу в рамках двох груп інструментів. **Перша група, спрямована на проведення реформ**, передбачає такі фінансові інструменти:

- інструмент передвступної допомоги;
- Європейський інструмент сусідства і партнерства;
- інструмент розвитку;
- інструмент економічного співробітництва;
- інструмент з співробітництва з ядерної безпеки;
- інструмент із захисту прав людини.

Друга група, **так звані інструменти кризового менеджменту**, охоплюють такі фінансові інструменти:

- інструмент гуманітарної допомоги;
- макроекономічна допомога;
- інструмент зі стабільності.

Програми МЕДА, ТАСІС та інші програми допомоги для країн-сусідів були замінені на єдиний інструмент, ЄІСП, який є набагато гнучкішим та призначеним для розв'язання питань сталого розвитку та наближення до методологій і стандартів ЄС шляхом підтримки узгоджених пріоритетів, що містяться у Плані дій Європейської політики сусідства та Стратегії ЄС щодо України (2007 - 2013)⁷.

Зрозуміло, що сьогодні Україна не може претендувати на всі види допомоги (фінансові інструменти) ЄС. Проте з метою реформування фінансових механізмів Європейська Комісія поширила деякі нові форми технічної допомоги на **країни-партнери Європейської політики сусідства**. Підтримка процесу наближення законодавчої бази, розбудови інституційних можливостей надається через механізми, що вже підтвердили свою ефективність у країнах з перехідною економікою, які зараз є членами ЄС, тобто через цільову експертну допомогу (Технічна допомога та інформаційний обмін **ТАІЕХ**), довгострокові **твінінгові проекти** з органами влади (національними, регіональними чи місцевими) країн-членів ЄС, **секторальну бюджетну підтримку**, яка дозволяє дофінансовувати з бюджету Співтовариства національні програми реформування певних секторів економіки країн-партнерів та участь у відповідних програмах Співтовариств та в діяльності їхніх агентств. Окрім ЄІСП, географічно Україна може використовувати фінансові ресурси **Інструменту з розвитку**, у рамках якого здійснюється фінансування п'яти тематичних програм⁸:

- інвестування в людей;
- навколишнє середовище та підтримка управління природними ресурсами;

⁷ Європейський інструмент сусідства та партнерства, Україна. Стратегія ЄС щодо України (2007 - 2013): <http://www.sta.gov.ua/doccatalog/document?id=291880>

⁸ За матеріалами сайту http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/l14173_en.htm

- недержавні актори (неурядові організації) і місцеві органи влади;
- удосконалення продовольчої безпеки;
- кооперація в області міграції та притулку.

Ще одним новим інструментом є **Механізм сприяння реформам урядування**, який було прийнято Європейською Комісією в 2006 році з метою посилення Європейської політики сусідства. За допомогою цього інструменту забезпечується додаткове сприяння країні чи країнам-партнерам, що досягли найбільших успіхів у виконанні пріоритетних завдань у сфері реформи управління, прийнятих у їхніх Планах дій.

Окрім цього, наприкінці 2007 року був створений **Інвестиційний механізм сусідства**, який надає гранатову підтримку позикам таких інституцій, як Європейський інвестиційний банк, Європейський банк реконструкції і розвитку і, можливо, фінансовим установам держав-членів, які відповідають пріоритетам ЄС. Починаючи з 2008 року за цим механізмом почалось надання позик країнам-партнерам ЄПС. Цей Інструмент фінансує проекти, що враховують спільні інтереси, головним чином, в енергетичній, природоохоронній та транспортній галузях⁹.

Допомога Україні в рамках ЄІСП надається відповідно до Регламенту Європейського Парламенту та Ради від 24.10.2006 № 1638/2006, який встановлює основні засади та принципи щодо застосування ЄІСП¹⁰. Загальний обсяг коштів, доступних для України в рамках цього інструменту на період з 2007 по 2013 роки складає **2,7 млрд. євро**.

Як ми згадували вище, співробітництво у рамках ЄІСП здійснюється на основі прийнятих Євросоюзом стратегій (країнових або багатокраїнових) та багаторічних індикативних програм, розроблених на їх основі. Допомога у рамках ЄІСП для України поділяється на:

- Національну програму (962,05 млн. євро);
- Східну регіональну програму (572,07 млн. євро);
- Міжрегіональну програму (1018,3 млн. євро);
- Програму прикордонного співробітництва (398,8 млн. євро), яка, в свою чергу, складається з чотирьох окремих програм:
 - "Україна – Польща - Білорусь" (186,201 млн. євро);
 - "Україна - Угорщина – Словаччина - Румунія (68,638 млн. євро);
 - "Україна - Румунія - Республіка Молдова" (126,718 млн. євро);
 - "Басейн Чорного моря" (20,206 млн. євро).

Основним принципом ЄІСП є застосування секторального підходу, при якому кошти направляються на підтримку обмеженої кількості секторів, які визначені в якості пріоритетних відповідними національними стратегіями. Головним засобом впровадження секторального підходу є надання прямої бюджетної підтримки, при якій ресурси від Європейського Союзу надходять безпосередньо до державного бюджету України. Передбачається, що 60% зовнішньої допомоги ЄС надаватиметься Україні через інструменти прямої секторальної бюджетної підтримки.

Правовою основою для надання зовнішньої допомоги ЄС в рамках Національної програми ЄІСП є **щорічні угоди про фінансування** відповідної програми/проекту, які підписуються між Урядом України та Єврокомісією.

Враховуючи зміни, які відбуваються у країнах, приймаються Національні індикативні програми. **Національна Індикативна програма** для України (НІП) на 2011-2013 роки¹¹, з огляду на широке співробітництво з ЄС, що ґрунтується на засадах зовнішньополітичної ініціативи "Східного партнерства", існуючі та можливі у майбутньому договірні відносини, охоплює відносно широке коло сфер співробітництва. Допомога у передбачених НІП пріоритетних сферах (1 - 3) буде надаватись протягом дії програми у 2011-2013 роках (Рис. 1.).

⁹ В рамках цього механізму 27.07.2012 р. підписано Кредитну угоду між Україною та ЄБРР в рамках проекту "Завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровськ". Сумарний обсяг кредитного проекту сягає понад 300 млн. євро, в якому внесок Європейського банку реконструкції і розвитку становить 152 млн. євро, внесок Європейського інвестиційного банку - 152 млн. євро. У рамках проекту будуть також надані додаткові грантові кошти у сумі 1,94 млн. євро.

¹⁰ За матеріалами сайту Представництва України при Європейському Союзі, <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/>

¹¹ Європейський інструмент сусідства та партнерства, Україна, НАЦІОНАЛЬНА ІНДИКАТИВНА ПРОГРАМА на 2011-2013 рр. (неофіційний переклад), http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_ua/2011_enpi_nip_ukraine_uk.pdf

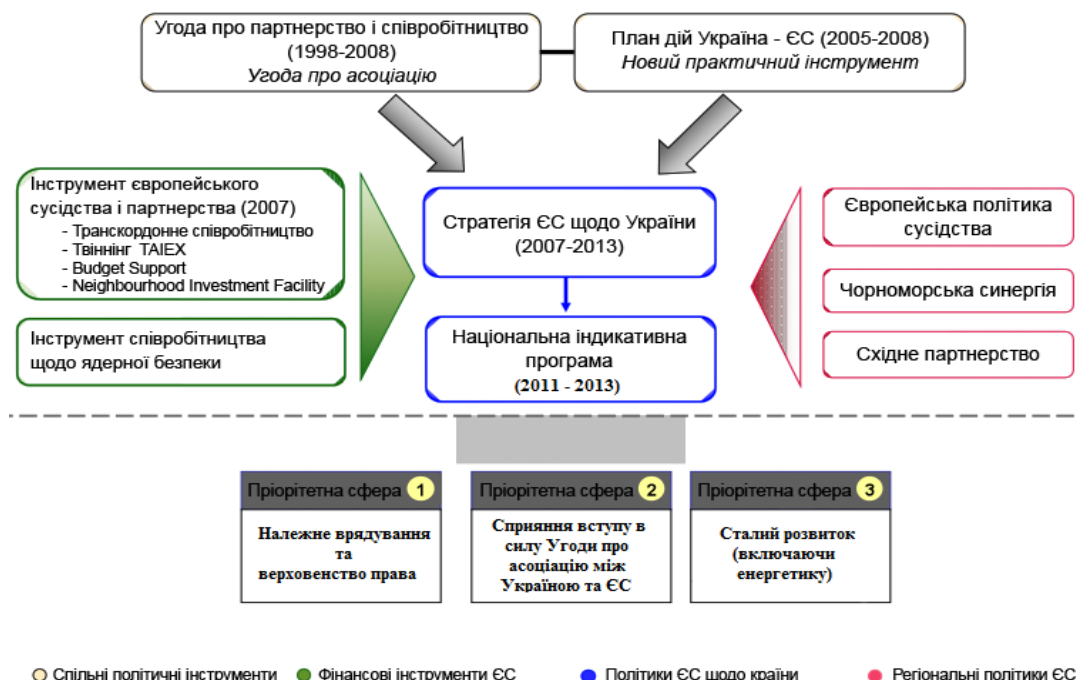


Рисунок 1. Фінансові інструменти та пріоритетні сфери підтримки ЄС

Індикативний характер цієї програми забезпечує **певну гнучкість** у реалізації окремих напрямків та можливість **перерозподілення коштів** у разі невиконання відповідних визначених умов. Гнучкість полягає у тому, що процес підготовки річних програм дій дає можливість проведення оцінки доцільності та своєчасності реалізації заходів того чи іншого напрямку, а також адаптація запропонованих заходів до змін у стратегії ЄС і змін у відповідній галузі. У цьому процесі найбільшу увагу слід приділяти виконанню напрямків, які мають ключове значення для поглиблення відносин з ЄС в контексті "Східного партнерства" та підтримки реформ.

Національна індикативна програма для України передбачає такі індикативні фінансові асигнування на кожну пріоритетну сферу на період 2011-2013 років:

Пріоритетні сфери	у млн. євро	%
Пріоритетна сфера 1: Належне управління та верховенство права Напрямок 1: Правосуддя, свобода та безпека Напрямок 2: Інтегроване управління кордоном Напрямок 3: Реформа державного управління та управління державними фінансами Напрямок 4: Роззброєння	94 000 – 141 000	20-30%
Пріоритетна сфера 2: Сприяння набранню чинності Угоди про асоціацію між ЄС та Україною (включаючи створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі) Напрямок 1: Сприяння набранню чинності Угоди про асоціацію Напрямок 2: Сприяння створенню ЗВТ	117 500 – 164 500	25-35%
Пріоритетна сфера 3: Сталий розвиток Напрямок 1: Енергетика, навколишнє середовище та зміна клімату, транспорт Напрямок 2: Регіональний розвиток і розвиток сільської місцевості	211 500 – 258 527	45-55 %
Загалом індикативні асигнування ЄІСП на	470 050	100%

Кожент пункт індикативної програми має завдання, встановлені показники їхнього виконання, очікувані результати та наслідки за результатами виконання завдань.

Наприклад, по **Пріоритетній сфері 2: Сприяння набранню чинності Угоди про асоціацію між ЄС та Україною (включаючи створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі)** за напрямком **2.1: Сприяння набранню чинності Угоди про асоціацію** задля виконання пріоритетів, до яких відносяться зобов'язання, що стосуються перенесення та виконання норм міжнародного законодавства та законодавства ЄС у низці галузей – охорони здоров'я, транспорті, енергетиці, навколишнього середовища, сільському господарстві тощо¹², встановлені:

Завдання: надання допомоги у виконанні пріоритетів для дій, визначених Угодою про асоціацію між ЄС та Україною, виходячи із загальної мети підготовки до/та сприяння набранню чинності Угоди про асоціацію між ЄС та Україною (у тому числі, щодо участі України в програмах ЄС відповідно до положень Угоди).

Показники: основним джерелом показників у цій сфері буде періодична оцінка та перегляд Порядку денного асоціації.

Очікувані результати: краща підготовленість українських партнерів до виконання зобов'язань, взятих у пріоритетних сферах і визначених Порядком денним асоціації.

Наслідки: поступове виконання зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію між ЄС та Україною.

Для проекту, який виконуватиметься по **Пріоритетній сфері 3: Сталий розвиток за Напрямом 2: Розвиток сільської місцевості** вказані такі показники:

Наслідки: зменшення бідності у сільській місцевості і дисбалансу між рівнем життя у містах та сільській місцевостях.

Конкретні цілі: впровадження децентралізованого підходу ("знизу – вгору") до сталого розвитку сільської місцевості, який спрямований на подолання низької спроможності сільської громади до самоврядування, високого рівня безробіття, міграційних потоків і відсутності необхідних соціальних послуг

Очікувані результати:

- підвищення здатності громад визначати головні місцеві проблеми та вирішувати, а також підвищення їхньої участі у підготовці планів місцевого розвитку;
- вдосконалення планів місцевого розвитку та використання бюджетних ресурсів їх місцевими адміністраціями;
- підвищення рівня життя та доходів сільського населення;
- збільшення кількості несільськогосподарських малих підприємств;
- зменшення рівня безробіття у сільських районах;
- підвищення якості соціальних послуг і зменшення захворювань у сільських районах;
- зменшення розбіжностей між чоловіками та жінками у доступі до соціальних послуг, зайнятості і рівні життя;
- вирівнювання соціального розвитку шляхом усунення соціального розшарування.

Показники виконання:

- кількість функціонуючих і життєздатних установ для підтримки громадян (консультаційних служб, кредитних спілок, асоціацій тощо);
- статистичні дані щодо зайнятості, добробуту та господарської діяльності;
- бюджетні асигнування на програми розвитку сільської місцевості.

В рамках НІП 2011-2013 років Україні буде надано 470,05 млн. євро з коштів Європейського інструмента сусідства та партнерства (ЄІСП), в тому числі 43,37 млн. євро, виділено на реалізацію **Програми Всеохоплюючої інституційної розбудови (СІВ)**, яку ми згадували вище. СІВ є програмою середньострокового планування та виконання, та має на меті надання допомоги Україні в інституційному розвитку невеликої кількості ключових інституцій (або груп інституцій), які відіграють важливу роль у реалізації майбутніх Угод. Якщо СІВ не буде погоджено в узгоджений час або відбудеться затримка в її реалізації, виділені кошти будуть повністю чи частково **перерозподілені на інші програми**.

13 жовтня 2010 року Україна та ЄС підписали Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Європейською Комісією щодо Рамкового документа програми

¹² В галузі охорони здоров'я, наприклад, може входити створення відповідних систем і структур для нагляду та контролю за інфекційними захворюваннями, які становлять загрозу здоров'ю людей, зокрема, для виконання Міжнародних медико-санітарних правил і Рамкової конвенції з боротьби проти тютюну.

Всеохоплюючої інституційної розбудови. З метою забезпечення реалізації програми СІВ, Уряд України схвалив План заходів щодо підготовки планів інституційних реформ для виконання програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу "Східне партнерство" (розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.11.2010 № 2078-р "Деякі питання підготовки та виконання програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу "Східне партнерство"")¹³.

Програма СІВ націлена на підтримку проведення інституційної реформи окремих державних установ з метою створення умов для ефективної реалізації майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у тому числі створення поглибленої зони вільної торгівлі. Основні завдання СІВ:

- посилення політичної асоціації і економічної інтеграції України з ЄС;
- наближення законодавства до стандартів ЄС;
- модернізація горизонтальних систем управління: вироблення і впровадження політики, включаючи моніторинг, розвиток людських ресурсів, вдосконалення правил і процедур та управління державними фінансами.

Європейський Союз приділяє велику увагу реалізації ініціативи "Східне партнерство" та програмі СІВ, оскільки це перша програма, спрямована лише на східні країни-сусіди. Для України належне впровадження програми СІВ матиме наслідком, по-перше, суттєву підтримку проведення реформи державного управління в Україні європейською стороною, по-друге, можливе збільшення фінансування секторальних програм Європейським Союзом. Крім виділених коштів з боку Європейського Союзу на реалізацію програми СІВ, існує можливість залучення до її виконання інших донорів, зокрема країн-членів ЄС. Тому при належній реалізації програми СІВ Україна зможе отримати від неї дві суттєві вигоди: підвищення політичної ваги та отримання безповоротного фінансування.

В поточному періоді реалізація програми СІВ спрямована на 4 основні сфери: здійснення санітарних та фітосанітарних заходів; міграція; моніторинг та контроль державної допомоги; реалізація майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у тому числі, поглибленої зони вільної торгівлі.

Для отримання фінансування в рамках СІВ Україна повинна розробити та схвалити **плани інституційних реформ** (ПІР) у всіх чотирьох сферах. Уповноважене на це Національне агенство України з питань державної служби разом з іншими зацікавленими органами виконавчої влади за результатами низки підготовчих заходів повинне розробити проекти відповідних розпоряджень Кабінету Міністрів України, які стосуються Планів інституційних реформи у визначених сферах, погодити їх в установленому порядку та надіслати на розгляд Кабінету Міністрів.

Інструменти, що будуть використані під час реалізації програми СІВ є такими:

- Twinning як основа для реалізації програми СІВ;
- експертна підтримка, тренінги;
- професійні стажування державних службовців в аналогічних установах держав-членів ЄС;
- модернізація інфраструктури, необхідної для державних установ у зв'язку з адаптацією до норм та стандартів ЄС.

3. Питання координації програм МТД, раціонального використання ресурсів та ефективності зовнішньої допомоги

При визначенні пріоритетів та програм, що фінансуватимуться у рамках ЄІСП, а також при розподілі коштів між країнами-партнерами, Європейська Комісія **забезпечує узгодженість** між допомогою Співтовариства та фінансовою допомогою, яка надається Співтовариством та державами-членами через інші, ніж перелічені вище, внутрішні та зовнішні фінансові інструменти та Європейським інвестиційним банком.

Окрім того, Комісія та держави-члени **забезпечують координацію своїх відповідних програм допомоги** з метою підвищення їхньої ефективності, згідно з керівними принципами ЄС щодо посилення операційного координування у сфері зовнішньої допомоги і гармонізації політики та процедур. Узгодженість та координація допомоги інших донорів, окрім ЄС, відображається у стратегічних та операційних документах.

¹³ За матеріалами Центру адаптації державної служби: <http://www.center.gov.ua/storinki-sigma/programa-vseohoplyuyuchoyi-instituciynoyi-rozbudovi.html>

Але разом із узгодженістю та координацією допомоги з боку донорів, з огляду на обмеженість фінансових ресурсів, постає питання **раціонального використання усіх наявних ресурсів**, що надаються в рамках зовнішньої допомоги ЄС. Визначально важливим є її спрямування на інтенсифікацію внутрішніх реформ, впроваджуваних у рамках національної стратегії розвитку, або ж – за її відсутності – використання допомоги для розробки такої стратегії чи-то реформ.

Зволікання у реформуванні існуючої системи залучення та використання допомоги ЄС може мати негативні наслідки навіть на обсяги фінансування, яке виділятиме ЄС на реалізацію програм та/чи проектів в Україні. Європейський Союз, відповідно до засад переглянутої Європейської Політики Сусідства, надаватиме допомогу своїм сусідам, керуючись принципом **“більше за більше”**, котрий обумовлює обсяги допомоги якістю реформ та станом демократії в країнах. Відповідно, неспроможність спрямування ресурсів ЄС на досягнення пріоритетів співробітництва між Україною та ЄС може стати причиною зменшення обсягів допомоги.

Паризька декларація (Додаток 1) щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги, до якої Україна приєдналася у квітні 2007 року, визначає передумови підвищення ефективності зовнішньої допомоги, серед яких:

- наявність дієвих стратегій реформування та планів дій з їх реалізації;
- чітка прив'язка реформ до бюджету із забезпеченням їх середньо і довгострокового фінансування;
- наявність дієвих та прозорих національних процедур державних закупівель, управління державними фінансами та середньо- і довгострокового бюджетного планування;
- наявність механізмів моніторингу допомоги ЄС із залученням представників громадянського суспільства.

Саме ці критерії було закладено в основу ЄІСП, яким керується Європейський Союз у наданні допомоги Україні починаючи з 2007 року.

Дослідження щодо сьогоденної ефективності проектів допомоги ЄС, проведене Громадською ініціативою “Європа без бар'єрів” (дослідження “Як Україна виконує План дій з візової лібералізації” з метою вивчення стану виконання Україною ПДВЛ), встановило, що основна причина низької віддачі проектів полягає у відсутності в Україні передумов для забезпечення їх ефективності, визначених Паризькою декларацією¹⁴. До основних проблем належать наступні:

- відсутність якісної стратегії залучення зовнішньої допомоги, яка б містила аналіз усіх наявних зовнішніх ресурсів та пріоритезувала сфери їх залучення;
- використання допомоги ЄС у сферах з відсутніми ефективними програмами реформ, що призводить до неможливості забезпечення сталого розвитку та розпорощення ресурсів;
- відсутність єдиного координаційного органу, що поєднував би у собі функції координатора реформ, спрямованих на європейську інтеграцію, та залучення допомоги ЄС для їх реалізації;
- непрозорі процедури державних закупівель та бюджетного планування, що є особливо актуальним з огляду на реалізацію програм секторальної бюджетної підтримки;
- відсутність дієвих механізмів залучення представників громадянського суспільства у процес розробки та моніторингу програм допомоги ЄС.

Які заходи можуть допомогти у подоланні існуючих проблем? Пропозиції Громадської ініціативи “Європа без бар'єрів” щодо підвищення віддачі проектів допомоги ЄС, розроблені в результаті аналізу дослідження “Як Україна виконує План дій з візової лібералізації”, можна абсолютно відповідально перенести на інші сфери та сектори допомоги ЄС:

- Виходячи з наявних політичних реалій в Україні та відсутності єдиного координаційного органу європейської інтеграції, у короткостроковій перспективі, першим необхідним кроком на шляху підвищення ефективності допомоги ЄС вбачається **розвиток навичок планування та розробки якісних секторальних програм розвитку на рівні центральних органів виконавчої влади**, які слугуватимуть дороговказом для залучення допомоги ЄС. Необхідно забезпечити реальні можливості для представників громадянського суспільства та експертної спільноти України та ЄС для участі у розробці та моніторингу таких програм.

¹⁴ Резюме дослідження “Як Україна виконує План дій з візової лібералізації”, проведеного Громадською ініціативою “Європа без бар'єрів”

- Життєво важливою є зміна підходу до залучення допомоги. **На зміну хаотичному розподілу наявних ресурсів**, що на даний момент базується на ініціативі центральних органів виконавчої влади, повинно **прийти централізоване планування залучення допомоги**, виходячи з реалістичних оцінок усіх наявних ресурсів та пріоритетизації сфер їх залучення. Цей підхід повинен лягти в основу розробки якісно нової стратегії залучення зовнішньої допомоги ЄС та реформування органів відповідальних за її координацію.

- **Чітка прив'язка програм реформ до бюджету і забезпечення їх фінансування у середньо- і довгостроковій перспективі** є необхідною передумовою підвищення ефективності допомоги ЄС. Поступовий перехід від проектів технічної допомоги до програм секторальної бюджетної підтримки, відповідно до яких допомога ЄС надходить безпосередньо до українського бюджету, потребує **забезпечення прозорості у використанні цих коштів та кардинального реформування системи державних закупівель**.

- Представникам **громадянського суспільства повинен бути забезпечений безперешкодний доступ** до усієї інформації щодо використання коштів допомоги ЄС, зокрема, через представників громадських рад, створених при центральних органах виконавчої влади.

4. Секторальні програми. Витяг з Керівних принципів щодо підтримки Європейською Комісією секторальних програм¹⁵

Секторальний підхід стає центральним елементом зовнішньої допомоги ЄК і все більше і більше використовується як метод надання допомоги. Слідуючи політиці, спрямованій на користь більшого використання секторального підходу, схваленого Європейською Радою в 2000 році, Керівні принципи щодо підтримки ЄК секторальних програм були опубліковані в лютому 2003 року, забезпечуючи детальні рекомендації щодо того, як створювати і здійснювати підтримку секторальних підходів. Ці рекомендації зараз широко застосовані в Африці, Азії та Латинській Америці, і були добре прийняті в межах ЄК та серед урядів країн-партнерів, а також міжнародною донорською спільнотою.

Цей розділ - фрагмент з керівних принципів щодо підтримки Європейською Комісією секторальних програм, він забезпечує огляд бачення ЄК та робочих модальностей в підтримці секторальних підходів для зовнішніх партнерів, представників урядів, інших донорів і неурядових організацій (NGO) або інших недержавних гравців тощо. У розділі викладена сутність, що міститься в керівних принципах секторальної підтримки, щодо організації секторальних програм (SPs), разом з уроками, отриманими із досвіду в створенні SPs, та їх наслідків для урядів. Ми зфокусуємося на тому, як ЄК підтримуватиме вже розроблені галузеві програми, та надамо пояснення трьох доступних фінансових модальностей¹⁶ та "семи оцінок", які повинні бути зроблені для того, щоб створити ефективну програму підтримки.

4.1 Раціоналізм та об'єктивність в роботі з секторальними підходами

Низка оцінок щодо надання технічної допомоги, зроблених з середини до кінця 90-х років визначила велику кількість проблем з проектами:

- Здатність донорів нав'язувати власні пріоритети урядам і наполягати на спеціальних вимогах щодо менеджменту та процедур виконання проектів, **підриваючи тим самим існування внутрішніх політик та програм національних органів управління**.

- Багато проектів не сприяли розвитку узгодженої державної секторальної політики та призвели до **фрагментарності, дублювання зусиль та втрати зв'язку** між діями, які фінансувалися з внутрішніх та зовнішніх ресурсів.

- Вкладаючи багато інвестицій, донори відчують нестачу загального бачення пріоритетів, що призвело до **незбалансованого секторального розвитку** (на географічному та підсекторальному рівнях), та спричинило **неузгодженість між поточним та інвестиційним бюджетами**.

¹⁵ ПЕРШИЙ ПОГЛЯД НА ПІДТРИМКУ ЄВРОПЕЙСЬКОЮ КОМІСІЄЮ СЕКТОРАЛЬНИХ ПРОГРАМ (Витяг з Керівних принципів щодо підтримки Європейською Комісією секторальних програм), http://esbs.kiev.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=417&Itemid=176&lang=uk

¹⁶ В контексті питання, яке висвітлюється, - modus - спосіб.

- Для країн з великою кількістю проектів допомоги і безліччю донорів, кожен з яких має власну систему звітності та вимог щодо бухгалтерського обліку, **операційні витрати** на постачання допомоги в рамках проектів ставали неприйнятно високими.

- Одночасно розповсюджена довіра до недержавних структур з управління проектами та спеціальні заходи кадрового забезпечення серйозно **підривали ефективність урядових систем**, з негативними результатами для уряду.

- Використання специфічних для донорів механізмів звітності **витравлювало нормальні структури демократичної звітності**.

Таким чином, ця критика висвітлила **дві фундаментальні проблеми**:

- проекти, які фінансуються як проекти допомоги, за визначенням не використовують урядові системи і структури,

- використання специфічних для донорів процесів затвердження та розгляду проектів, неминуче усуває участь уряду, створюючи складності для уряду під час відбору проектів, а саме: чим керуватися при виборі та визначенні пріоритетів.

З точки зору адміністрування, цілями секторального підходу є компенсування слабкої проектної підтримки.

Секторальний підхід:

- означає підтримку державної політики та стратегії,

- сприяє узгодженості між політикою, фінансуванням та фактичними результатами,

- скорочує (*in the medium to long run*) операційні витрати на використання зовнішнього фінансування.

Підхід виводить розуміння щодо впливу за межі компетенції одного конкретного донора, зосереджуючись на **комбінованому впливі уряду, всіх донорів в межах сектора**, а також інших важливих зацікавлених сторін з приватного сектора та неурядових організацій. В результаті, **донори еволюціонують від підтримки конкретних дій до спільного фінансування політики з країною-партнером та іншими донорами**. Ці скоординовані зусилля зроблені на основі цілей, встановлених урядом, і в рамках узгодженої державної програми витрат в секторі.

Існують ключові принципи, по яким існує домовленість міжнародної донорської спільноти. По-перше, прийнято, що донорів повинен очолювати **уряд партнера**. По-друге, вони (*донори – прим. перекладача*) мають **спільну мету покращення дієвості та ефективності використання внутрішніх та зовнішніх ресурсів**. Ця спільна мета відображає взаємну зацікавленість щодо поліпшення показників витрат як уряду, так і донора шляхом концентрації ресурсів на пріоритетах, встановлених в **національних стратегіях подолання бідності** або в подібних документах, та шляхом покращення якості витрат. В прагненні досягти цю мету, секторальний підхід виділяє три загальні цілі, як показано на рис. 2.



Рисунок 2. Три цілі секторального підходу

4.2 Робочі визначення, що застосовуються

З метою побудови спільної мови, яка полегшуватиме ефективне внутрішнє та зовнішнє спілкування, Єврокомісія прийняла низку визначень, що були розроблені під час проведення міжнародних форумів. Вони представлені в блоці 1.

Блок 1: Робочі визначення Європейської Комісії

Секторальний підхід

... визначений як спосіб співпраці між урядом та партнерами з розвитку. Його метою є розширення участі уряду в процесі формування політики державного сектору та прийняття рішень щодо розподілення ресурсів в межах сектору, посилення зв'язку між політикою, затратами і результатами, а також зменшення операційних витрат. Це включає прогресивний розвиток всебічної та узгодженої секторальної політики та стратегії, єдиної системи державних витрат для національних та зовнішніх ресурсів, а також спільної системи управління, планування та звітування.

Секторальний підхід може бути підтриманий Єврокомісією, по-перше, через участь в діалозі та координації.

Секторальна програма

*В результаті слідуванню секторальному підходу, під час консультації з донорами-партнерами та іншими зацікавленими сторонами, уряди можуть розробити вдосконалену секторальну політику та план дій. Це визначається як **секторальна програма**, якщо вона включає наступні три компоненти (які детально розроблені в рамках стратегічного документу, наприклад, щодо Африки SPA (Strategy Paper for Africa)):*

- Затверджений документ щодо секторальної політики та загальна рамкова стратегія (такий як Стратегічний документ щодо подолання бідності (PRSP, Poverty Reduction Strategy Paper)).
- Секторальна середньострокова програма видатків та річний бюджет.
- Процес координації донорів в межах сектору, очолюваний урядом.

Коли фінансування передано Єврокомісією, метою становиться підтримка секторальної програми або деяких узгоджених підвидів діяльності в рамках цієї програми. Рішення щодо надання фінансування буде залежати від оцінки якості програми.

Програми підтримки секторальної політики (SPSP, Sector Policy Support Programme)

*... це програма Європейської Комісії, за допомогою якої забезпечена фінансова підтримка секторальних програм урядів країн-партнерів. **SPSP** може підтримувати три типи робочих модальностей:*

- Секторальна підтримка бюджету – яка є модальністю вибору, якщо це доцільно та здійснимо.
- Фінансові внески до об'єднаних Спільних фондів, що фінансують всю секторальну програму або її частину.
- Спеціальні процедури Комісії (бюджет Єврокомісії або Європейський фонд розвитку (EDF, European Development Fund)).

4.3. Що таке секторальна програма: процес, компоненти та уроки, отримані з досвіду

4.3.1 Типові компоненти секторальної програми

Що саме розуміють під секторальною програмою? У багатьох випадках, всі секторальні програми намагаються робити те, що підсилює основні принципи доброго планування та менеджменту. Зокрема, **три компоненти** секторальної програми мали б бути представлені в добре організованому галузевому міністерстві будь-де в світі (рис. 3):

Чітка секторальна політика та стратегія, щоб знати, що уряд націлений досягти в секторі та як – відрізняючи регулятивну роль уряду від його ролі як постачальника послуг, конкретизуючи ролі неурядових агентів та описуючи будь-які необхідні інституційні реформи.

Секторальна середньострокова програма видатків, заснована на всебічному плані дій, щоб прояснити, яким є очікуваний рівень доступних внутрішніх і зовнішніх ресурсів, і як ці ресурси використовуватимуться в цілях політики.

Робота системи моніторингу для оцінки прогресу в напрямку досягнення політичних завдань і цільових результатів, проводячи різницю між бенефіціарами чоловіками та жінками та

різними соціальними групами в залежності від обставин.

Відрізняє секторальну програму те, що вона прагне виправити викривлення в багатьох різних системах та процедурах, що необхідно для мобілізації зовнішньої допомоги. Ці викривлення з'являються, зокрема, там, де значна кількість заходів в секторі фінансується з зовнішніх фондів та там, де ці зовнішні фонди не запрограмовані і не скеровані так само як урядові фонди.

Існує два ключових компонента в будь-якій секторальній програмі, які допомагають виправити ці викривлення: **формалізований процес координації донорів та узгоджений процес руху в напрямку гармонізованої системи** звітування, бюджетування, фінансового управління та закупівель.

Останній компонент, спільний для більшості секторальних програм, відображає наскільки суттєво уряди навчилися задовольняти своїх клієнтів – взагалі громадськість – та залучити неурядові організації до надання послуг. Так типова секторальна програма включає **механізм системних консультацій** з клієнтами та бенефіціарами урядових послуг та неурядовими постачальниками таких же послуг. Зацікавленість реципієнтів урядових послуг та альтернативних провайдерів послуг повинна бути зрозумілою та врахована при розробці секторальної політики та стратегії.



* МТЕФ (Medium Term Expenditure Framework) – середньострокова програма видатків¹⁷

Рисунок 3. Типові компоненти секторальної програми

4.3.2 Головні кроки в напрямку розвитку секторальної програми

Запропонована послідовність компонентів секторальної програми представлена на рис. 3. В той час, як триває розвиток **трьох** основних елементів секторальної програми (політика та стратегія, середньострокова програма видатків, система координації донорів) мають посилюватися її системи управління. Однак, в окремих країнах та галузях, ця послідовність може стати не здійсненою та не ефективною, тоді вона повинна бути використана як приблизний орієнтир або як *aide memoire* (пам'ятка), але не як шаблон.

Початковою точкою в більшості випадків є встановлення спільних шляхів роботи, обміну інформації та досягнення рішень на узгоджених засадах. У сформованій секторальній програмі, ці механізми координації мали б охопити всі зацікавлені сторони, але краще, щоб координація уряд-донор та донор-донор, зазвичай, була б першим кроком. Як тільки основні процеси координації

¹⁷ К. Лівінгстоун, Т. О. Осташко, С. С. Прокопенко, Г.В.Ленівова. Методика складання кошторису середньострокових витрат в сільськогосподарському секторі України, 2011 р. Підготовлено та видано в рамках проекту "Виконання Україною зобов'язань щодо членства в СОТ та реалізації Європейської політики добросусідства в сільському секторі", EuropeAid/126205/C/SER/UA, який впроваджується консорціумом на чолі з компанією WYG International за фінансової підтримки Європейського Союзу.

займуть своє місце, секторальна політика, зазвичай, стає наступним об'єктом уваги, хоча в деяких випадках, існуюча політика може бути цілком зрозумілою та прийнятною для всіх.

Зазвичай, доцільним є розробка секторальної програми середньострокових витрат у зв'язку з розробкою політики. Вирішальним є залучення до цих процесів міністерства фінансів – по-перше, щоб гарантувати, що пакет сукупних ресурсів є реалістичним та є предметом, в якійсь мірі, захисту з боку міністерства фінансів у разі дефіциту доходів та, по-друге, щоб бути впевненими, що секторальні пріоритети узгоджені з загальними національними пріоритетами, як зазначено в PRSP (Стратегічному документі щодо подолання бідності) або в його аналогах.



Рисунок 4. Типова послідовність кроків при розробці секторальної програми

Якщо існують діючі системи консультацій із бенефіціарами та з неурядовими зацікавленими сторонами, важливо, щоб вони використовувалися при розробці секторальної політики та програми видатків.

4.3.3 Гармонізація процедур та систем

Гармонізація систем звітності, бюджетування, бухгалтерського обліку за закупівель є ключовим аспектом будь-якої секторальної програми та в багатьох випадках єдиним, на якому уряди країн-партнерів акцентують найбільшу увагу. Взагалі, гармонізація може сприяти всім трьом головним цілям секторального підходу, а саме 1) посиленню участі; 2) посиленню узгодженості в плануванні і розподілі ресурсів та 3) скороченню операційних витрат.

Проте, в той час як всі типи гармонізації будуть служити скороченню операційних витрат, не всі суттєво впливатимуть на участь та узгодженість в плануванні і розподілі ресурсів. Зокрема, з одного боку, можна виділити заснування спільних інформаційних систем, спільне звітування і планування та бюджетні процеси, що має поліпшити участь та узгодженість. З іншого боку, створення спільних систем виплат та бухгалтерського обліку, а також спільних процесів закупівель, головним чином, впливає на скорочення операційних витрат. Існує ряд питань, які необхідно мати на увазі в процесі гармонізації процедур:

- Прийняті пріоритети гармонізації та підходи повинні базуватись на **реалістичній оцінці** можливих витрат та вигід.
- В оцінці вигід від скорочення операційних витрат, **головна проблема пов'язана з операційними витратами, які несе уряд**. Прибутки в цій сфері можуть в короткий строк потребувати збільшених операційних витрат для донорів.
- Урядові системи, які повинні використовуватися, там, де це можливо і якщо це потрібно, **посилюються** шляхом незначної адаптації та модифікації.
- Розвиток **спільних систем закупівель** може бути продовжений паралельно з гармонізацією інших систем управління.
- Більший пріоритет повинен бути наданий встановленню **спільних процесів огляду та розробці планів-графіків**, ніж спільному бухгалтерському обліку і процедурам виплат. Спільні програми витрат та системи звітування цілком ймовірно можуть бути засновані поки продовжується використання існуючої системи бухгалтерського обліку та процедур виплат на рівні проекту.
- **Потенційні можливості** щодо здійснення руху в напрямку бюджетної підтримки та використання урядових процедур, повинні бути **ретельно оцінені перед початком створення спільних фондів**.
- Там, де використання бюджетних процедур неможливо, спільні фонди можуть виступати головними установами, що заощаджують при операційних витратах, якщо критична маса донорів вже зобов'язалася їх використовувати. Коли вони належним чином структуровані, то можуть також слугуватимуть тому, щоб посилити здобутки, вже отримані при гармонізації систем планування, бюджетування та звітування. Проте, необхідно бути **обережними при розробці організаційних аспектів** щодо спільних фондів. Це вимагає ретельної підготовки і розбудови інституційної спроможності, та може не бути необхідним (або вартим витрат) для досягнення мети спільного планування і розподілення ресурсів. Більший пріоритет повинен бути наданий заснуванню **спільних процесів огляду та підготовки планів-графіків**.

4.3.4. Дилеми спільної політики

Чотири визначені проблеми заслуговують на подальшу увагу, оскільки вони з'являються разом при розробці секторальних програм і часто призводять до затримки процесу. Ці дилеми відносяться до **чотирьох** конкретних питань:

1. Як забезпечити узгодженість з цілями подолання бідності?

Єврокомісія підтримує секторальні програми, що надаються в підтримку національних та секторальних стратегій розвитку, які відповідають цілям політики розвитку Спільноти. Секторальні програми відображають взаємну зацікавленість Комісії та урядів країн-партнерів у поліпшенні результатів використання коштів урядами та донорами шляхом **концентрації ресурсів на пріоритетах, визначених в національних стратегіях подолання бідності** або в подібних документах, а також шляхом покращення якості витрат. Це означає, що **секторальна програма має відповідати Стратегії подолання бідності (Poverty Reduction Strategy – PRS)** або подібному документу. Більш того, заплановані витрати в рамках секторальної програми, цільові бенефіціари, запропоновані схеми імплементації повинні відповідати цілям подолання бідності. **Перший висновок** такий, що сектор, який розглядається, повинен бути пріоритетним в рамках PRS для того, щоб стати предметом секторальної програми (SP). **Другий висновок**, що недостатньо підтвердити, що секторальні програми (SPs) сконцентровані по пріоритетних секторах в рамках Стратегії подолання бідності (PRSP). Також необхідно детально подивитись на аспекти програми та перевірити їх на відповідність цілям подолання бідності.

Перш за все, секторальні стратегія та політика повинні шукати шляхи подолання основних перешкод, що заважають зменшенню рівня бідності. По-друге, групи в суспільстві, які є найбільш репрезентативними серед бідних верств населення – такі, як населення віддалених географічних районів, етнічні групи, що знаходяться у важкому становищі, жінки та діти – повинні там, де тільки це є доцільним, бути ярко представленими серед цільових

бенефіціарів секторальної стратегії. По-третє, там, де існують такі шляхи або їх можна легко створити, надати голос бідним верствам населення в розробці секторальної політики та стратегії, і це повинно бути інкорпоровано в структури щодо розробки, менеджменту, моніторингу та оцінки секторальної програми (SP).

2. Наскільки широким є сектор?

Простою відповіддю на це питання є наступна, що "сектор" повинен бути настільки широким або вузьким, наскільки це вирішить уряд, який очолює процес. Іншими словами, **принцип власності потреб повинен шануватися**. Комісія може надавати поради урядам та донорам-партнерам щодо відносних переваг та недоліків широкої або, навпаки, вузької концепції сектора.

Досвід свідчить, що секторальні програми працюють більш ефективно там, де вони визначені в рамках бюджетної відповідальності одного галузевого міністерства. Спроби започаткувати секторальні програми, які охоплюють більше, ніж одне міністерство (в таких випадках, як міністерство освіти та міністерство вищої освіти, або міністерство сільського господарства та міністерства лісового господарства або довкілля) загалом довели проблематичність і дуже рідко забезпечували стабільне покращення щодо результативності та ефективності у використанні ресурсу. Це не дивує: різні міністерства мають різні цілі та мандати, а також часто різні "культури" та стилі роботи. У ході застосування секторального підходу у сфері сільського господарства в інших країнах було визначено деякі фундаментальні принципи, дотримання яких істотно підвищує шанси на успіх, зокрема такі:

- уповноважений орган влади бере на себе роль лідера і відповідальність за успішну реалізацію секторальної програми;
- до процесу активно залучаються партнери / зацікавлені особи;
- координація діяльності донорів здійснюється з використанням місцевих систем управління;
- основні зусилля спрямовуються на досягнення потрібних результатів, а не на забезпечення функціонування системи.

Проте вважати сільське господарство та розвиток сільської місцевості єдиним "сектором" у контексті секторального підходу нерідко виявляється недоцільним через труднощі управління впровадженням. У таких випадках краще скористатися підсекторальним підходом (наприклад, лише розвиток сільської місцевості), за якого програма є більш цілісною і краще піддається управлінню та кількісному аналізу¹⁸.

3. Яка відповідна роль та контекст для неурядових гравців?

Перед прийняттям рішень щодо постанов та регламентів з надання державних послуг необхідно враховувати інформацію щодо занепокоєностей та вимог користувачів, а також щодо розуміння тих послуг, що надаються неурядовим сектором. Таким чином, **секторальна програма потребує врахування результатів відповідних консультацій** та точки зору структур, що приймають рішення. При цьому різні ролі визначають різний рівень залучення в секторальну програму.

З точки зору змісту варто наголосити, що **секторальний підхід головним чином є відповіддю існуючим прогалинам бюджетного, організаційного та управлінського забезпечення структур державного сектора в країнах, залежних від допомоги**. Структури та системи секторальної програми **не можуть бути застосовані** до сфер діяльності суто **приватного сектора**, де характер зацікавлених сторін скоріше визначається засадами конкуренції та природою регулювання, ніж процесами консультування та щорічними рішеннями щодо державних витрат. Періодично можуть виникати чинники для проведення консультацій між державним та приватним секторами – таких, як планування туристичної діяльності або сприяння розвитку торгівлі – але такою взаємодією, ймовірно, краще управляти поза межами секторальних програм, які взагалі будуть громіздкими для такої цілі.

¹⁸ Поліпшення координації діяльності організацій-донорів. Можливості використання донорської підтримки для виконання пріоритетних завдань Міністерства аграрної політики України шляхом бюджетної підтримки, 2010 р. Підготовлено в рамках проекту "Виконання Україною зобов'язань щодо членства в СОТ та реалізації Європейської політики добросусідства в сільському секторі", EuropeAid/126205/C/SER/UA, який впроваджується консорціумом на чолі з компанією WYG International за фінансової підтримки Європейського Союзу.

4. Як технічна допомога використовуватиметься в секторальних програмах?

Прийняття секторального підходу можливо накладатиме значний тиск на спроможність урядових інституцій. Як результат, інституційний розвиток та підвищення спроможності повинні взагалі грати значну роль, а також бути гарантами того, що ключові функції технічної допомоги здійснюються адекватно з розвитком внутрішньої спроможності. Використання внутрішньої та міжнародної технічної допомоги, як правило, є необхідним в кожній із цих сфер; але, і це дуже розповсюджено, потреба у технічній допомозі фактично існує короткий проміжок часу. І це створює потенційне протиріччя з вимогою збільшення участі держави в цих процесах.

4.3.5 Про що нам говорить досвід?

Досвід вказує на існування умов, без яких секторальні програми з великою вірогідністю зазнають невдачі. Просте запозичення успішного досвіду "не спрацьовує" (секторальний підхід є скоріше процесом, а не формулою). Складнощі виникають в процесі досягнення згоди щодо основних напрямків політики або коли основна увага приділяється системам і процедурам, а не досягненню цілей політики та впливу. І в таких випадках застосування секторального підходу не обов'язково призводить до збільшення фінансування. Також налагодження координації роботи різних державних відомства та співпраці між ними виявляється значно складнішим завданням, ніж очікувалося.

З іншого боку, існують полегшуючі умови, які створюють сприятливий контекст. Блок 2 надає огляд умов, які є сприятливими щодо секторальних програм, зосереджуючись на сфері урядового менеджменту та ролі керівників. Роль та поведінка донорів є важливою складовою успіху секторальних програм.

Блок 2: Умови для успішного впровадження секторальної програми

Чотири істотні умови:

- Сильне та ефективне керівництво на рівні галузевого міністерства.
- Зобов'язання щодо залучення до процесу будь-де в уряді, особливо в Міністерстві фінансів та на вищому політичному рівні.
- Цілковита згода між урядом та донорами щодо ключової політики та питань управління в секторі.
- Поміркований рівень макроекономічної та політичної стабільності, який призводить до відносно високого ступеня передбачуваності бюджету.

Чотири важливі сприятливі умови:

1. Керовані інституційні відносини. Секторальні програми працювали найбільш ефективно там, де вони визначались в рамках дії бюджетної відповідальності одного галузевого міністерства. Ними також легше управляти там, де існує відносно невелика групи основних донорів в секторі.

2. Існує досвідчений "лідуючий донор" або лідируюча група донорів. Секторальні програми зазвичай потребують наявності лідируючого донора, який бажає підтримувати уряд в управлінні координацією донорів та зацікавлених сторін шляхом надання корисних порад, а також шляхом переконання інших донорів "стати в стрій" ("into line"), коли це необхідно.

3. Схеми стимулювання, які є сумісними з цілями секторального підходу. Проблеми можуть трапитися, якщо секторальної стратегії торкається скорочення бюджету або персоналу міністерства, яке грає головну роль в її реалізації. Крім того, там де державна служба та інші загальноурядові реформи спрямовані на створення системи стимулів та винагород, пов'язаних з виконанням роботи, легше приваблювати кадри та протидіяти ініціативам, завдяки яким зберігаються бюрократичні проекти.

"Швидкі перемоги" мають бути досягнуті для підвищення зобов'язань та підтримки. Розробка секторальної програми є дуже довгим процесом, який включає значну кількість переговорів, консультації та вдосконалення систем. Ентузіазм швидко згасне без відчутних позитивних результатів на початковій стадії.

4.4. Як Європейська Комісія підтримує секторальні програми?

Ця частина стосується вимог проектування та управління для забезпечення фінансової підтримки Єврокомісією секторальних програм. Це фінансове сприяння надається через програму підтримки секторальної політики (*Sector Policy Support Programme - SPSP*), спеціально розробленої як інструмент підтримки секторальної програми. Вона сприяє

виконанню цілей та плану дій секторальної програми і використовує свої структури щодо планування, моніторингу, загального управління та координації.

4.4.1 Забезпечення підтримки на стадії передсекторальної програми

Встановлено, що процес розвитку секторальної програми тривалий і вимогливий, тому Комісія також приділяє увагу підтримці урядів на стадії передсекторальної програми. Метою є сприяння процесу діалогу та політичного розвитку, якими характеризується секторальний підхід, для фактичного створення секторальної програми так, щоб конкретні політичні дії та діяльність з надання послуг могли бути започатковані.

За відсутністю секторальної програми, Комісія надаватиме сприяння секторальному підходу протягом "стадії передсекторальної програми". Це може бути здійснено шляхом реструктуризації існуючих проектів ЄК та шляхом застосування такого виправленого підходу до нових проектів, який зробить їх більш узгодженими з урядовими політиками та системами, залучаючись до діалогу з урядовими і неурядовими агентами з метою просування ухвалення секторального підходу, та відповідаючи на урядові запити щодо надання допомоги для встановлення трьох ключових компонентів секторальної програми.

Перехід до секторальних програм і до бюджетної підтримки може відбуватися тільки там, де є належні умови. Часто можуть виникати ситуації, де немає належних умов і де в питаннях розвитку існує імператив щодо продовження підтримки подолання бідності через проекти.

В багатьох випадках підтримка Комісією секторальних програм починається з ситуації надання сприяння сектору на проектному рівні. З часом, дизайн проектів і системи менеджменту проектів, що знаходяться в стадії виконання, корегуються відповідно до цілей секторальної політики і за їх реалізацію починають відповідати урядові структури. Одночасно, Комісія залучається до процесів координації і політичного огляду, які і формують генезис секторального підходу.

4.4.2 Що таке програма підтримки секторальної політики (SPSP)?

Визначальними характеристиками SPSP, що відрізняють її від окремих незалежних проектів, є наступні:

1. SPSP сприяє **фінансуванню плану дій секторальної програми**, і тому поділяє її цілі. Не дивлячись на обрану операційну модальність, жодні дії за межами секторальної програми не можуть фінансуватись через SPSP.

2. **Фінансові внески**, зроблені за допомогою SPSP, **повинні бути включені до наявного фінансового пакету**, на засадах якого базується секторальна середньострокова програма видатків.

3. **Моніторингова система** SPSP повинна бути **такою самою, як для секторальної програми в цілому**.

4. SPSP повинна бути **гнучким інструментом**, який відповідно до процедур, може допускати протягом виконання **зміни у відносному балансі трьох різних операційних модальностей**. Підстава для здійснення цих змін потребує визначення в первинній фінансовій угоді.

SPSP може слідувати трьом типам операційних модальностей (**модальність** (від лат. modus - розмір, спосіб, образ) у різних предметних областях - категорія, що характеризує спосіб дії або відношення до дії; у нашому випадку - це спосіб дії):

- **Секторальна бюджетна підтримка**, використовує бюджетні процедури держави.

- **Спільні фонди**, або спільний фінансовий кошик, використовує ad hoc (*спеціальні*) процедури, узгоджені між урядом та донорами щодо фінансування секторальної програми цілком або її частини.

- **Процедури Комісії** (проектна модальність) використовує процедури Єврокомісії (щодо закупівель, укладання договорів тощо) доречні для регіону, щоб фінансувати конкретні дії, визначені в секторальній програмі.

Також можливо забезпечити фінансування шляхом комбінації цих модальностей. Дійсно, за певних обставин, вибір змішаного фінансування, може бути самим придатним і гнучким. Проте, якими б добрими не були обставини, використання секторальної бюджетної підтримки є привілейованою операційною модальністю Комісії.

Вибір фінансової модальності, використовуваної для SPSP, заснований на семи "оцінках", які ЄК використовує як основний елемент проектування SPSP. Вони будуть обговорені, та подальша увага їм буде приділятися нижче в розділі 2.3.

4.4.3. Операційні модальності SPSP

Детальна оцінка секторальної програми робиться спільно з урядом та іншими партнерами. Для того, щоб відповідати вимогам Комісії, ця оцінка повинна охопити сім ключових сфер, окреслених нижче:

1. Макроекономічна структура.
2. Секторальна політика та загальна рамкова стратегія.
3. Секторальна програма середньострокових видатків.
4. Системи підзвітності та державного фінансового менеджменту (*public finance management (PFM)*).
5. Системи координації донорів.
6. Системи здійснення моніторингу та консультування клієнтів.
7. Інституційні питання та питання компетенції.

Результати оцінок і постійний моніторинг змін в межах семи сфер визначатимуть як операційну модальність SPSP, так і обсяг фінансування. Рисунок 5 забезпечує огляд того, як процес оцінки мав би використовуватися (дивись нижче, у відповідному розділі).

4.4.4. Три доступні фінансові модальності

Модальність 1: Секторальна бюджетна підтримка

Секторальна бюджетна підтримка повинна бути обраною як фінансовий інструмент там, де це дозволяють умови. Бюджетна підтримка дозволяє проводити операції в межах єдиної програми та полегшує більш повний і послідовний аналіз державної політики. Це більше спонукає уряди країн брати повну відповідальність в проведенні секторальних реформ, таким чином забезпечуючи більш стійкі результати. Бюджетна підтримка також заохочує широкий діалог з урядом, спрощуючи процес координації з іншими донорами навколо національних процедур і збільшує спроможність країни в абсорбції ресурсів (оскільки існує єдина процедура).

Секторальна підтримка бюджету (SBS) підтримує реформи в секторі, які розглядаються як важливі для сталого економічного і соціального розвитку країни, та які є пріоритетними в межах Стратегічного документу щодо подолання бідності (PRSP) або національної рамкової стратегії. Секторальна бюджетна підтримка визначається трьома ключовими критеріями, які відрізняють SBS від загальної підтримки бюджету:

1. Центр політичного діалогу з урядом знаходиться на секторальному рівні: уряд, Комісія та інші партнери домовляються щодо особливої програми розвитку і реформ на секторальному рівні, що призводить до конкретних результатів.

2. Забезпечені Комісією додаткові ресурси, повинні вплинути на **додаткове фінансування сектора**.

3. Будь-які умови, які стосуються ресурсів Комісії, повинні мати відношення до секторальної роботи і мати вплив на реформи в межах сектору.

Секторальна бюджетна підтримка доречна, якщо задовольняються **дві істотні вимоги**: 1) існує **надійна макроекономічна програма**; і 2) **задовільний рівень звітності** в управлінні державними фінансами.

Рішення цих проблем засновано на оцінці Комісією макроекономічної ситуації та стану управління державними фінансами. На додаток до цих істотних вимог, повинні мати місце **секторальна політика і стратегія, секторальна програма середньострокових видатків та урядова система координації донорів**.

Модальність 2: Спільні фонди

Фінансові внески до спільних фондів - або загальних фінансових кошків, є другою формою фінансування Програми підтримки секторальної політики. Вони є спеціально спроектованими системами щодо **фінансування видатків в межах секторальної програми**, в якій ресурси Комісії "об'єднані" з асигнуваннями від інших зовнішніх фінансових установ, а також потенційно і від уряду. **Головним призначенням є скорочення операційних витрат** (при їх здійсненні з урядом, тобто з урядовими фінансовими установами – прим. перекладача), які в протилежному випадку виникли б при використанні систем декількох зовнішніх фінансових установ. Крім того, спільні фонди, якщо вони належним чином структуровані і якщо вони мають достатньо широку сферу діяльності, також можуть сприяти узгодженості в секторальному плануванні та бюджетуванні, і полегшувати надання власних асигнувань урядом, додатково до тих видатків, що фінансуються донорами в секторі.

Одночасно з іншими операційними модальностями SPSP, потрібно було б зробити **сім основних оцінок**, щоб з'ясувати доцільність спільного фінансування. Обставини, згідно з якими, воно може бути обрано, наведені нижче:

- Позитивна макроекономічна оцінка
- Оцінка державного управління фінансами та звітності (включаючи оцінку процедур державних закупівель) достатньо добра, але не адекватна тому, щоб дозволити використання процесу бюджетної підтримки, або є предметом законодавчих і/або конституційних обмежень, які перешкоджають використанню зовнішньої бюджетної підтримки.

- Якість секторальної політики, програми секторальних середньострокових видатків та організація донорської координації є достатньо добрими, щоб забезпечувати стійкий прогрес в розвитку секторальної програми.

- Задовільна оцінка щодо інституційної спроможності.

Спільні фонди можна розрізнити за **трьома критеріями**:

- Чи управляє ними уряд або донори.
- Чи фінансують спільні фонди всю секторальну програму, або, що більш розповсюджено, вони виділяються на окремі статті видатків (наприклад, медицина) або на окремі види діяльності (наприклад, підпрограми в сфері первинної освіти).

- Чи змодельовані бухгалтерські процедури та процедури звітування на основі системи ведення бухгалтерії, розробленої урядом, окремим донором чи міжнародною організацією, або спроектовані під вимоги конкретної секторальної програми.

Взагалі **бажано**, щоб **уряд управляв спільним фондом**, що гарантувало б те, що відповідальність за належне використання фондів напевне покладена на уряд, і що в цьому полягає його участь. Було б ідеально, щоб внесок від уряду був би не тільки на рівні галузевого міністерства, а ще й від Міністерства фінансів.

Спільне фінансування доцільно у випадку, де є достатньо готовності та згоди, щоб рухатись від проектного фінансування до більш гармонізованих систем, і де ще якість систем державних фінансів все ще недостатньо випробувана, щоб бути спроможною безпосередньо отримувати фінансування шляхом бюджетної підтримки¹⁹. Спільне фінансування має ряд потенційних переваг у порівнянні з використанням проектного фінансування:

- По-перше, воно може зменшити операційні витрати шляхом впровадження спільної системи звітності, виплат, бухгалтерського обліку та процедур закупівель для тих видів діяльності, які в іншому випадку були б профінансовані за допомогою ряду окремих проектів.

- Поєднання дій декількох донорів в рамках одного фінансового механізму може полегшити процес гармонізації з політиками уряду та системами планування видатків.

- Це може закласти корисне "навчальне підґрунтя" для побудови довіри між урядом та донорами і тому полегшити рух в напрямку прямої бюджетної підтримки та використання урядових процедур.

Потрібно також нагадати, що об'єднані системи програмування та звітування можуть встановлюватися тоді, коли продовжується використання проектних модальностей. Це може дозволити прямий перехід до бюджетної підтримки на наступній стадії, якщо необхідні умови будуть дотримані. Наступною можливістю є змішана формула, яка комбінує спеціальні процедури з відносно незначними "експериментальними" діями в рамках бюджетної підтримки сектору.

Модальність 3: Фінансування з використанням процедур Комісії (проектна модальність)

Третьою операційною модальністю програми підтримки секторальної політики (SPSP) є застосування власне процедур Комісії. Тут використовуються спеціальні процедури ЄК відповідно до регіону, що розглядається, для фінансування виділених заходів, які визначені секторальною програмою. Політика Комісії полягає в тому, щоб використовувати цей механізм тільки як фінансову модальність в крайньому випадку для SPSP. Тому є розумні причини, чому використання бюджетної підтримки або спільного фонду фінансування, ймовірно, є більш ефективним в сприянні цілей залучення уряду, узгодженості та гармонізації (див. Блок 3).

¹⁹ У деяких країнах-партнерах можуть бути законодавчі або конституційні обмеження щодо використання зовнішньої бюджетної підтримки, які перешкоджають її використанню навіть там, де якість управління державними фінансами відповідає вимогам.

Блок 3: Недоліки процедур Комісії (проектна модальність)

Несумісність з цілями секторального підходу...

Секторальний підхід був підтриманий як відповідь на обмеженості, властиві проектній модальності. Він конкретно займається пошуком методів роботи, які сприятимуть участі уряду, узгодженості та гармонізації процедур.

Для порівняння, використання спеціальних процедур Комісії спричиняє

- а) виділення фінансів ЄК на визначену діяльність в рамках проекту і
- б) скоріше використання процедур Комісії, ніж урядових процедур.

A priori уряд повинен мати менший контроль над виділеними на проекти ресурсами, ніж над його власним бюджетом, тому вплив уряду, зазвичай, зменшується. Зв'язок між секторальною політикою і розподілом ресурсів неминуче стає більш складним, що призводить до підвищення операційних витрат. Окрім того, якщо операційні витрати проектів не зменшуються, та до того ж виникають нові витрати, пов'язані з процесами секторального діалогу і координації, відбудеться істотне загальне збільшення операційних витрат.

Перешкоджання спільним діям донорів щодо операційних витрат...

Операційні витрати, що виникають через необхідність враховувати вимоги щодо звітування і бухгалтерського обліку багатьох окремих донорів, є головною турботою урядів країн-партнерів в сприянні секторальним програмам. Як головний донор, що має конституційні відносини з державами-членами, Комісія може вплинути на операційні модальності, які обирають інші донори. Продовжуючи використовувати спеціальні процедури, Комісія фактично перешкоджає прогресу в напрямку альтернативних модальностей.

Характерна процедурна жорсткість ...

Використання спеціальних процедур Комісії спричиняє жорсткий розподіл ресурсів по попередньо визначеним діям. Щойно контракт в рамках процедур Єврокомісії або EDF (*Європейського фонду розвитку*) підписується, встановлюються законні зобов'язання, які важко пристосувати до темпу виконання секторальної програми. Ця жорсткість буде сильнішою згідно з новими фінансовими регламентами ЄК, які вимагають, щоб ресурси були

Існує три типи ситуацій, в яких використання спеціальних процедур є доцільним для SPSP (*Програми підтримки секторальної політики*), не зважаючи на недоліки, притаманні цій модальності. Вони наступні:

- **Як тимчасові заходи** там, де ще немає необхідних умов для використання секторальної бюджетної підтримки або спільного фонду. В цьому контексті, спеціальні процедури могли б бути використані для фінансування підготовчої діяльності (включаючи огляди, перевірку системи державних видатків та спостереження за витратами) або для підтримки розбудови інституційної спроможності шляхом надання технічної допомоги. Така розбудова інституційних можливостей фокусувалася б на сферах важливих для успішного здійснення програми.
- **Реагування на проблему операційних витрат**, де діяльність запланована в секторальній програмі, якій властиві високі операційні витрати, які могла б нести ЄК для того, щоб зменшити навантаження на уряд. Прикладами можуть бути 1) контракти з технічної допомоги; 2) великі інфраструктурні контракти, які включають проведення міжнародних торгів та/або складний контракт з питань нагляду; 3) контракти з неурядовими агентами, які укладаються для надання послуг, що були передбачені в межах секторальної програми.
- **В ситуаціях, де необхідно пристосуватися до уряду або існують законодавчі вимоги**, тобто в ситуаціях, де ні секторальна бюджетна підтримка, ні спільний фонд неможливі через обмеження, що існують в законодавстві, або там де, жодне з вище названого не користується підтримкою уряду країни-партнера.

Огляд процесу оцінки за сферами, необхідних умов для вибору операційної модальності SPSP та обсягів фінансування викладені у табл. 1.

4.4.5. Оцінка секторальної програми - сім ключових сфер оцінки

Існує сім ключових сфер (рис. 5), які підлягають оцінці в процесі проектування SPSP. Під час імплементації, потребується їх постійне оновлення, щоб не відставати від прогресу в кожній з областей. Цей розділ узагальнює питання, які розглядаються в кожній

з цих сфер, та надає пропозиції щодо потенційних джерел інформації. Слід зазначити, що інформація, надана нижче, надзвичайно стисла у порівнянні з описом у Керівних принципах ЄК.²⁰



Рисунок 5. Сім ключових сфер оцінки

Оцінки в кожній з цих сфер, що описані нижче, є обов'язковими вимогами ЄК, проте вони повинні бути здійснені спільно з урядом, донорами-партнерами та з іншими зацікавленими сторонами даного сектора. Там, де існують відповідні попередні дослідження і матеріали, вони повинні бути використані. Наміром є побудова все зростаюче глибокого розуміння програми, що еволюціонує, яке поділяється та обговорюється з урядом, донорами-партнерами та іншими зацікавленими сторонами. Це забезпечує основу як для домовленості щодо характеру та сфери діяльності SPSP, що впроваджується Комісією, так і для подальшої оцінки та вдосконалення самої секторальної програми.

²⁰ ПЕРШИЙ ПОГЛЯД НА ПІДТРИМКУ ЄВРОПЕЙСЬКОЮ КОМІСІЄЮ СЕКТОРАЛЬНИХ ПРОГРАМ (Витяг з керівних принципів щодо підтримки Європейською Комісією секторальних програм), http://esbs.kiev.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=417&Itemid=176&lang=uk

Таблиця 1: Огляд процесу оцінки, необхідних умов для вибору операційної модальності SPSP та обсягів фінансування

Сфера оцінки	Основні вимоги щодо започаткування SPSP	Необхідні умови для вибору модальності/обсягів фінансування
Макроекономічна ситуація	Помірковані перспективи щодо сталого макроекономічного управління та передбачуваного секторального фінансування	Усі модальності потребують макро-стабільності, тому що суттєвий макроекономічний дисбаланс загрожуватиме виконанню секторальних цілей.
Секторальна політика та загальна рамкова стратегія	Повинна мати місце узгоджена секторальна політика, що відповідає цілям PRSP або національної стратегії, якщо існує щось одне з них.	Усі модальності потребують узгодженої секторальної політики. Там, де вона слабка або згода крихка, може бути доцільним використання спеціальних процедур для SPSP.
Секторальна програма середньострокових видатків (MTEF)	Необхідним є секторальний план дій, заснований на оцінці ресурсів, доступних в середньостроковій перспективі, і схвалений Міністерством фінансів.	Усі модальності потребують секторальної програми MTEF. Там, де вона є особливо слабкою, було б доцільно використання спеціальних процедур.
Система координації донорів	Має існувати урядова система координації донорів.	Усі модальності потребують наявності системи координації донорів. Чим ефективнішою вона є, тим легше повинен бути рух в напрямку бюджетної підтримки та спільного фонду.
Інституційна спроможність	Спроможність галузевого міністерства керувати та реалізовувати SP є суттєвою. Дуже бажаною є близька співпраця з Міністерством фінансів.	Усі модальності потребують початкового оголошення процесів та наявності спроможності щодо виконання програми. У разі виявлення слабких сторін в цій сфері ймовірно необхідним буде залучення технічної допомоги для розбудови спроможності.
Системи звітності/управління державними фінансами (PFM)	SPSP могла б бути ініційованою навіть з досить слабкою системою звітності та управління державними фінансами, якщо домовлено щодо альтернативних схем закупівель та існує чітке зобов'язання щодо їх вдосконалення.	Секторальна підтримка бюджету можлива тільки там, де існують системи з поміркованою якістю і добре розроблена програма щодо їх покращення.
Механізми здійснення моніторингу та проведення консультацій з клієнтами	На ранніх стадіях SP, ці механізми ймовірно є слабкими і SPSP може безпосередньо використовуватися, щоб їх підсилити.	Там, де ці системи особливо слабкі, рекомендовано використання спеціальних процедур, включаючи технічну допомогу, щоб підтримати удосконалення.

4.4.5.1 Макроекономічна оцінка

Одним з головних уроків, отриманих з досвіду секторального підходу, є те, що слабке макроекономічне середовище може дуже просто "пустити під укіс" секторальну програму, розриваючи ретельно обговорені домовленості та підриваючи довіру донорів. Для більшості галузей, в яких секторальні програми зазвичай розробляються (освіта, охорона здоров'я, сільське господарство, дороги), загальні державні видатки складають значну частину і, таким чином, можуть бути суттєво вражені через дефіцит доходів бюджету та через проблеми з ліквідністю фінансів. Більшість з цих секторів також популярні серед неурядових операторів, які можуть бути шкідливо вражені через несприятливу законодавчу та інституційну ситуацію, що склалася, так само, як і через високі процентні ставки, коливання обмінного курсу та інфляцію.

Крім того, слід пам'ятати, що макроекономічні стратегії відображають національні стратегії розвитку і зазвичай розроблюються разом. Прийняті макроекономічні стратегії можуть відображати ширші зобов'язання щодо цілей конвергенції і торговельного розвитку. До того ж, часто, оцінка макроекономічної стратегії буде обов'язково спричиняти огляд процесу щодо подолання бідності і відповідного документу - PRSP (Стратегічний документ щодо подолання бідності). Таким чином, макроекономічна оцінка також дозволяє проаналізувати загальну національну стратегію розвитку та її сумісність з принципами політики розвитку Європейської Комісії.

Рахуючи те, що бюджетна підтримка прийнята Комісією як бажана форма фінансування секторальних програм, аналіз макроекономічної ситуації також має особливе значення під час вибору фінансової модальності SPSP. А саме, це один з головних елементів, який визначає, чи існує реальний потенціал у використанні бюджетної підтримки для фінансування програми підтримки секторальної політики.

Таким чином, **мета** макроекономічної оцінки є **потрійна**:

1. Оцінити якість національної стратегії розвитку та її сумісність з принципами ЄК щодо співпраці в сфері розвитку.
2. Оцінити стабільність макроекономічної ситуації та відповідний потенціал щодо майбутнього державного фінансування, так само як і приватного інвестування в сектор.
3. Оцінити, який потенціал може існувати для фінансування програми підтримки секторальної політики за допомогою бюджетної підтримки.

4.4.5.2 Оцінка секторальної політики

Узгоджене та послідовне застосування секторальної політики є серцем будь-якої вдалої секторальної програми. Вона (*секторальна політика*) повинна походити та бути узгодженою з загальними стратегічними цілями уряду та загальним стратегічним документом (наприклад, PRSP - *Стратегічним документом щодо подолання бідності*). Крім того, вона також повинна бути пов'язана із чітким середньостроковим проектуванням ресурсів і їх плановим використанням - в ідеалі представленим як формальна секторальна середньострокова програма видатків, схвалена на політичному рівні. Три типи питань, які мають бути оцінені:

- Що таке якість політики?
- Чи вона узгоджується з цілями власної урядової національної стратегії та з цілями Комісії щодо співпраці в сфері розвитку?
- Чи заснована вона на відповідному та здійснимому баченні ролі уряду?

Особливо важливо, щоб аналіз цих питань відбувався у повній співпраці з урядом. Крім обговорення перспектив програми також повинна бути досягнута згода щодо принципово слабких її сфер та того, як ці проблеми могли б бути вирішені. При розробці секторальної програми здатність досягати згоди і вирішувати проблеми більш важлива, ніж створення високоякісних політичних документів. У цьому відношенні, оцінка повинна зосередитися, перш за все, на тому, чи правильні питання були поставлені, чи має місце обмірковане та відкрите обговорення цих питань, та чи є правильним загальний напрямок політичних реформ.

4.4.5.3 Оцінка секторальної середньострокової програми видатків

Середньострокова програма видатків (MTEF) є системою планування дій та програмування витрат на період від 3 до 5 років. Вона потребує систематичної кореляції досягнень стратегічних цілей з відповідними сукупними ресурсними обмеженнями. Зазвичай, планування середньострокових видатків обмежується конкретними галузями. В цих випадках секторальна MTEF діє як загальне керівництво для прийняття рішень щодо витрат та не є юридично обов'язковою, як це було б, якщо цілий бюджет був би представлений Парламенту для схвалення як сукупність середньострокових асигнувань.

Взагалі, суть секторальної МТЕФ складається з чотирьох цілей. По-перше, створення багаторічної програми планування дозволяє розподілити ресурси відповідно до цілей секторальної політики. По-друге, державні витрати явно скоріш спрямовані на узгоджені результати та політичні наслідки, ніж тільки на затрати. По-третє, плани витрат, що дозволені в межах сектора, робляться на об'єднаних засадах, при яких капітал та періодичні видатки розглядались би разом. Нарешті, секторальна МТЕФ дозволяє всебічний огляд всіх доступних ресурсів та всіх запланованих витрат (внутрішнього або зовнішнього фінансування), що запобігає дублюванню та неузгодженості.

Низка показників може бути використана для розробки секторальної МТЕФ, які фокусуються на реалізмі та передбачуваності середньострокових оцінок та перспектив, на плані дій секторальної програми та визначенні чітких результатів та наслідків, а також на всебічному та узагальненому огляді витрат.

В будь-якому випадку, підготовка секторальної МТЕФ має бути задумана скоріше як процес, а не як дискретна вправа. Тому, для секторальної МТЕФ наявність широкого плану розвитку повинна розглядатися як ключовий показник. Механізми підготовки МТЕФ для аграрного сектору детально розглянуті в брошурі "Методика складання кошторису середньострокових витрат в сільськогосподарському секторі України", 2011 р., підготовленої та виданої в рамках проекту "Виконання Україною зобов'язань щодо членства в СOT та реалізації Європейської політики добросусідства в сільському секторі", EuropeAid/126205/C/SER/UA, який впроваджується консорціумом на чолі з компанією WYG International за фінансової підтримки Європейського Союзу.

4.4.5.4 Оцінка системи звітності та управління державними видатками (РЕМ)

Оцінка державних фінансів країни бенефіціара є одним з фундаментальних стовпів для запровадження бюджетної підтримки з боку ЄС. Важливо забезпечити, як заздалегідь, так і в ході впровадження будь-якої підтримки, щоб управління державними фінансами, яке здійснюється зацікавленою країною, вважалось б задовільним.

Потрібно відзначити, що навіть там, де секторальна бюджетна підтримка не є обраною операційною модальністю SPSP, періодична оцінка систем звітності та управління державними видатками є необхідною. Це дозволить оцінити, чи стане можливим рух до секторальної бюджетної підтримки з розвитком секторальної програми.

Зараз є багато методологій для проведення таких аналізів (наприклад, оцінка фінансової звітності країни, огляд державних видатків, огляд стану державних закупівель, аудити, спостереження за виконанням програми надання допомоги бідним країнам з високим рівнем заборгованості (Highly Indebted Poor Countries, HIPC) та інше). Крім того, Комісія залучилася до роботи в декількох міжнародних форумах з наміром запровадити придатну методологію на міжнародному рівні. Проте існує декілька основних принципів, які відображають зобов'язання, відповідальність та досвід Комісії:

1. Оцінка того, наскільки добре управляють державними фінансами повинна включати аналіз як існуючої ситуації, так і перспектив щодо поліпшення.
2. В більшості випадках поліпшення якості/ефективності державних фінансів буде ключовою ціллю, заради якої надаватиметься бюджетна підтримка Спільноти.
3. Оцінка державних фінансів повинна бути заснована на результатах роботи, яка вже була проведена самою країною або спільно з донорами.

4.4.5.5 Оцінка стану координації донорів

Ефективна система координації донорів, очолювана урядом, є однією з визначених рис секторальної програми. Вона часто є початковим пунктом секторальної програми та, в багатьох випадках, центральним елементом, навколо якого мають обертатися інші компоненти. Взагалі можливо мати справу із слабкими сторонами будь-яких інших компонентів програми до тих пір, доки система координації донорів буде сильною та існуватиме достатній рівень головування з боку уряду в секторі. Для порівняння там, де координація донорів є слабкою, проблеми в інших сферах мають тенденцію ставати неподоланими.

В оцінці системи координації, важливим є визнання того, що уряд повинен взяти головну відповідальність за вдосконалення координації донорів, але його здатність зробити це може бути обмежена. Секторальні підходи мають починатися з того, що донори, залучені в сектор, мають чітко визнати, що їх традиційні шляхи ведення справ руйнують прогрес та потребують змін. Зазвичай, уряд потребуватиме підтримки з боку "головного донора" або групи головних донорів, щоб цей процес працював ефективно.

Існує декілька ключових питань в оцінці стану координації донорів.

- По-перше, чи свідомо уряд здійснює процес координації? Чи галузеве

міністерство організує та очолює консультативні групи, робочі групи та подібні заходи?

- По-друге, чи є повністю зрозумілими для всіх сторін структура, розклад і зміст планування та процеси огляду?
- По-третє, чи існують чіткі (та ефективні) відносини між структурами, заснованими для координації донорів, та широкими консультативними мережами, створеними для участі інших зацікавлених сторін в секторальній програмі?
- По-четверте, чи існує чітке визначення значення того, що є участю в секторальному підході/секторальній програмі?
- Чи існують рамки поведінки з донорами, які не приймають участь в *секторальній програмі*? Чи були визначені та узгоджені засади участі шляхом укладання Меморандуму щодо порозуміння, та чи включає він узгоджені процедури розв'язання суперечок?
- По-п'яте, чи існує паралельний процес сприяння координації донор-донор в підтримці секторальної програми, та чи слідує ця структура принципам доброї практики Комітету допомоги задля розвитку (*Development Assistance Committee, DAC*²¹)?
- Нарешті, чи вживають донори внутрішні кроки, щоб полегшити гармонізацію та координацію, та до якої міри ці кроки узгоджуються з керівними принципами доброї практики Комітету з допомоги задля розвитку (DAC)?

Якщо ми покроково підготуємо засади співпраці з донорами, та будемо співпрацювати з ними в контексті поставлених питань, тоді нам не тільки при оцінці стану координації донорів буде легко відповісти на ці питання, а й сама співпраця стане ефективною та передбачуваною, що є головним.

(Дивись також рекомендації щодо покращення координації донорів, розроблені в рамках проекту "Виконання Україною зобов'язань щодо членства в COT та реалізації Європейської політики добросусідства в сільському секторі", EuropeAid/126205/C/SER/UA)²².

4.4.5.6 Оцінка систем здійснення моніторингу та консультування клієнтів

Однією з фундаментальних цілей Комісії в започаткуванні секторальних програм та бюджетній підтримці, є отримання можливості працювати з урядами з метою привертання уваги до **результатів** використання коштів. За межами проектної парадигми легше рухатись без зосередження на затратах і результатах, та брати до уваги весь ряд чинників, які впливають на наслідки та результати використання коштів. Використовуючи консультативні механізми секторальної програми, можливо звернутися не тільки до матеріальних вимог, необхідних для покращення наслідків, але і також до політичних та інституційних обмежень. Більш того, якщо політичні та програмні виконавці структури секторальної програми працюють добре, є можливість відмовитись від детального управління затратами та діяльністю для того, щоб залишити ці відповідальності уряду, та зосередити увагу Комісії і інших донорів-партнерів на наслідках та результатах.

Якщо така структура добре працює, дуже важливо, щоб обрані показники (індикатори) здійснення моніторингу секторальної програми були придатними як для повсякденного ефективного управління, так і для спостереження за загальною ефективністю програми, спрямованої на досягнення необхідних результатів. Деякі з ключових питань, які необхідно вирішувати, потребують для проведення розрахунків залучення структур, заснованих урядом, зокрема, персонал в межах міністерства, включаючи топ-менеджерів, фахівців із статистики та обробки даних, а також консультації з іншими зацікавленими сторонами, використання SMART-принципів (*Specific, Measurable, Agreed, Realistic, Time-related – конкретні, вимірювальні, узгоджені, реалістичні та пов'язані з часом*) при розробці показників тощо.

Якість і корисність показників (індикаторів), зазвичай, обмежена доступністю інформації та існуючими механізмами збору статистичних даних та проведення розрахунків.

²¹ DAC - Комітет допомоги задля розвитку ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку) є унікальним міжнародним форумом, до якого входять 24 найбільших донорів допомоги, в тому числі: Світовий банк, МВФ та ПРООН, які беруть участь в ньому також у якості спостерігачів. DAC став частиною ОЕСР згідно Резолюції від 23 липня 1961 року, має такі повноваження: "сприяння розвитку співробітництва та іншої політики, з тим, щоб сприяти досягненню сталого розвитку, в тому числі, економічному зростанню бідних країн, скороченню бідності, підвищенню рівня життя в країнах, що розвиваються, і в майбутньому, в якому жодна країна не буде залежати від зовнішньої допомоги".

²² Поліпшення координації діяльності організацій-донорів. Можливості використання донорської підтримки для виконання пріоритетних завдань Міністерства аграрної політики України шляхом бюджетної підтримки, 2010 р. Підготовлено в рамках проекту "Виконання Україною зобов'язань щодо членства в COT та реалізації Європейської політики добросусідства в сільському секторі", EuropeAid/126205/C/SER/UA, який впроваджується консорціумом на чолі з компанією WYG International за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Постійне вдосконалення цих систем повинно бути однією з цілей секторальної програми та оцінка системи здійснення розрахунків повинна брати до уваги не тільки те, що може бути зроблене в короткотерміновій перспективі, але також і те, як якість показників (індикаторів) може бути покращена з часом. Вимоги щодо вдосконалення беруть до уваги те, чи існує чіткий план дій, щоб їх (*показники*) посилити, чи цей план є відповідним, здійсненим та узгодженим з секторальною програмою, чи він будується на існуючих перевагах та чи орієнтується на розв'язання слабких сторін, і чи план структурований так, щоб забезпечити покращення одночасно з тим, про що було домовлено під час консультування з клієнтами.

Зрозуміло, що у кожному секторі будуть свої індикатори оцінки. **Для аграрного сектору**, спираючись на дослідження Інституту міжнародного розвитку (за фінансування Агентства міжнародного розвитку Швеції, Інформаційний довідник, 2010 р.), можна запропонувати такі щонайменше **чотири набори показників**, що стосуються:

- **діяльності** (наприклад, проведене навчання, залучені державні інвестиції, здійснені інституційні зміни);
- **загальних результатів** (обсяг і якість наданих послуг, вартість державних ресурсів тощо);
- **результатів у секторі** (обсяг виробництва сільськогосподарської продукції, продуктивність, безпечність харчових продуктів, обсяг експорту тощо);
- **зовнішніх чинників впливу на сектор** (приватні інвестиції, природні умови тощо).

Нарешті, слід пам'ятати, що залучення бенефіціарів, груп клієнтів та інших зацікавлених сторін в секторі до консультацій є ключовим аспектом будь-якої секторальної програми, що робить максимальними їх внески до розробки та управління програмою. І краще за все такі консультації проводити відповідно до розробленого плану. При цьому є ключові питання, на які потрібно звертати увагу:

- Чи є процес проведення консультацій з бенефіціарами та іншими зацікавленими сторонами конструктивним, якщо ні, чи існують конкретні рішення, як цього досягти?
- Чи враховує розроблений план різні функції, які зацікавлені сторони можуть грати? Зокрема, чи існує чітка відмінність в механізмах проведення консультацій, де відбувається пошук точок зору, від внесків в прийняття рішень, де зацікавлені сторони є частиною отримання ресурсів або обслуговують управлінські рішення?
- Чи проведені консультації з місцевими бенефіціарами належним чином? Чи є адекватним зв'язок з місцевим урядом?

В Україні питання здійснення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки врегульоване Наказом № 460 від 22.04.2010 року Міністерства економіки України (сьогодні - Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), яким затверджене Типове положення про Спільну групу моніторингу програм, які реалізуються в Україні із застосуванням механізму секторальної бюджетної підтримки. В цьому документі надано роз'яснення значення понять, наприклад, таких як, "моніторинг Програми", "індикатори бюджетної підтримки" тощо; визначені засади діяльності, завдання та права Спільної групи моніторингу.

4.4.5.7 Оцінка інституційної спроможності

Істотно, успіх будь-якої секторальної програми зводиться до залежності від природи залучених людей, їх рівню мотивації та інтересу, та притаманних ним вмінням та можливостям. Розуміння базових суб'єктивних і інституційних чинників, можливо, є найголовнішим аспектом процесу оцінки. Це визначить притаманну здійсненність програми, але також забезпечить добру основу для оцінки відповідного темпу виконання. Секторальна програма також має бути динамічною – вона повинна сприяти зміні та постійному розвитку можливостей. Якщо цей аспект програми буде добре розроблений, знадобиться глибоке розуміння питань інституційної спроможності.

Хоча головна відповідальність за секторальну програму лежить на уряді, її виконання передбачає участь декількох видів установ, державних і недержавних. Здатність цих установ конструктивно працювати для досягнення цілей програми великою мірою буде залежати від можливостей керівництва галузевого міністерства. Проте, ці можливості керівництва самі будуть визначатися розширеним інституційним контекстом – структурою формалізованих і неформалізованих правил та регламентів, в межах яких вони повинні працювати. Ця інституційна структура створить як обмеження, так і стимули, і важливо, щоб ця робота йшла на користь програмі.

Не дивлячись на природу стимулів, здатність зацікавлених сторін реагувати великою мірою залежатиме від їх власної організаційної можливості - суміші технічних та

адміністративних компетенцій, яка або сприяє, або обмежує виконавчу спроможність. Можливості керівництва та виконавча спроможність галузевого міністерства будуть мати особливе значення, хоча також буде багато інших важливих зацікавлених сторін.

Нарешті, рахуючи, що інституційний та організаційний розвиток та зміни є фундаментальними цілями секторальних програм, важливо, щоб інституційна оцінка розглядала б, як цими змінами управляють та як розвивається спроможність. Таким чином, інституційна оцінка може бути розбита на три широкі частини:

1. **Оцінка інституційної структури**, включаючи законодавчу базу щодо державних та недержавних установ, характер відносин між галузевим міністерством, Міністерством фінансів і Кабінетом міністрів та характер відносин з децентралізованими органами постачання послуг.

2. **Оцінка організаційної спроможності ключових зацікавлених сторін**, зокрема зосереджується на можливостях керівництва та виконавчій спроможності галузевого міністерства.

3. **Оцінка управління змінами та процесу розбудови спроможності.**

Один із світових лідерів-управлінців Х. Рамперсад характеризує поняття "управління змінами" як процес, що складається з 5 етапів: планування, реалізації, контролю, регулювання та координування. При цьому, планування передбачає визначення об'єкта змін, формулювання необхідних змін, забезпечення підтримки змін; реалізація змін полягає у експериментальному впровадженні запланованого; контроль – перевірка результатів реалізації змін; координування – впровадження перевірених змін²³. При такому підході оцінити управління змінами достатньо легко, визначивши "точку відрахунку" та обсяг запланованих змін.

4.4.5.8 Формування групи з підготовки секторальної програми (підготовчої групи)²⁴

Рішення щодо вибору сектору країни-партнера для надання секторальної бюджетної підтримки ухвалюється у тісній співпраці з Європейською Комісією та Представництвом ЄС у країні-партнері відповідно до пріоритетів, визначених Стратегією для країни та відповідною Національною Індикативною програмою.

Базуючись на аналізі потенційних секторів для надання секторальної бюджетної підтримки, Представництво ЄС готує **проект Опису дій**. Після підготовки проекту Опису дій, інституція відповідальна за координацію зовнішньої допомоги ЄС, у випадку України - Міністерство економічного розвитку і торгівлі (як національний координатор), має створити Підготовчу групу та здійснювати тимчасове головування у ній до закінчення її формування. Мінекономрозвитку має направити усім зацікавленим відомствам запрошення взяти участь у зустрічі, метою якої є заснування Підготовчої групи. Після створення Підготовчої групи Мінекономрозвитку продовжує надавати підтримку її діяльності та за необхідності виступає як її модератор.

Для створення Підготовчої групи необхідно:

- підготувати та обговорити з відповідним фахівцем у представництві Європейського Союзу в країні-партнері перелік визначених партнерів програми;
- визначити дату проведення засідання та підготовчих зустрічей;
- провести перші зустрічі (рекомендовано - щотижня);
- підготувати та провести коротку презентацію щодо особливостей бюджетної підтримки та секторального підходу;
- обговорити зміст відповідної програми бюджетної підтримки та обсяг фінансування, яке може надійти в її рамках;
- визначити характеристики індикаторів, які мають бути розроблені Підготовчою групою (у співпраці з Представництвом ЄС);
- розпочати діалог, метою якого є досягнення спільної позиції щодо використання коштів бюджетної підтримки.

Після закінчення роботи Підготовчої групи та підписання Урядом країни **Угоди про фінансування** відповідної національної програми (що включає бюджетну підтримку) створюється **Спільна моніторингова група (СМГ)** для нагляду за впровадженням програми,

²³ Рамперсад К. Хьюберт. Универсальная система показателей деятельности: Как достигать результатов, сохраняя целостность / Хьюберт Рамперсад: [пер. с англ.]- М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. - 352 с. 3.

²⁴ За матеріалами "Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога ЄС". Гнидюк Н.А., 2010, Київ. Посібник підготовлено і видано в рамках контракту Європейської Комісії "Навчання та інформування з питань Інструменту європейського сусідства і партнерства в Україні".

функції та завдання якої визначаються положеннями Угоди про фінансування. Наприклад, за **Угодою про фінансування програми "Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України"** діє не одна, а декілька груп: Спільна моніторингова група із представників Мінпаливенерго та Єврокомісії; розширена моніторингова група, яка включає більш широке коло зацікавлених осіб; спільна консультативна група, створена в Мінпаливенерго; 5 робочих (технічних) груп. Спільна моніторингова група отримує підтримку від Проекту технічної допомоги.

Угода про фінансування складається з **трьох частин**: Особливі умови; Додаток I - Загальні умови; Додаток II - Технічні та адміністративні положення (ТАП). Особливі умови та Загальні умови є стандартними для всіх програм.

Угода про фінансування має такі основні риси:

- передбачає **одночасне надання двох типів допомоги**: бюджетної підтримки (на впровадження якої спрямовується основна частина бюджету програми) та "супутні заходи" для підвищення спроможності, інституційної підтримки, проведення моніторингу, оцінки та аудиту.
- згідно фінансового регламенту щодо загального бюджету ЄС, кошти бюджетної підтримки мають такі особливості:
 - засобом впровадження бюджетної підтримки є **пряме централізоване управління**;
 - Угода про фінансування визначає окремі правові зобов'язання для **здійснення платежів бюджетної підтримки**;
 - правило Д+3 (дата + 3), яке встановлює, що **всі контракти на виконання угоди про фінансування** (за винятком контрактів щодо проведення аудиту та оцінки) **мають бути укладені не пізніше, ніж через три роки після набуття чинності угодою**;
 - всі запити на здійснення платежів у рамках компонентів бюджетної підтримки мають бути надані до кінця "основного етапу виконання" програми, визначеного Угодою про фінансування.

Курс обміну визначається в Особливих умовах Угоди. І це питання повинно бути чітко вирішене, щоб запобігти невизначеності щодо обмінного курсу, який буде застосовуватись при обміні валюти.

Критерії для проведення виплат мають бути визначені у ТАП або у додатку до них.

5. Бюджетна підтримка

Бюджетна підтримка передбачає політичний діалог, фінансові перекази до державного казначейства країни-партнера, оцінку результатів діяльності та розбудову спроможності на основі партнерства та взаємної відповідальності. Її слід розглядати не як кінцеву мету, а як засіб надання кращої допомоги задля досягнення цілей сталого розвитку шляхом сприяння посиленню ролі та відповідальності країн-партнерів за реалізацію державної політики та реформ з розвитку. Вона спрямована не лише на симптоми, а й на першопричину недостатнього розвитку, та надає міцну платформу для участі у ширшому політичному діалозі з країнами-партнерами щодо ключових питань розвитку²⁵.

За період з 2003 по 2009 роки Європейська Комісія взяла на себе зобов'язання з бюджетної підтримки на суму понад 13 млрд. євро (приблизно 25% усіх зобов'язань з допомоги за цей період), у тому числі, 56% зобов'язань у країнах Африки, Карибського басейну та Тихоокеанського регіону, 24% у країнах-учасницях Європейської політики сусідства, 8% в Азії, 6% в Латинській Америці та 5% у Південній Африці.

Після публікації Зеленої книги²⁶ у жовтні 2010 року, яка отримала більш ніж 100 відповідей, Європейська Комісія розробила нове Повідомлення щодо "Майбутнього підходу до бюджетної підтримки Європейського Союзу для третіх країн" (далі – Повідомлення), яке було прийняте 13 жовтня 2011 року.

²⁵ Основа співпраці між Україною та ЄС і надання допомоги, <http://esbs.kiev.ua>

²⁶ ЗЕЛЕНА КНИГА ЄС - документ ЄС, що містить технічні вимоги до здійснення політики, проголошеної у Білій книзі ЄС. Білі книги (англ. *White Papers*) - Білі книги Європейської Комісії містять пропозиції щодо діяльності ЄС. Це розроблені експертами та офіційними службами конкретні напрями політики. У деяких випадках, появі Білої книги передують публікація відповідної Зеленої книги, мета якої — започаткувати консультативний процес на європейському рівні. Прикладом можуть слугувати такі Білі книги Комісії: Про завершення формування спільного ринку; "Зростання, конкурентоспроможність і зайнятість"; Про зближення законодавства асоційованих держав Центральної та Східної Європи у сферах, що стосуються спільного ринку тощо. Якщо Рада підтримує Білу книгу, вона може стати програмою дій Союзу у відповідній сфері.

Як зазначено у цьому повідомленні, бюджетна підтримка надається як **“вектор змін”**, для вирішення п’яти ключових викликів та цілей розвитку:

- Забезпечення прав людини та демократичних цінностей.
- Покращення фінансового управління, макроекономічної стабільності, всебічного розвитку та боротьби з корупцією та шахрайством.
- Сприяння реалізації секторальних реформ та підвищенню якості надання послуг у секторі.
- Державотворення у країнах з нестабільними режимами, а також вирішення особливих завдань з розвитку маленьких острівних країн, що розвиваються, та “заморських країн і територій”.
- Покращення мобілізації внутрішніх державних доходів та зниження залежності від допомоги.

Для підтримки реалізації цих цілей Європейська Комісія надаватиме три відповідні види бюджетної підтримки:

1. Контракти у сфері ефективного управління та розвитку на заміну загальної бюджетної підтримки та за умови наявності довіри і впевненості, що допомогу буде використано на захист фундаментальних цінностей прав людини, демократії та верховенства права.

2. Контракти у сфері секторальних реформ для надання секторальної бюджетної підтримки з метою реалізації реформ у окремих секторах та підвищення якості надання послуг у секторі.

3. Контракти у сфері державотворення для надання бюджетної підтримки у нестабільних ситуаціях.

5.1. Умови одержання бюджетної підтримки, поняття, терміни

Сьогодні Європейська Комісія надає бюджетну підтримку лише тим країнам, які відповідають **критеріям відповідності** (eligibility conditions), що впливають з різних правових баз:

- Наявність чітко визначеної політики і стратегії національного або секторального розвитку чи реформування;
- Наявність стабільної та передбачуваної макроекономічної політики;
- Наявність надійної та відповідної програми з покращення державного управління фінансами.

Нове Повідомлення підсилює ці критерії та запроваджує **новий критерій відповідності** щодо прозорості та контрольованості бюджету, причому доступ громадськості до бюджетної інформації визначається як основний елемент для забезпечення ретельнішої перевірки бюджету, і відтак посилення внутрішньої підзвітності.

Бюджетна підтримка надається лише тоді, коли дотримуються критерії відповідності та додаткові погоджені умови щодо результатів. Дотримання критеріїв відповідності та виконання умов має вирішальне значення для забезпечення належного використання ресурсів, зниження ризиків та створення стимулів для підвищення ефективності. Якщо Європейська Комісія відзначає, що прогрес у досягненні результатів є недостатнім, то виплати призупиняються до належного засвідчення підтвердження протилежного, або доки не будуть вжиті відповідні заходи.

Бюджетна підтримка є **трансфером фінансових ресурсів** від зовнішнього органу фінансування до національного казначейства країни-партнера, після дотримання останньою погоджених **умов** такого платежу. Фінансові ресурси, отримані таким чином, становлять частину загальних ресурсів країни-партнера, і відповідним чином використовуються згідно з державною системою управління фінансами країни-партнера²⁷.

Необхідною умовою одержання **бюджетної підтримки** є попереднє впровадження і **функціонування секторального підходу**. У загальному розумінні **бюджетна підтримка** є інструментом надання коштів з бюджету держави або організації-донора до державного бюджету країни-бенефіціара на підтримку здійснення реформ і політик, що ведуть до реалізації

²⁷ Поліпшення координації діяльності організацій-донорів. Можливості використання донорської підтримки для виконання пріоритетних завдань Міністерства аграрної політики України шляхом бюджетної підтримки, 2010 р. Підготовлено в рамках проекту “Виконання Україною зобов’язань щодо членства в СОТ та реалізації Європейської політики добросусідства в сільському секторі”, EuropeAid/126205/C/SER/UA, який впроваджується консорціумом на чолі з компанією WYG International за фінансової підтримки Європейського Союзу

чітко визначених та узгоджених стратегічних завдань²⁸. Це визначення містить декілька важливих моментів:

- переказ фінансових ресурсів насамперед здійснюється до валютного резервного фонду національного банку, після цього банк перераховує кошти до державного казначейства країни-бенефіціара;
- переказ ресурсів повинен здійснюватись на рахунок державного казначейства (Рисунок 6). Перекази, зроблені на рахунки, які належать не уряду, а іншим суб'єктам, рахунки, відкриті у комерційних банках (навіть якщо вони належать урядовим агенціям) або рахунки, відкриті поза межами системи національного казначейства, не можуть вважатися бюджетною підтримкою;
- **будь-який переказ завжди здійснюється тільки після виконання заздалегідь погоджених умов** і, як тільки цей переказ проведено, ці кошти можуть бути використані разом з іншими ресурсами уряду згідно з правилами управління державними фінансами країни-партнера.

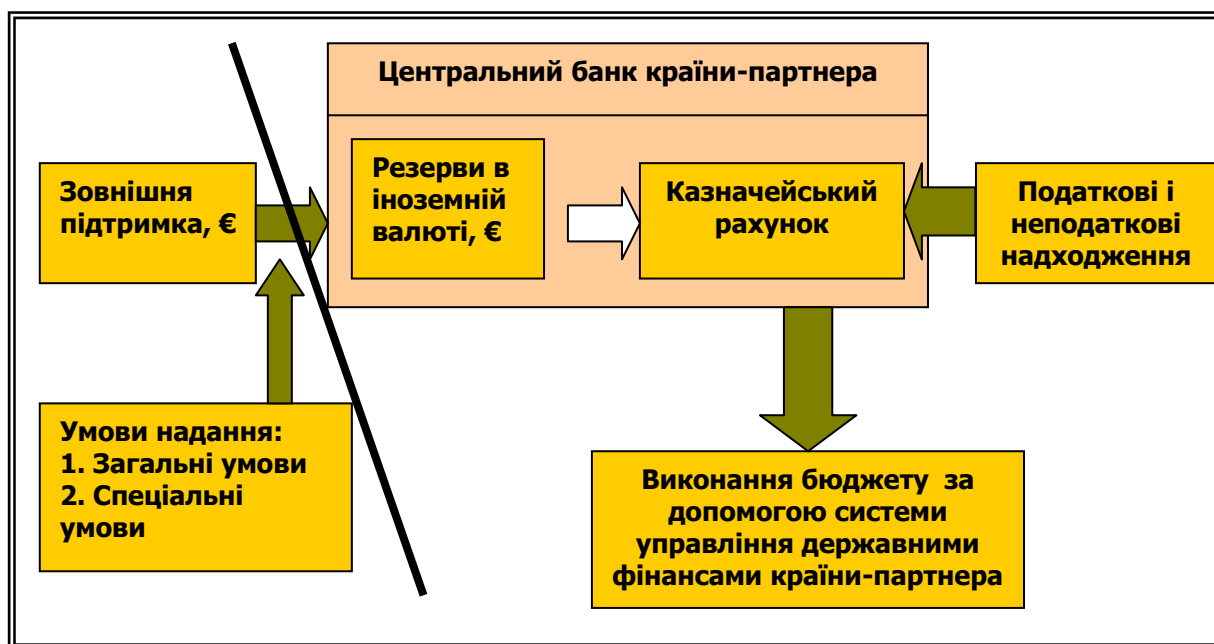


Рисунок 6. Рух коштів бюджетної підтримки

Законодавство Європейського Союзу **розрізняє два поняття - загальна бюджетна підтримка та секторальна бюджетна підтримка**. **Загальна бюджетна підтримка** передбачає передачу коштів на реалізацію програм загальнонаціонального розвитку чи стратегії реформування. У свою чергу, **секторальна бюджетна підтримка** є інструментом надання фінансування з бюджету ЄС до бюджету країни-бенефіціара **на підтримку** політики та стратегії **секторальної програми**. Основні відмінності цих двох видів підтримки наведені у Таблиці 2.²⁹ Найбільше важливими термінами, які використовуються для визначення бюджетної підтримки, є **пряма та непряма бюджетна підтримка**. Різниця між цими термінами полягає у такому:

- **пряма бюджетна підтримка** - обмін переведеної до країни-партнера іноземної валюти в еквівалентну суму у місцевій валюті здійснюється безпосередньо через звичайні канали банківської системи;

²⁸ Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога ЄС. Гнидюк Н.А., 2010, Київ. Посібник підготовлено і видано в рамках контракту Європейської Комісії "Навчання та інформування з питань Інструменту європейського сусідства і партнерства в Україні".

²⁹ Поліпшення координації діяльності організацій-донорів. Можливості використання донорської підтримки для виконання пріоритетних завдань Міністерства аграрної політики України шляхом бюджетної підтримки, 2010 р. Підготовлено в рамках проекту "Виконання Україною зобов'язань щодо членства в СОР та реалізації Європейської політики добросусідства в сільському секторі", EuropeAid/126205/C/SER/UA, який впроваджується консорціумом на чолі з компанією WYG International за фінансової підтримки Європейського Союзу

- **непряма бюджетна підтримка** - обмін переведеної до країни-партнера іноземної валюти в еквівалентну суму у місцевій валюті здійснюється опосередковано (як правило, шляхом продажу іноземної валюти на закордонному валютному аукціоні), а не через звичайні канали банківської системи.

Передбачається, що 60% зовнішньої допомоги ЄС надаватиметься Україні через інструменти прямої секторальної бюджетної підтримки. Сьогодні в Україну бюджетна підтримка надходить як **пряма бюджетна підтримка**.

Таблиця 2. Загальна бюджетна підтримка та секторальна бюджетна підтримка

Сфера	Загальна бюджетна підтримка	Секторальна бюджетна підтримка
Спосіб фінансування	Бюджетна підтримка: трансфер ресурсів до Національного казначейства, коли ці фінансові ресурси використовуються відповідно до системи управління державними фінансами країни-партнера.	
Цілі	Підтримка національної політики та стратегії розвитку або реформ	Підтримка політики або стратегії секторальної програми
Політичний діалог	Концентрація на національній політиці та стратегії реформ або розвитку. Наприклад, підтримка Угоди про асоціацію або Документу про скорочення рівня бідності.	Концентрація на секторальному розвитку та політиці та стратегії реформ. Наприклад, підтримка секторальних програм освіти.
Типові риси	Концентрація на: (i) національних цілях, які можуть включати ключові секторальні цілі, в тому ступені, в якому вони є основоположними для національної політики та стратегії реформ або розвитку; (ii) покращенні або збереженні макроекономічної стабільності; (iii) покращенні загального управління державними фінансами; (iv) покращенні бюджетних рамок для виконання цілей національної політики та стратегії; (v) орієнтований на використання показників діяльності на основі результатів.	Концентрація на: (i) покращення функціонування сектору; (ii) покращення загального управління державними фінансами, приділяючи особливу увагу питанням, притаманним сектору; (iii) макроекономічних рамках в тому ступені, в якому вони важливі для досягнення секторальних цілей; (iv) покращення бюджетних рамок у секторі; (v) використання показників діяльності на основі результатів, але також приділяючи увагу ланцюжку результатів з «вхідних ресурсів» до «вихідних результатів» та «результатів».

Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 19.11.2008 №1008 (із змінами) "Питання виконання Угоди про фінансування програми "Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України"" для зарахування коштів, що надійдуть від ЄС, Мінфін:

- відкриває у Національному банку рахунок в іноземній валюті;
- доручає Національному банку здійснити продаж коштів в іноземній валюті за її середнім курсом, який встановився на міжбанківському ринку на дату, що передуює дню проведення операції, та перерахувати кошти у національній валюті, отримані від продажу іноземної валюти, на відповідний рахунок, відкритий в Державному казначействі для зарахування надходжень спеціального фонду державного бюджету;
- Головний розпорядник бюджетних коштів відкриває у встановленому порядку реєстраційний рахунок у Державному казначействі для здійснення видатків за рахунок бюджетних коштів.

Зазвичай програма бюджетної підтримки розрахована на три роки, при цьому, фінансові ресурси надаються щорічними траншами. Бюджетна підтримка може бути **цільовою** або **нецільовою**. **Цільова** бюджетна підтримка передбачає перерахування фінансових ресурсів Співтовариства до національного казначейства країни-партнера у сумі, визначеній відповідною національною програмою (в рамках реалізації національного компоненту Інструменту європейського сусідства і партнерства). **Перерахування ресурсів Співтовариства**

здійснюється ex-post (по факту) після проведення аудиту, результати якого засвідчують виконання видаткової частини бюджету в частини видатків, що покриваються.

Нецільова бюджетна підтримка передбачає перерахування ресурсів Співтовариства до національного казначейства країни-партнера, де вони включаються **до доходної частини державного бюджету** та використовуються для цілей бюджетного фінансування. Використання цих коштів не відслідковується та не перевіряється з боку ЄС. **Європейська Комісія не здійснює фінансового аудиту нецільової бюджетної підтримки.** Після перерахування до національного казначейства кошти бюджетної підтримки "розчиняються" у бюджеті, а здійснення контролю за "використанням" коштів ЄК є неможливим. Будь-які подальші дії вживаються відповідно до мандату органами країни-партнера, відповідальними за здійснення нагляду, контролю та аудиту державних фінансів. В цьому відношенні відповідальністю Комісії є забезпечення дотримання усіх вимог і трансферу усіх ресурсів відповідно до домовленості³⁰. Як тільки трансфер відбувся, відповідальність за управління цими переданими ресурсами лягає на уряд країни-партнера. ЄС не вживає подальших дій, шляхом, наприклад, розрахунків по рахунках, або подальшого звітування про використання цих коштів (тому на рис. 6 товста чорна лінія відокремлює те, що робить ЄС від того, що робить країна-партнер)³¹.

Аудит національних рахунків повинен здійснюватись Рахунковою палатою або іншим **відповідним аудиторським органом країни-партнера.** Проведення аудиту національних рахунків є відповідальністю країни-партнера, незалежно від джерел їх поповнення - податки, неподаткові доходи, гранти або позики. Оприлюднення оцінки стосовно використання бюджету є, по своїй суті, політичним актом та може здійснюватись виключно національним органом, якому надані відповідні повноваження, наприклад Рахунковою палатою або іншою аналогічною інституцією.

Проведення ЄК аудиту операцій бюджетної підтримки можливо тільки до моменту передачі цих фондів до державного казначейства країни-партнера. При застосуванні централізованого методу впровадження програми бюджетної підтримки цілком логічним є проведення аудиту перевірки дотримання Європейською Комісією всіх фінансових процедур та правил, викладених у її відповідних документах та Угоді про фінансування, до переказу цих коштів на рахунок національного державного казначейства. Така перевірка є повноваженням Європейського суду аудиторів та пов'язана з підготовкою його щорічної декларації про відповідність.

За зазначеними вище умовами, **Європейська Комісія несе відповідальність лише за перевірку виконання погоджених умов та за переведення ресурсів** до національного казначейства відповідно до угоди про надання бюджетної підтримки. Після здійснення переказу вся відповідальність за управління цими ресурсами покладається на уряд країни-бенефіціара відповідно до законодавства країни-бенефіціара. **В Україні для фінансування національних програм** відповідно до Національної Індикативної програми для України застосовується **нецільова секторальна бюджетна підтримка.**

Виплата коштів бюджетної підтримки проводиться після перевірки **виконання певних умов, необхідних для здійснення** виплат. Ці умови, як правило, розподіляються на загальні та особливі.

- **Загальні умови** - умови, виконання яких є необхідним для здійснення виплат за всіма траншами. До цих умов належать загальні критерії надання бюджетної підтримки, згадані вище.

- **Особливі умови** - застосовуються до виплати індивідуальних траншів, як фіксованих, так і обумовлених. Ці умови належать до індикаторів реалізації програми. При визначенні цих критеріїв та індикаторів реалізації програми головна увага приділяється їх орієнтації на досягнення конкретних результатів, особливо при застосуванні до обумовлених траншів.

Європейська Комісія класифікує індикатори у такій послідовності: **внесок, результат, наслідок, вплив:**

- **Індикатори внеску** вимірюють фінансові, адміністративні та регуляторні ресурси (які часто називають "процес"), що надаються урядом та донорами. Вони

³⁰ Згідно з фінансовими регламентами ЄС, цей метод імплементації відомий як «прямий централізований».

³¹ У цьому правилі є одне виключення – очікується, що Делегація ЄС у країні-бенефіціарі перевіряє отримання коштів на відповідному казначейському рахунку.

необхідні для визначення зв'язку між залученими ресурсами та досягнутими результатами для оцінки ефективності запроваджених заходів.

- **Індикатори результату** вимірюють негайні та конкретні наслідки запроваджених заходів та використаних ресурсів.

- **Індикатори наслідку** вимірюють результати на рівні бенефіціарів. У цьому випадку використовують також термін "індикатор результативності".

- **Індикатори впливу** вимірюють результативність наслідків, тобто стан досягнення загальної мети відносно національного розвитку та зменшення бідності.

Перерахування коштів бюджетної підтримки здійснюється шляхом надання **фіксованих** та **обумовлених** траншів (дивись рис. 7.).

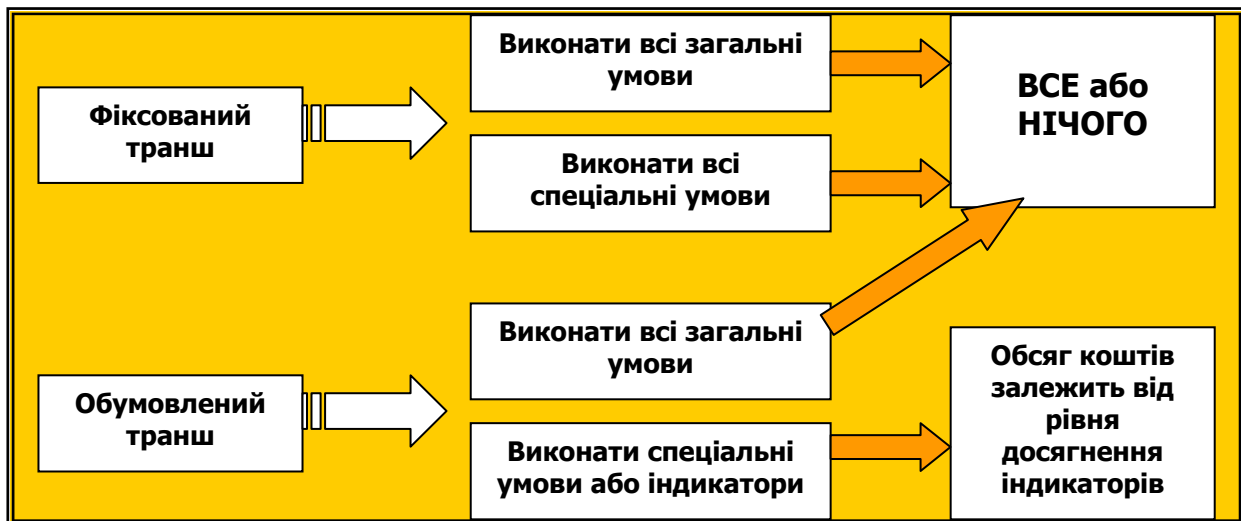


Рисунок 7. Як перераховуються кошти бюджетної підтримки

Фіксовані транші мають фіксований обсяг, визначений в Угоді про фінансування. Вони надаються або у повному обсязі, коли виконані всі умови для їх надання (як спеціальні, так і загальні), або не надаються зовсім, тобто часткове перерахування коштів в рамках фіксованого траншу є неможливим. Так, наприклад, **Угода про фінансування програми "Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України"** (Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про підписання Угоди про виконання програми "Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України"" від 17.09.08 року №1234-р.) передбачає два транші: **фіксований транш** у розмірі 40 млн. євро, здійснюється після підписання Угоди про фінансування (29.09.2008 року), та **плаваючий транш** у сумі до 42 млн. євро, який здійснюється в залежності від практично досягнутих результатів, коли рішення щодо обсягу кожного обумовленого траншу приймається Європейською Комісією з огляду на рекомендації Спільної моніторингової групи.

Обумовлені транші мають максимальний обсяг, встановлений в Угоді про фінансування. Обсяг коштів, призначених для перерахування, **визначається з огляду на оцінку виконання умов та досягнення індикаторів**. Обумовлений транш може бути перераховано повністю або частково в залежності від досягнення попередньо погоджених цілей або індикаторів (за умови виконання всіх загальних умов).

Плаваючий транш - дата виконання умови (умов) для проведення платежу може змінюватись, тобто дата проведення перевірки виконання індикатора(-ів) для здійснення платежу фактично не визначена. Плаваючі транші найчастіше застосовуються у випадках, коли для проведення платежів необхідно виконання таких індикаторів, як прийняття законодавчих актів або певних рішень.

Неплаваючий транш - дата виконання умови (умов) для проведення платежу не може змінюватись, тобто дата проведення перевірки виконання індикатора(-ів) для здійснення платежу є фіксованою. Дата, до якої мають бути виконані умови для здійснення платежу, визначається в Угоді про фінансування.

Наведене на початку цього розділу визначення бюджетної підтримки уникає двозначності щодо того, що становить, а що не становить бюджетну підтримку. Водночас, воно не враховує ключові характеристики функціонування бюджетної підтримки. Оскільки бюджетна

підтримка стосується фінансування бюджету країни-партнера в цілому, а не окремих статей бюджетних витрат, вона супроводжується **діалогом з загальної політики та стратегії та з функціонування системи управління державними фінансами**. В силу внеску до бюджету країни-партнера, вона потребуватиме узгодження з урядовими системами, та супроводжуватиметься гармонізацією з іншими донорами. Більше того, діалог часто призводить до домовленостей про підтримку розвитку потенціалу як важливого супровідного заходу. За вищевказаних характеристик, більш цілісним поглядом на бюджетну підтримку було б розглядати її як **"надання грошей на основі виконання умов в контексті діалогу, гармонізації, узгодження та розвитку потенціалу"**³².

5.2. Цикл бюджетної підтримки

Цикл бюджетної підтримки складається із 5 етапів:

Визначення й формулювання – протягом цього етапу докладніше оцінюються сім елементів бюджетної підтримки (або сім сфер оцінки), визначаються задачі, цілі та результати, готуються резюме проекту та пропозиція щодо фінансування, встановлюються умови виконання.

Програмування – пріоритетні сфери й конкретні обсяги фінансування допомоги зазначаються у програмних документах, обговорених раніше (Інструмент європейського сусідства і партнерства, Стратегія щодо країни, Національна індикативна програма, Річна програма дій), та ґрунтуються на загальній стратегії ЄК щодо країни, поточному порядку денному відносин між Україною та ЄС, досягненнях минулого.

Фінансування – на цьому етапі ухвалюється рішення про фінансування та укладається угода про фінансування між представниками ЄС та країни-партнера. Угода також містить технічні та адміністративні положення, тобто показники, на основі яких буде здійснюватися виділення коштів ЄС країні-партнеру.

Практичне впровадження – під час впровадження постійно підтримується політичний діалог між країною-партнером, здійснюється реалізація політики та моніторинг, надається доповняльна підтримка, ухвалюються рішення про надання траншів.

Оцінка – проводиться як під час практичного впровадження (піврічні звіти про хід виконання та проміжний огляд), так і після закінчення програми.

5.3. Потенційні переваги бюджетної підтримки

Протягом останніх років Європейська Комісія та інші донори відзначили низку потенційних вигід від використання бюджетної підтримки як способу фінансування. У роботі "Поліпшення координації діяльності організацій-донорів. Можливості використання донорської підтримки для виконання пріоритетних завдань Міністерства аграрної політики України шляхом бюджетної підтримки", яку ми цитували та на яку ми вже посилалися декілька разів, детально розглянуті технічні питання бюджетної підтримки та проаналізовані її переваги. Деякі з цих багатьох потенційних вигід вказані нижче, хоча будь-які потенційні переваги залежатимуть, у першу чергу, від умов конкретної країни:

Підвищення відповідальності. Оскільки бюджетна підтримка ґрунтується на принципі підтримки політик та стратегій країни-партнера через її бюджет, можна очікувати підвищення відповідальності за процес розвитку країн-партнерів.

Більш стабільні макроекономічні умови. Оскільки бюджетна підтримка надає ресурси до бюджету та платіжного балансу, вона сприяє наданню допомоги країні встановити та/або зберегти макроекономічні умови, орієнтовані на стабільність. З внутрішньої (бюджетної) сторони вона розглядається через збільшені витрати, які повністю фінансуються, або шляхом зменшення потреб у фінансових ресурсах (або певна комбінація обох методів) та покращення чистої позиції уряду в центральному банку. Таким же чином, із зовнішньої сторони (платіжний баланс) вона розглядається через збільшення імпорту, яке повністю фінансується, або через зменшення потреб у фінансуванні імпорту (або певна комбінація обох методів) та формування валютних резервів.

Кращі рамки державної політики та державних витрат. Бюджетна підтримка шляхом інтегрування донорської підтримки до бюджету країни пропонує потенціал для покращення умов державної політики та державних витрат, особливо за допомогою фокусування та управління державними фінансами. Такі покращені умови можуть відчуватись у всіх сферах –

³² Поліпшення координації діяльності організацій-донорів. Можливості використання донорської підтримки для виконання пріоритетних завдань Міністерства аграрної політики України шляхом бюджетної підтримки, 2010 р. Підготовлено в рамках проекту "Виконання Україною зобов'язань щодо членства в СOT та реалізації Європейської політики добросусідства в сільському секторі", EuropeAid/126205/C/SER/UA, який впроваджується консорціумом на чолі з компанією WYG International за фінансової підтримки Європейського Союзу

управління державними фінансами, податкова політика, регуляторне середовище та макроекономічний менеджмент.

Більш високий потенціал для загального впливу. Інтеграція бюджетної підтримки в рамках бюджету дозволяє донорам сфокусуватись на більш великій картині – бюджету в цілому, який вони прямо або опосередковано підтримують. Концентруючись на загальній картині, ми уникаємо можливості створення «островів досконалості» без вирішення більш системних та основоположних питань, таких, як забезпечення пріоритетованих, орієнтованих на результат національних програм. Таким чином. Наявний потенціал для збільшеного загального впливу.

Збільшена узгодженість. Бюджетна підтримка, шляхом включення до бюджету сум, які часто до бюджету не включались, збільшує потенціал для досягнення більш узгодженого поєднання між секторами; між капітальними та поточними витратами; та в рамках поточних витрат між зарплатами та іншими витратами. На відміну від більшості донорських проектів, проекти, що управляють державними витратами, часто не мають інформації про витрати, що відбуваються, та взяті зобов'язання.

Більш низькі транзакційні витрати. Не маючи необхідності у створенні органу управління проектом, шляхом надання грошових коштів за допомогою національних процедур, та шляхом прийняття загальних процедур звітності, транзакційні витрати на надання допомоги у вигляді бюджетної підтримки є потенційно нижчими ніж у інших форм допомоги. Витрати, пов'язані з наданням допомоги, в розрізі ідентифікації, переговорів та виконанні бюджетної підтримки, у багатьох випадках нижчі ніж при наданні допомоги в інших формах.

Краща гармонізація донорських практик та узгодження з урядовими процедурами. Бюджетна підтримка шляхом фокусування підтримки на національній або секторальній політиці та стратегії створює стимули для гармонізації діяльності донорів. Більше того, шляхом її використання у процедурах країни-партнера вона призводить до узгодження з такими процедурами.

Покращення нарощування потенціалу. Бюджетна підтримка не спирається на використання паралельних та часто дорогих зовнішніх управлінських структур, з їх власним штатним розписом та управлінськими процедурами, які перебувають поза урядових структур. Натомість вона концентрується на використанні існуючих урядових структур та процедур, особливо в сфері управління державними фінансами. Використання державних систем не завжди відбувається легко, але бюджетна підтримка фокусує увагу країн-партнерів та донорів та покращенні цих систем, таким чином, коли донорська підтримка зменшується, або фактично більше не надається, покращення потенціалу, що виникли від використання державних процедур, залишаються.

Збільшення внутрішньої відповідальності. Оскільки кошти бюджетної підтримки надходять до бюджету через державні рахунки, уряди в принципі можуть нести відповідальність за використання цих ресурсів. Наявність інформації про бюджет в цілому має потенціал для збільшення внутрішньої відповідальності та підзвітності, особливо в розрізі результатів (дивіться нижче). Така відповідальність та підзвітність є результатом підвищення прозорості бюджету, ролі парламенту в бюджетному процесі (зокрема, фінансового комітету), та внутрішнього та зовнішнього контролю, пов'язаного з бюджетом.

Покращення ефективності та усталеності розвитку. Той факт, що бюджетна підтримка інтегрується до процедур управління державними фінансами країни, збільшує можливість тривалого ефекту допомоги. Можна очікувати, що ефект виникає з причини збільшення відповідальності, ефективного використання ресурсів (включаючи той факт, що бюджетна підтримка є де-факто непов'язаною допомогою), збільшеної узгодженості, та покращення потенціалу, зазначених вище.

6. Міжнародна технічна допомога Україні: види, напрямки, обсяги

Міжнародна технічна допомога (МТД) – ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України (постановва КМУ від 15 лютого 2002 № 153).

МТД може залучатися у вигляді:

- будь-якого майна, необхідного для забезпечення виконання завдань проектів (програм), яке ввозиться або набувається в Україні;
- робіт і послуг;
- прав інтелектуальної власності;
- фінансових ресурсів (грантів) у національній чи іноземній валюті;

- інших ресурсі в, не заборонених законодавством, у тому числі стипендій.
Фактично МТД може надаватися в **таких видах**, як:
- надання консультацій та передача досвіду за допомогою іноземних експертів-радників і консультантів;
- професійна підготовка чи перепідготовка, у т.ч., здійснення закордонних відряджень, з метою підвищення кваліфікації держслужбовців, працівників у сфері освіти, культури, медицини та інших галузей, а також підприємців малого і середнього бізнесу;
- експертні дослідження;
- необхідна техніка, обладнання, матеріали, які відповідають новому технологічному рівню й необхідні для технічного оснащення українських підприємств, організацій та установ;
- ліцензії на використання нових зарубіжних науково-технологічних розробок із метою використання сучасних знань, технологій, продуктів, послуг тощо.

Усі перелічені види МТД, які Україна сьогодні отримує від ЄС, реалізуються через **основні інструменти ЄІСП:**

- **Бюджетна підтримка;**
- **Окремі проекти технічної допомоги**, які виконують зовнішні підрядники, яких залучають для виконання проектних завдань;
- **TAIEX** (Інструмент технічної допомоги й обміну інформацією);
- **Twinning**, що має на меті сприяти розвитку сучасних та ефективних органів влади;
- **SIGMA** - підтримка вдосконалення в урядуванні й управлінні, яка є спільною ініціативою ЄС та ОБСЄ;
- **гранти.**

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України забезпечує реалізацію державної політики в сфері співробітництва з державами-донорами та міжнародними організаціями з питань залучення міжнародної технічної допомоги та в сфері співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями (рис. 8). Сьогодні в рамках надання Україні міжнародної технічної допомоги співробітництво здійснюється з 15 країнами, Європейським Союзом та понад 20 міжнародними організаціями³³.

Найбільшими донорами для України були та залишаються Європейський Союз та Сполучені Штати Америки. Іншими донорами є Канада, ФРН, Нідерланди, Швеція, Швейцарія, Японія, Данія, Корея, Туреччина, а також організації системи ООН, Світовий банк, ЄБРР, ОЕСР.

Основні організаційно-правові засади технічного співробітництва із країнами-донорами та міжнародними організаціями на сьогодні регулюються 18 рамковими міжнародними договорами України та 56 міжнародними договорами щодо впровадження програм співробітництва в різних сферах економіки. Цілі та завдання допомоги узгоджуються як на міжурядовому, так і на міжвідомчому рівні.

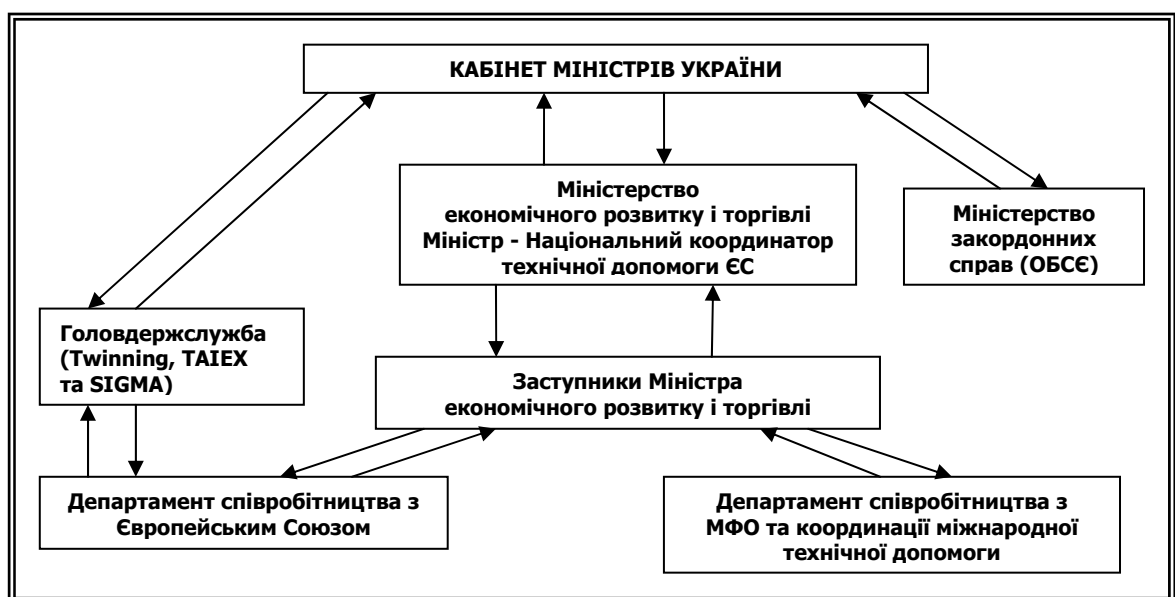


Рисунок 8. Система координації міжнародної технічної допомоги

³³ http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=178138

У 2011 році було сформовано та забезпечено погодження 29 спільних стратегічних та програмних документів із питань технічного та фінансового співробітництва із МБРР, ЄБРР, ЄС, ООН, США, ФРН, КНР, Швецією, Швейцарією та Нідерландами, по більшості з яких укладено міжнародні договори України. Сьогодні залучення міжнародної технічної допомоги здійснюється відповідно до схвалених Урядом України Стратегічних напрямів та завдань щодо залучення міжнародної технічної допомоги й співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2009 - 2012 роки.

Крім того, спільно з такими донорами як, ЄБРР, ЄС, ООН, Швеція, Швейцарія, Данія, Мінекономрозвитку розроблено 6 стратегічних документів на середньострокову перспективу. Динаміка обсягів міжнародної технічної допомоги Україні в 2001-2011 роках має такий вигляд:

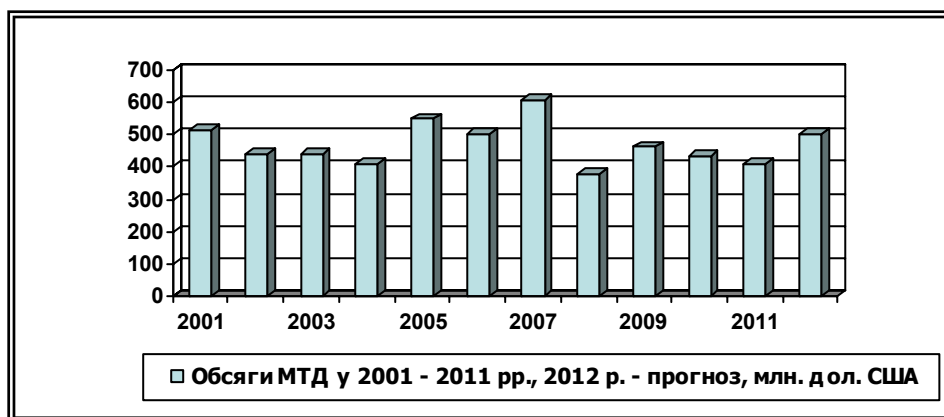


Рисунок 9. Обсяги міжнародної технічної допомоги за 2001 - 2011 роки³⁴

У 2002-2004 роках спостерігалось незначне зниження обсягів допомоги з боку донорської спільноти, яке змінилось зростанням із найбільшим показником у 2007 році. У зв'язку зі світовою фінансовою кризою відбулося значне зменшення обсягів надання допомоги. Сьогодні ситуація майже стабілізувалась. У результаті розширення договірно-правової бази співробітництва з донорами, вдосконалення нормативно-правової бази та здійснення на належному рівні заходів із координації МТД спостерігається позитивна динаміка зростання обсягів ресурсів технічної допомоги. Прогнозні показники на 2012 рік становлять близько 500 млн. дол. США.

Відповідно до Державного реєстру проектів (програм) міжнародної технічної допомоги, що ведеться Мінекономрозвитку, у 2011 році в рамках МТД впроваджувалось 238 проектів загальною контрактною вартістю близько 3 млрд. дол. США (із яких, понад 60% - заходи з ядерної безпеки, у т.ч., об'єкт "Укриття"). Крім того, на стадії реалізації знаходилося 6 програм секторальної бюджетної підтримки в сферах енергетики, охорони навколишнього середовища, енергоефективності, транспорту, управління кордонами, торгівлі (стандартизації) на загальну суму 368 млн. євро, з яких отримано 85 млн. євро. Так у 2011 році було заплановано отримати від ЄК 146 млн. євро, але з різних причин було перераховано Україні тільки 31 млн. євро.

Структура портфелю проектів міжнародної технічної допомоги в 2011 році має такий вигляд:

- Ядерна безпека - 48 проектів контрактною вартістю 1 689, 5 млн. дол. США;
- Безпека держави та громадян - 14 проектів контрактною вартістю 419,4 млн. дол. США;
- Енергетика/енергозбереження, нафтогазовий сектор, шахтна безпека - 18 проектів контрактною вартістю 40, 6 млн. дол. США;
- Транспорт - 7 проектів контрактною вартістю 29,1 млн. дол. США;
- Навколишнє середовище - 17 проектів контрактною вартістю 42,8 млн. дол. США;
- Розвиток муніципального управління, житлово-комунального господарства та місцеве самоврядування - 12 проектів контрактною вартістю 59, 8 млн. дол. США;
- Демократія, верховенство права, громадянське суспільство, боротьба з корупцією та ЗМІ - 23 проекти контрактною вартістю 112, 1 млн. дол. США;
- Підтримка підприємництва/регуляторна реформа - 8 проектів контрактною вартістю 183, 9 млн. дол. США;

³⁴ За даними Мінекономрозвитку

- Програми в сфері освіти, науки, культури та туризму - 41 проект контрактною вартістю 66, 7 млн. дол. США;
- Охорона здоров'я, соціальний захист населення - 14 проектів контрактною вартістю 69, 7 млн. дол. США;
- Сільськогосподарський сектор, харчова та переробна галузь, метрологія та стандартизація - 8 проектів контрактною вартістю 58, 4 млн. дол. США;
- Банківський та фінансовий сектор - 4 проекти контрактною вартістю 18, 1 млн. дол. США;
- Боротьба з торгівлею людьми, міграція, гендерні питання - 10 проектів контрактною вартістю 39, 9 млн. дол. США;
- Державне управління/адміністративна реформа - 14 проектів контрактною вартістю 32,6 млн. дол. США.

Фінансові обсяги проектів у сільськогосподарському секторі, харчовій та переробній галузі а також з охорони навколишнього середовища в загальній контрактній вартості МТД складають усього 2-3%.

Структурно сфери відповідальності, пов'язані із програмуванням, управлінням та звітуванням про міжнародну фінансову допомогу в Україні розділені **між різними міністерствами**³⁵.

Міністерству економічного розвитку і торгівлі належить провідна роль у цій системі. У структурі Уряду воно несе відповідальність за загальні питання програмування, координації та моніторингу. Технічно це означає, що воно веде базу даних усіх проектів. Додатково, Міністр економічного розвитку і торгівлі діє як Національний координатор (для структур ЄС). Національне координаційне бюро (НКБ) традиційно функціонує як координаційна структура в Департаменті зі співробітництва з питань міжнародної технічної допомоги (ДСМТД) та відіграє роль, подібну до Центрального управлінського підрозділу в Децентралізованій системі впровадження технічної допомоги (ДСВ) (про що йдеться далі в розділі 7.6.).

Мінекономрозвитку здійснюється моніторинг. Його роль як координатора Урядово-донорської робочої групи визначено в дорученні КМУ від 29.12.2006 р. № 36051/7/7-66. Перелік основних завдань Мінекономрозвитку включає **реалізацію державної політики** в сфері співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, а також державами-донорами та міжнародними організаціями з питань залучення міжнародної технічної допомоги. Відповідно до своїх функцій Мінекономрозвитку, (серед іншого):

- розробляє в межах своїх повноважень і подає Мінфіну пропозиції щодо вдосконалення державного фінансового контролю;
- формує й подає Мінфіну перелік державних цільових програм, які передбачається виконати у відповідному році з використанням бюджетних коштів;
- забезпечує в межах своїх повноважень адаптацію законодавства України до законодавства ЄС;
- координує й забезпечує разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади реалізацію державної політики в сфері економічного та технічного співробітництва з іноземними державами та міжнародними організаціями щодо виконання економічних програм і проектів;
- проводить моніторинг ефективності виконання зазначених програм і проектів, здійснює методологічне забезпечення в цій сфері;
- забезпечує формування стратегічних і щорічних програм залучення міжнародної технічної допомоги відповідно до пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України та координує діяльність, пов'язану із залученням такої допомоги;
- проводить державну реєстрацію/перереєстрацію програм та проектів міжнародної технічної допомоги в Україні; проводить експертизу та погоджує запити вітчизняних підприємств, установ та організацій на одержання міжнародної технічної допомоги;
- координує здійснення заходів із розроблення та виконання програм і проектів міжнародної технічної допомоги, проводить моніторинг ефективності їх виконання, контролює додержання умов виконання таких програм і проектів;
- проводить акредитацію іноземних організацій - виконавців програм і проектів міжнародної технічної допомоги в Україні, видає свідоцтва, інші документи, які підтверджують

³⁵ далі - за матеріалами проекту МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ, No. 4882-UA Консультативна підтримка з питань покращення управління міжнародною фінансовою допомогою, QCBS-6, 2012 р.

право на пільги, привілеї та імунітети, визначені національним законодавством і міжнародними договорами України.

Національне агентство України з питань державної служби (колишнє Головне управління державної служби) є провідним державним органом, відповідальним за впровадження програм ЄС "Твіннінг", TAIEХ, SIGMA та Всеохоплюючої інституційної розбудови (СІВ).

Міністерство фінансів несе загальну відповідальність за забезпечення сумісності модальності міжнародної фінансової допомоги з державним бюджетом. Воно також відіграє провідну роль при погодженні фінансових умов секторальної бюджетної підтримки (СБП), що надається Україні зі сторони ЄС. У структурі Міністерства фінансів Департамент боргової та міжнародної фінансової політики є підпорядкованим заступнику Міністра та відповідає за координацію співробітництва із МФО та з ЄС. Управління співробітництва з міжнародними організаціями та координації міжнародної технічної допомоги (УМФО) є структурним підрозділом цього департаменту.

Щодо міжвідомчого співробітництва, Мінекономрозвитку очолює Урядово-донорську робочу групу (УДГ)³⁶. Вона складається з Наглядової групи високого рівня, чотирьох спільних галузевих робочих груп із підгалузевими підгрупами, а також секретаріату УДГ:

- Наглядова група високого рівня є форумом, який дозволяє обговорити широкі стратегічні та проблемні питання, які вимагають урядового рішення;
- галузеві групи є спільними робочими групами в окремих секторах/функціях, які ґрунтуються на галузевих пріоритетах, визначених Урядом у стратегічних програмах для залучення та сприяння МТД та ресурсів МФО;
- галузеві підгрупи/секції мають подібну функцію, але опікуються окремими секторами та очолюються (першими) заступниками міністрів, головами/заступниками голів центральних органів виконавчої влади та представниками відповідних донорів.

Питання залучення, координації та моніторингу МТД також контролюються підрозділом в **Адміністрації Президента України**, який опікується питаннями європейської інтеграції.

7. Можливості залучення коштів Європейського інструменту сусідства та партнерства для розвитку аграрного сектору та комплексного розвитку сільських територій

З метою спрямування ресурсів міжнародної технічної допомоги конкретних донорів на поточні пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку України та вдосконалення механізмів співпраці була розроблена та 20 жовтня 2011 року схвалена Кабінетом Міністрів України Концепція планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями. Відповідно до згаданої Концепції, ключовими пріоритетами економічного і соціального розвитку України на 2013-2016 роки, реалізація яких потребуватиме залучення міжнародної технічної допомоги і фінансових ресурсів МФО, будуть:

- сприяння створенню умов для економічного та соціального розвитку;
- модернізація транспортної, муніципальної та енергетичної інфраструктури; розвиток високотехнологічного виробництва;
- енергозбереження та енергоефективність;
- розвиток агропромислового комплексу та комплексний розвиток сільських територій;
- розвиток внутрішнього ринку;
- підвищення соціальних стандартів;
- посилення ролі регіонів у забезпеченні розвитку економіки та підвищення відповідальності за розв'язання соціальних проблем;
- удосконалення системи державного управління;
- захист прав і свобод громадян, зміцнення законності;
- управління державними кордонами України та підтримка реалізації міграційної політики.

Мінекономрозвитку в 2012 році в контексті реалізації заходів Концепції планує зосередити зусилля для подальшого розвитку та підвищення ефективності співробітництва з донорами шляхом:

³⁶ Відповідно до доручення КМУ від 29.12.2006 р. № 36051/7/1-66).

- вдосконалення законодавчого врегулювання питань, пов'язаних із забезпеченням прозорості та посилення контролю за використанням ресурсів проектів (програм) міжнародної технічної допомоги;
- вдосконалення механізмів координації співробітництва центральних і місцевих органів виконавчої влади України з донорами міжнародної технічної допомоги;
- започаткування проектів із залученням ресурсів донорів у рамках участі України в Стратегії ЄС для Дунайського регіону;
- визначення нових пріоритетних проектів для їх фінансування за рахунок коштів Фонду Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля;
- розвитку договірно-правової бази із країнами-донорами щодо залучення міжнародної технічної допомоги для реалізації проектів соціально-економічного розвитку, зокрема, планується укласти орієнтовно 14 міжнародних угод.

Як ми бачимо, у 2012 році заходи за напрямом "Розвиток агропромислового комплексу та комплексний розвиток сільських територій" не ввійшли до ключових у контексті реалізації пріоритетів Концепції щодо залучення МТД. Доречи, серед Стратегічних напрямів та завдань щодо залучення міжнародної технічної допомоги й співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2009-2012 роки, напрямки з розвитку агропромислового комплексу та комплексного розвитку сільських територій загалом були відсутні.

Пріоритети національних і регіональних програм, так само як, і програм транскордонного співробітництва (ТКС), визначено в трьох основних документах³⁷:

- **Стратегічні документи країни** (Стратегія ЄС щодо України (2007 – 2013) є основою програм ЄІСП. Вони охоплюють семирічний період, хоча й переглядаються на середині терміну, і визначають пріоритетні сфери дії. Поточна Стратегія охоплює період з 2007 до 2013 року.

- **Індикативні програми (ІП)** розробляють двічі за семирічний період (на початку й на третьому або четвертому році). Вони встановлюють обсяги коштів, виділених на кожну пріоритетну сферу, визначену Стратегічним документом. Поточна ІП охоплює період з 2011 до 2013 року.

- **Річні програми дій (РПД)**, що встановлюють, які проекти отримують фінансування й у якому розмірі, визначають операційні аспекти виконання національних і регіональних програм. Отже, РПД є ключовими документами, що фактично визначають, скільки коштів ЄС має бути виділено в межах цих програм. Що стосується програм ТКС, то їх чітко виконують через семирічні спільні операційні програми (СОП), у яких окреслюють пріоритети й завдання і вказують індикативні призначення фінансування. Конкретні рішення щодо виділення коштів на ТКС зазначають у семирічних фінансових угодах.

	Національна програма	Регіональні програми		Програма транскордонного співробітництва
		Міжрегіональна програма	Східне партнерство	
Стратегічний документ (7 років)	Стратегічний документ країни	Міжрегіональний стратегічний документ	Стратегічний документ Східного партнерства	Стратегічний документ щодо ТС
Середньостроковий документ із планування (3-4 роки)	Національна індикативна програма	Міжрегіональна індикативна програма	Індикативна програма Східного партнерства	Індикативна програма транскордонного співробітництва
Операційний документ	Річна програма дій	Річна програма дій	Річна програма дій	Спільна операційна програма (7 років)
Угода про фінансування	РПД додається до Угоди про фінансування	РПД додається до Угоди про фінансування	РПД додається до Угоди про фінансування	СОП додається до Угоди про фінансування
Наявні інструменти	Бюджетна підтримка; технічна допомога, зокрема, TWINNING і TAIEX	Проекти технічної допомоги, гранти	Проекти технічної допомоги	Гранти

Рисунок 10. Стратегічні документи та наявні інструменти ЄІСП

³⁷ Саша Теессе-Столл, Вікторія Гуменюк, Ольга Шумило, Світлана Колтигіна. Моніторинг ENPI в Україні, липень 2009 р.: http://www.icps.com.ua/files/articles/55/44/ENPI_Monitoring_Ukr.pdf

По рисунку 10 можна відстежити шлях отримання технічної допомоги в рамках ЄСП: наприклад, у рамках Національної програми, необхідно, щоб вид (наявний інструмент) та напрям допомоги отримав фінансування в рамках Угоди про фінансування, як захід Річної програми дій, яка входить до трирічної Національної індикативної програми, яка, у свою чергу, базується на Стратегічному документі країни (СТД). З іншого боку, сектор економіки, до якого потрібно залучити кошти МТД, повинен мати стратегію розвитку (секторальну програму). Саме на реалізацію конкретного заходу такої програми можна залучити МТД. І, крім цього, якщо мова йде про нашу країну, то така технічна допомога через секторальну програму повинна сприяти реалізації Стратегії подолання бідності в Україні.

У переліку пріоритетів Порядку денного асоціації Україна - ЄС на 2011 - 2012 роки (п. 81) за напрямком **сільське господарство та розвиток сільської місцевості** вказується тільки те, що

“Сторони співпрацюють для підготовки до імплементації актів *acquis* ЄС, зазначених у відповідних додатках до Угоди про асоціацію, та підтримки України, у тому числі через посилену роботу започаткованого діалогу в сфері сільського господарства, зокрема, шляхом:

81. покращення конкурентоспроможності сільськогосподарського виробництва, у тому числі шляхом співробітництва щодо впровадження схем якості”.

У Стратегії ЄС щодо України на період 2007 – 2013 рр. пріоритетні напрямки допомоги ЄК, головним чином, були визначені на основі стратегічних цілей, встановлених спільно узгодженим Планом Дій Україна-ЄС. Ці пріоритети надання допомоги стосуються всіх інструментів та програм, які будуть, чи можуть бути в розпорядженні України на протязі 7 років. Визначені пріоритети є такими:

1. Політичний діалог та реформи;
2. Реформування і розвиток економіки та соціальної сфери;
3. Торговельні, ринкові та регуляторні реформи;
4. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки;
5. Транспорт, енергетика, інформаційне суспільство і навколишнє середовище;
6. Міжлюдські контакти.

У 2013 році термін Стратегії ЄС щодо України стікає, і в кінці 2012 - на початку 2013 рр. розпочнеться робота з її уточнення, після чого, з урахуванням уточненої Стратегії, буде формуватися нова індикативна програма на наступні 3-4 роки та річні програми дій. Робота з уточнення розпочнеться Європейською Комісією. Ключові органи ЄК, що займатимуться підготовкою цих документів, наведено в таблиці 3.

Таблиця 3. Програмні документи та відповідальні за їх підготовку органи Європейської Комісії

Програмний документ	Відповідальний орган ЄК
Семирічний Стратегічний документ країни	Генеральний Директорат із зовнішніх зв'язків (DG RELEX), консультації з місцевим Представництвом ЄК
Три- або чотирирічна Індикативна програма	Генеральний Директорат із зовнішніх зв'язків (DG RELEX), консультації з місцевим Представництвом ЄК
Річна програма дій	Генеральний Директорат EuropeAid (DG AIDCO) ³⁸ , консультації з місцевим Представництвом ЄК

На підготовку Стратегічного документу країни (СДК) може знадобитися від одного до півтора року. До цього процесу залучається чимало служб Європейської Комісії, а також Представництво ЄК у країні-партнері, урядові структури та ціла низка партнерів на місцевому рівні (Рис. 11).

³⁸ **EuropeAid** – Генеральний Директорат Європейської Комісії, який відповідає за виконання програм зовнішньої допомоги та проектів у всьому світі.

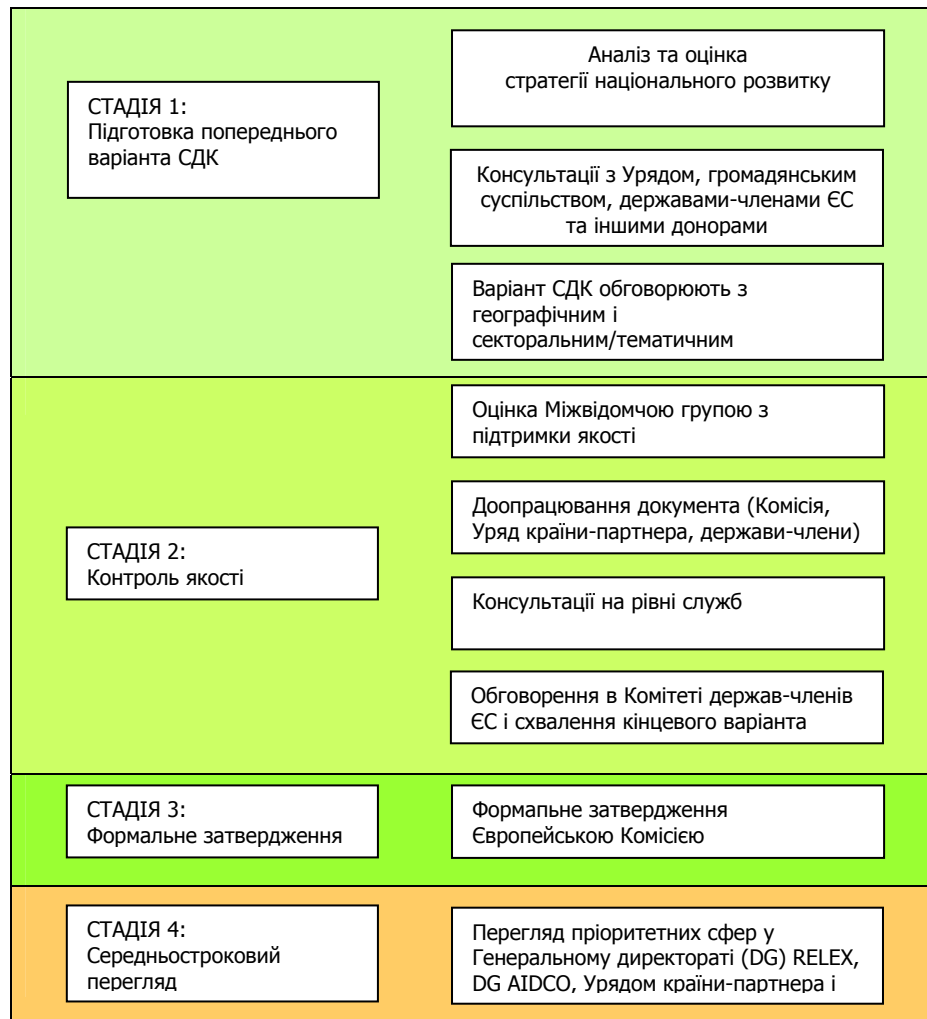


Рисунок 11. Підготовка стратегічного документа країни

Індикативна програма (рис. 12) деталізує пріоритети, визначені Стратегічним документом, а також встановлює індикативний бюджет на три- або чотирирічний період. Докладно визначаючи сфери співробітництва, пріоритети та цілі, програма є рамковою, у межах неї готується Річна програма дій (рис. 13).

Як бачимо із наведених рисунків, згідно існуючих процедур, уряд країни-партнера залучається на всіх стадіях до підготовки СДК та процесу середньострокового перегляду, розробки Індикативної програми та річних програм дій.



Рисунок 12. Підготовка Індикативної програми

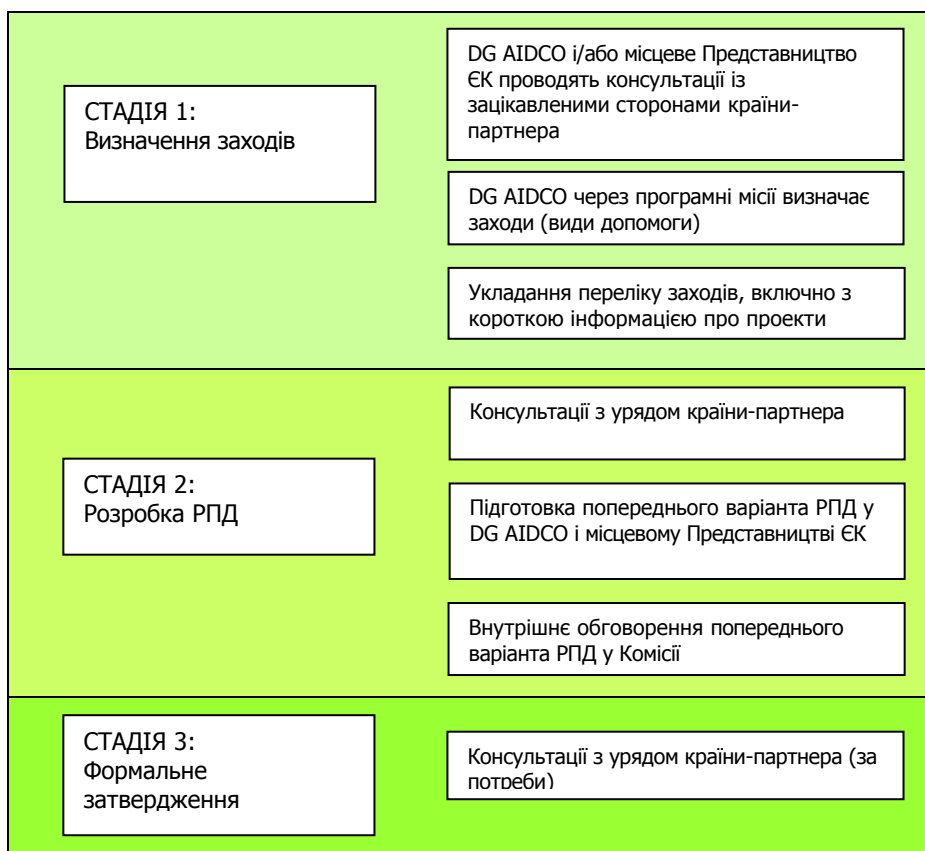


Рисунок 13. Підготовка річної програми дій

Нагадаємо, що в Україні для отримання допомоги ЄС у рамках Європейського інструменту сусідства і партнерства (ЄІСП) на основі Угоди про партнерство і співпрацю (1998 –

2008), Порядку денного асоціації Україна – ЄС, Стратегії ЄС щодо України (2007 – 2013) з урахуванням сьогоденних політичних та економічних пріоритетів держави на 3 або 4 роки розробляється Національна індикативна програма (діюча - на 2011 – 2013 рр.). Дивлячись на терміни дії перелічених документів, зрозуміло, що пріоритети Стратегії ЄС щодо України в найближчий час будуть переглядатися або уточнюватися на наступні 7 років. Відповідно до них розроблятимуться наступна Індикативна програма та річні програми дій. Зацікавлені у виконанні проектів МТД органи виконавчої влади повинні **приєднуватися до розробки** стратегічного та програмних документів на всіх етапах розробки (стадіях) **та відстоювати інтереси свого сектору**.

Наполегливої позиції щодо відстоювання інтересів аграрного/сільського сектору, як одного із пріоритетних, вимагають й інші можливості, які відкрилися останнім часом у рамках Східного партнерства. 8 вересня 2011 року Комісар ЄС з питань розширення і політики сусідства Штефан Фюле виступив з вітальною промовою на відкритті конференції регіональних і місцевих органів влади країн Східного партнерства (CORLEAP), де **вперше** заявив про плани щодо створення Програми Європейського сусідства для сільського господарства та сільського розвитку (**ENPARD**)³⁹, яка буде реалізовуватися на виконання двох спільних розпоряджень Європейської Комісії та Європейської служби зовнішніх заходів.

ENPARD - нова політична ініціатива, частина зобов'язань ЄС щодо зростання й стабільності серед його сусідів, яка визнає потенційну важливість сільського господарства щодо продовольчої безпеки, аграрного виробництва й сільської зайнятості. Європейський Союз пропонує всім країнам-партнерам долучитися до діалогу з обговорення програми, і готовий надати підтримку в реалізації політики, що відповідає принципам і цілям даної програми, усім країнам, які налаштовані зробити розвиток сільського господарства і сільської місцевості основним напрямком свого співробітництва з Європейським Союзом.

Така підтримка включатиме допомогу в розробці довгострокових стратегій розвитку сільського господарства і сільських територій спільно з усіма партнерами/зацікавленими особами, а також допомогу у формуванні необхідної інституційної спроможності на національному і місцевому рівнях. Реалізація програми ENPARD спиратиметься на досвід Європейського Союзу в реформуванні сільськогосподарського та сільського секторів країн-кандидатів на членство у ЄС і, звісно, враховуватиме специфіку країн-партнерів. У ході реалізації програми ENPARD застосовуватиметься стратегічний цілісний підхід з акцентом на важливу роль громадянського суспільства та залучення всіх зацікавлених/дійових осіб у даному секторі.

За основу політичного діалогу між Європейським Союзом та його партнерами прийматиметься національна стратегія розвитку сільськогосподарського/сільського сектору, що визначає цілі розвитку сектору та труднощі, які необхідно подолати. Результатом такого діалогу має стати створення країнами-партнерами спільних програм роботи, які розраховані на кілька років і погоджені з ЄС. У цих програмах країни визначають власні цілі політики розвитку сільського господарства і сільських територій. Крім того, діалог сприятиме обміну думками на рівні регіону й допоможе, за необхідності, намітити ті чи інші пілотні заходи.

До програми планується залучити Алжир, Грузію⁴⁰, Вірменію, Азербайджан, Білорусь, Хорватію, Ізраїль, Йорданію, Лівію, Молдову⁴¹, Марокко, Окуповані Палестинські території, Туніс та Україну.

³⁹ ENPARD - European Neighbourhood Programme for Agriculture & Rural Development

⁴⁰ Грузія отримає допомогу від Єврокомісії у розмірі 60 мільйонів євро на реформу сільського господарства і для сприяння економічній інтеграції в ЄС, повідомив інформаційний центр ЄІСП (Європейський інструмент сусідства і партнерства) 29 серпня 2012 р. Допомогу Грузія отримає в рамках ініціативи Східного партнерства. Перша частина програми передбачає підтримку сільського господарства Грузії, де особливий акцент буде зроблений на розвиток асоціацій дрібних фермерів. Ця частина програми також допоможе підготувати державні установи для ефективнішого реагування на потреби сільського господарства. Друга частина програми сприятиме інституційним реформам в Грузії і зміцненню тих державних інститутів, які включені в підготовку і реалізації угоди про асоціацію і поглибленої і всеосяжної зони вільної торгівлі між ЄС і Грузією.

⁴¹ Перша конференція з інформування про започаткування ENPARD відбулася 31.05 – 01.06.2012 р., а вже через тиждень глава Мінсільгоспу Молдови заявив, що компанії, які реалізовуватимуть проекти в рамках ENPARD, отримають значні кошти із європейських фондів. За його словами, на кошти ЄС планується реалізувати в Молдові конкретні проекти в області тваринництва, зокрема, з виробництва молока і м'яса, а також зі створення великих теплиць для вирощування овочів, з виробництва сільськогосподарської продукції з високою доданою вартістю, заморожуванню і консервації продукції, розвитку сільської інфраструктури. <http://ava.md/economics/016097-agropromishlennii-kompleks-moldovi-poluchit-dostup-k-fondam-europeiskoi-programmi-enpard-v-2014-godu.html>

Протягом циклу програмування, що триватиме з 2014 по 2020 рр., від країн-партнерів вимагається визначити три сектори, в яких вони співпрацюватимуть з Європейським Союзом. Таким чином, країнам-партнерам надається можливість визначити розвиток сільського господарства і сільської місцевості одним із таких трьох пріоритетних напрямків (примітка редакції – три пріоритетні напрямки, саме ті, що входять до Індикативної програми) співпраці з ЄС.

Сьогодні, як нам відомо, розвиток аграрного сектору та комплексний розвиток сільських територій не віднесені до пріоритетних напрямків у стратегічних документах, узгоджених із донорами. Тому вкрай необхідно в процесі уточнення пріоритетів Стратегії ЄС щодо України на самому високому переговорному рівні заявити та відстоювати позиції зазначених напрямків, як пріоритетних.

7.1. Щодо процедури залучення МТД

В Україні органи влади-претенденти на отримання МТД перед тим, як отримати міжнародну технічну допомогу, повинні заявити про потребу її залучення. Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153 "Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги" встановлено єдиний порядок залучення МТД:

1. Міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим щороку до 1 лютого подають до Мінекономрозвитку пропозиції щодо визначення **регіональних і галузевих пріоритетів** для залучення міжнародної технічної допомоги.

2. Мінекономрозвитку аналізує подані пропозиції на **відповідність пріоритетним напрямкам**, визначеним у Державній програмі економічного і соціального розвитку України на поточний рік, і **програмах розвитку відповідних галузей** та сфер діяльності, затверджених в установленому порядку, та **узгоджує з донорами стратегічні програми** на основі цих пропозицій.

3. Мінекономрозвитку виходячи з узгоджених з донорами стратегічних програм формує щорічні програми з урахуванням діючих проектів (програм) і на підставі запитів, які подаються до Міністерства бенефіціарами або потенційними реципієнтами.

4. У разі потреби Мінекономрозвитку ініціює утворення тимчасових експертних груп, рад у складі представників бенефіціарів для проведення експертизи, оцінки та погодження зазначених запитів.

Із цієї Постанови витікає, що кожна пропозиція на залучення МТД повинна відповідати одночасно трьом критеріям:

1. Бути направленою на реалізацію Державної програми економічного і соціального розвитку України;

2. Відповідати пріоритетам програми розвитку відповідного сектору, затвердженої в установленому порядку;

3. Відповідати пріоритетам узгоджених з донорами стратегічних програм.

Крім наведених критеріїв, проектна пропозиція повинна запобігати дублюванню тематики. Оскільки 2007 року Європейський Союз змінив підхід до надання допомоги третім країнам. Два документи - "Європейський консенсус щодо розвитку" ("The European Consensus on Development") і Паризька декларація (Додаток 1) щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги сьогодні є основою надання допомоги **ЄС, його держав-членів та інших донорів**. "Європейський консенсус щодо розвитку" визначає прагнення держав – членів ЄС ефективніше координувати діяльність із надання допомоги третім країнам. Європейська Комісія отримує цими документами чіткішу координуючу та спрямовуючу роль від імені ЄС і його держав-членів.

Існує відомчий документ, а саме, Наказ від 18.09.2009, N 684 Міністерства аграрної політики, яким затверджено Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги в агропромисловому комплексі (зміни внесені згідно з Наказом Міністерства аграрної політики N 491 від 16.08.2010), у якому описані процедурні питання підготовки пропозицій та їх просування в напрямку пошуку фінансової підтримки. Згідно наказу, проектна пропозиція повинна містити:

- аналіз проблем, розв'язання яких потребує залучення міжнародної технічної допомоги;
- мету та завдання проекту;
- основні заходи, які плануються здійснювати в рамках проекту;
- стислу інформацію про потенційного реципієнта;
- очікувану вартість проекту і термін його реалізації;

- очікувані результати від реалізації проекту та вплив проекту на розвиток відповідної галузі або регіону.

Цей наказ, з нашої точки зору, має "слабкі місця", оскільки не містить вимог до проектних пропозицій щодо відповідності вищепереліченим трьом критеріям та рекомендацій щодо запобігання дублюванню тематики, у силу чого, потребує зміни.

7.2. Інші можливості залучення коштів технічної допомоги для розвитку аграрного сектору та комплексного розвитку сільських територій

Реалізація інших можливостей залучення МТД потребує суттєвої підготовчої роботи з виконання кожної зі складових наведеного нижче алгоритму:⁴²

- визначення Головної мети залучення МТД;
- визначення напрямів залучення МТД, які відповідають напрямам програми/стратегії розвитку сектору, та заходів з їх здійснення;
- організація планування процесів залучення МТД згідно існуючої нормативно-правової бази;
- активне ініціювання проектів та кооперація з іноземними партнерами в процесах реалізації міжнародних проектів та програм.

Саме такий підхід дозволить оптимізувати діяльність органу виконавчої влади в цій сфері. Графічно цей алгоритм зображено на рис. 14.

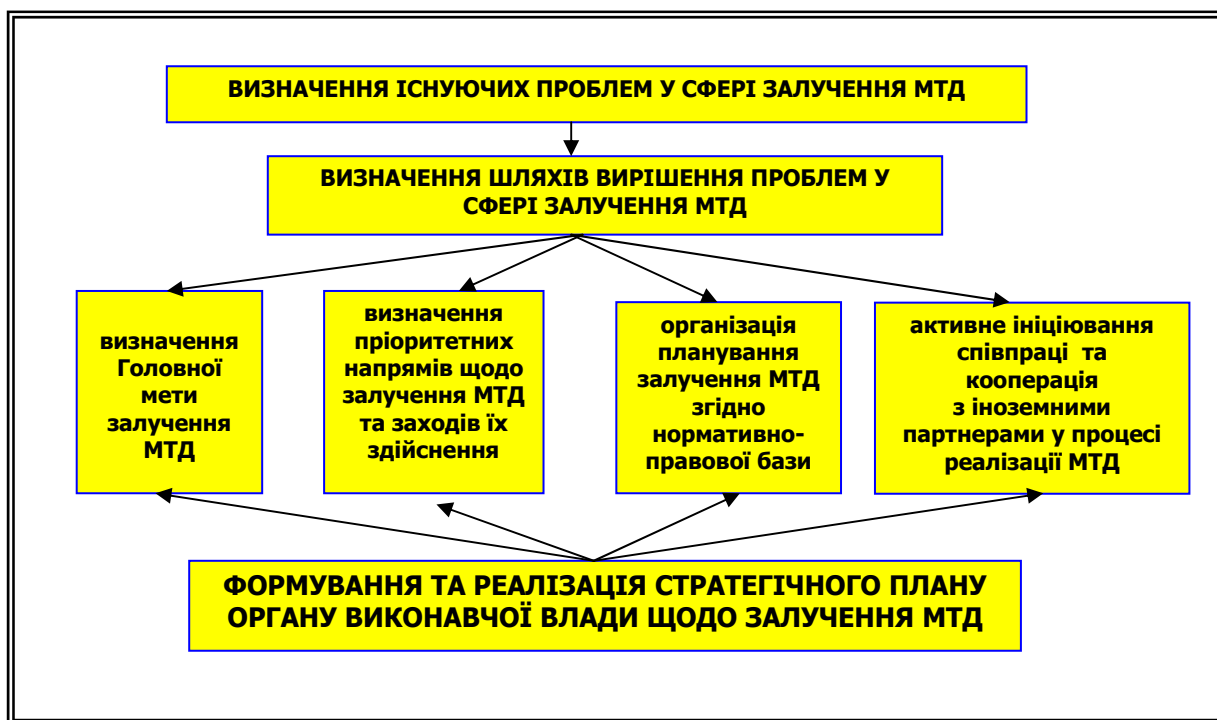


Рисунок 14. Шляхи оптимізації діяльності органів виконавчої влади в сфері залучення МТД

Головною **метою** залучення МТД є забезпечення органом виконавчої влади реалізації зовнішньополітичного курсу держави на європейську інтеграцію, впровадження зовнішньополітичних пріоритетів України, підтримка та розвиток міжнародних відносин у всіх сферах соціально-економічного розвитку держави з максимальним використанням економічного та науково-технічного потенціалу, залучення кращих досягнень світового досвіду, іноземних кредитів, інвестицій, міжнародної технічної допомоги, формування позитивного іміджу України на міжнародному рівні.

Успіх у залученні МТД потребує від органу виконавчої влади формування міцного підґрунтя – здійснення комплексу заходів у сфері міжнародних відносин, які допоможуть

⁴² За матеріалами презентації "АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (ОМС) ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ", О.Я. Хуснутдінов, Інститут розвитку глобального суспільства, к.н.д.у.

сформувані імідж установи, продемонструвати її зацікавленість у міжнародній співпраці, у т.ч., залученні МТД:

- підготовка, укладення та реалізація міжнародних угод, меморандумів, протоколів про співробітництво з відповідними державними органами іноземних держав, міжнародними організаціями та їх представництвами в Україні;
- двостороннє міжнародне співробітництво з питань соціально – економічного розвитку країни у межах Спільних міжурядових комісій, створених у рамках міжурядових угод;
- багатостороннє міжнародне співробітництво в межах міжнародних організацій, до сфери яких належать питання соціально – економічного розвитку;
- організація тісного співробітництва з міжнародними фінансовими та донорськими організаціями для залучення міжнародної технічної допомоги з метою реалізації процесу реформування та розвитку відповідного сектору;
- організація тісного співробітництва з торгівельно–економічними місіями Посольств іноземних держав в Україні;
- вивчення та узагальнення світового досвіду в соціально–економічній сфері, іноземних новітніх підходів та технологій з метою впровадження кращих зразків для вдосконалення економічної діяльності сектору та соціально-економічного розвитку;
- участь у міжнародних виставках, конгресах, конференціях, симпозіумах, семінарах, “круглих столах” та інших міжнародних заходах з метою обміну досвідом роботи та презентації досягнень сектору на міжнародному рівні;
- організація відряджень та навчальних поїздок за кордон керівництва та спеціалістів органів виконавчої влади для вивчення та обміну досвідом;
- організація та проведення комунікативних заходів з питань реформування та розвитку сектору за міжнародною участю.

Напрями залучення МТД органом виконавчої влади повинні відповідати пріоритетним напрямам програми/стратегії розвитку сектору, та заходів з їхнього здійснення. А планування діяльності щодо залучення МТД повинно здійснюватися з урахуванням зовнішньополітичних пріоритетів України, розвитку інтеграційних процесів, до яких залучена держава, чинних міжнародних договорів України, аналізу досвіду функціонування відповідних секторів зарубіжних країн.

Процес ініціювання пошуку джерел фінансування в рамках МТД починається з визначення потреб у таких ресурсах. Необхідно визначити в межах програми розвитку сектору проблему та описати її, підтвердити її актуальність, визначити шляхи вирішення, очікувані результати та необхідні ресурси. **Потреби** в розмірах фінансування мають бути **зрозумілими та реалістичними**.

Пошук джерел фінансування та ресурсів починається з аналізу потенційних донорів, визначення їхнього потенціалу та інтересів. Через особисту зустріч або направлення листа-запита визначається можливість підтримки проектної ідеї.

У випадку отримання позитивної відповіді під час особистої зустрічі або на лист-запит, на адресу потенційного донора (відповідного фонду, донорської чи фінансової інституції) направляється відповідна заявка на фінансування.

З моменту початку проекту потрібно формувати та налагоджувати тісну кооперацію з іноземними партнерами з метою спільної партнерської реалізації проекту згідно поставленої та узгодженої мети. Надається взаємна допомога партнерами один одному в отриманні бажаного результату спільного проекту. У процесі реалізації проекту необхідно проводити спільний аналіз результатів, оцінювати проведену роботу, визначати, що було зроблено вдало, а що – потребує доопрацювання.

Сьогодні можливості залучення коштів технічної допомоги для розвитку аграрного сектору та комплексного розвитку сільських територій дуже **обмежені відсутністю реальних стратегій розвитку** секторів - аграрного та сільського. Проте, їх можна умовно розділити на 2 напрями:

1. Налагодження співпраці з Посольствами іноземних держав в Україні, представництвами міжнародних організацій;
2. Участь разом із громадськими організаціями в тендерах для недержавних організацій та органів влади, які проводяться Європейською Комісією.

Співпраця з Посольствами іноземних держав в Україні

Як правило, у Посольствах іноземних держав в Україні працюють торгівельно–економічні місії, відділи культури та технічного співробітництва, або представництва організацій із міжнародного розвитку. Ось інформація про деякі з них:

Посольство Канади

При Посольстві Канади працює CIDA – Канадське агентство з міжнародного розвитку. Канадська допомога Україні традиційно була орієнтована на економічний розвиток українських регіонів, розвиток приватного сектора економіки (з особливою увагою до малого бізнесу), реформування сільськогосподарського сектора, зміцнення кредитно-фінансового сектора. Починаючи з 2009 року реалізуються нові пріоритети CIDA: формування сприятливого середовища для ведення бізнесу, підвищення безпеки продовольства тощо. При цьому в співпраці з Україною головним пріоритетом обрано формування сприятливого середовища для ведення бізнесу.

Починаючи з 2009 року в рамках проекту PRISM, який підтримується CIDA, діють грантові схеми, пропозиції до яких можуть подавати центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів та інші виконавчі органи АРК та обласні державні адміністрації цільових областей.

Посольство Швейцарії

При Посольстві представлена Дирекція з питань розвитку та співробітництва (DEZA) - агентство в складі Федерального Департаменту Закордонних Справ Швейцарії. Вона відповідає за координацію діяльності інших федеральних відомств, спрямованої на розвиток співробітництва й надання Швейцарією гуманітарної допомоги. Одним із головних напрямків є співробітництво із країнами Східної Європи. Метою співробітництва із країнами цього регіону та державами-членами СНД є надання їм підтримки на шляху до демократії та ринкової економіки. Це відбувається шляхом передачі науково-технологічної інформації та допомоги у вирішенні проблемних питань. Технічне співробітництво із країнами Східної Європи концентрується, насамперед, на країнах Південно-Східної Європи та СНД.

В Україні DEZA має Бюро співробітництва в Києві.

Посольство Королівства Нідерландів

На офіційному сайті посольства Королівства Нідерландів в Україні можна віднайти інформацію про міжнародні конкурси, освітні та початкові програми, які пропонуються урядом Нідерландів. Найбільш цікавою для України є так звана програма Matra KAP (програма соціальних перетворень в Україні та Молдові).

Посольство Швеції

SIDA – державна агенція, що є структурним підрозділом Міністерства закордонних справ Швеції. Метою діяльності Швецької міжнародної агенції з розвитку й співпраці є сприяння становленню можливості найбідніших верств населення покращити їхні умови життя. Окремі програми SIDA діють в Україні.

Посольство Німеччини

Діють два проекти: Німецько-український аграрний діалог, який консультує українських політиків з питань, що стосуються аграрної реформи та зовнішньої торгівлі, та Німецький аграрний центр в Україні.

Німецький аграрний центр в Україні пропонує курси підвищення кваліфікації для фахівців та керівних кадрів у сільському господарстві за абсолютно новою концепцією професійної підготовки. Ґрунтуючись на успішному DEULA-плані, НімАЦ пропонує з лютого 2009 року програму курсів для фахівців і керівників сільського господарства. Основу навчальних заходів та курсів складає базова програма занять, що стосується машин та обладнання для працівників сільськогосподарських підприємств. Протягом року НімАЦ (осінь - осінь), у цій програмі будуть об'єднані всі провідні фахові теми. Завдяки модульній побудові навчання, з окремих фрагментів, надаються широкі фахові знання, які можуть бути легко застосовані до найновіших досягнень.

Посольство Королівства Данії

Данія займається проектами розвитку в Україні, Грузії та Вірменії – Україні надається пріоритет. Данська допомога цим країнам (ДАНІДА) проводиться згідно із Програмою Сусідства Міністерства Закордонних Справ Данії (не плутати з Європейською політикою сусідства). Деякі проекти, які фінансуються й керуються лише в рамках Міністерства Закордонних Справ Данії, а інші здійснюються в співпраці з ЄС. Проекти спрямовані на сприяння реформ і демократичного розвитку країн, та на зміцнення партнерських відносин.

Так звані програми Твіннінгу, фінансуються ЄС, але часто виконуються й реалізуються данськими консультантами.

Пошук ресурсів у посольствах розвинутих країн необхідно починати за таким алгоритмом, який нагадує послідовність проведення **фандрайзингу**⁴³:

1. До зустрічі з потенційним грантодавцем необхідно підготувати 3 документи:

⁴³ Навчальний посібник "Фандрайзинг". Центральноукраїнський регіональний навчальний центр, 2003 р.

- пропозицію – детальне письмове звернення до донора, яке містить повну інформацію про вашу ідею із проханням про ресурсну підтримку (фінансову, технічну, матеріальну тощо);
- стратегію або програму, що має свою мету, задачі, і основні кроки з досягнення мети за певний проміжок часу із залученням необхідних ресурсів;
- проект – окрема відносно незалежна й чітко визначена частина загальної програми, яка може бути спланована й виконана самостійно, та на реалізацію якої ведеться пошук ресурсів.

2. Направити лист-звернення потенційному грантодавцю щодо організації зустрічі та обговорення шляхів можливої співпраці;

3. На зустрічі з потенційним грантодавцем представити стратегію/програму, як цілісний документ; проект, який вирішує окреме важливе завдання програми; окреслити розмір фінансових ресурсів, які потрібні для реалізації завдання; окреслити розмір свого внеску (не обов'язково, гроші, а, можливо, інтелектуальний, технічний внесок тощо) та внеску грантодавця; висвітлити, які результати будуть досягнуті, їхній вплив на сектор; окреслити виграші, які будуть отримані від такої співпраці обома сторонами.

4. Обговорити можливі варіанти співпраці.

Участь у тендерах для недержавних організацій та органів влади, які проводяться Європейською Комісією

Євросоюз має давнє відношення до посилення кооперації органів влади з організаціями громадянського суспільства в сфері розвитку. Час від часу проводяться тендери (наприклад, у 2011 році - у рамках EuropeAid/131664/L/ACT/UA), у яких можуть приймати участь місцеві органи влади та громадські організації. Це - частина зобов'язань Євросоюзу в боротьбі з бідністю, просуванням главенства права та прихильності до фундаментальних громадянських свобод, встановлених у Статті 177 (колишній Стаття 130u) Лісабонського Договору.

Наприклад, у 2011 році в тендері могли прийняти участь пропозиції до проектів, спрямованих на вирішення таких завдань: активізація співпраці недержавних організацій та місцевих органів влади задля скорочення бідності та досягнення усталеного розвитку; мобілізація суспільної підтримки задля боротьби з бідністю; підсилення координації й комунікації громадянського суспільства та місцевих органів влади. Усі ці завдання є актуальними не тільки в контексті реалізації окремих проектів, а й для сільської місцевості України загалом.

Тому місія центрального органу влади, який опікується розвитком сільських територій, може полягати у активізації місцевих органів влади щодо участі в таких конкурсах та сприянні в реалізації проектів, які можна дофінансувати, наприклад, із ресурсів Державної цільової Програми розвитку українського села до 2015 р.

Доречи, такий само підхід - дофінансування в рамках зазначеної Програми - можна застосовувати й при виконанні програм транскордонного співробітництва, у рамках яких інколи фінансується тільки 10% проектних витрат, і отримати «більше за більше» у майбутній програмі.

7.3. Розробка та оцінка проектних пропозицій, процедури визначення переможців

Якою має бути проектна пропозиція

Існує безліч різновидів проектів, між якими є досить серйозні відмінності. Під проектом можна розуміти опис або детальний план майбутньої діяльності, яка спрямована на досягнення певного результату або мети. Це може бути й створення унікального продукту чи послуги, яке обмежене певними ресурсами, і має певний ризик.

У нашому випадку, ми будемо притримуватися визначення **проекту, як низки заходів, спрямованих на досягнення чітко встановлених мети та цілей у визначений період часу в межах наявного бюджету.**

Відповідно до наведеного визначення, проект має декілька характеристик, які властиві тільки йому. За цими характеристиками визначається, чи є цей вид діяльності проектом:

1. Тимчасовість - будь-який проект має певні рамки, які обмежені в часі.
2. Проектна робота передбачає досягнення встановлених на етапі планування проекту результатів - показників або виду продукції.
3. Проект виконується послідовно, етапами або фазами, які обмежуються змістом і цілями проекту, які встановлені на початковому етапі.

На розвиток проектної діяльності великий вплив мають інші чинники. Наприклад, залежно від культурного оточення (звичаї, етичні норми) може змінюватися й зміст роботи. Велику роль може зіграти політичне чи міжнародне оточення/середовище, якщо робота виконується з урахуванням даних особливостей (територія, ресурси місцевості, економіка, політична ситуація).

Оточення/середовище проекту може змінюватися під час його виконання. Зміни можуть носити як позитивний, так і негативний характер. Управління проектом полягає й у тому, щоб адекватно реагувати на можливі зміни, передбачити їх, як ризики, при плануванні проекту (проведення аналізу SWOT та аналізу ризиків).

Саме на відміну від будь-якого іншого процесу проект є кінцевим, і визначається через обмеження. Кожен проект має "життєвий цикл": ініціатива проекту (визначення проблеми) - планування - реалізація - контроль - результати проекту.

Проект повинен мати:

- мету, спрямовану на вирішення визначеної проблеми.

Перше ніж визначити, як розв'язати цю проблему за допомогою проекту, потрібно з'ясувати, в чому її причини, і для цього провести базовий аналіз. Без проведення базового аналізу проблеми (визначення причинно-наслідкових зв'язків), важко знайти вірні рішення проблеми - кроки або заходи майбутнього проекту. На цьому етапі доцільно побудувати «Дерево проблем» та «Дерево цілей» (рис. 15);

- чітко ідентифіковану цільову аудиторію, включаючи основну цільову групу, і кінцевих бенефіціарів,
- чітко пов'язані цілі та результати проекту (аналіз SMART: конкретні, вимірювані, досяжні, реалістичні, прив'язані в часі), які можуть міститися в логічній матриці проекту,
- систему моніторингу та оцінки досягнення результатів, яка базується на кількісних та якісних індикаторах,
- робочий план, який відповідає на питання:
 - Що буде зроблено? (Завдання);
 - Де це відбуватиметься? (Територія);
 - Як це буде зроблено? (Заходи);
 - Коли? (Терміни проведення);
 - Хто це виконуватиме? (Виконавці);
 - Скільки це коштуватиме? (Вартість конкретного кроку);
- опис забезпечення життєздатності після закінчення проекту;
- аналіз ризиків - оцінку факторів, які можуть впливати на досягнення цілей проекту;
- Необхідно підготувати відповідний план дій із запобігання ризиків (управління ризиками), як зовнішніх, так і внутрішніх; логічну матрицю проекту (дивись приклад у Додатку 2)
- необхідні ресурси - бюджет.

<p>Дерево проблем Проблеми бізнесу/суспільства/ галузі можна представити у вигляді дерева. Можна обрізати гілки, тобто боротися із причинами. Але якщо коренева система буде продовжувати годувати стовбур і великі гілки, то дерево буде тільки розростатися. Тільки вирішення ключової проблеми, як видалення кореня, дозволить прибрати інші проблеми.</p>	<p>Дерево цілей - будується поетапно, зверху вниз, шляхом послідовного переходу від більш високого рівня до більш низького, суміжного рівня. В основі дерева цілей лежить узгодження цілей між собою. Конкретизація цілей зверху вниз повинна зростати: чим вище рівень, тим якісніше формулюється мета.</p>
	

Рисунок 15. Дерево цілей

Логічна матриця - цей інструмент використовується при плануванні проектів. Спеціальна структура-план допоможе керівникові не потонути в деталях, і утримати в полі зору ключові, бачити логіку проекту: для чого створений проект, які ризики і яким буде результат після його завершення. Це "штабна мапа генерала", яка показує "поле битви".

Метод логічної матриці\структури (Logical Framework Approach) почав розвиватися в 70-х роках як інструмент стратегічного планування. В основі цього методу лежить концепція Управління за Цілями (Management by Objectives). У сучасному менеджменті цей інструмент використовується для планування, моніторингу і оцінки результатів складних проектів.

Логічна матриця - це структура, яка дозволяє аналізувати проект зверху вниз і знизу вгору в логічній послідовності і будувати взаємозв'язки між подіями проекту. Аналізуються сім ключових областей проекту:

Завдання – що необхідно зробити?

Мета – навіщо ми це робимо?

Результат – який кінцевий результат ми чекаємо?

Дії – що необхідно зробити для отримання результату?

Показники успіху – як ми дізнаємося, що досягли успішного результату?

Засоби контролю – яким чином ми зможемо перевірити звіти про результати?

Ризики й припущення – які умови зовнішнього середовища (припущення) мають бути виконані, щоб проект завершився успішно? Які існують ризики зриву проекту? На цьому кроці важливо розглянути зовнішні умови реалізації проекту. За яких умов результат буде успішним, і при яких - можна отримати провал?

Підготувавши все вищенаведене, формується проектна пропозиція, з якою можна звертатися до потенційних донорів або приймати участь у тендерах.

Тендери, відбір та критерії оцінки пропозицій

Тендер - конкурентна форма відбору замовником пропозицій виконавців на поставку товарів, надання послуг або виконання робіт за заздалегідь оголошеними в тендерній документації умовами, в обумовлені терміни, на засадах змагальності, справедливості та ефективності. Обов'язковим підсумком тендеру є укладення контракту з переможцем тендеру й оповіщення всіх учасників тендеру про результати.

Як правило, оголошення про проведення тендеру відбувається шляхом публікації у відкритих джерелах запиту на подання пропозицій щодо виконання проекту/послуг. Кожен

запит має свою структуру, але обов'язково він містить інформацію про замовника, про предмет тендеру, перелік вимог до учасників тендеру, процедуру оцінки.

Приблизна структура запиту може виглядати так⁴⁴:

1. Інформація про замовника, предмет тендеру (проект, послуга), термін подання пропозицій, вимоги до учасників, якщо є (наприклад, для недержавних організацій або громадських організацій та місцевих органів влади), адресу замовника, відповідальну особу, на чие ім'я надсилається пропозиція, термін оголошення результатів.

2. Інструкція учасникам конкурсу.

2.1. Подання конкурсної пропозиції.

У розділі описуються вимоги до мови подання пропозиції, шрифту, формату та носіїв, на яких подається пропозиція (паперовий, компакт-диск); структури пропозиції (наприклад, частина 1: Технічна пропозиція, частина 2: Цінова пропозиція); кількості примірників пропозиції, та як вони повинні бути впаковані (в одному чи декількох конвертах); методу доставки (кур'єром або надсилаються поштою за відповідною адресою).

2.2. Документи, що вимагаються від учасника конкурсу.

У розділі описуються документи, які необхідно подати разом із пропозицією, наприклад, такі:

2.2.1. Супроводжувальний лист учасника конкурсу, який повинен містити наступне: назву організації (компанії), юридичну форму організації (компанії), адресу, телефон, факс, електронну пошту, П.І.Б. членів Ради Директорів та Уповноваженої особи (за обставинами), Індивідуальний податковий номер платника податку, банківські реквізити рахунку організації (компанії).

2.2.2. Інші документи, наприклад, такі⁴⁵:

- Копія реєстраційного свідоцтва з Державного реєстру.
- Письмове зобов'язання й довідку про наявність фінансових, технічних та адміністративних ресурсів, достатніх для успішного виконання завдання згідно з Обсягом робіт, або наявність можливостей отримання доступу до таких ресурсів;
- Опис досвіду й кваліфікації (резюме) працівників;
- Балансовий звіт і фінансовий звіт про прибутки та збитки.

2.2.3. Цінова пропозиція (бюджет) за доданим зразком.

2.2.4. Технічна пропозиція (зразок структури й формату додається).

2.3. Опис процедури та критеріїв обрання переможця.

3. Обсяг робіт - Технічне завдання, згідно якому розробляється технічна пропозиція та бюджет.

4. Кваліфікаційні вимоги до учасників.

5. Опис процедури звітності за проектом.

Тендер на виконання проекту, згідно вищенаведеному запрошенню, може відбуватися за такою процедурою:

1. Замовник на своє запрошення у визначений час отримує від зацікавлених осіб (підприємства, організації) пропозиції щодо реалізації проекту за визначеною метою та технічним завданням.

2. Конкурсний комітет оцінює, на скільки досвід учасника у відповідній галузі; Технічний підхід і методологія на виконання Технічного завдання; Робочий план на виконання Технічного завдання; організація й кадрове забезпечення; бюджет - відповідають предмету тендеру та вимогам до учасників.

Нерідкі випадки, коли при такій формі подання пропозицій бюджет оцінюється замовником окремо⁴⁶.

Переможцем конкурсу обирається учасник, пропозиція якого відповідає всім вимогам запиту, опису виконання Технічного завдання і вважається найприйнятнішою, наприклад, за такими критеріями (табл. 4).

⁴⁴ За інформацією Запиту "RFP # AGRO-SC11-1C-001 – Базове дослідження рівня знань щодо прав власності на землю доступу малих і середніх виробників сільгосптоваровиробників до фінансових ресурсів та інфраструктури агроринку", оголошеного проектом "Агроінвест"

⁴⁵ Організація, яка приймає участь у конкурсі, який проводиться Європейською Комісією, повинна представити всі перелічені документи в спеціальній електронній базі PADOR, у якій вона реєструється, як потенційний учасник тендерів.

⁴⁶ По такій схемі відбувається оцінка Технічних пропозицій за грантовою схемою проекту USAID "Агроінвест"

Таблиця 4. Критерії оцінювання Технічних пропозицій

Критерії оцінювання	Максимальна кількість балів
▪ Досвід учасника у відповідній галузі	15
Загальна кількість балів за критерієм	15
Відповідність запропонованої методології і робочого плану обсягу робіт	
▪ Технічний підхід і методологія	30
▪ Робочий план	15
▪ Організація і кадрове забезпечення	10
Загальна кількість балів за критерієм	55
Основна кваліфікація і професійні обов'язки працівників	30
Загальна кількість балів за критерієм	30
Усього	100 балів

Члени Конкурсного комітету оцінюють Технічні пропозиції на основі критеріїв відбору, присвоюючи пропозиціям бали. Цінова пропозиція, яка подається окремо (в іншому від Технічної пропозиції конверті), оцінюється таким чином:

- Пропозиція, що передбачає найнижчу ціну (Fm), отримує максимальну кількість балів (Sf), тобто 100 балів.

- Формула, що використовується для визначення балів є наступною:

$Sf = 100 \times Fm / F$, де Sf є сумою балів, яку отримує цінова пропозиція, Fm – найнижчою ціною (вартістю послуг), та F – ціною (вартістю послуг), що розглядається.

- Ранжування пропозицій відбувається за сумою балів, що присвоюється Технічній пропозиції (St) і Ціновій пропозиції (Sf) із зважуванням ($T=0,8$ – коефіцієнт Технічної пропозиції; $P=0,2$ – коефіцієнт зважування Цінової пропозиції; $T+P=1$): $S = St \times T + Sf \times P$.

Учасник, який отримав найвищий сукупний бал, запрошується до обговорення умов контракту.

Процедура проведення тендеру може відбуватися, як вищенаведена, у один етап, так і у два етапи (це конкурси проектів, які проводить Європейська Комісія та деякі донори, які представлені в Україні). Також в основу організації тендеру може бути покладена інша ідеологія - коли відбувається змагання не кращих пропозицій щодо реалізації конкретного проекту (за Технічним завданням), а коли змагаються ідеї (проектні пропозиції) у межах поставленої мети та бюджету, розрахованого на фінансування декількох кращих проектів.

Так у 2011 році, у рамках конкурсу Європейської Комісії EuropeAid/131664/L/ACT/UA, на реалізацію проектів за визначеною тематикою була виділена конкретна сума грошей, у межах якої організатори конкурсу, встановивши обмеження щодо вартості одного проекту, планували підтримати реалізацію 5-6 проектів, при умові, що внесок заявника буде не менше 10% вартості проекту. Фактично відбувався конкурс інновацій за визначеною тематикою. Тендер проводився у два етапи: Етап А - підготовка проектної ідеї (концепції) та Етап В - підготовка повної пропозиції на виконання проекту, у випадку, коли концепція увійшла до числа переможців на першому етапі.

Повний шлях підготовки проектної пропозиції є таким:

Етап А:

- Вивчити інформацію щодо вимог та пріоритетів Європейської Комісії в рамках оголошеного тендеру.

- Повністю впевнитися, що ваша ідея відповідає вимогам та пріоритетам Європейської Комісії в рамках оголошеного тендеру;

- Підрахувати, чи входить бюджет, який потрібен на реалізацію вашої ідеї, у межі, про які заявлено в оголошенні про тендер, та, чи вистачає власних ресурсів на співфінансування 10% вартості проекту;

- Підготувати концепцію, яка включає:

- обґрунтування актуальності проекту,
- формулювання проблеми,
- визначення мети, яка повністю відповідає вимогам та пріоритетам оголошеного тендеру;
- опис відповідного досвіду команди, яка висунула проектну ідею,
- визначення цільових груп та бенефіціарів,
- опис діяльності проекту та очікуваних результатів,
- формулювання того, як забезпечуватиметься життєздатність після закінчення проекту.

Попередній відбір

Відбір концепцій-переможців здійснюється відповідною Конкурсною комісією Європейської комісії на основі встановлених критеріїв⁴⁷. Для попереднього відбору можуть бути встановлені критерії, наприклад, такі, як наведені в таблиці 5.

Таблиця 5. Критерії попереднього відбору проектних концепцій (Етап А)

1. Доцільність заходів	Підсумок	30
1.1. На скільки відповідає пропозиція завданням і пріоритетам оголошення для Пропозицій?	5x2*	
1.2. Чи доречні пропозиції до специфічних потреб і обмежень цільової країни або регіону, чи досягається синергія з іншими ініціативами ЄС, чи не присутнє дублювання того, що є?	5x2*	
1.3. Як ясно визначені та стратегічно правильно відібрані ті, хто залучені до проекту (бенефіціари, цільові групи)? Чи ясно визначені їх потреби, чи пропозиція направлена на них?	5	
1.4. Пропозиція містить елементи специфічного доданого значення, як наприклад, екологічні проблеми, просування гендерної рівності та рівних можливостей, потреб людей з обмеженими можливостями, прав меншин, або нововведення, кращі методи тощо?	5	
2. Проектні дії	Підсумок	20
2.1. Як послідовно описані проектні дії? Зокрема, чи відображають вони результат аналізу проблем, залучення цільових груп, беруть до уваги зовнішні чинники?	5x2*	
2.2. Чи проектні дії є здійсненними та послідовними відносно завдань та очікуваних результатів?	5x2*	
Підсумковий показник (максимум) * показники помножуються на 2 по їх важливості		20

Якщо концепція перемогла в конкурсі (отримала максимально наближену до 50 балів оцінку) та була попереднє схвалена, то її розробнику надсилається офіційне запрошення на підготовку повної проектної заявки (поштою та на електронну адресу).

Етап В:

- Підготовка повної версії заявки, яка містить:
- цілі та завдання проекту, які забезпечуватимуть досягнення мети;
- розроблену методологію виконання завдань;
- план виконання проекту;
- опис ресурсів, у т.ч., людських, необхідних для реалізації проекту;
- докладний постатейний бюджет проекту, з урахуванням внеску заявника;
- систему моніторингу та оцінки проекту;
- очікувані результати проекту та соціальні, економічні, політичні наслідки проекту;
- логічну матрицю проекту.

Остаточний відбір та схвалення пропозицій

⁴⁷ Критерій - (від грецького kriterion – засіб для оцінки) - ознака, на підставі якої проводиться оцінка, визначення або класифікація чого-небудь; мірило оцінки.

Для оцінки пропозицій на другому етапі застосовується значно більша кількість детальних критеріїв (табл. 6).

Таблиця 6. Критерії відбору проекту на Етапі В

Секція	Максимальна оцінка
1. Фінансова і оперативна місткість	20
1.1. Чи має претендент і його партнери, якщо вони є, достатній досвід управління проектом?	5
1.2. Чи має претендент і його партнери, якщо вони є, достатню технічну експертизу? (виключно знання проблем, до яких звертається.)	5
1.3. Чи має претендент і його партнери, якщо вони є, достатню спроможність управління? (зокрема, штат, устаткування і здатність управляти бюджетом)?	5
1.4. Претендент має стійкі і достатні джерела фінансів?	5
2. Доцільність заходів	30
<i>Оцінка, переміщується із пропозицій Етапу А</i>	
3. Ефективність і здійсненність заходів	20
3.1. Запропоновані заходи реалістичні та узгоджені із завданнями і очікуваними результатами?	5
3.2. Чи план заходів є прозорим та здійсненим?	5
3.3. Пропозиція містить об'єктивні індикатори, що можуть бути доведеними для оцінки результатів? Чи передбачається оцінка?	5
3.4. Рівень партнерів, якщо вони є, та глибина їхньої участі у заходах?	5
4. Можливість підтримки заходів у майбутньому	15
4.1. Дії ймовірні, щоб задовільнити цільові групи?	5
4.2. Чи матиме місце ефект примноження? (Зокрема, копіювання результатів, розповсюдження інформації.)	5
4.3. Очікувана можлива підтримка: - матеріальна (як заходи будуть фінансуватися після кінця проекту?) - інституційна (Структури, які підтримуватимуть заходи після кінця проекту? Чи "власність" місцевої влади на результати проекту?) - на політичному рівні (де доцільно) (вдосконалення законодавства, норм поведінки, методів, тощо?) - екологічна (якщо застосовно) (дія матиме негативний/позитивний вплив на навколишнє середовище?)	5
5. Бюджет і рентабельність заходів	15
5.1. Заходи відповідають запропонованому бюджету?	5x2*
5.2. Співвідношення між кошторисними витратами і очікуваними результатами задовільне ?	5
Максимальний підсумковий показник * показники помножуються на 2 по їх важливості	100

Після оцінки пропозицій, відбирається декілька з них, які отримали максимальну бальну оцінку, та їхня сумарна вартість близька до визначеного Європейською Комісією бюджету. Після

остаточного схвалення результатів тендеру Європейською Комісією розпочинаються переговори з інституціями-переможцями про укладання угод щодо виконання проектів на основі схвалених проектних пропозицій. На цьому етапі може обговорюватися питання незначного зменшення/збільшення бюджету проекту, щоб сумарний бюджет проектів-переможців склав визначений на етапі оголошення тендеру бюджет. Передбачається, що процеси оцінки та схвалення можуть тривати до декількох місяців.

Якщо Європейська Комісія оголошує тендер на виконання конкретного проекту, з визначеною метою та технічним завданням, то процедура відбору складається також із двох етапів, але дещо відрізняється від вищенаведеної. На етапі попередньої оцінки (Етап А) формується, так званий, "короткий список", до якого входять декілька компаній, пропозиції яких набрали кількість балів наближену до максимальної. Саме їм надсилається запрошення щодо підготовки повної проектної пропозиції на виконання технічного завдання проекту, і саме серед них відбувається подальший конкурс, у результаті якого перемагає та компанія, пропозиція якої отримала максимальну бальну оцінку.

Відбір проектів у рамках Транскордонного співробітництва оцінюються за іншою процедурою. Кожна програма ТСК у спільних операційних програмах, а також Посібниках для заявників, які затверджуються Спільним органом управління, визначають свою процедуру відбору проектів-переможців⁴⁸. **Процедура відбору містить щонайменше чотири елементи:**

- адміністративна відповідність;
- перевірка прийнятності;
- оцінка комплексної заявки (у випадку проведення двоетапної процедури відбору проектів, спочатку відбувається оцінка концепції заявки, відбираються організація-заявники, які пройшли попередній відбір, потім відбувається процедура оцінювання комплексної заявки);

- рішення про надання гранту та укладання Грантового контракту.

Процедура перевірки адміністративної відповідності перевіряє наскільки організація-заявник вчасно виконала технічні умови подання заявки на участь у конкурсі, як-то повний перелік документів, вчасність подачі заявки, мова подачі документів, відповідно до встановлених у Посібнику для заявників вимог.

При здійсненні **перевірки прийнятності** йдеться про застосування, так званих, критеріїв прийнятності. Обов'язковими є три групи критеріїв прийнятності, які належать до:

- заявників, які можуть звертатися за наданням гранту, а також їх партнерів;
- проектів, для реалізації яких може бути надано грант;
- видів витрат (прийнятні витрати), які можна брати до уваги при визначенні суми гранту.

Фактично, **лише на третьому етапі оцінки, здійснюється змістовний аналіз проектної заявки**, яка у випадку перемоги, отримає фінансову підтримку Спільного органу управління. Оцінку комплексної заявки буде здійснювати спеціально сформований Комітет з відбору. Для оцінки використовується, як правило, 100-бальна система та оцінювальна таблиця, яка містить критерії відбору та критерії присудження грантів організаціям-заявникам.

Необхідно звернути увагу на те, що підготовка проектної пропозиції за οποю формою подання потребує безперечної відповідальності на кожному етапі. Це – запорука успіху! Але існує також ще один аспект: інколи, у випадку, коли чийсь пропозиції на 100 % відповідають цілям та завданням тендеру, а команда, яка надіслала пропозицію, має суттєвий досвід реалізації подібних проектів, бюджет на виконання проекту є реалістичним, члени команди - досконалі фахові знання та досвід у відповідній сфері, то при бальній оцінці "відрив" таких пропозицій від усіх інших може скласти понад 20%. У такому випадку донори після першого етапу тендеру можуть застосувати практику "закупівлі в одного виконавця/продавця".

7.4. Звітність за проектами

В угодах щодо отримання грантових коштів або контрактах на реалізацію проектів МТД обов'язково міститься розділ "Вимоги до звітності". У цьому розділі описуються процедурні питання щодо підготовки звітності за проектом та звітів щодо використання фінансових ресурсів.

⁴⁸ Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога ЄС. Гнидюк Н.А., 2010, Київ. Посібник підготовлено і видано в рамках контракту Європейської Комісії "Навчання та інформування з питань Інструменту європейського сусідства і партнерства в Україні".

Як правило, звітність за проектом тісно пов'язана з виконанням визначеного етапу робіт за Технічним завданням в обумовлений термін або календарні рамки (щоквартальна, піврічна, річна). Донор може вимагати визначеної форми звітності (у такому випадку, форма надається в додатку до угоди/контракту). Фінансова звітність відповідає умовам звітності за проектом: складається відповідний фінансовий звіт за звітний період проекту. Фінансування відбувається відповідно обумовлений в угоді/контракті процедурі, наприклад, авансування, після затвердження календарного звіту, або звіту за виконання етапу робіт.

Наприклад, у розділі "Звітність" Угоди про надання грантових коштів від Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (ФАО)⁴⁹ міститься стислий опис часових та технічних вимог до звітності щодо виконання проекту та фінансування його діяльності:

а. Проміжний звіт. Організація-одержувач повинна подати старшому співробітнику з питань аграрної політики (REUT), проміжний звіт про проведення опитування в рамках проекту не пізніше 15 вересня 2009 року.

б. Організація-одержувач повинна подати старшому співробітнику з питань аграрної політики (REUT) кінцевий звіт з проведення дослідження не пізніше 31 жовтня 2009 року.

с. Фінансування робіт відбувається у два етапи: передплата (у десятиденний термін після підписання Угоди) та заключний платіж.

д. Організація-одержувач до отримання заключного платежу за виконані роботи/послуги повинна подати старшому співробітнику з питань аграрної політики (REUT) та заступнику Генерального Директора Регіонального представництва ФАО (REUD), постатейну відомість видатків (засвідчену головним бухгалтером або іншим відповідним працівником ГО). Також мають бути надані дані про використання коштів з бюджету проекту. Коректність цих даних має бути засвідченою головним бухгалтером або іншим відповідним працівником Організації-одержувача.

е. Організація-одержувач (i) повинна зберігати всі фінансові документи стосовно витрати коштів за даним Договором, а також усі інші документи, що стосуються проекту на протязі трьох років після його закінчення. Весь цей час ФАО або уповноважена нею особа має право на перегляд або аудит цих документів та (ii) повинна забезпечити доступність осіб, що були залучені до виконання проекту для надання відповідей на питання з боку ФАО.

Кошти, отримані в рамках МТД, можуть бути використані **виключно** на реалізацію відповідного проекту в рамках затвердженого донором кошторису витрат.

Для проектів у рамках швейцарської технічної допомоги (DESPRO) вимоги та формати звітних документів, які наведені нижче, є обов'язковими до використання Отримувачами під час формування, подання звітності, а також упродовж процедури розгляду та затвердження звітності з боку DESPRO. Процедури щодо підготовки та подання звітності прописані в спеціальному посібнику⁵⁰.

Згідно вимогам DESPRO, програмні (описові) звіти призначені для того, щоб підтвердити, що отримувач фінансової допомоги належним чином виконує проект та його завдання відповідно до опису проекту та завдань із його виконання, визначених у *Договорі про надання цільової безповоротної фінансової допомоги (або про надання іншого виду допомоги, з урахуванням організаційно-правової форми організації)*.

Основні вимоги до подачі програмної звітності:

Вчасність

- Звіти повинні бути надані в терміни, визначені Договором, за цим порядком.
- Будь-які відхилення від запланованих термінів мають бути письмово узгоджені з офісом DESPRO.
- Запит про зміну дат подання звітів з обґрунтуванням причин перенесення необхідно надавати в офіс DESPRO щонайменше за 5 днів до запланованої дати подачі звіту.

Повнота

- Звіти мають містити всю інформацію, що має істотне значення, з точки зору виконання завдань проекту.

⁴⁹ На прикладі Угоди про надання грантових коштів від Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (ФАО) громадській організації

⁵⁰ Зміст та порядок підготовки ПРОГРАМНИХ та ФІНАНСОВИХ ЗВІТІВ ОРГАНІЗАЦІЯМИ-ОТРИМУВАЧАМИ ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ в МЕЖАХ проекту DESPRO, Київ, 2009

- Звіти мають містити в собі кількісні дані: дати, періоди, суми коштів, кількість учасників заходів, кількісні показники виконаних технічних робіт тощо, а також якісну оцінку стану виконання завдань проекту

- Звіти мають містити реальну оцінку стану виконання завдань проекту, мають бути зазначені всі зміни, що сталися в ході виконання завдань із зазначенням причин, що призвели до цих змін та впливу цих змін на результати виконання завдань.

- Звіти мають містити опис проблемних ситуацій, якщо такі виникали в ході виконання того чи іншого завдання, з описом причин на наслідків таких проблемних ситуацій

- До звіту Отримувач надає копії всіх документів, які підтверджують виконання визначених Договором завдань (робіт), описаних у звіті. Копії документів повинні бути систематизовані відповідно до статей звіту, пронумеровані та подані на папері формату А4 у хронологічному порядку.

Відповідно до специфіки в реалізації проектів DESPRO, Отримувач подає такі види програмної звітності (табл. 7):

Таблиця 7. Види програмних звітів, формат та терміни їх подання

Вид звіту	Звітний період	Формат звіту	Термін подання
1. Звіт щодо виконання підготовчого етапу проекту	Етап 1	Лист-запит про перерахування коштів 1 траншу DESPRO із письмовою інформацією про виконання завдань Етапу 1	Впродовж 2 робочих днів з дати завершення виконання завдань Етапу 1
2. Проміжний програмний звіт	Етап 2	1. Заповнена Форма Проміжного програмного звіту 2. Сформований пакет копій документів, що підтверджують виконання завдань (відповідно до п. 2.1. Договору)	Впродовж 5 робочих днів після дати завершення виконання Етапу 2 проекту
3. Підсумковий програмний звіт	Весь період проекту (Етапи 1-3)	1. Заповнена Форма Підсумкового програмного звіту 2. Заповнена Підсумкова таблиця даних щодо виконання проекту 3. Сформований пакет копій документів, що підтверджують виконання завдань Етапів 1-3 проекту (відповідно до п. 2.1. Договору)	Впродовж 10 робочих днів після дати завершення виконання Етапу 3 проекту

1а. Проміжний та підсумковий програмні звіти

Проміжний та підсумковий програмні звіти (далі – звіти) подаються Отримувачем в офіс DESPRO згідно із затвердженими формами, які містяться в Додатках.

Проміжний програмний звіт

Проміжний програмний звіт складається з:

1. Заповненої Форми проміжного програмного звіту
2. Сформованого пакету копій документів, що підтверджують виконання завдань Етапу 2 проекту (відповідно до п. 2.1. Договору)

Форми мають бути заповнені, роздруковані та підписані керівником організації та керівником проекту. Підписи повинні бути завірені печаткою організації.

Для цілей розгляду проміжного програмного звіту, пакет копій документів, що підтверджують виконання завдань Етапу 2 проекту, до DESPRO не надсилається. Перевірка сформованого пакету зазначених документів у рамках проміжного програмного звіту буде відбуватися під час моніторингового візиту спеціаліста DESPRO до Отримувача, за участі представників Районної робочої групи DESPRO.

Підсумковий програмний звіт

Підсумковий програмний звіт складається з:

1. Заповненої Форми Підсумкового програмного звіту,
2. Заповненої Підсумкової таблиці даних щодо виконання проекту,

3. Сформованого пакету копій документів, що підтверджують виконання завдань Етапів 1-3 проекту (відповідно до п. 2.1. Договору).

Форми мають бути заповнені, роздруковані та підписані керівником організації та керівником проекту. Підписи повинні бути завірені печаткою організації. Підсумковий звіт охоплює весь період реалізації проекту (Етапи 1-3). Для цілей розгляду підсумкового програмного звіту, Отримувач надсилає до DESPRO пакет копій документів, що підтверджують виконання завдань Етапів 1-3 проекту. У ході перевірки поданого підсумкового програмного звіту не виключається можливість здійснення моніторингового візиту до Отримувача.

Розгляд та затвердження програмних звітів

У залежності від кроків у процедурі подання та розгляду звітності, звіти подаються Отримувачем в офіс DESPRO факсом, електронною поштою (для цілей попереднього затвердження) та/або в друкованому вигляді.

7.5. Моніторинг та оцінка – процеси контролю за реалізацією проекту

Контроль реалізації проекту здійснюється, перш за все, за результатами, а також обмеженнями проекту в часі й ресурсах. По великому рахунку, контроль за реалізацією проекту на всіх етапах потрібен для відстежування впливу заходів проекту на його результати, та оцінки впливу результатів на досягнення мети проекту⁵¹ (рис. 16).

Задля ефективного управління обмеженнями в часі й ресурсах використовується метод побудови й контролю календарного графіку робіт. Для управління фінансовими обмеженнями використовується бюджет проекту. У процесі виконання конкретних завдань графіку робіт, останній аналізується з точки зору відповідності фінансовим витратам у межах бюджету проекту.

У процесі контролю збираються фактичні дані щодо реалізації проекту (відповідають на питання: що, коли, скільки тощо). Цей матеріал порівнюється з тим, що було заплановано в рамках проекту. Необхідність контролю зумовлена ще й тим, що насправді дуже часто зустрічаються відхилення фактичних показників від планових. Наприклад, якщо відставання від раніше встановлених строків у виконанні якогось завдання є значним, менеджер може прийняти рішення щодо прискорення цих робіт за рахунок збільшення, наприклад, кількості персоналу, у рамках існуючого бюджету.

У результатах контролю зацікавлені також безпосередньо бенефіціари – щоб визначити наскільки покращилось їх життя за допомогою проекту, а також мешканці інших регіонів, котрі, можливо, захочуть повторити роботу, що виконується в рамках проекту, якщо вона виявилась успішною в рішенні певної соціальної проблеми.

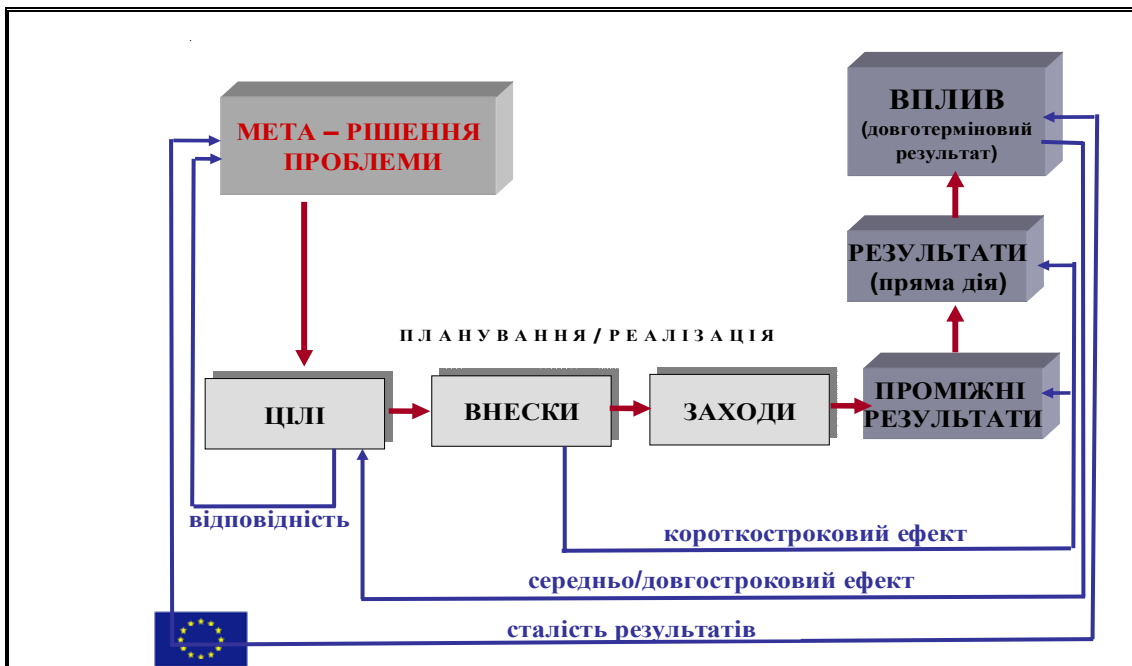


Рисунок 16. Вплив заходів проекту на його результати, вплив результатів на досягнення мети проекту

⁵¹ За матеріалами Центру місцевої активності України, <http://www.lacenter.org.ua/>

Контроль за реалізацією проекту здійснюється за допомогою моніторингу і оцінки.

Моніторинг - процес постійного накопичення інформації з усіх аспектів діяльності проекту з метою визначення ходу виконання й кінцевого завершення запланованих дій, а також стосовно їх сприяння досягненню поставлених цілей.

Оцінка - процес збору й аналізу інформації з метою визначення відповідності заходів, що використовуються в ході виконання, запланованим цілям, а також виявлення, якою мірою ці заходи сприяють досягненню сформульованої в проекті мети.

Головна відмінність моніторингу від оцінки - глибина аналізу. Моніторинг проводиться для отримання оперативної інформації про стан справ. Якщо моніторинг відповідає на питання "Чи вірно реалізується проект?", то оцінка повинна давати відповідь на питання "Чи вірний проект реалізується?"

Особливе значення має **завершальна оцінка**, яка є своєрідним уроком тим, хто плануватиме проекти в майбутньому. Завершальна оцінка дає менеджерам та донорам інформацію про ступінь ефективності проекту, яких результатів досягнуто. І фактично вона виконує дві функції: навчального документу (як досягнута ціль?) та звітного матеріалу.

Єдиного стандарту оцінки не існує, однак при завершальній оцінці проекту потрібно слідувати наступними вимогами:

- особи, які керують розробкою та здійсненням проекту повинні приймати участь у цьому виді оцінки;
- оцінка має бути об'єктивною;
- результати оцінки мають бути доступними, у т.ч., для планування майбутніх проектів.

Оцінка включає в себе низку послідовних *етапів*:

- постановка мети й визначення завдання на проведення оцінки;
- планування, визначення методів та інструментів (спостереження, анкети, інтерв'ю, відбираються факти, отримані в результаті моніторингу. Наприклад, відомості про кількість клієнтів, їхні запити, звернення, скарги) для збору інформації;
- збір інформації;
- аналіз інформації;
- підготовка звіту;
- повідомлення про результати оцінки.

Моніторинг та оцінка проектів технічної допомоги ЄС⁵²

Загалом моніторинг технічної допомоги здійснюють зовнішні експерти, яких наймає Представництво ЄК. У цьому разі моніторинг можна визначити як систематичний і безперервний збір, аналіз і використання інформації для управління та ухвалення рішень, щоб:

- гарантувати, що проект не відхилився від накресленого курсу і досягне своєї цілі, а будь-які поправки чи зміни вносяться з мінімальними відхиленнями;
- підтримати стандартні механізми звітування;
- забезпечити відповідність між тим, як виконується проект, і тим, як він планувався.

ЄК здійснює два види моніторингу: внутрішній і зовнішній.

Внутрішній моніторинг

Внутрішній моніторинг – це невід'ємна частина щоденного управління проектом. Підрядник регулярно здійснює моніторинг і звітує про таке:

- Які заходи зараз виконуються і якого поступу (просування до цілі) уже досягнуто?
- В якому темпі використовуються кошти та виникають витрати під час виконання проекту?
- Якою мірою поточні результати сприяють досягненню мети проекту?
- Які зміни сталися в зовнішньому середовищі проекту?
- Чи залишаються правильними припущення (ризиків)?

Внутрішній моніторинг може бути "традиційним" (фінансовий моніторинг виконує GD AIDCO) або "операційним" (спрямований на контроль за операційним успіхом проекту). Внутрішній моніторинг надає інформацію, яка допомагає визначити й вирішити проблеми з реалізацією, а також оцінити хід реалізації проекту. Він дає змогу керівництву проекту (підрядникові та керівникові проекту від Комісії) пересвідчитися, що результатів і мети проекту досягнуто, і проаналізувати зміни в зовнішньому середовищі проекту, зокрема, у складі

⁵² За матеріалами "Практичного посібника з основ моніторингу й оцінки програм/проектів", підготовленого в рамках проекту TACIS під назвою "Підтримка НКО в Україні", EuropeAid Co-operation Office, *Handbook for Results-Oriented Monitoring of EC External Assistance*, April 2008, p. 12.

ключових зацікавлених сторін, локальних стратегіях і політиці. Якщо прогрес незначний, вживають коригувальні заходи.

Зовнішній моніторинг

Зовнішній моніторинг – це система моніторингу, організована службами ЄК, через яку ззовні наймають експертів із моніторингу, щоб здійснити незалежну оцінку поступу проекту. У минулому зовнішній моніторинг здійснювали здебільшого через візити на місця, а з 2002–2003 років наголошують на моніторингу, орієнтованому на результат. Експерти з моніторингу вивчають реалізацію проекту, здійснюють виїзди на місця виконання проектів і беруть інтерв'ю у відповідних зацікавлених сторін. Вони також готують звіти й можливі рекомендації з удосконалення роботи. Загалом схожі запитання задають і в разі внутрішнього моніторингу, але замість операційних питань і питань, пов'язаних із діяльністю й виконанням, вони зосереджуються на результатах і досягненні цілей проекту. Тому також порушують питання відповідності, впливу та сталості. Зовнішній моніторинг виконує дорадчу роль, і покликаний поліпшити виконання проектів для того, щоб досягти цілей вчасно, ефективно й результативно.

Моніторинг – це не інспектування, а ретельний аналіз цілого процесу, результатом якого стають висновки й рекомендації. Міекономрозвитку України регулярно отримує звіти від тих, хто виконує проекти та програми технічної допомоги, і ці дані акумулюються в базі даних. Проте **оцінка виконання проектів і програм не здійснюється**. На думку експертів, які виконували моніторинг ENPI⁵³ в Україні, однією із причин цього є те, що значні кошти проектів витрачаються на закордонних експертів та компанії, які реалізують проекти, тому Міекономрозвитку не зацікавлене в оцінці ефективності цих проектів і програм.

Оцінка

Це систематичне й максимально об'єктивне оцінювання проектів, які ще тривають або вже завершені; програм і політик, їхньої схеми, виконання й результатів. Оцінка має на меті визначити відповідність і досягнення цілей, ефективність, результативність, вплив і сталість. Вона має надавати достовірну й корисну інформацію, а також уможлиблювати використання засвоєних уроків у процесі ухвалення рішень і одержувачами, і донорами.

Здебільшого оцінку здійснюють пост-фактум, і її основне завдання - надати рекомендації щодо майбутніх заходів. Оцінку здійснюють зовнішні консультанти в рамках контрактів з GD EuropeAid. Залучаються до оцінки також географічні й тематичні координатори ЄК.

Важливо, що, не зважаючи на відносно розгорнуту систему ЄК з моніторингу й оцінки, проекти технічної допомоги все ще оцінюють не за їхнім впливом, а за виконанням заздалегідь визначених управлінських критеріїв (кінцеві терміни, бюджети тощо).

Критерії моніторингу для проектів технічної допомоги ЄС

Моніторинг спрямовано на:

а) Відповідність і якість схеми.

Відповідність мети проекту проблемам, які проект покликаний вирішити, і фізичному/політичному середовищу, у якому цей проект виконується.

б) Ефективність

Вартість, швидкість та ефективність управління, за яких ресурси та заходи перетворено на результати, і якість досягнутих результатів.

в) Результативність

Оцінка внеску результатів у досягнення цілей проекту й того, наскільки припущення (ризик) вплинули на досягнення проекту.

г) Вплив

Вплив проекту на середовище й внесок проекту в досягнення мети, визначеної в загальних цілях проекту.

д) Сталість

Імовірність продовження ефекту вигод, що стали результатом виконання проекту. Сталість закладається на стадії планування проекту та перебуває у фокусі уваги впродовж реалізації проекту.

Як ми неодноразово згадували, Україна схвалила Паризьку декларацію щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги. Це означає, що Україна як держава-партнер взяла на себе відповідні партнерські зобов'язання й прийняла вимоги, викладені в Паризькій декларації. Стосовно **національної системи моніторингу** Україна зобов'язалася "створити структури оцінки виконання й звітності, орієнтовані на результати, для виміру прогресу порівняно із ключовими аспектами національних стратегій розвитку й секторальних стратегій, а також у

⁵³ Моніторинг ENPI в Україні (Звіт, липень 2009 року), www.icps.com.ua

рамках цих структур забезпечити відстеження раціонального числа показників, для яких збір даних можливий на економічно вигідних умовах (показник 11)".

Обстеження щодо моніторингу виконання Паризької декларації, проведене ОЕСР (Організація з економічної співпраці та розвитку) у 2008 році, показало, що Україна почала застосовувати орієнтовану на результати структуру моніторингу в плануванні бюджету та управлінні видатками. За показником 11 Україні було поставлено оцінку "В (значно розвинена структура моніторингу, орієнтована на результати)", проте було зроблено висновок, що потрібні істотні зусилля для застосування структури моніторингу, орієнтованої на результати.

Здається, що оцінка, поставлена в обстеженні ОЕСР, є дещо завищеною. Це дозволяють сказати такі причини:

- система оцінки на рівні країни орієнтована скоріше на фінансові питання (формування бюджету і оцінювання його виконання); моніторинг результатів, зокрема, оцінка досягнення цілей програм, явно недорозвинений;
- система не дуже добре побудована й підтримувана з методологічної точки зору;
- галузеві, горизонтальні, державні цільові та інші бюджетні програми не повністю піддаються моніторингу, тому що відсутні чіткі показники моніторингу, інституційна спроможність і прозорість;
- механізми збирання і аналізу даних чітко не встановлені;
- національна система не повністю сумісна з методиками моніторингу, застосовуваними донорами, що заважає взаємній підзвітності.

Тим не менш, зобов'язання України за Паризькою декларацією, безперечно, повинні заохочувати Уряд України та національні урядові установи продовжувати розвиток національної системи моніторингу й оцінки, орієнтованої на результати.

7.6. Розбудова співпраці між органами виконавчої влади та донорськими організаціями, посилення координації та підвищення ефективності МТД

Система координації донорів **входить у трійку основних елементів секторальної програми** (політика та стратегія, середньострокова програма видатків, система координації донорів). У Паризькій декларації констатується, що багато країн-донорів і країн-партнерів визначили підвищення ефективності зовнішньої допомоги як високопріоритетний напрямок, і ще раз підтвердили свою готовність забезпечити прискорення реалізації поставлених цілей, зокрема, у наступних сферах:

i. Вироблення більш **чітких національних стратегій розвитку** країн-партнерів та забезпечення їх реалізації, а також посилення відповідних рамок діяльності (наприклад: планування, бюджет і оцінка виконання).

ii. Покращення **узгодження зовнішньої допомоги із пріоритетами**, системами й процедурами країни партнера й стимулювання зміцнення їхнього потенціалу.

iii. Підвищення рівня відповідної **підзвітності країн-донорів і країн-партнерів перед своїми громадянами** й парламентами для розробки політичних курсів, стратегій і забезпечення їх виконання.

iv. **Уникнення дублювання заходів** і забезпечення більш раціональної донорської діяльності з метою максимального підвищення її економічної ефективності.

v. **Реформування та спрощення стратегій і процедур країн-донорів**, з метою заохочення спільної роботи й прогресивного узгодження із пріоритетами, системами й **процедурами країн-партнерів**.

vi. Визначення **критеріїв, стандартів виконання та підзвітності** для національних систем країн-партнерів у сфері державного фінансового управління, системі закупівель, фідучіарних⁵⁴ гарантій і природоохоронних оцінок, відповідно до широко-визнаних успішних практик, а також забезпечення їх швидкого й широкого застосування.

Основу координації діяльності донорів на сьогодні складає постанова КМУ від 15.02.2002 р. № 153, яка визначає Мінекономрозвитку органом, відповідальним за координацію діяльності донорів. Відповідно до цієї постанови, головні міжвідомчі механізми координації є такими:

а) уніфікована та централізована процедура подачі заявок на отримання зовнішньої допомоги для всіх українських заінтересованих сторін через Мінекономрозвитку та, зокрема, через його основні координуючі підрозділи;

б) обов'язкова державна реєстрація всіх поточних проектів;

⁵⁴ Фідучіарні (від лат. fiducia – довіра) – державні гарантії комерційним підприємствам

в) ведення Державного реєстру проектів зовнішньої допомоги, а також відповідної електронної бази даних, включаючи надання відповідних даних до Державного комітету статистики, Державної митної служби та Державної податкової адміністрації України на кварталній основі;

г) уніфікований порядок моніторингу поточних проектів на всіх ключових етапах їх виконання.

Досвід роботи минулих і нинішніх механізмів координації діяльності донорів показує, що координація діяльності донорів у цілому є потенційно складним процесом, у якому міжнародна технічна допомога та підтримка поєднуються з потребами та вимогами країни-партнера (у нашому випадку - України). Той факт, що в принципі, необхідна наявність угоди на основі вимог двох національних урядів або міжнародних структур, потенційно ускладнює процес.

Процес координації донорів вимагає широкої та сконцентрованої участі Уряду, на основі зобов'язань усіх зацікавлених сторін, включаючи (а) представників Уряду, основних відповідальних міністерств та державних комітетів, та, звичайно, (б) міжнародних донорів та МФО⁵⁵.

Ефективний процес координації донорів передбачає структуровані рамки, які поєднують донорську допомогу (включаючи структурні/адміністративні потреби донора) з потребами та вимогами країни-партнера, у якій реалізується донорська програма. Для забезпечення таких структурованих рамок процес координації також вимагає наявності конкретної цілі, мети для закріплення технічної допомоги (на рівні програми, сектору або проекту). Без такої конкретної цілі, допомога може дуже легко позбутись чіткого зв'язку з фактичними потребами країни-партнера, а також втратити стратегічний зв'язок з іншими проектами та програмами.

На фоні того, що на папері було окреслено необхідність запровадження ефективної системи управління МТД/координації донорів, набагато скромніша фактична картина процесу управління МТД/координації донорів на центральному рівні змусила окремі міністерства запровадити неформальні системи координації донорів, або ігнорувати можливості, які надає ефективне управління МТД (таке відбувається в багатьох секторах). Нажаль, менш ефективна координація та діалог багатьох донорів з Урядом спричинили багато втрачених можливостей.

У ширшому контексті (з міжнародного ракурсу) міжнародне співтовариство погодилося на конкретні зобов'язання, пов'язані з ефективністю допомоги, визначені у двох основних угодах: Паризькій декларації та Аккрському плані дій (вересень 2008 року). На рівні ЄС була досягнута домовленість щодо додаткових та навіть ще більш амбітних зобов'язань, які були зафіксовані у Ключовій стратегії ЄС щодо технічного співробітництва та підрозділів із впровадження проектів (липень 2008 року). Ключова стратегія є відповіддю як на уроки минулого (головним чином, рекомендації, що містяться у спеціальному звіті Європейського суду аудиторів щодо ефективності технічної допомоги), так і на нові вимоги щодо надання допомоги у контексті переходу до секторального підходу.

У Паризькій декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги наголошується, що створення стійкого потенціалу в плануванні, управлінні й реалізації стратегій, а також у звітності стосовно результатів стратегій і програм – має вирішальне значення для досягнення цілей розвитку на підставі аналізу й діалогу під час реалізації, моніторингу й оцінки МТД. **Розвиток потенціалу є відповідальністю країн-партнерів**, при цьому країни-донори повинні надавати підтримку. Розвиток потенціалу повинен ґрунтуватися не лише на ретельному технічному аналізі. Цей показник повинен чітко реагувати на соціальне, політичне та економічне становище.

ОБСЄ у своєму аналізі систем координації діяльності донорів в Україні від 2008 року оцінювала ці системи за п'ятьма окремими критеріями, відповідно до зобов'язань у рамках Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги, а саме: (1) причетність, (2) узгодження, (3) гармонізація, (4) управління, орієнтоване на результат та (5) спільна відповідальність. У звіті було проведено оцінку відповідності ситуації в Україні положенням Паризької декларації на основі непрямих індикаторів. В аналізі було окреслено низку сфер, які потребують покращення для досягнення більшої відповідності принципам, викладеним у Паризькій декларації та Аккрському плані дій.

Ці основні **напрямки вдосконалення** включають:

- **Причетність: слабкий зв'язок між національними стратегіями та бюджетним процесом;**

⁵⁵ далі - за матеріалами проекту МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ, No. 4882-UA Консультативна підтримка з питань покращення управління міжнародною фінансовою допомогою, QCBS-6, 2012 р.

- **Узгодження: обмежене використання національних систем; низький рівень відображення допомоги в бюджеті;**
- **Гармонізація: обмежене використання програмних підходів;**
- **Управління, орієнтоване на результат: більшості елементів управління, орієнтованого на результат, не існує;**
- **Спільна відповідальність: відсутність формального механізму взаємної підзвітності.**

Прогрес за більшістю цих критеріїв ОЕСР оцінила на рівні від "низького" до "середньо низького", хоча головна проблема стосувалася **узгодження з національними стратегіями розвитку, інституціями та процедурами**. Були визначені також такі основні проблеми:

- національні **стратегії розвитку слабо пов'язані з бюджетом**; точніше, саме існування Стратегії національного розвитку фактично становить проблему. Ведення ефективного Плану національного розвитку із прив'язкою до стратегій розвитку галузей також є ключовим елементом сучасної практики.
- дебати навколо бюджету – здебільшого **поділ його на шматки, аніж змагання стратегій та пріоритетів**. На жаль, поточне фіскальне планування в бюджетному процесі не має належним чином інтегрованої, багаторічної перспективи. Мінекономрозвитку відповідає за розробку багаторічних економічних та соціальних планів, які, однак, не повністю реалізуються й не повністю інтегровані в бюджетний процес.

Успішний розвиток країни залежить у значній мірі від спроможності Уряду реалізувати свої плани та розпорядитися державними ресурсами за посередництва власних установ та систем. У Паризькій декларації країни-реципієнти зобов'язалися зміцнити свої системи, а донори – використовувати такі системи в максимально можливій мірі. Однак, практика свідчить, що країни-реципієнти й донори ще не стали на шлях виконання цих зобов'язань. Рівень прогресу в сфері підвищення якості систем у різних країнах значно відрізняється. Навіть коли в країні існують системи належної якості, донори часто не використовують їх. Однак зрозуміло, що використання таких систем у країні сприяє розвитку цих систем, а Україна має основу для поліпшення системи управління допомогою в рамках Міністерства фінансів та його структур. Нинішня структура бюджету, з технічної точки зору, дозволяє забезпечувати належний облік фінансових ресурсів МТД у Державному бюджеті. Це можна зробити через, так звану, систему спеціальних фондів. Проте, на практиці ця можливість не завжди використовується, оскільки не всі донори та бенефіціари проектів хочуть пройти через національні процедури складання бюджетів.

Зважаючи на те, що існуюча система управління МТД/координації донорів забезпечує менше ніж оптимальний механізм координації діяльності донорів, не забезпечує ефективну адміністративну та фінансову системи, у яких можуть працювати донори в повній відповідності до зобов'язань, визначених Паризькою декларацією та Аккрським планом дій, а керівництво донорських програм більше покладається на самих донорів, а не на відповідні українські органи влади, – усе це не дозволяє здійснити перехід на "новий етап залучення" з міжнародним співтовариством, (особливо з Європейським Союзом), та вимагає нового та більш ефективного підходу до координації донорів.

Такий "новий етап" системи координації діяльності донорів повинен ґрунтуватися на сильних сторонах існуючого механізму, але він також повинен ефективно справлятися зі своїми недоліками, та відповідати основним зазначеним вище вимогам. Консультанти проекту "Модернізація державних фінансів", який виконується за рахунок позики Уряду України з боку МБРР, пропонують створити **Децентралізовану систему впровадження технічної допомоги (ДСВ)**, подібну до систем, які було запроваджено в багатьох країнах, які вступають, та які намагаються вступити до ЄС. На їхню думку, такий підхід є оптимальним – він надасть Уряду України провідну роль та надасть поштовх на шляху до більш тісної інтеграції з міжнародною спільнотою, (зокрема, з Європейським Союзом), у той же час, поступово збільшуючи обсяги донорської технічної та фінансової допомоги. При цьому, консультанти зауважують, що запровадження цієї системи є складним та довготривалим процесом і потребуватиме багато зусиль, але переваги та сильні сторони цього процесу набагато переважають необхідні витрати та зусилля.

В основному, ДСВ передбачає **передання відповідальності та управління** програмою/проектом (які сьогодні перебувають під контролем донорів) **до країни-партнера**. Це система координації донорів із передачею відповідальності країні-партнеру, оскільки саме ця країна (у цьому випадку Україна) виконуватиме багато з функцій, які на сьогодні виконуються донорами. ДСВ багато в чому передбачає самовизначення та керується країною-партнером (про це також йдеться в основних висновках Паризької декларації).

Зазвичай ДСВ має **два основних компонента:**

а). фінансовий контроль, укладення контрактів та система фінансового виконання, яка забезпечує використання фінансових ресурсів Національного фонду (до якого можуть залучатись виключно фінансові ресурси донорів) та, зазвичай, адмініструється Центральним фінансовим та контрактним підрозділом (ЦФКП), що як правило працює в структурі Міністерства фінансів або в структурі, що пов'язана із цим міністерством). Наразі ця функція виконується окремими донорами;

б). структура, відповідальна за програмування, адміністративні/операційні питання, пов'язаними зі стратегічної відповідністю планування проектів, моніторингу та впровадження більш широким національним завданням розвитку. Зазвичай вона має назву Центральний управлінський підрозділ (ЦУП), який у більшості випадків розташовується в міністерствах з європейської інтеграції, у нашому випадку, у Мінекономрозвитку. Ця функція виконується Мінекономрозвитку, хоча на практиці донори виконують більшість цих функцій.

Існування третього підрозділу для загальної координації та контролю (Центральний політичний підрозділ) також є дуже бажаним – він може контролювати більш широкі стратегічні питання виконання (у випадку з ЄС, це питання Створення всебічної та поглибленої зони вільної торгівлі та Угода про асоціацію), забезпечувати відповідність національних стратегій та планів та діяльністю донорів, а також підтримку стратегічних відносин із донорами. Наведена нижче схема визначає три основні компоненти в контексті України.

Деякі короткострокові й довгострокові переваги такої системи включають:

- **Наближення до структур ЄС/Розбудова системи, яку розуміє міжнародна спільнота та працює з їх специфічними фінансовими та програмними системами:** створення системи координації допомоги, включаючи програмування, виконання, фінансові та адміністративні витрати/контроль, та моніторинг/оцінку, які будуть прийнятними для структур ЄС (та держав-членів ЄС) та більш ефективно сприяють передачі коштів;

- **Ефективний контроль та співучасть:** ДСВ поступово з часом збільшить контроль та ступінь співучасті українських державних органів в управлінні МТД/координації донорів;

- **Ефективне програмування та укладення контрактів:** створення структур як у плануванні, так і у фінансах, які є вкрай бажаними всередині структури (і є ефективними і випробуваними) та відповідають структурам ЄС, що дозволяє ефективніше брати участь у проектах ЄС (інших держав-членів ЄС та інших донорів/МФО), та підвищує потенціал для майбутнього розвитку та гармонізації системи планування фінансової системи (управління МТД/координації донорів) до систем ЄС;

- **Закупівлі:** можливе вирішення поточних питань донорів, пов'язаних з існуючим законом про державні закупівлі; деякі із цих проблем викликають замороження міжнародних коштів (у контексті бюджетної підтримки);

- **Бюджетна система для управління МТД, яка вкладається в рамки вимог державного бюджету та водночас є прийнятною для донорської спільноти:** створення пулу (об'єднання) фінансових ресурсів за рахунок асигнувань донорів, який був би захищеним пулом (об'єднанням) фінансових ресурсів (представленим у бюджеті), у якому, можливо, були б розміщені донорські фінансові ресурси, і який використовував би визнані на міжнародному рівні правила проведення закупівель (ЄС PRAG або подібні системи).

Ми не можемо не погодитись, що створення Децентралізованої системи впровадження технічної допомоги, безперечно має багато плюсів, але необхідно наголосити, що розробка такої системи вимагатиме значного часу, зусиль та технічної допомоги. Фактично, найбільш імовірно, що цей процес може тривати 3-5 років безперервних та направлених зусиль.

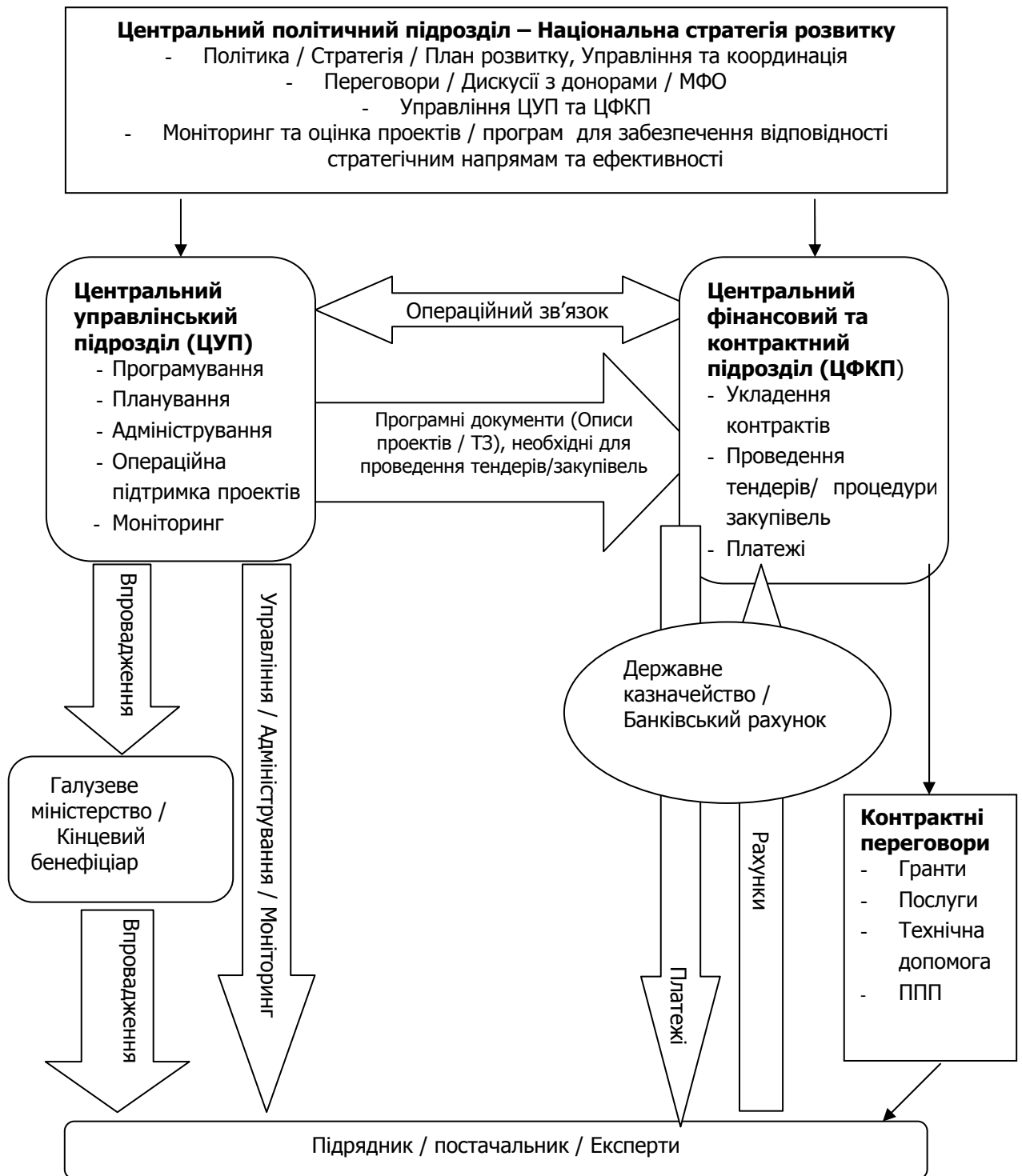


Рисунок 17. Три основні компоненти Децентралізованої системи впровадження технічної допомоги

А як покращити ефективність МТД через посилення координації донорів уже сьогодні? Хочемо нагадати, що приєдналися до Паризької декларації не тільки європейські країни-донори, а й США, Канада тощо. Тому в основу розбудови взаємовідносин між органом виконавчої влади, у нашому випадку, Міністерством аграрної політики та продовольства України (МАППУ), та донорськими організаціями, формування системи координації, мають бути покладені принципи саме Паризької декларації:

- **ПРИЧЕТНІСТЬ** - МАППУ повинно здійснювати ефективне керівництво шляхом розробки політики й стратегії розвитку сектору й координації своєї діяльності, спрямованої на такий розвиток. Залучення МТД на виконання цілей та заходів стратегії.

- **УЗГОДЖЕННЯ** - всебічна допомога, надавана донорами, повинна ґрунтуватися на стратегії розвитку сектору, діяльності відповідних установ, організацій, закладів і процедурах та системах України.

- **ГАРМОНІЗАЦІЯ** - діяльність країн-донорів базується на більш узгодженій і прозорій основі з підвищеною колективною ефективністю в контексті реалізації стратегії розвитку сектору.

- **УПРАВЛІННЯ, ОРІЄНТОВАНЕ НА РЕЗУЛЬТАТИ** - управління ресурсами й удосконалення процесу прийняття рішень, орієнтованого на чітко визначені (заплановані) результати.

- **СПІЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ** - донори та МАППУ є підзвітними щодо результатів наданої допомоги для розвитку.

Міністерство аграрної політики та продовольства України постійно працює над вдосконаленням роботи із залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги в аграрному секторі. Про це свідчить робота із вдосконалення відповідних відомчих документів.

У розділі 7.1. було вказано на недоліки чинної редакції Наказу МАППУ Про Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги в агропромисловому комплексі (зі змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства аграрної політики N 491 від 16.08.2010) від 18.09.2009, N 684. На жаль, у зазначеному документі також не запропонований ефективний механізм здійснення координації між різними проектами технічної допомоги різних донорів у різних галузях аграрної сфери та структурними підрозділами Міністерства, які відповідають за супровід цих проектів.

До зазначеного Порядку можна, наприклад, внести такі заходи, які сприятимуть посиленню координації діяльності проектів технічної допомоги, ефективному відстежуванню виконання цілей та завдань проектів, укріпленню співпраці між донорами та Міністерством:

1. Задля *посилення спільної відповідальності, причетності* Міністерства до діяльності проектів, запровадження *управління орієнтованого на результат* на щоквартальних засіданнях донорської робочої групи за напрямком "Сільськогосподарський сектор" запровадити обов'язкове заслуховування коротких звітів проектів технічної допомоги, партнером яких є Міністерство. Звіт повинен містити інформацію щодо виконання показників логічної матриці проекту за квартал, заплановані заходи на наступний та проблеми (ризик) у діяльності проекту, у вирішенні яких може допомогти або вплинути партнер. Звіт повинен розповсюджуватися серед учасників засідання та розміщуватися на веб-сайті Міністерства. У випадку реалізації пілотних ініціатив у регіонах проект має представляти вичерпні відомості про отримувачів ініціатив.

2. Задля *забезпечення ефективного впровадження* здобутків та результатів проектів вимагати від компаній, які реалізують проекти, передачі на електронних носіях тренінгових матеріалів, методик, описів практичних моделей та технологій тощо, які впроваджувалися проектом, задля широкого розповсюдження їхніх напрацювань та внесення цієї інформації в базу проектів міжнародної технічної допомоги.

3. Задля *підтримки гармонізації проектної діяльності* країн-донорів на більш узгодженій і прозорій основі з підвищеною колективною ефективністю, а саме, запобігання дублювання заходів, які можуть проводитися в рамках реалізації декількох різних проектів, координатору технічної допомоги уважно відстежувати плани-графіки роботи проектів, і пропонувати проведення спільної діяльності в таких випадках (семінари, тренінги, підготовка брошур за подібною тематикою тощо).

Безперечно, наведені вище пропозиції щодо дій з покращення координації МТД, як довго -, так і короткострокових, мають сенс. Проте, цілком очевидно, що вони не стануть дієвими доки, не буде виконана перша, вона ж, головна, умова - наявність програми розвитку відповідного сектору.

Список використаних джерел:

1. Указ Президента N 325/2007 (325/2007) від 19.04.2007 "Про приєднання до Декларації"
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153 "Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги"
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. N 1075-р "Про схвалення Концепції планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями"
4. Наказ Міністерства аграрної політики від 18.09.2009, N 684 "Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги в агропромисловому комплексі (зі змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства аграрної політики N 491 від 16.08.2010)"
5. Паризька декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_271
6. Гнидюк Н.А. Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога ЄС. 2010, Київ. Посібник підготовлено і видано в рамках контракту Європейської Комісії "Навчання та інформування з питань Інструменту європейського сусідства і партнерства в Україні"
7. Європейський інструмент сусідства та партнерства, Україна. Стратегія ЄС щодо України (2007 - 2013): <http://www.sta.gov.ua/doccatalog/document?id=291880>
8. Європейський інструмент сусідства та партнерства, Україна, НАЦІОНАЛЬНА ІНДИКАТИВНА ПРОГРАМА на 2011-2013 рр. (неофіційний переклад), http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_ua/2011_enpi_nip_ukraine_uk.pdf
9. Резюме дослідження "Як Україна виконує План дій з візової лібералізації", проведеного Громадською ініціативою "Європа без бар'єрів"
10. ПЕРШИЙ ПОГЛЯД НА ПІДТРИМКУ ЄВРОПЕЙСЬКОЮ КОМІСІЄЮ СЕКТОРАЛЬНИХ ПРОГРАМ (Витяг з Керівних принципів щодо підтримки Європейською Комісією секторальних програм), <http://esbs.kiev.ua>
11. К.Лівінгстоун, Т.О.Осташко, С.С.Прокопенко, Г.В.Ленінова. Методика складання кошторису середньострокових витрат в сільськогосподарському секторі України, 2011 р. Підготовлено та видано в рамках проекту "Виконання Україною зобов'язань щодо членства в СОР та реалізації Європейської політики добросусідства в сільському секторі", EuropeAid/126205/C/SER/UA, який впроваджується консорціумом на чолі з компанією WYG International за фінансової підтримки Європейського Союзу.
12. Поліпшення координації діяльності організацій-донорів. Можливості використання донорської підтримки для виконання пріоритетних завдань Міністерства аграрної політики України шляхом бюджетної підтримки, 2010 р. Підготовлено в рамках проекту "Виконання Україною зобов'язань щодо членства в СОР та реалізації Європейської політики добросусідства в сільському секторі", EuropeAid/126205/C/SER/UA, який впроваджується консорціумом на чолі з компанією WYG International за фінансової підтримки Європейського Союзу.
13. Рамперсад К. Хьюберт. Универсальная система показателей деятельности: Как достигать результатов, сохраняя целостность / Хьюберт Рамперсад: [пер. с англ.]- М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. - 352 с. 3.
14. Основа співпраці між Україною та ЄС і надання допомоги, <http://esbs.kiev.ua>
15. Матеріали проекту МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ, No. 4882-UA Консультативна підтримка з питань покращення управління міжнародною фінансовою допомогою, QCBS-6, 2012 р.
16. Саша Тесс'є-Столл, Вікторія Гуменюк, Ольга Шумило, Світлана Колтигіна. Моніторинг ENPI в Україні, липень 2009 р.: http://www.icps.com.ua/files/articles/55/44/ENPI_Monitoring_Ukr.pdf
17. О.Я.Хуснутдінов. "АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (ОМС) ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ", Інститут розвитку глобального суспільства
18. Навчальний посібник "Фанрайзинг". Центральноукраїнський регіональний навчальний центр, 2003 р.
19. Зміст та порядок підготовки ПРОГРАМНИХ та ФІНАНСОВИХ ЗВІТІВ ОРГАНІЗАЦІЯМИ-ОТРИМУВАЧАМИ ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ в МЕЖАХ проекту DESPRO, Київ, 2009
20. Практичний посібник з основ моніторингу й оцінки програм/проектів, підготовлений в рамках проекту TACIS під назвою "Підтримка НКО в Україні", EuropeAid Co-operation Office, *Handbook for Results-Oriented Monitoring of EC External Assistance*, April 2008, p. 12.
21. Моніторинг ENPI в Україні (Звіт, липень 2009 року), www.icps.com.ua

22. Технічна пропозиція WYG International Ltd до проекту "Виконання Україною зобов'язань щодо членства в СОТ та реалізації Європейської політики добросусідства в сільському секторі (Секторальний підхід)".

Електронні засоби інформації:

23. www.rada.gov.ua
24. <http://www.kmu.gov.ua>
25. www.me.gov.ua
26. <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/>
27. <http://www.center.gov.ua>
28. <http://www.enpi.org.ua/ijesp/regionalni-programi/>
29. http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/14173_en.htm
30. <http://www.lacenter.org.ua/>

**Паризька Декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги
Відповідальність, Гармонізація, Узгодження, Результати і Взаємна підзвітність**

(Про приєднання до Декларації див. Указ Президента N 325/2007 від 19.04.2007)

(адаптований текст)

I. Рішення

1. Вжити далекосяжних заходів, що підлягають моніторингу та спрямовані на реформування шляхів надання допомоги та управління нею в світлі огляду Декларації тисячоліття та Цілей розвитку тисячоліття (ЦРТ), що проводиться ООН кожні п'ять років; задля досягнення зазначених цілей окрім підвищення обсягу допомоги та зростання ролі інших джерел надання допомоги, спрямованих на забезпечення розвитку, також необхідно значно підвищити ефективність допомоги з метою підтримки зусиль країн-партнерів, які спрямовані на вдосконалення урядування та діяльності, метою якої є забезпечення розвитку.

Зазначене вище набуде ще більшої ваги, якщо вже існуючі та нові двосторонні та багатосторонні ініціативи призведуть до подальшого значного підвищення обсягу зовнішньої допомоги.

2. Здійснення подальшої роботи відповідно до Декларації, прийнятої на Римському Форумі з гармонізації (лютий 2003 року) та відповідно до основних принципів, висунутих в ході проведення Марракеського Круглого столу, присвяченого питанням управління результатами розвитку (лютий 2004 року).

Саме завдяки цьому буде посилено вплив допомоги, що надається, з метою зменшення бідності й нерівності, забезпечення зростання, створення потенціалу й прискорення досягнення Цілей розвитку тисячоліття.

Заходи щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги

3. Багато країн-донорів і країн-партнерів визначили підвищення ефективності зовнішньої допомоги як високопріоритетний напрямок, і ще раз підтвердили свою готовність забезпечити прискорення реалізації поставлених цілей, зокрема в наступних сферах:

i. Вироблення більш чітких національних стратегій розвитку країн-партнерів та забезпечення їх реалізації, а також посилення відповідних рамок діяльності (наприклад: планування, бюджет і оцінка виконання).

ii. Покращення узгодження зовнішньої допомоги із пріоритетами, системами й процедурами країни партнера й стимулювання зміцнення їхнього потенціалу.

iii. Підвищення рівня відповідної підзвітності країн-донорів і країн-партнерів перед своїми громадянами й парламентами для розробки політичних курсів, стратегій і забезпечення їх виконання.

iv. Уникнення дублювання заходів і забезпечення більш раціональної донорської діяльності з метою максимального підвищення її економічної ефективності.

v. Реформування та спрощення стратегій і процедур країн-донорів, з метою заохочення спільної роботи й прогресивного узгодження з пріоритетами, системами й процедурами країн-партнерів.

vi. Визначення критеріїв, стандартів виконання та підзвітності для національних систем країн-партнерів у сфері державного фінансового управління, системі закупівель, фідучіарних⁵⁶ гарантій і природоохоронних оцінок, відповідно до широко-визнаних успішних практик, а також забезпечення їх швидкого й широкого застосування.

4. Конкретні та ефективні дії, спрямовані на вирішення решти проблемних питань, таких як:

i. Недостатня розвиненість системи закладів, що спрямовані на забезпечення розробки й виконання національних стратегій розвитку, орієнтованих на досягнення конкретних результатів, у країнах-партнерах.

ii. Неспроможність забезпечити більш передбачувані та довгострокові зобов'язання щодо надання донорської допомоги країнам-партнерам.

⁵⁶ Фідучіарні (від лат. fiducia – довіра) – комерційні.

iii. Недостатній рівень делегування повноважень персоналу представництв країн-донорів і недостатня увага стимулюючим факторам, що можуть забезпечити налагодження партнерських стосунків між країнами-донорами та країнами-партнерами.

iv. Недостатній рівень інтеграції глобальних програм і ініціатив у внутрішні стратегії з розвитку країн-партнерів, включаючи такі критично важливі сфери як боротьба із ВІЛ/СНІД.

v. Корупція й відсутність прозорості, що підривають суспільну підтримку, перешкоджають ефективній мобілізації й розподілу ресурсів, а також зменшують долю ресурсів на ведення діяльності, яка є надзвичайно важливою для викорінення бідності й забезпечення стійкого економічного зростання. Існування корупції не дає змоги країнам-донорам покладатись на відповідні національні системи країн-партнерів.

5. Підвищення ефективності зовнішньої допомоги є доцільним і необхідним по відношенню до всіх видів надання допомоги.

Визначаючи найбільш ефективні види надання зовнішньої допомоги, потрібно керуватися стратегіями розвитку й пріоритетами, визначеними самими країнами-партнерами. Індивідуально або колективно (окрема країна-донор або донори) буде проводитися відбір й вестися розробка відповідних доповнюючих видів надання допомоги з метою забезпечення їх максимальної комбінованої ефективності.

6. З метою реалізації Декларації докладатимуться додаткові зусилля, спрямовані на забезпечення надання й використання допомоги, включаючи збільшення обсягів фінансових потоків, відповідно до рішення в Монтерреї, та у спосіб, що дозволить раціоналізувати часто надмірну фрагментацію донорської діяльності на національному і секторальному рівнях.

Адаптація та пристосування до ситуацій у різних країнах

7. Підвищення ефективності зовнішньої допомоги також є необхідним у складних та надзвичайних ситуаціях (таких, наприклад, як цунамі).

У таких ситуаціях надання всесвітньої гуманітарної допомоги і допомоги, спрямованої на забезпечення розвитку, має узгоджуватись із стратегіями країн-партнерів щодо боротьби із бідністю та забезпечення економічного зростання.

Уточнення індикаторів, графіків і цілей

8. Реформи, запропоновані в цій Декларації, вимагатимуть постійної політичної підтримки на високому рівні, спільного тиску з боку учасників процесу та скоординованих дій на глобальному, регіональному і національному рівнях.

Прискорення темпу здійснення перетворень відбуватиметься у дусі спільної підзвітності, шляхом виконання Завдань Партнерства, викладених у розділі II, та здійснюючи оцінку позитивних змін стосовно цих питань згідно 12 спеціальних індикаторів, викладених у розділі III цієї Декларації.

9. З метою подальшого прискорення позитивних змін, визначені цілі на період до 2010 року. Такі цілі передбачатимуть участь як країн-донорів, так і країн-партнерів, а також розроблятимуться з метою відстеження й стимулювання позитивних змін на глобальному рівні серед країн і агентств, що підписали цю Декларацію.

Ці цілі не повинні перешкоджати досягненню цілей, або замінити собою будь-які цілі, що визначаються окремими країнами-партнерами для себе. На сьогодні дійшли згоди щодо п'яти попередньо визначених цілей, досягнення яких контролюватиметься за допомогою індикаторів наведених у розділі III. Погоджено провести огляд досягнення цих попередніх цілей та затвердити нові цілі відповідно до решти індикаторів, як показано в розділі III, до вересня 2005 року. Вітаються ініціативи країн-партнерів і країн-донорів щодо визначення власних цілей з підвищення ефективності зовнішньої допомоги в рамках погоджених Індикаторів позитивних змін та Зобов'язань із співробітництва.

Проведення моніторингу та оцінки реалізації

10. Оскільки забезпечення реальних позитивних змін на національному рівні є надзвичайно важливим завданням, під керівництвом країни-партнера, будемо періодично проводитися як якісна, так і кількісна оцінка спільних досягнутих позитивних змін на національному рівні в напрямку реалізації погоджених зобов'язань щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги.

Для цього використовуватимуться відповідні механізми, що існують на національному рівні.

11. На міжнародному рівні спільнота країн-донорів, а також країни-партнери, що беруть участь в роботі DAC⁵⁷, мають збільшити свою участь, і до кінця 2005 року запропонувати низку

⁵⁷ Development Assistance Committee (DAC) – Комісія з підтримки розвитку

заходів щодо середньострокового моніторингу реалізації зобов'язань, зазначених у цій Декларації.

Водночас, всі учасники процесу забезпечують координацію міжнародного моніторингу Індикаторів позитивних змін, зазначених у Розділі III, та, у разі необхідності, доопрацьовують цілі, надають необхідні рекомендації щодо визначення основних ліній, і організують постійний збір інформації з низки країн для подальшого узагальнення в періодичному звіті. Також використовуватимуться існуючі донорські механізми для проведення оглядів та регіональних оглядів для забезпечення позитивних змін в цій сфері. Крім того, буде розглянуто можливість застосування процесів незалежного моніторингу національного значення (охоплюючи країну повністю) і оцінок, які повинні застосовуватися, не покладаючи додаткове навантаження на партнерів, а також таких, що забезпечать більш повне розуміння того, як підвищена ефективність зовнішньої допомоги сприяє досягненню завдань із забезпечення розвитку.

12. У зв'язку із спрямованістю на реалізацію Декларації, планується провести зустріч в 2008 році в одній із країн, що розвиваються, і провести два кола моніторингу. Потім планується проведення огляду прогресу у реалізації даної Декларації.

II. ЗАВДАННЯ ПАРТНЕРСТВА

13. Підготовлені в дусі взаємної підзвітності, дані Завдання Партнерства розроблені з урахуванням отриманих знань і наявного досвіду. Усвідомлено, що зобов'язання необхідно інтерпретувати у світлі ситуацій, що притаманні кожній країні-партнеру.

ПРИЧЕТНІСТЬ

Країни-партнери повинні здійснювати ефективне керівництво шляхом розробки політики й стратегії з розвитку й координації своєї діяльності, спрямованої на такий розвиток

14. Країни-партнери зобов'язуються:

Виконувати провідну роль у розробці й здійсненні національних стратегій розвитку за допомогою проведення розширених консультацій.

- Перевести національні стратегії в пріоретизовані операційні програми, орієнтовані на результати, які фіксуються в структурі середньострокових витрат і річних бюджетах **(Індикатор 1)**.

- Взяти на себе провідну роль у координуванні зовнішньої допомоги й інших ресурсів для розвитку на всіх рівнях в процесі діалогу з країнами-донорами, а також сприяти залученню громадськості й приватного сектору .

15. Донори зобов'язуються:

- Поважати керівну позицію країни-партнера і надавати допомогу в посиленні її потенціалу з виконання керівної ролі.

УЗГОДЖЕННЯ

Всебічна допомога, надавана донорами, повинна ґрунтуватися на національних стратегіях розвитку, діяльності відповідних закладів і процедурах країни партнера

Узгодження донорської допомоги зі стратегією країни партнера

16. Країни-донори зобов'язуються:

- Засновувати свої стратегії для країн, встановлювати діалог у відношенні політик і програми співробітництва для розвитку, спираючись на національні стратегії розвитку країн-партнерів і періодичних оглядах прогресу реалізації даних стратегій **(Індикатор 3)**.

- У міру можливості висувати умови, засновані на національних стратегіях розвитку або щорічному огляді прогресу реалізації даної стратегії. Інші умови будуть включені тільки при наявності чіткого обґрунтування. Вони будуть виконуватись з дотриманням прозорості, а також лише після проведення консультацій з іншими країнами-донорами й зацікавленими сторонами .

- Погоджувати фінансування з єдиною структурою умов і/або певним складом індикаторів, що базуються на національній стратегії розвитку. Це не означає, що всі країни-донори повинні мати ідентичні умови, але умови кожної окремо взятої країни-донора повинні бути засновані на єдиній раціоналізованій структурі, спрямованої на досягнення стійких результатів.

Використання країнами-донорами зміцнених національних систем

17. Використання національних закладів і систем у тих випадках, коли існує надійна гарантія того, що допомога буде використана за призначенням, підвищить ефективність зовнішньої допомоги за рахунок посилення стійкого потенціалу країн-партнерів у розробці й реалізації стратегій і звітності перед своїми громадянами й Парламентами.

Системи й процедури країн-партнерів звичайно включають, але не обмежуються, національною діяльністю й процедурами для здійснення державного фінансового менеджменту, бухгалтерського обліку, аудита, системи закупівель, структури й моніторингу результатів.

18. Діагностичні огляди є важливим джерелом інформації, і все більше використовується урядами й країнами-донорами як джерело інформації про стан національних систем у країнах-партнерах.

І країни-партнери, і країни-донори зацікавлені в можливості проводити моніторинг прогресу в процесі удосконалення національних систем. Цьому сприятимуть механізми оцінки виконання й відповідні пакети реформ, розроблені з використанням інформації, що міститься в діагностичних оглядах і відповідних аналітичних роботах.

19. Країни-партнери й країни-донори зобов'язуються спільно:

- Працювати разом з метою створення взаємно погоджених структур, які забезпечать застосування надійних оцінок виконання, прозорість і підзвітність національних систем **(Індикатор 2)**.

- Інтегрувати діагностичні огляди й механізми оцінки виконання в національні стратегії з розвитку потенціалу.

20. Країни-партнери зобов'язуються:

- Провести діагностичні огляди, які забезпечать проведення надійних оцінок національних систем і процедур.

- На основі даних діагностичних оглядів проводити реформи, необхідні для забезпечення ефективності, підзвітності й прозорості національних систем, діяльності закладів і процедур у рамках керування зовнішньою допомогою й іншими ресурсами націлених на розвиток.

- Проводити реформи, такі як реформа державного керування, що є необхідною для запуску й посилення процесів розвитку стійкого потенціалу.

21. Країни-донори зобов'язуються:

- У міру можливості максимально використовувати національні системи й процедури. У тих випадках, коли використання національної системи є неможливим, повинні враховуватись додаткові заходи обережності, спрямовані на посилення національних систем і процедур, а також запобігання їхнього послаблення **(Індикатор 5)**.

- Докладати максимальних зусиль, спрямованих на недопущення створення спеціалізованих структур, відповідальних за оперативне (повсякденне) керування й реалізацію проектів і програм, фінансованих зовнішньою допомогою **(Індикатор 6)**.

- Впроваджувати в національні системи узгоджені механізми оцінки виконання з метою уникнення появи надмірної кількості потенційно конфліктних цілей.

Посилення потенціалу розвитку країн-партнерів за підтримки країн-донорів

22. Створення стійкого потенціалу в плануванні, керуванні й реалізації стратегій, а також у звітності стосовно отримання результатів стратегій і програм має вирішальне значення для досягнення цілей розвитку на підставі аналізу і діалогу, а також за допомоги реалізації, моніторингу й оцінки. Розвиток потенціалу є відповідальністю країн-партнерів, при цьому країни-донори повинні надавати підтримку. Розвиток потенціалу повинен виходити з національних стратегій розвитку країн-партнерів. Розвиток потенціалу повинен базуватися не лише на ретельному технічному аналізі. Цей індикатор має чітко реагувати на соціальне, політичне й економічне становище, включаючи необхідність підвищення застосування людських ресурсів.

23. Країни-партнери зобов'язуються:

- Інтегрувати спеціальні завдання з розвитку потенціалу в національні стратегії розвитку й взятися до їхньої реалізації в рамках національних стратегій з розвитку потенціалу в міру необхідності.

24. Країни-донори зобов'язуються:

- Погодити свою аналітичну й фінансову підтримку із завданнями й стратегіями країн-партнерів з розвитку потенціалу й, відповідно, узгодити свою підтримку для розвитку потенціалу **(Індикатор 4)**.

Посилення потенціалу державного фінансового управління

25. Країни-партнери зобов'язуються:

- Підсилити мобілізацію внутрішніх ресурсів і фінансову стійкість, а також створити сприятливе середовище для державних і приватних інвестицій.

- Забезпечити механізм своєчасної, прозорої й надійної звітності з виконання бюджету.

- Взяти на себе провідну роль у процесі реформування державного фінансового керування.

26. Країни-донори зобов'язуються:

- Надати надійні індикативні зобов'язання з надання допомоги на багаторічній основі, а також здійснювати виплати допомоги на своєчасній і передбачуваній основі у відповідності з погодженим графіком (**Індикатор 7**).

- У міру можливості максимально використовувати прозорі бюджетний механізм і систему фінансової звітності країни-партнера (**Індикатор 5**).

27. Країни-партнери й країни-донори зобов'язуються спільно:

- Проводити гармонізовані діагностичні огляди й оцінки виконання державного фінансового керування.

Посилення національної системи закупівель

28. Країни-партнери й країни-донори зобов'язуються спільно:

- Використовувати спільно погоджені стандарти й процеси для виконання діагностичної роботи, розробляти стабільні реформи й проводити моніторинг їх реалізації.

- Надавати достатні ресурси для надання підтримки в проведенні середньострокової й довгострокової реформи закупівельної системи, забезпечення розвитку її потенціалу.

- На національному рівні забезпечувати обмін інформацією й досвідом щодо рекомендованих заходів з метою їхнього подальшого вдосконалення.

29. Країни-партнери зобов'язуються взяти на себе провідну роль у процесі реформування системи закупівель.

30. Країни-донори зобов'язуються:

- У більшій мірі використовувати національні системи країн-партнерів для закупівель, за умови, що країна-партнер розробила й запровадила взаємоузгоджені стандарти й процеси (**Індикатор 5**).

- Прийняти узгоджені заходи, у тих випадках, коли національні системи не відповідають взаємоузгодженим рівням виконання або у випадках, коли донори не використовують їх.

Незв'язана допомога: одержання кращого результату за гроші

31. У цілому, незв'язана допомога збільшує ефективність наданої допомоги шляхом скорочення операційних витрат для країн-партнерів і удосконалення зацікавленої участі країни й узгодження. Донори КСР направлять свої зусилля на реалізацію Рекомендацій КСР стосовно Незв'язаного Офіційного Розвитку Сприяння для найменш розвинених країн (**Індикатор 8**).

ГАРМОНІЗАЦІЯ

Діяльність країн-донорів на більш узгодженій і прозорій основі з підвищеною колективною ефективністю

Країни-донори здійснюють загальні заходи й спрощують процедури

32. Країни-донори зобов'язуються:

- Реалізувати плани дій країн-донорів, які проводяться в рамках виконання зобов'язань Римського Форуму на високому рівні .

- У міру можливості реалізувати загальні заходи на національному рівні з планування, фінансування (наприклад, спільні фінансові заходи), виплат, моніторингу, оцінки й звітності щодо донорської діяльності і потоків наданої допомоги перед Урядом. Одним із способів досягнення даної мети є розширене використання програмних моделей надання допомоги (**Індикатор 9**).

- Проводити спільну роботу спрямовану на скорочення окремо проведених і дублюючих місій і діагностичних оглядів (**Індикатор 10**); а також сприяти проведенню спільних тренінгів для обміну отриманими досвідом і знаннями.

Взаємодоповнюваність: більш ефективний розподіл праці

33. Надмірна фрагментація зовнішньої допомоги на національному, глобальному й секторальному рівнях знижує ефективність зовнішньої допомоги. Прагматичний підхід до розподілу праці й навантаження підвищує рівень взаємодоповнюваності й може знизити операційні витрати.

34. Країни-партнери зобов'язуються:

- Надати чіткий посібник з порівняльних переваг країн-донорів і рекомендації з досягнення донорської взаємодоповнюваності на національному або секторальному рівнях.

35. Країни-донори зобов'язуються:

- У повному обсязі використовувати відповідні порівняльні переваги на секторальному або національному рівнях за допомогою делегування повноважень провідним країнам-донорам для виконання програм, заходів і завдань у міру необхідності.

- Працювати разом з метою узгодження окремих процедур.

Стимули для колективної роботи

36. У зв'язку з цим, країни-донори і країни-партнери зобов'язуються спільними зусиллями:

- Провести реформу процедур і підсилити стимули (включаючи прийняття на роботу, оцінку й навчання) для менеджменту й персоналу в здійсненні роботи з гармонізації, узгодження й спрямованості на результати.

Надання ефективної допомоги постконфліктним державам

37. Довгострокове бачення міжнародної участі в розвитку постконфліктних держав полягає в побудові правомірної, ефективної й стійкої держави, а також інших національних інститутів. У той час, як керівні принципи з надання ефективної допомоги застосовуються до всіх постконфліктних держав рівномірно, необхідно їх адаптувати до оточення, де зацікавленість уряду в участі слабко виражена і рівень потенціалу країни досить низький, а також до термінових потреб у наданні основних послуг.

38. Країни-партнери зобов'язуються:

- Досягти прогресу в створенні інститутів і структур керування, які забезпечували б ефективне керування, суспільну безпеку, стабільність і однаковий доступ громадян до основних соціальних послуг.
- Брати участь у діалозі з країнами-донорами із створення простих інструментів планування, таких як, структура проміжних результатів, для тих країн, де ще не прийняті національні стратегії розвитку.
- Сприяти залученню широкого кола національних акторів у процес визначення пріоритетів розвитку.

39. Країни-донори зобов'язуються:

- Узгодити свою діяльність. Узгодження донорської діяльності особливо необхідна у випадку відсутності сильної лідерської позиції з боку національних урядів. Вона повинна фокусуватися на аналізі "знизу-вверх", спільних оцінках і стратегіях, координації політичних зобов'язань і практичних ініціативах, таких як створення спільних донорських офісів.
- Досягнути максимального узгодження на основі центральних національних стратегій. У випадку, коли неможливо досягнути узгодження на основі стратегій національного уряду, донори повинні максимально використовувати національні системи на національному, регіональному, секторальному або неурядовому рівнях.
- Уникати таких видів діяльності, які підривають побудову потенціалу національних інститутів, таких як бюджетні процеси, паралельні з національним бюджетом або нарахування високих зарплат для місцевого персоналу.
- Використовувати відповідне комбінування інструментів допомоги, включаючи підтримку поточного фінансування, особливо, для тих країн, для яких процес перехідного режиму представляє особливі ризики.

Сприяння застосуванню узгодженого підходу при проведенні оцінок навколишнього середовища

40. Країни-донори досягли значного прогресу щодо узгодженості в сфері оцінок впливу на навколишнє середовище, включаючи відповідні питання в секторі охорони здоров'я й соціального захисту на проектному рівні. Даний прогрес повинен поглиблюватися і містити в собі питання щодо глобальних природоохоронних проблем, таких як зміна клімату, збільшення пустель й порушення біологічного різноманіття.

41. Країни-донори й країни-партнери зобов'язуються спільно:

- Підсилювати застосування оцінок впливу на навколишнє середовище й загальних процедур для проектів, включаючи консультації із зацікавленими сторонами; а також розробляти й застосовувати загальні підходи при проведенні "стратегічних оцінок навколишнього середовища" на секторальному і національному рівнях.
- Продовжувати розвиток спеціалізованого технічного й політичного потенціалу, необхідного для аналізу навколишнього середовища і посилення національного законодавства.

42. Подібні зусилля з узгодження також необхідні в інших питаннях загального характеру, таких як гендерна рівність і інші тематичні питання, що фінансуються спеціалізованими фондами.

УПРАВЛІННЯ, ОРІЄНТОВАНЕ НА РЕЗУЛЬТАТИ

Управління ресурсами й удосконалення процесу прийняття рішень, орієнтованого на результати

43. Керування, орієнтоване на результати означає керування й здійснення допомоги таким методом, що фокусується на бажаних результатах і використовує інформацію з метою вдосконалення процесу прийняття рішень.

44. Країни-партнери зобов'язуються:

- Посилити зв'язок між національними стратегіями розвитку й річними й багаторічними бюджетними процесами.
- Створити структури оцінки виконання й звітності, орієнтовані на результати для виміру прогресу в порівнянні із ключовими аспектами національних стратегій розвитку й секторальних стратегій; а також у рамках даних структур забезпечити відстеження раціонального числа індикаторів, для яких збір даних можливий на економічно вигідних умовах (**Індикатор 11**).

45. Країни-донори зобов'язуються:

- Здійснити зв'язок між національним програмуванням та ресурсами з результатами, а також узгодити їх із структурою оцінки виконання країни-партнера; утримуватися від висування запитів щодо впровадження індикаторів виконання, які не співпадають з національними стратегіями розвитку країн-партнерів.
- Працювати із країнами-партнерами з метою якнайбільшого використання механізмів звітності й моніторингу країн-партнерів, що є орієнтованими на результати.
- Гармонізувати вимоги з моніторингу і звітності. На той період часу, коли країни-донори ще не можуть повністю покладатися на статистику і систему моніторингу, а також оцінки країни-партнера, країни-донори повинні домовитися із країною-партнером про максимально можливе використання спільних форматів для періодичної звітності.

46. Країни-партнери і країни-донори зобов'язуються спільно:

- Використовувати підхід спільної участі для посилення потенціалу країни-партнера і популяризації управління, орієнтованого на результати.

СПІЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

Донори та партнери є підзвітними щодо результатів наданої допомоги для розвитку

47. Основним пріоритетом для країн-партнерів та донорів є посилення спільної звітності та прозорості, що стосується використання ресурсів зовнішньої допомоги. Це також сприятиме суспільній підтримці національних політик та зовнішньої допомоги розвитку.

48. Країни-партнери зобов'язуються:

- Відповідно посилити роль парламентів у формуванні національних стратегій розвитку та/чи бюджетів.
- Посилити підхід спільної участі шляхом систематичного залучення широкого кола партнерів з розвитку для формування та оцінки прогресу в реалізації національних стратегій розвитку.

49. Донори зобов'язуються:

- Надавати вчасну, прозору та повну інформацію, що стосується потоків зовнішньої допомоги для того, щоб сприяти представленню повних бюджетних звітів законодавцям та громадянам країни через відповідальні виконавчі органи.

50. Країни-партнери та донори зобов'язуються:

- Шляхом існуючих національних механізмів проводити спільну оцінку взаємного досягнення прогресу у виконанні узгоджених зобов'язань по підвищенню ефективності, включаючи реалізацію Завдань Партнерства (**Індикатор 12**).

ІІІ. ІНДИКАТОРИ ПРОГРЕСУ

Для визначення на національному рівні та використання у міжнародному моніторингу

	Причетність та відповідальність	Ціль до 2010
1	Партнери повинні мати діючу стратегію розвитку (включаючи ССБ), які мають чіткі стратегічні пріоритети пов'язані з середньостроковими витратами та відображені у щорічних бюджетах.	Як мінімум 75% країн-партнерів мають діючу стратегію розвитку.
	УЗГОДЖЕННЯ	Ціль до 2010
2	Належні національні системи – Кількість країн-партнерів, що мають систему закупівель та систему державного фінансового управління, які (а) відповідають широко визнаним належним практикам чи (б) мають	(а) Державне фінансове управління – половина країн-партнерів піднімаються як мінімум на один пункт (напр. 0,5 пункта) по шкалі вимірювання цього індикатора PFM/CPIA (Оцінка політики країни та інституційного потенціалу)

	програму реформування для досягнення цих завдань.	(b) Закупки – одна третя країн-партнерів піднімаються як мінімум на один пункт (напр. з D до C, з C до B чи з B до A) по чотирибальній шкалі, що використовується для оцінки виконання по даному індикатору .
3	Потоки зовнішньої допомоги узгоджені з національними пріоритетами – Процентне співвідношення допомоги, що надається донорами для урядового сектору, що відображено в національних бюджетах країн-партнерів.	Скоротити вдвічі – скоротити вдвічі частину зовнішньої допомоги урядовому сектору, які не відображено в національних бюджетах (як мінімум 85% відображеними у бюджеті)
4	Посилення спроможності шляхом узгодженої/координованої підтримки – Процент підтримки розвитку спроможності за допомогою спільних програм, що відповідають національним стратегічним пріоритетам країн-партнерів.	50% технічного співробітництва впроваджується через координовані програми, що відповідають національним стратегіям розвитку.
5a	Використання національних систем державного фінансового управління – Процент донорів та процент потоків допомоги, що використовують національну систему закупівель та/чи державне фінансове управління в країнах-партнерах, які а) відносяться до широко прийнятих практик чи б) мають програму реформ для досягнення цього.	<i>Процентне співвідношення донорів</i> Оцінка/Ціль 5+ Всі донори використовують систему країн-партнерів по оцінці виконання 3,5 до 4,5 90% донорів використовують систему країн-партнерів по оцінці виконання. <i>Процентне співвідношення потоків зовнішньої допомоги</i> Оцінка/Ціль 5+ Скорочення на дві третини, в процентному співвідношенні, зовнішньої допомоги державному сектору, який не використовує систему оцінки країн-партнерів, що стосується оцінки впровадження. 3,5 до 4,5 Скорочення на одну третину, в процентному співвідношенні, зовнішньої допомоги державному сектору, який не використовує систему оцінки країн-партнерів, що стосується оцінки впровадження.
5b	Використання національної системи закупівель - Процент донорів та процент потоків допомоги, що використовують національну систему закупівель та/чи державне фінансове управління в країнах-партнерах, які а) відносяться до широко прийнятих практик чи б) мають програму реформ для досягнення цього	<i>Процентне співвідношення донорів</i> Оцінка/Ціль А. Всі донори використовують системи закупівель країн-партнерів. В. 90% всіх донорів використовують системи закупівель країн-партнерів. <i>Процентне співвідношення потоків зовнішньої допомоги</i> Оцінка/Ціль А. Скорочення на дві третини, у процентному співвідношенні, зовнішньої допомоги державному сектору, який не використовує систему закупівель країн-партнерів. В. Скорочення на одну третину, у процентному співвідношенні, зовнішньої допомоги державному сектору, який не використовує систему закупівель країн-партнерів.
6	Посилювати спроможність через запобігання утворенню паралельних структур – кількість паралельних	Скоротити на 2/3 кількість паралельних відділів по реалізації проектів.

	відділів з реалізації проекту (ВРП) в рамках однієї країни.	
7	Допомога є передбачувана – Процентне співвідношення виплат, що відбуваються у відповідності з попередньо узгодженим графіком в рамках річного та багаторічних бюджетів.	Скорочення розриву вдвічі – скоротити вдвічі частину зовнішньої допомоги, яка не була виплачена на протязі фінансового року, на який вона була запланована
8	Непов'язана допомога – Процентне співвідношення непов'язаної двосторонньої допомоги	Довготривалий прогрес на протязі часу.
	ГАРМОНІЗАЦІЯ	ЦІЛІ ДО 2010 РОКУ
9	Використання спільних систем чи процедур – Процентне співвідношення допомоги, що надається через програмні підходи	66% потоків зовнішньої допомоги надається в контексті програмних підходів.
10	Сприяти проведенню спільних аналізів – Процентне співвідношення (а) місій та аналітичної роботи, включаючи спільні діагностичні огляди.	(а) 40% місій донорів в країнах-партнерах є спільними (б) 66% аналітичної роботи в країні є спільною.
	УПРАВЛІННЯ, ОРІЄНТОВАНЕ НА РЕЗУЛЬТАТИ	ЦІЛЬ ДО 2010 РОКУ
11	Структури, орієнтовані на результати – кількість країн з прозорою і аналізуємою структурою оцінки виконання, що використовується для виміру прогресу у порівнянні з (а) національними стратегіями розвитку та (б) секторальними програмами.	Зменшити розрив на одну третину - Скоротити на 1/3 кількість країн, що не мають прозорої та аналізуємої структури оцінки виконання.
	ВЗАЄМНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ	ЦІЛІ ДО 2010 РОКУ
12	Взаємна відповідальність – Кількість країн, де проводяться спільні оцінки досягнутого прогресу, що стосується домовлених зобов'язань по підвищенню ефективності зовнішньої допомоги, включаючи зобов'язання за цією декларацією.	Всі країни-партнери проводять огляд спільної оцінки досягнутого прогресу.

Важлива примітка: Згода щодо цілей, представлених у розділі III цієї Декларації. Ця угода є предметом застережень із боку одної країни-донора по (а) методології для оцінки якості систем закупівель, здійснюваних на місцевому рівні (стосуються пунктів 2b і 5b) і (b) прийнятної якості державних програм з реформи фінансового управління (стосуються пункту 5a.ii).

Примітка до Індикатора 5: Оцінки для Індикатора 5 визначаються з допомогою методології, що використовується для вимірювання якості систем закупівель та державного фінансового управління згідно Індикатора 2, приведеного вище.

Додаток А:

Методологічні примітки щодо індикаторів прогресу

Індикатори прогресу забезпечують засади, які дозволяють виконувати зобов'язання та забезпечать підзвітність, що були озвучені у рамках Паризької Декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги. Дана основа частково відображає ідеї, що закладені у Партнерських Зобов'язаннях, які представлені у II розділі даної Декларації.

Ціль – Індикатори прогресу надають основи для виконання зобов'язань та застосування системи підзвітності, що озвучені у рамках Паризької Декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги. За їх допомогою можна виміряти колективну поведінку на національному рівні.

Національний рівень порівняно з глобальним рівнем – індикатори повинні вимірюватись у тісному співробітництві між донорами та країнами партнерами. Значення індикаторів національного рівня потім можна об'єднати статистично на регіональному та глобальному рівнях. Таке глобальне об'єднання проводитиметься для вищезгаданої національної

групи експертів з метою статистичного порівняння, а також для всіх країн партнерів, котрі мають відповідну інформацію.

Донорське/партнерське виконання – Індикатори прогресу також повинні надати вихідні дані, на основі яких окремі донорські агентства або країни партнери зможуть вимірити рівень свого виконання на національному, регіональному або глобальному рівні, У процесі вимірювання донорського виконання індикатори повинні вимірюватись із додержанням гнучкого підходу, враховуючи, що донори мають різні інституціональні повноваження.

Завдання – Завдання визначені на глобальному рівні. Прогрес з виконання завдань повинен вимірюватись через статистичне узагальнення індикаторів, які вимірюються на національному рівні. На додаток до глобальних завдань завдання національного рівня можуть бути узгоджені з країнами партнерами та донорами окремо для кожної індивідуальної країни.

Основна лінія – основна лінія буде встановлена на 2005 рік для експертної групи країн, що відібрані згідно принципу самовисунення. Перед Робочою групою КРС (Робоча група з моніторингу зовнішньої допомоги) поставлено завдання щодо створення зазначеної експертної групи країн.

Визначення та критерії – Робочій групі КРС з питань підвищення ефективності зовнішньої допомоги доручено надати спеціальне керівництво щодо визначення сфери використання, критеріїв та методології з тим, щоб результати могли бути узагальнені незалежно від країни та часу.

Зауваження до індикатора 9 – програмні підходи, які визначені у другому томі Гармонізації Донорських Практик для підвищення ефективності зовнішньої допомоги (ОЕСР, 2005) у таблиці 3.1, як спосіб участі у співробітництві для розвитку на основі принципів координованої підтримки для місцевих програм розвитку, таких як національна стратегія розвитку, секторальна програма, тематична програма або програма специфічної організації. Програмні підходи мають наступні загальні ознаки: (а) провідна роль країни або організації, що приймає; (б) єдина комплексна програма та структура бюджету; (в) оформлений процес донорської координації та гармонізації донорських процедур щодо звітності, бюджетування, фінансовому управлінню та закупівель; (г) зусилля для розширеного використання місцевих систем для складання дизайну та здійснення програми, фінансового управління, моніторингу та оцінки. у цілях 9 індикатора виконання вимірюватиметься окремо від моделей надання допомоги, котрі слугують програмним підходам.

Додаток В:

Список країн та організацій учасників

Албанія	Австралія	Австрія
Бангладеш	Бельгія	Бенін
Болівія	Ботсвана	Бразилія*
Буркіна-Фасо	Бурунді	Камбоджа
Камерун	Канада	Китай
ДР Конго	Чеська Республіка	Данія
Домініканська Республіка	Єгипет	Ефіопія
Європейська Комісія	Фіджі	Фінляндія
Франція	Гамбія	Німеччина
Гана	Греція	Гватемала
Гвінея	Гондурас	Ісландія
Індонезія	Ірландія	Італія

Ямайка	Японія	Йорданія
Кенія	Корея	Кувейт
Киргизька Республіка	Лаоська Народно-Демократична Республіка	Люксембург
Мадагаскар	Малаві	Малайзія
Малі	Мавританія	Мексика
Монголія	Марокко	Мозамбік
Непал	Нідерланди	Нова Зеландія
Нікарагуа	Нігер	Норвегія
Пакистан	Папуа Нова Гвінея	Філіппіни
Польща	Португалія	Румунія
Російська Федерація	Руанда	Саудівська Аравія
Сенегал	Сербія і Чорногорія	Словацька Республіка
Соломонові Острови	ПАР	Іспанія
Шри Ланка	Швеція	Швейцарія
Таджикистан	Танзанія	Таїланд
Демократична Республіка Тимор	Туніс	Туреччина
Уганда	Великобританія	Сполучені Штати Америки
Вануату	В'єтнам	Ємен
Замбія		

Організації учасники

Африканський банк розвитку	Арабський банк економічного розвитку в Африці
Азіатський банк розвитку	Секретаріат Співдружності
Консультативна група допомоги найбіднішим	Рада Європейського банку розвитку
Економічна Комісія ООН для Африки	Ініціативи по прискореному забезпеченню загальної освіти
Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР)	Європейський інвестиційний банк (ЄІБ)
Глобальний фонд з боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією	G24
Інтер-Американський банк розвитку	Міжнародний фонд сільськогосподарського розвитку

Міжнародний Валютний Фонд (МВФ)	Міжнародна організація франкофонії
Ісламський банк розвитку	Кампанія Тисячоліття
Нове партнерство для розвитку Африки	Фонд розвитку Нордік
Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)	Організація східно-карибських держав
Фонд міжнародного розвитку ОПЕК	Секретаріат Форуму тихоокеанських островів
Група ООН з розвитку	Світовий Банк

Організації громадянського суспільства

Гуманітарна акція для Африки	Африканський форум AFRODAD
Фонди Біла та Мелінди Гейтс	Канадська Рада з міжнародної кооперації
Французька організація – Comité Catholique contre la Faim et pour la Développement	Міжнародне співробітництво для розвитку та солідарності
Comisiyn Econymica (Нікарагуа)	НПО міжнародного розвитку – ENDA Tiens Monde
Європейська мережа з проблем боргу та розвитку EURODAD	Світовий союз охорони природи (IUCN)
Японський центр НПО з міжнародного співробітництва	Організація Reality of Aid Network
Соціальний та економічний трест Танзанії	Організація UK Aid Network

Термін "національна стратегія розвитку" містить у собі зниження рівня бідності й подібні стратегії загального характеру, а також секторальні й тематичні стратегії.

Додаток 2.

ЛОГІЧНА МАТРИЦЯ - Таблиця логічної структури (пропозиції WYG International Ltd до проекту "Виконання Україною зобов'язань щодо членства в СОТ та реалізації Європейської політики добросусідства в сільському секторі (Секторальний підхід)"

	Логіка дій	Об'єктивно підтверджувальні індикатори	Джерела перевірки	Припущення
Загальна мета	Підтримка застосування Секторального підходу (підходу SWAP) у сільському господарстві та розвитку сільських регіонів у контексті вступу до СОТ, Плану дій у рамках Європейської політики добросусідства та ширшої інтеграції у ЄС.	Економічні та соціальні покращення на національному рівні.	Зворотній зв'язок від організацій-донорів. Відповідні публікації міжнародних фінансових організацій / економічні та галузеві огляди.	Відданість МАП процесу SWAP. Підтримка з боку Уряду. Вступ України до СОТ.
Цілі проекту	Потенціал МАП у сфері управління секторальним підходом зміцнюється разом зі здатністю МАП очолити діалог з донорами та міжнародними установами. Система безпечності продуктів харчування в Україні отримує подальший розвиток з метою її наближення до міжнародних стандартів відповідно до Європейських директив. Поліпшується ефективність маркетингової системи, що дозволяє Україні підвищити свою конкурентоздатність на міжнародному ринку. Збільшуються прибутки мешканців сільської місцевості, і сільські громади стають більш потужними.	Проводяться регулярні зустрічі з донорами, та створена база даних проекту. Підготовлена низка документів про політичну позицію. Введена в дію система прогнозування посівних культур MARS. Збільшується експорт української м'ясо-молочної продукції та меду до ЄС. Розвинена низка маркетингових організацій виробників. Низка тренінгів з сільського розвитку та широке поширення інформації. Звіти для Світового Банку, ОБСЄ та інших міжнародних організацій.	Зворотній зв'язок від організацій-донорів. Зворотній зв'язок від інших політичних проектів. Доступність інформації з системи MARS у мережі Інтернет. Статистика експорту (статистика імпорту до ЄС). Адміністрації пілотних областей. Зворотній зв'язок від НУО. Регулярні моніторингові звіти проекту.	Зобов'язання Уряду запровадити зміни у системі безпечності продуктів харчування. Зацікавленість фермерів та фермерських груп у розвитку складських і пакувальних приміщень. Зацікавленість дрібних гуртових ринків у розвитку. Зобов'язання Уряду підтримувати сільські регіони.

	Логіка дій	Об'єктивно підтверджувальні індикатори	Джерела перевірки	Припущення
Результати	<p>Компонент 1: Інституційний розвиток Вдосконалена координація роботи організацій-донорів. Зміцнений потенціал МАП у політичному аналізі; підготовлені аналітичні матеріали. Підготовлено щонайменше 15 спеціалістів з питань політичного аналізу. Покращення стратегічних засад/секторальної політики; Діалог між ЕС та Україною з питань аграрного сектору та розвитку сільських територій активно просувається, організовано щонайменше 2 навчальні поїздки до Брюсселю з системи прогнозування посівних культур MARS. Придбано обладнання, і щонайменше 5 фахівців підготовлені щодо використання системи прогнозування посівних культур MARS. Покращений кваліфікаційний рівень співробітників МАП; щонайменше 8 тренінгів проведені, кожні для 5 фахівців. Покращений інформаційний обмін, та публічний імідж Партнера за Проектом, завдяки</p>	<p>Розроблені документи про політичну позицію. Створені бюлетені системи MARS. У співпраці з міжнародними організаціями розроблені нові напрями діяльності/обміну інформацією.</p>	<p>Прийняття МАП документів про політичну позицію. Аналіз певних документів про політичну позицію іншими експертами. Регулярні моніторингові звіти проекту. Перевірка навичок англійської мови. Маркетингові дослідження. Інтерв'ю.</p>	<p>Зацікавленість МАП та його фахівців у навчанні і можливість відвідування навчання. Забезпечення системи MARS без надмірних зволікань та відсутність непередбачених технічних проблем під час її експлуатації. Фахівці МАП можуть відвідувати навчання з функціонування системи MARS та можуть працювати з системою</p>

	Логіка дій	Об'єктивно підтверджувальні індикатори	Джерела перевірки	Припущення
	вдосконалення офіційного веб-сайту Міністерства.			
	<p>Компонент 2: Безпечність продуктів харчування Гармонізоване харчове та ветеринарне українське законодавство застосовується на практиці. Підготовлено аналіз проблемних питань та загальну концепцію безпеки продуктів харчування в Україні. Підготовлено аналіз інституційних засад системи безпеки продуктів харчування, надані рекомендації щодо її покращення, організована щонайменше одна навчальна поїздка до Європейського Органу з Безпечності Продуктів Харчування (EFSA). Фахівці Агенції з ідентифікації та реєстрації тварин пройшли навчання; система ідентифікації та реєстрації тварин та контроль за пересуванням тварин впроваджено щонайменше на 5 пілотних підприємствах. Підготовлено тендерне досє на поставку обладнання; у пілотних регіонах працюють довідкові лабораторії для</p>	<p>Підготовлено проект документу про безпеку продуктів харчування. Зменшена вартість аналізів на визначення залишку вмісту певних речовин. Підвищена кваліфікація учасників навчання. Моніторингові звіти проекту. Експорт м'ясо-молочної продукції та меду до ЄС. Бюлетені, прес-релізи, спеціальні публікації в рамках проекту.</p>	<p>Звіти системи MARS. Протоколи публічних обговорень. Звіти відряджень. Зворотній зв'язок від лабораторій. Звіти проекту двостороннього співробітництва з безпеки продуктів харчування.</p>	<p>Початок проекту двостороннього співробітництва з безпеки продуктів харчування без затримки. Закупівля та поставка обладнання здійснено відповідно із планом. МАП, Міністерство охорони здоров'я та інші агенції забезпечать активне співробітництво з Консультантом для розвитку і покращення системи безпеки продуктів харчування в Україні.</p>

	Логіка дій	Об'єктивно підтверджувальні індикатори	Джерела перевірки	Припущення
	<p>проведення аналізу залишків; Тестування залишків відповідно до міжнародних стандартів забезпечує, що будь-які обмеження імпорту на підставі сумнівів щодо вмісту залишків певних речовин знімаються для м'ясо-молочної продукції та меду. Ціна тестування вмісту залишків також знижена.</p> <p>Навчання лабораторного персоналу, інспекторів та ветеринарів з питань безпеки продуктів харчування (щонайменше 100 фахівців).</p> <p>Налагоджена ефективна координація з іншими проектами, що входять до програми SWAP та іншими донорськими проектами в цієї галузі.</p> <p>Три харчових стандарти валідовані.</p> <p>Забезпечено доступ до ветеринарних баз даних; переведені інформаційні повідомлення DG SANCO.</p>			

	Логіка дій	Об'єктивно підтверджувальні індикатори	Джерела перевірки	Припущення
	<p>Компонент 3: Ринкова інфраструктура Надано сприяння виконанню Національної програми розвитку оптових ринків. Покращено засади для функціонування аграрних громадських організацій. Підтримано щонайменше один регіональний гуртовий ринок щодо розробці плану розвитку цього ринку в пілотній області. Підтримано щонайменше 6 гуртових ринків фермерського типу щодо розробці підготовчих досліджень або планів дій в пілотних областях. Щонайменше 6 організацій виробників підтримано в пілотних областях Щонайменше 10 складських/ пакувальних приміщень для обслуговування фермерів підтримані в пілотних областях.</p>	<p>Кількість розвинутих ОБ. Кількість розвинутих гуртових ринків фермерського типу. Кількість розвинутих складських / пакувальних приміщень. Розвинуто один регіональний ринок. Проведено навчання і консультації.</p>	<p>Статистика експорту та статистика ЄС щодо імпорту. Звіти про обсяг поставок продукції. Копії певних контрактів на поставку. Звіти з фотографіями розвитку гуртових ринків фермерського типу. Звіти з фотографіями складських / пакувальних приміщень.</p>	<p>Наявність даних експорту. Бажання організацій виробників надавати дані щодо обсягу поставок продукції. Бажання груп виробників надавати копії контрактів. Наявність фінансування для будівництва чи оновлення складських та пакувальних приміщень. Зацікавленість професійних організацій в отриманні допомоги.</p>

	Логіка дій	Об'єктивно підтверджувальні індикатори	Джерела перевірки	Припущення
	<p>Компонент 4: Розвиток сільської місцевості Розроблено та публічно обговорено стратегію розвитку сільської місцевості. Розроблено та подано на затвердження 2 програми. Середньострокові плани фінансування розвитку сільської місцевості узгоджено з ключовими гравцями та Партнером за Проектом. Вивчено досвід Європейської програми "Лідер +", організовано навчальну поїздку. Створено в Інтернеті веб-сайт чи портал з питань розвитку сільської місцевості. В Міністерстві аграрної політики та пілотних областях проведено навчання з питань розвитку сільської місцевості. Широко розповсюджено навчальні матеріали.</p>	<p>Програму з сільського розвитку розроблено. Робочі програми публічно обговорено, опубліковано і винесено на затвердження. Кількість учасників навчальної поїздки. Кількість спеціалістів, що пройшли навчання. Кількість відвідувань веб-сайту з сільського розвитку.</p>	<p>Копія закону про сільський розвиток. Копія документа, моніторингові звіти проекту. Протокол чи статут міжурядової організації. Звіти відряджень. Зворотній зв'язок від організаторів. Огляди преси</p>	<p>Зобов'язання уряду координувати розвиток сільської місцевості.</p>
		Специфікація внеску	Специфікація ресурсів⁵⁸	

Діяльність		<i>Заповнюється Учасниками тендеру</i> У цій графі Учасникам тендеру слід зазначити кількість часу	Заповнюється Учасниками тендеру	<i>Заповнюється Учасниками тендеру</i>
-------------------	--	---	---------------------------------	--

		експертів у робочих днях на кожний запропонований напрям діяльності із зазначенням залученого(их) ключового(их) експерта(ів).		
			Передумови:	<p><i>Заповнюється Керівником проекту</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Офіс та підтримка з боку МАП. 2. Дані для системи MARS від МАП. 3. Фахівці МАП готові займатися політичною роботою. 4. Усі відповідні міністерства та агентства підтримують розвиток безпечності продуктів харчування в Україні. 5. Ухвалена програма розвитку гуртових ринків.

