



Міністерство економіки
України



Представництво
ООН в Україні

Звіт про проведення оцінки

Потреби зміцнення спроможності у сфері зовнішньої допомоги в Україні: ефективність, координація, менеджмент



Канадська агенція з
міжнародного розвитку

DFID

Департамент міжнародного розвитку
Великої Британії

Міністерство економіки України
та
Представництво Організації Об'єднаних Націй

Звіт про проведення оцінки
Потреби зміцнення спроможності у сфері зовнішньої
допомоги в Україні:
ефективність, координація, менеджмент

Цей спільний звіт Міністерства економіки України та Представництва ООН виконала група міжнародних та національних консультантів з координації зовнішньої допомоги, а саме:

Астрит Шніцер (Astrit Schnitzer) - експерт ООН

Даніель Добровольець (Daniel Dobrovoljес) - незалежний експерт

Ентоні Костанцо (Antony Constanzo) - незалежний експерт

Олеся Олексійчук - урядовий експерт

Ральф Маурер (Ralf Maurer) - незалежний експерт

Рукен Текеш-Калікусу (Ruken Tekes-Calikusu) - координатор проекту

Самім Кілем (Samim Cilem) - незалежний експерт

Світлана Нігородова - урядовий експерт

Представлену в цьому виданні оцінку підготувала команда незалежних консультантів. Аналіз, отримані дані та рекомендації є продуктом праці консультантів, вони можуть не збігатися з позицією Організації Об'єднаних Націй, Канадської агенції з міжнародного розвитку, Департаменту міжнародного розвитку Великої Британії або Уряду України.

Для отримання додаткової інформації щодо Звіту, будь ласка, звертайтеся до офісу Координатора системи ООН в Україні: e-mail: registry@un.org.ua, телефон: +380 44 253 9363, факс: +380 44 253 2607.

Міністерство економіки України та Представництво ООН

Звіт про проведення оцінки Потреби зміцнення спроможності у сфері зовнішньої допомоги в Україні: ефективність, координація, менеджмент

Короткий огляд та план заходів	4
Частина I: Вступ	8
Основні засади проведення оцінки	8
Зовнішня допомога в контексті соціального та економічного розвитку України	9
Важливість зовнішньої допомоги для розвитку України	9
Додана вартість зовнішньої допомоги	11
Частина II: Аналіз ситуації, отримані дані та рекомендації	12
Спроможність Уряду щодо використання зовнішньої допомоги	12
Загальний огляд	12
Спроможність визначення пріоритетів та стратегій на національному, секторному та регіональному рівнях	12
Спроможності щодо стратегії координації зовнішньої допомоги	14
Спроможності щодо менеджменту зовнішньої допомоги та орієнтації на результат	15
Менеджмент державних фінансів (МДФ) та закупівлі	15
Загальний огляд	15
Менеджмент державних фінансів в Україні	16
Закупівлі	18
Всеосяжні секторальні підходи (ВСП)	19
Пряма бюджетна допомога (ПБД)	21
Інституційна структура для координації зовнішньої допомоги	23
Загальний огляд	23
Правова та регуляторна база	23
Нинішня інституційна структура в Україні	24
Висновки та рекомендації	27
Готовність донорів до співпраці	29
Загальний огляд	29
Діалог	29
Відповідальність	30
Узгодження	30
Гармонізація	32
Управління, орієнтоване на результати	33
Взаємна підзвітність	34
Додатки	35
Додаток А: Загальноприйнята практика: головні обов'язки органів влади щодо координації зовнішньої допомоги	35
Додаток Б: На шляху до виконання зобов'язань згідно з Паризькою декларацією	38
Додаток В: Технічне завдання	40
Додаток Г: Перелік осіб, з якими була проведена зустріч	43
Список скорочень	44

Короткий огляд та план заходів

Україна не є країною, що залежить від зовнішньої допомоги. Водночас Україна отримує суттєву за розміром зовнішню допомогу в ключових сферах для вдосконалення врядування та підвищення стандартів життя, а також для вирішення гуманітарних питань¹. В Україні в різних сферах працює понад 30 донорів, а зовнішня допомога у 2006 році становила близько 1,5 мільярда доларів². Приблизно одну третину цих коштів становила технічна допомога. Не зважаючи на те, що суми є відносно малими, лише близько 2 процентів ВВП, надання у подоланні основних соціальних та економічних викликів³ допомога помножує та збільшує ефект здійснення потрібних змін у країні.

Існує суттєва зацікавленість з боку Уряду та донорів у зміцненні системи координації допомоги для того, щоб використання зовнішньої допомоги стало ефективнішим. Це підтверджується відповідним зверненням з боку Уряду із запитом про проведення оцінки, результати якої представлені у цьому виданні. Це також відображено у зобов'язаннях, узятих на себе Україною, як країною, що приєдналась до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги⁴. Приєднання накладає зобов'язання як на Уряд, так і донорів. Попереднє обговорення питання було проведене під час семінару з координації зовнішньої допомоги та Паризької декларації, організованого Організацією Об'єднаних Націй. Окремі донори намагаються привести свої програми у відповідність із зобов'язаннями згідно з Паризькою декларацією. Одним із двосторонніх донорів було проведене пробне використання механізму фінансової підтримки, запропонованого у Паризькій декларації. Важливим є те, що Європейський Союз готовий надати суттєву бюджетну допомогу, починаючи з 2008 року, в разі готовності України, а також надати інші види фінансової підтримки відповідно до зобов'язань згідно з Паризькою декларацією. Україна також має право на реалізацію Порогової програми американської державної корпорації «Виклики

тисячоліття», результатом якої може стати збільшення бюджетної допомоги відповідно до договірному акту.

Враховуючи очікуваний перехід на використання донорами механізму прямої фінансової допомоги, Уряд повинен створити інституційні умови для приведення у відповідність та зміцнення системи планування, розробки стратегії, управління державними фінансами, закупівель, моніторингу та координації. Наразі Уряд не має таких можливостей, і не всі необхідні інституції функціонують належним чином. На національному рівні немає лідера, наявність якого стимулювала б виконання зобов'язань згідно з Паризькою декларацією щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги. Можливості отримання такої допомоги наразі втрачаються. У спільноти донорів існує чітка позиція, що для побудови такого потенціалу та удосконалення можливостей необхідні значні зусилля з боку Уряду, а також визначення лідера цього процесу на національному рівні. Зараз існує сприятлива ситуація для досягнення успіху та прогресу у вирішенні цих питань. Однак, така ситуація зберігатиметься лише протягом наступних 1-2 років, доки донори не знайдуть інших, більш відкритих для співпраці партнерів.

Донори також мають певні обов'язки. Вони використовують найкращі можливості системи або обходять існуючу систему, щоб досягти дієвості їх програм. Донори застосовують механізм «за потреби» (ad hoc) для здійснення координації діяльності, реалізації секторних підходів, планування програм та здійснення моніторингу. Таким чином, система є більш орієнтованою на пропозицію, ніж на попит. Існують негативні результати такого підходу, включаючи випадки неповного використання виділених коштів, неповного виконання чи незавершення програм або випадків, коли важливі програми не були ініційовані. Питання ефективності обговорюється у недостатньому обсязі, окрім випадків, коли такий моніторинг та оцінка здійснюються самими донорами. Не зважаючи на те, що Україна отримує малий обсяг допомоги з погляду об'ємів фінансування, вона просто не приваблює зовнішню допомогу, якої потребує, та не використовує у повному обсязі отриману допомогу. Хоча повна оцінка системи зовнішньої допомоги ще не завершена, можна сказати, що Україна може залучити додаткові кошти з боку донорів та програм, якщо буде створено більш послідовну систему координації зовнішньої допомоги, як елемент загальної стратегії розвитку.

1 Для виконання даної оцінки, технічна або зовнішня допомога визначається як гуманітарна допомога, технічна допомога, гранти, кредити, позики та фінансова бюджетна підтримка, надана зовнішнім донором.

2 Джерело: Департамент координації міжнародної технічної допомоги (ДКМТД), Міністерство економіки.

3 Джерело: Коротка характеристика ОДР в Україні, підготовлена Офісом Постійного Координатора ООН на основі даних веб-сайтів OECD/DAC та Світового банку. Інформаційна довідка з оцінки спроможності щодо координації та менеджменту технічної допомоги в Україні.

4 Уряд України підписав Паризьку декларацію, однак підписання ще не було ратифіковане законодавчим органом країни.

Донори, Департамент координації міжнародної технічної допомоги (ДКМТД) Міністерства економіки та інші урядові інституції на центральному рівні, рівні профільних міністерств розуміють наявність цих слабких місць та визнають потребу у змінах. Останніми спробами здійснити зміни є створення донорсько-урядових робочих груп (ДУРГ) на базі ключових секторів та питань, а також з урахуванням поточної роботи щодо внесення змін до основної постанови Кабінету Міністрів з питання зовнішньої допомоги. Донори готують пропозиції щодо виконання зобов'язань згідно з Паризькою декларацією, погоджуючи їх зі своїми центральними підрозділами та керуючись станом справ на місці.

Нижче наведено рекомендовану програму дій. Донори та Уряд, за умови лідерства з боку Уряду, мають дійти згоди щодо: 1) визначення часових рамок вирішення питання розвитку спроможності та питань, наведених нижче; 2) визначення завдань Паризької декларації, враховуючи потреби побудови спроможності та проведення інституційної реструктуризації. Рекомендації поділяються на кілька категорій.

- Спроможність Уряду до використання зовнішньої допомоги та стратегії, які потрібні для сприяння залученню та ефективного використання коштів.
- Потреби вдосконалення менеджменту державних фінансів шляхом аналізу загальної системи менеджменту державних фінансів, процесу закупівель та здатності застосовувати всеосяжний секторальний підхід (ВСП) та пряму бюджетну допомогу.
- Інституційна структура координації зовнішньої допомоги з особливою увагою до наявності реального лідерства на високому рівні та вдосконалення існуючої структури Міністерства економіки з метою вдосконалення спроможності у перспективі.
- Готовність донорів до співробітництва з метою надання допомоги у вдосконаленні спроможності у сфері координації та менеджменту зовнішньої допомоги у відповідності до зобов'язань згідно з Паризькою декларацією.

Метою проведення оцінки є надання переважно Урядові України рекомендацій та пропозицій щодо можливих шляхів допомоги у вдосконаленні системи координації допомоги з урахуванням існуючої ситуації в середньостроковій перспективі. Насамперед ідеться про співробітництво з Європою, зокрема яким чином розвиток цього співробітництва допоможе Україні у розробці

міжнародних стандартів та інтеграції в регіональному та глобальному контексті.

Термінові дії

Загальні дії та формулювання стратегії для вдосконалення спроможності

1. Створити донорсько-урядову інституцію щодо виконання зобов'язань згідно з Паризькою декларацією. Ця інституція повинна мати відповідні умови для визначення можливих шляхів просування процесу реформ. Пріоритетною сферою має бути зміцнення процесу розробки стратегії та політики, менеджменту та координації. Інші сфери наведені нижче. Інституція має також виконувати завдання моніторингу прогресу виконання зобов'язань згідно з Паризькою декларацією, включаючи визначення термінів реалізації.
2. Створити урядовий міжвідомчий комітет з метою управління процесом реалізації заходів Уряду щодо виконання його зобов'язань згідно з Паризькою декларацією.

Дії у короткостроковому періоді (0-12 місяців)

Розробка стратегії для вдосконалення спроможності

1. Уряд за допомогою донорів має сформулювати послідовну рамкову програму та план заходів щодо зовнішньої допомоги, в якому були б відображені цілі, модальності, пріоритети та процеси зовнішньої допомоги. Цей документ мав би складатися з: 1) оцінки зовнішньої допомоги; 2) удосконаленої Стратегії залучення зовнішньої технічної допомоги.

Менеджмент державних фінансів та закупівлі

2. Забезпечити провідну роль Уряду в ініціюванні реформування менеджменту державних фінансів (МДФ). Уряд має очолити процес реалізації Плану дій проекту модернізації МДФ.
3. Скасування Урядом останніх змін до закону про закупівлі. Уповноважений орган стає публічною організацією. Антимонопольний комітет передає усі повноваження щодо державних закупівель.
4. Виробити законодавчі положення зі створення інформаційної бази з питань державних закупівель. Уряд та донори проводять спільну роботу з роз-

робки індикаторів результативності проведення державних закупівель і розповсюджують інформацію серед громадськості для підвищення довіри з боку приватного сектору та донорів до процесу закупівель.

- Уряд та донори готують концептуальний документ, в якому чітко окреслюють та визначають шляхи досягнення того, щоб всеосяжні секторальні підходи та пряма бюджетна допомога стали насправді дієвими механізмами.

Структура координації зовнішньої допомоги

- Перегляд чинного законодавчого регулювання у сфері координації та менеджменту зовнішньої допомоги і, розробка та прийняття у співпраці з донорами, уніфікованої правової системи, що буде прозорою та дієвою.
- Провести поглиблений функціональний аналіз урядової структури координації зовнішньої допомоги, маючи на меті створення більш раціональної структури. Терміново впровадити в життя результати цього аналізу.
- Призначити єдиного Національного координатора з питань зовнішньої допомоги на найвищому урядовому рівні.
- Запровадити практику проведення регулярних зустрічей на найвищому рівні зі стратегічних питань.
- Переглянути та внести зміни до структури ДУРГ та існуючого технічного завдання, щоб зробити їх більш реалістичними та дієвими.

Готовність донорів до співпраці

- Донори планують розробку програм, проведення моніторингу та аналізу зі спільних питань за тіснішої співпраці всередині донорської спільноти. З метою кращого використання ДУРГ, кілька тематичних або підтематичних груп можуть бути обрані як пробні кейси з можливим плануванням спільних програм, створенням місій моніторингу або оцінки.
- Донори раціоналізують та більш чітко визначають свої інтереси та порівняльні переваги з тим, щоб ДКМТД (або інші відповідні органи) мали чітке уявлення про те, яку сферу буде підтримувати кожен конкретний донор.
- Донори продовжують працювати в рамках ДУРГ та надавати допомогу в зміцненні їх структур з метою

визначення переліку спільних (тобто таких, що використовуються більш ніж одним донором) індикаторів прогресу у відповідних секторах та підсекторах для надання рекомендацій з підвищення ефективності сектора та спрямування зовнішньої допомоги.

Дії у середньостроковому періоді (13-24 місяці)

Розробка стратегії для вдосконалення спроможності

- Заснувати внутрішній постійно діючий орган координації для підготовки національного плану розвитку у середньостроковому періоді, включаючи стратегію зовнішньої допомоги.
- Розробити та прийняти загальну методологію менеджменту на основі результатів. Розповсюдити та запровадити систему менеджменту на основі результатів у державному апараті (з середньострокового до довгострокового періоду).

Менеджмент державних фінансів та закупівлі

- Уряд розробляє середньостроковий та функціональний бюджети (плани секторів з індикаторами, цілями й механізмами моніторингу та оцінки).
- Політика Уряду має ґрунтуватися на реалістичних макроекономічних оцінках потреб ресурсів та їх розміщенні (макрофіскальне моделювання, бюджетування державних інвестицій).
- Уряд інтегрує державні закупівлі з процесом планування бюджету та його виконанням.
- Відповідальність щодо аудиту державних закупівель стає більш чіткою та жорсткою.
- Проведення публічної кампанії для громадськості з метою підвищити поінформованість щодо закупівель.
- Уряд приводить процес державних закупівель у відповідність з вимогами ЄС та міжнародними вимогами (COT).
- Уряд включає ВСП у добре сформульований галузевий та/або національний стратегічний план.
- Серед донорів обираються головні донори, щоб спільно з Урядом, за допомогою однієї або більше ДУРГ, просувати реалізацію цілей відповідно до ВСП.
- Уряд удосконалює функції підготовки бюджетів на місцях та стимулює участь громадськості у даному процесі; залучає органи місцевого врядування та приватний сектор до моніторингу й оцінки результатів; використовує механізм децентралізації та наді-

ляє повноваженнями групи населення для участі в ініціативах ВСП.

12. Пряма бюджетна допомога стає частиною дисциплінованого макроекономічного менеджменту та виконання бюджету.

Структура координації зовнішньої допомоги

13. Присвятити щорічну конференцію донорів одному конкретному широкому сектору чи сфері, такому як реформа державного управління, судова реформа, освіта, реформа державних закупівель тощо.
14. Постійне зміцнення мережі ДУРГ, щоб вона регулярно функціонувала з концентрацією на обмеженій кількості секторів за існуючого лідерства з боку Уряду.

Готовність донорів до співпраці

15. Перехід донорів від допомоги на основі проектів до допомоги на основі програм, за умови створення необхідного потенціалу та підходів. За наявності розвиненої спроможності донори (за участі Уряду) готують стратегію використання створеної системи ВСП та бюджетної допомоги.

Дії у довгостроковому періоді (25-48 місяців)

Менеджмент державних фінансів та закупівлі

1. Уряд розробляє програму видатків у середньостроковому періоді, як складову підготовки бюджету.

Структура координації зовнішньої допомоги

2. В залежності від пріоритетів політики Уряду, створити єдину національну координаційну установу, відповідальну за питання координації зовнішньої допомоги та європейську інтеграцію. Така установа може мати форму представництва, міністерства або державної агенції при Прем'єр-міністрі або Президенті. Установа буде підзвітна Національному координатору.
3. Національний координатор отримує більш широкі повноваження для координації процесу європейської інтеграції та координації зовнішньої допомоги відповідно до розробленої довгострокової стратегії.

Готовність донорів до співпраці

4. Донори зобов'язуються поступово припинити використання підрозділів з імплементації проектів та програм.

Частина I.

Вступ

Основні засади проведення оцінки

Україна не є країною, що залежить від зовнішньої допомоги. Водночас країна отримує суттєву за розміром зовнішню допомогу в ключових сферах задля вдосконалення врядування та підвищення стандартів життя, а також для вирішення гуманітарних питань⁵. В Україні в різних сферах працює понад 30 донорів. Зовнішня допомога Україні у 2006 році становила близько 1,5 мільярда доларів⁶. Приблизно одну третину цих коштів становила технічна допомога. Не зважаючи на те, що суми є відносно малими, лише близько 2 процентів ВВП, вплив допомоги посилює ефект здійснення країною потрібних змін задля подолання основних соціальних та економічних викликів⁷.

Таблиця 1:

Отримана технічна допомога, 2006 рік

Донор	Сума (\$ млн.)
США	124,98
Канада	18,00
Німеччина	4,05
Нідерланди	3,24
Великобританія	7,92
Японія	0,38
Корея	0,34
Китай	0,00
Швейцарія	4,43
Швеція	16,00
Данія	0,00
Італія	0,41
Туреччина	0,40
ЄС	207,09
ЄБРР	100,00
Агенції системи ООН	30,00
МБРР	4,00
Всього:	521,24

Джерело: ДКМТД

Департамент координації міжнародної технічної допомоги (ДКМТД) Міністерства економіки офіційно звернувся до Офісу Постійного Координатора системи Організації Об'єднаних Націй в Україні з проханням надати технічну допомогу для оцінки спроможності Уряду у сфері координації зовнішньої допомоги. Спроможність визначається як здатність осіб, установ і громад на постійній основі виконувати функції, вирішувати проблеми, визначати цілі та досягати їх. Розвиток спроможності, таким чином, є процесом, за допомогою якого набувається, зміцнюється, пристосовується та підтримується здатність до здійснення такої роботи⁸.

ООН за допомоги Департаменту міжнародного розвитку Великої Британії та Канадської агенції з міжнародного розвитку ініціювала дану оцінку з метою надання допомоги Уряду у визначенні та вирішенні питань розвитку спроможності, у визначенні перспективних можливостей відповідно до інтересів України, а також зобов'язань, прийнятих відповідно до підписаної Паризької декларації щодо ефективності зовнішньої допомоги. Як перший крок урядові відомства заповнили анкету з питань розвитку спроможності. Наступним кроком став візит місії експертів. Основними питаннями оцінки є такі:

- важливість зовнішньої допомоги для розвитку України;
- спроможність Уряду використовувати зовнішню допомогу та стратегії, необхідні для стимулювання залучення та ефективного використання коштів;
- потреби вдосконалення менеджменту державних фінансів шляхом аналізу системи менеджменту державних фінансів у цілому, аналізу процесу закупівель та здатності до застосування всеосяжного секторального підходу та прямої бюджетної допомоги;
- інституційна структура координації зовнішньої допомоги з особливою увагою до наявної структури Міністерства економіки та можливе вдосконалення її потенціалу в майбутньому;

5 Для виконання даної оцінки, технічна або зовнішня допомога визначається як гуманітарна допомога, технічна допомога, гранти, кредити, позики та фінансова бюджетна підтримка, надані зовнішнім донором.

6 Джерело: Департамент координації міжнародної технічної допомоги (ДКМТД), Міністерство економіки.

7 Коротка характеристика ОДР в Україні, підготовлена Офісом Постійного Координатора ООН на основі даних веб-сайтів OECD/DAC та Світового банку. Інформаційна довідка з оцінки спроможності щодо координації та менеджменту технічної допомоги в Україні.

8 Довідка з практики ПРООН щодо розвитку спроможності, липень 2006 р., с. 3.

- готовність донорів до співпраці з метою відображення їх зобов'язань з надання допомоги для вдосконалення координації зовнішньої допомоги та менеджменту відповідно до зобов'язань за Паризькою декларацією.

Метою проведення оцінки є надання, переважно Уряду, рекомендацій та пропозицій щодо можливих шляхів допомоги з удосконалення системи координації допомоги з урахуванням двох рушійних чинників розвитку та міжнародної інтеграції.

- Співробітництво з Європою, та яким чином розвиток цього співробітництва допоможе Україні в розробці міжнародних стандартів та інтеграції у регіональному контексті.
- Виконання, з особливою увагою на досягнення результатів, зобов'язань згідно з Паризькою декларацією щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги. Насамперед це стосується таких компонентів, як відповідальність, гармонізація, взаємна підзвітність.

До складу групи з оцінки входили незалежні спеціалісти, урядові експерти, Офіс Постійного Координатора системи ООН та експерт Групи розвитку спроможності Бюро політики розвитку Програми розвитку ООН. Експертами були проведені зустрічі з представниками Уряду, що працюють у сфері координації зовнішньої допомоги, групою представників відповідальних міністерств-членами донорсько-урядових робочих груп та представниками основних донорів. Експерти брали за основу інформацію щодо стану справ усередині країни, а також досвід інших країн, включаючи ті, що мають досвід європейської інтеграції в регіоні, та ті, що досягли певних успіхів у виконанні зобов'язань згідно з Паризькою декларацією. Попередні результати оцінки та рекомендації були презентовані Уряду та донорам під час круглого столу 6 червня 2007 року.

Зовнішня допомога в контексті соціального та економічного розвитку України

Важливість зовнішньої допомоги для розвитку України

Економічне зростання України ґрунтується на міцній ресурсній базі та внутрішньому ринку. Не зважаючи на те, що зовнішня допомога є доволі малою часткою бюджету, вона має потенціал щодо трансформації та підвищення ефективності державного управління та якості державних послуг, а також стимулювання і підвищення ролі приватного сектору в економічному розвитку. Зовнішня допомога є важливим інструментом і запорукою тривалого економічного прогресу в Україні, соціальної та політичної стабільності.

Минуло вже п'ятнадцять років після набуття Україною незалежності, проте урядовий апарат України і досі обтяжений вадами командного та підконтрольного режиму планової економіки радянського типу. Характерною особливістю адміністративних структур країни є наявність більшої за необхідної кількості персоналу та високого рівня спеціалізації, проте нездатні задовольнити потреби сучасної економіки. Спроможність до ефективного планування та надання державних послуг є низькою: обмеженими та недостатніми є знання щодо розробки політики та планування, управління, орієнтованого на результати, системи підзвітності. Зобов'язання щодо модернізації системи державного управління не є достатньо ефективним для економічного зростання та соціального розвитку, а також для того, щоб Уряд став рушієм процесу європейської інтеграції.

Для підвищення результатів управління та приведення рівня державних послуг до міжнародних стандартів Україні потрібен міжнародний досвід і доступ до світової практики та ідей, зокрема з питання сучасного менеджменту розвитку в усіх галузях економіки. Це включає знання того, яким чином здійснювати ефективне управління зовнішньою допомогою шляхом реалізації підходу,

орієнтованого на результат. Важливим та доведеним є той факт, що стратегічно спрямована та ефективно реалізована зовнішня допомога є дієвим інструментом у подоланні інституційного паралічу та пошквалі реформ державного сектору, реалізація яких дещо втратила темп.

Існуюча наразі зовнішня допомога сприяє також інтеграції України у світову економіку та міжнародну спільноту через систему міжнародних договорів та конвенцій. Таким чином, зовнішня допомога залишатиметься певний час важливим джерелом розвитку країни.

Дана ситуація частково пояснює те, що не зважаючи на зростаючу економіку та доходи, розміри офіційної допомоги розвитку зростають. Основна маса ОДР (сягає близько 6 млрд. доларів з моменту набуття незалежності) надійшла у формі технічної допомоги⁹. Усе інше – позики міжнародних фінансових установ, які надавалися для вдосконалення інфраструктури країни (порти, залізниці, авіакомпанії, комунальні послуги тощо).

Ефективність технічної допомоги була недостатньою через брак уваги до передачі ноу-хау українцям. Іноді здатність фінансової допомоги до стимулювання реформ була переоціненою.

Змінюється структура допомоги Україні: доки нові донори зі Східної Європи лише починають працювати в країні, традиційні донори змінюють напрями свого співробітництва з Україною. Наприклад, Великобританія припинить свою діяльність з розвитку по лінії DFID, а здійснюватиме програму економічного співробітництва через інші

канали. Інші основні донори аналогічним чином переглядають шляхи свого майбутнього співробітництва з Україною.

Спільна програма допомоги з боку ЄС, що реалізовується через Європейську Комісію (ЄК) переорієнтовується на бюджетну підтримку та підходи, які повністю охоплюють сектор. Водночас Україна готується стати донором допомоги іншим країнам та використовувати цю допомогу для розвитку свого експортного потенціалу шляхом відкриття нових ринків та розвитку своїх зовнішньоекономічних зв'язків.

Стрімке зростання притоку приватного капіталу протягом останніх декількох років свідчить про зміну динаміки розвитку країни. Приватний сектор є основним рушієм позитивних економічних результатів України. Це сприяло розвитку та посиленню ринкової економіки України. Проте вплив такого зростання на реформування держави є двояким. З одного боку, приватний сектор вимагає від Уряду більш ефективної та прозорої діяльності. З іншого боку, інтереси приватного сектора дедалі більше переходять у площину політичної системи і зараз тісно переплетені з нею.

Систематичні конфлікти інтересів негативно впливають на виконання урядових функцій та підривають державну службу. Не зважаючи на «помаранчеву революцію», громадське суспільство та засоби інформації не отримали можливості забезпечити ефективний контроль за діяльністю адміністративної системи та скерувати діяльність політичної системи на користь народу України.

Додана вартість зовнішньої допомоги

Не зважаючи на складність політичного середовища країни, досягнуто певного консенсусу щодо загального напрямку України: всеосяжної цілі щодо інтеграції країни у Європейський Союз (ЄС). Останнє стосується не стільки безпосереднього вступу країни в ЄС, скільки провадження аналогічних європейським соціальних, економічних та демократичних стандартів діяльності окремої особи, суспільства та країни з особливою увагою на покращення умов життя населення та стимулювання інтеграції України у світову економіку.

Задля якнайшвидшого досягнення цієї мети треба чітко спрямовувати, координувати та управляти як зовнішніми, так і внутрішніми ресурсами України. Оскільки спроможність державної системи до управління та координації допомоги не є розвинутою в повній мірі, зовнішня допомога має бути спрямована на створення та вдосконалення такої спроможності, необхідної для ефективного управління зовнішньою допомогою. Це створює дилему і вимагає пошуку та впровадження чітко продуманого підходу до менеджменту і координації зовнішньої допомоги. Важливим питанням у підвищенні ефективності допомоги є пошук критичних точок та аспектів розбудови спроможності згаданої системи.

До цього процесу мають бути залучені як Уряд, так і партнери, що надають зовнішню допомогу. Уряд має суттєво посилити свою спроможність щодо використання зовнішньої допомоги. Партнери, що надають зовнішню допомогу, мають скоригувати надання допомоги відповідно до національних потреб та існуючої системи. При визначенні потреб та пропозицій ресурсів зовнішньої допомоги увагу слід приділити середовищу зовнішньої допомоги, про що йдеться у розділах даної оцінки. Паризька декларація пропонує загальний шлях підвищення ефективності зовнішньої допомоги. Реалізація цього тісно пов'язана з потребами та вимогами національних реформ, визначених в Оцінці врядування в Україні, підготовленої компанією Sigma в березні 2006 року¹⁰.

Відповідно до отриманих результатів звіту деякі характеристики реформ в контексті доданої вартості зовнішньої допомоги включають:

Загальні

- Підвищення ефективності сектора державного управління.
- Відмова від командного та контрольного стилю менеджменту на користь стилю управління, орієнтованого на результати, з особливою увагою до послуг населенню України.
- Підвищення спроможності ефективного планування та надання державних послуг шляхом удосконалення навичок та підвищення кваліфікації з розробки політики та планування, а також впровадження принципу управління, орієнтованого на результати, та систем підзвітності.
- Скерування інтересів приватного сектора в сфері політики шляхом впровадження відповідних заходів та залучення до системи прийняття рішень інших учасників (бізнес, громадськість).

Для посилення зовнішньої допомоги

- Стійке зобов'язання з боку державних органів влади щодо поліпшення управління та координації зовнішньої допомоги.
- Ефективне використання міжнародного досвіду для отримання знань у сфері управління стратегічними програмами та щодо підходів, орієнтованих на досягнення результатів.
- Спрямування зовнішньої допомоги на досягнення стратегічних потреб та реалізації програм з реформування.
- Урахування нового середовища та умов щодо зовнішньої допомоги, включаючи бюджетну та всеосяжну секторальну підтримку, інтеграцію та залучення нових донорів.
- Визначення відповідних критичних точок та сфер надання зовнішньої допомоги на основі досвіду інших країн, а також відповідно до визначених потреб та можливостей державної системи України.

Частина II.

Аналіз ситуації, отримані дані та рекомендації

Спроможність Уряду щодо використання зовнішньої допомоги

Загальний огляд

Удосконалення спроможності Уряду щодо використання зовнішньої допомоги є головним викликом. На рівні політики спроможність до визначення національних, галузевих та регіональних пріоритетів обмежена відсутністю належних рамок, стратегій та знань для прийняття рішень. Аналогічний виклик стримує процес визначення пріоритетів зовнішньої допомоги. Спроможність до впровадження та імплементації обмежується відсутністю систем управління, орієнтованих на результати, та інновацій. Ці основні сфери – наявність стратегій та спроможності для формування таких стратегій, а також системи менеджменту політики й стратегії, орієнтовані на результати – розглядаються нижче.

Спроможність визначення пріоритетів на національному, секторному та регіональному рівнях

Національні пріоритети, стратегії та програми

В Україні не існує уніфікованої системи для визначення пріоритетів серед заходів, спрямованих на розвиток. Визначення напрямів національної стратегії відбувається за участю багатосторонніх учасників розробки політики. Напрями відображаються в ряді ключових стратегічних документів, включаючи такі: щорічне звернення Президента

до Парламенту, Програма дій Уряду і Програма економічного та соціального розвитку, підготовлена Міністерством економіки. В цих документах відсутні спільні погляди з окремих питань, і разом вони формують скоріше загальний напрямок розробки політики. Значною мірою відповідальними за створення такої ситуації є конкуруючі, а іноді і конфліктуючі органи влади, що приймають рішення, а також відсутність координації між органами виконавчої влади¹¹.

Міністерства, розробляючи свої галузеві плани та заходи, використовують орієнтири в зазначених документах, хоча вони ними не обмежені і відповідно не мають звітуватися про дотримання орієнтирів. Відсутня єдина система чи процес забезпечення узгодженості політики. Внаслідок цього, розвиток політики на рівні міністерств є дещо спонтанним, а реалізація основних положень національної політики не забезпечується. Координація політики між міністерствами є поверховою і формальною. Вона базується на розробці та наданні коментарів до юридичних документів та інструкцій, а не на аналізі, обговоренні та вирішенні існуючих стратегічних питань. Більшість рішень приймається Кабінетом Міністрів, який міг би стати належним форумом для діалогу з питань політики та координації. Без адекватного обговорення питань політики та можливих шляхів і підходів, ці рішення не відповідають системі та засадам чіткої та прозорої політики. Виконавча влада продовжує діяти в дусі командної та контрольної культури, не стимулюючи проявів особистої ініціативи і відповідальності.

Спроможність до аналізу й розробки політики є недостатньою на всіх рівнях виконавчої влади та є головним викликом для підвищення ефективності діяльності Уряду, його здатності до виконання широких лідерських функцій у процесі розвитку. За підтримки з боку донорів триває впровадження ініціатив у ключових міністерствах у напрямку посилення спроможності до аналізу політики¹². На сьогоднішній день існує розуміння потреби у підвищенні ефективності та результативності у даній сфері, проте довгий шлях проведення фундаментальної реформи адміністративної

11 Даний коментар базується на Оцінці врядування в Україні, SIGMA, звіт щодо отриманих результатів, березень 2006 року.

12 На даний час впровадження пілотного проекту щодо створення підрозділів з розробки політики в окремих міністерствах підтримується Канадською агенцією з міжнародного розвитку: Мережею груп з аналізу політики.

системи Уряду лише розпочався. Ключовим питанням цього складного перехідного періоду має бути правова та адміністративна база України.

Недостатня спроможність щодо розробки послідовних пріоритетів та планування політики обмежує здатність країни ефективно використовувати її ресурси розвитку, як внутрішні, так і зовнішні. Ефективна інтеграція донорської допомоги в урядову програму розвитку вимагає вищого рівня прозорості та послідовності у питанні визначення національних пріоритетів.

Спроможність стратегії на секторальному та регіональному рівнях

Стратегії на рівні профільних міністерств та органів влади на регіональному рівні не завжди є результатом структурованого аналізу політики та визначення пріоритетів. Частіше вони є відображенням наказів, отриманих від Кабінету Міністрів. Невизначеність у спрямуванні національної політики, глибоко обмежена командна культура управління і обмежена спроможність аналізу та розробки політики перешкоджають розвитку спроможностей стратегії на секторному і регіональному рівнях.

Лише незначна кількість міністерств, серед яких Міністерство енергетики та Міністерство транспорту, заявили про наявність гарних стратегій з чітко визначеними пріоритетами, проте якість навіть цих стратегій є під питанням. Схожа картина спостерігається на регіональному/обласному рівні. У більшості випадків ефективна розробка стратегій відбувається за допомоги партнерів України з розвитку. Результатом реалізації цих стратегій є проведення процесу надання технічної допомоги з боку донорів у відповідність до пріоритетів на рівні міністерства або регіону/області.

Зазвичай запити на отримання зовнішньої допомоги являють собою дещо трохи більше переліку необхідної допомоги, а не добре продумані плани найбільш ефективного використання ресурсів допомоги. Внаслідок цього часто буває, що донори самі визначають сфери та заходи з надання допомоги. А коли справа доходить до реалізації заходів, більшість донорів працюють безпосередньо з департаментами відповідних міністерств. Реалізація зовнішньої допомоги Уряду здебільшого відбувається на основі тісної співпраці з кожним окремим донором.

Через слабку спроможність з визначення пріоритетів політики і складність з реформуванням та подоланням

бюрократії на центральному рівні дедалі зростає кількість донорів, що схилиються до перенесення своєї діяльності на більш децентралізований (регіональний/обласний) рівень, щоб допомога надавалась практично кінцевим бенефіціарам. Не зважаючи на те, що такий спосіб планування допомоги є зручним, він скоріше є частковим і неефективним підходом для розбудови національної спроможності з реформування, оскільки за нього не реалізовується принцип синергії при впровадженні політики.

Як ширший захід проведення національної реформи, що безпосередньо пов'язаний з ефективністю зовнішньої допомоги, можна розглядати необхідний раціональний розподіл повноважень Урядом щодо здійснення політики на найвищому рівні між Президентом, Парламентом та Кабінетом Міністрів і передати повноваження з реалізації політики від Секретаріату Кабінету Міністрів до галузевих міністерств; модернізувати систему державного управління шляхом поступового збільшення індивідуальної відповідальності та підзвітності, застосування орієнтації на результат/послугу і розширення спроможності з аналізу політики. Метою цього є збільшення спроможності Уряду визначати та реалізовувати національні пріоритети й програми. Зокрема, рекомендується вжити такі заходи:

Короткостроковий період

1. Паризька декларація надає новий поштовх програмам реформування, які в подальшому можуть бути зміцнені діяльністю спільної донорсько-урядової структури для реалізації Паризької декларації. Ця структура має бути постійно діючою задля визначення та використання можливостей прискорення процесу реформ.

Пріоритетною сферою має стати посилення процесу формування стратегії та політики, управління та координації. Цій структурі також належить здійснювати моніторинг прогресу щодо виконання зобов'язань згідно з Паризькою декларацією. Концентрація ресурсів зовнішньої допомоги на реформуванні сфер, що найбільше цього потребують, може підвищити результативність та прогрес реформ.

2. Створити міжвідомчий урядовий координаційний комітет для здійснення управління процесу реалізації зусиль з боку Уряду щодо виконання зобов'язань згідно з Паризькою декларацією.

Спроможність щодо стратегії координації зовнішньої допомоги

Існуюча інституційна структура з координації зовнішньої допомоги не є досконалою, і вона має бути змінена, як це показано в частині 3. Оскільки розробка стратегії зовнішньої допомоги включає в себе визначення національних пріоритетів та національної політики, як частини формулювання загальної національної стратегії, цей процес потребує дієвого лідерства на вищому аніж зараз рівні. Мають бути змінені ролі, обов'язки та взаємозв'язки між основними учасниками процесу. Це стосується Секретаріату Кабінету Міністрів, Міністерства економіки (МЕ), а також галузевих міністерств та регіональних органів влади. Водночас, при внесенні цих змін на інституційному рівні потрібно враховувати і віддавати належне порівняльним перевагам та досвіду різних органів, зокрема тих, що стосуються знань та рішень.

Зовнішня допомога потребує стратегії на національному, галузевому та регіональному рівнях. Стратегія залучення міжнародної технічної допомоги 2005-2007 (Постанова № 829 від 30 серпня 2005 року) не повністю задовольняє цю потребу. Розроблений з метою сприяння консолідації зусиль донорів та надання їм орієнтиру щодо пріоритетних сфер та цілей документ визначає першочергову мету зовнішньої допомоги, зокрема підвищення стандартів життя в Україні до європейського рівня через соціально-орієнтовану модель економіки; документ також містить загальний опис ключових проблем та сфер, які потребують допомоги. Проте цей документ все одно не є повноцінною стратегією.

Стратегія містить недостатньо інформації щодо того, яким чином буде відбуватися визначення конкретних програм дій та заходів у перелічених пріоритетних сферах, природа допомоги, і, що найважливіше, яким чином відбуватиметься пріоритизація між сферами з урахуванням розміщення бюджетних ресурсів і типу допомоги. У документі також не визначені процеси та процедури, відповідно до яких буде гармонізовано й узгоджено допомогу різних донорів. Цінність цієї стратегії як документу стратегічної пріоритизації є низькою через відсутність більшості з перелічених компонентів.

Документ свідчить, що самому процесу, а відтак і спроможності Уряду, для визначення пріоритетів зовнішньої допомоги бракує ретельності та прозорості. Як уже згадувалося вище, галузеві міністерства складають пере-

лік можливих сфер, які потребують надання зовнішньої допомоги та/або можуть бути обговорені з донорами. МЕ як орган виконавчої влади відповідальний за реалізацію політики збирає пропозиції, що надходять від міністерств, та узагальнює їх у проекті стратегії. Після того документ подається до Секретаріату Кабінету Міністрів на розгляд та одержання коментарів. Потім документ повертають до МЕ, відповідального за проведення подальших консультацій з профільними міністерствами для досягнення згоди щодо стратегії, яка готова для затвердження Кабінетом Міністрів. У результаті відбувається процес проходження рутинного порядку державного управління. Даний процес не враховує бюджетні ресурси, основу стратегії, до того ж він неповністю враховує інтереси, можливості та підходи донорів.

Стратегія залучення міжнародної технічної допомоги має перетворитись на відповідний інструмент стратегічного планування, який би враховував потреби й можливості пріоритизації сфер зовнішньої допомоги та розміщення ресурсів. Новий інструмент має включати в себе прозоріші процеси прийняття рішень у межах належної структури компетенції та підзвітності. Він має бути прив'язаний до національного бюджету і структури витрат, а також відповідати інтересам, можливостям та підходам донорів. Стратегія зовнішньої допомоги повинна бути складовою національної стратегії, в ній належить застосовуючи принципи політики України щодо зовнішньої допомоги з чітким визначенням цілей, показників та інструментами оцінки. Зокрема, рекомендується вжити такі заходи:

Короткостроковий період

3. Уряд має розробити послідовну структуру політики щодо зовнішньої допомоги, визначаючи цілі, модальності, пріоритети та процеси отримання зовнішньої допомоги. Структура має складатися з: 1) оцінки зовнішньої допомоги; 2) зміненої Стратегії залучення міжнародної технічної допомоги. В оцінці має бути проаналізована отримана зовнішня допомога та визначені результати і вплив такої допомоги на макро- та галузевому рівні, а також отриманий досвід. Увагу в даній Оцінці слід приділити визначенню майбутніх напрямків зовнішньої допомоги, сфер та проблемних питань, що потребують застосування зовнішньої допомоги, а також навести порівняльні переваги потенційних донорів, враховуючи можливі нові моделі надання допомоги. Стратегія залучення

міжнародної технічної допомоги має відповідати Оцінці та буде скоординовано розроблена з донорами та ДУРГ для визначення сфер пріоритетного інвестування з урахуванням реалістичних середньострокових внутрішніх та зовнішніх бюджетних ресурсів, а також піходів, що відповідали б проголошеній урядовій стратегії.

Спроможності щодо менеджменту зовнішньої допомоги та орієнтації на результат

Окрім проблем щодо політики та пріоритизації, спроможність України до використання допомоги також обмежена на рівні її імплементації, оскільки структури менеджменту не є орієнтованими на результат. Цілі, індикатори, моніторинг, оцінка та звітування — несистематизовані та не використовуються послідовно в управлінні стратегічних напрямів, програм та проектів. Наявна адміністративна культура, яка ґрунтується на наказах та їх неухильному виконанні, є практично несумісною з чіткою орієнтацією на результати, що є основою для побудови структури персональної компетенції, відповідальності та підзвітності.

Системи управління зовнішньою допомогою, орієнтовані на результати, які наразі використовуються, були запроваджені партнерами із зовнішньої допомоги для оцінки результатів та підзвітності у відповідності до стандартів їх головних представництв та парламентів. Ці системи не відповідають підходам, згідно з якими Уряд управляє своїми ресурсами, і таким чином не забезпечують узгодженості ресурсів Уряду та донорів. Особливою цінністю систем є можливість Уряду продемонструвати, наскільки дієвими є підходи, орієнтовані на результат. Проте потенціал зовнішньої допомоги не використовується в країні повністю через брак підходів та систем, орієнтованих на результат.

Таким чином, імплементація Паризької декларації буде викликом, оскільки вимагає від Уряду змінити його організаційну культуру та модель функціонування шляхом впровадження сучасних підходів державного управління. Необхідно поступово запровадити систему управління, орієнтованого на результат (цілі, індикатори, оцінки, інструменти дієвого моніторингу та звітності), на всіх етапах розробки політики й реалізації програм. Існує

потреба у спроможності для управління, орієнтованого на результати. Зокрема, рекомендується здійснити такі заходи:

Середньостроковий період

4. Розробити та включити загальну методологію управління, орієнтованого на результат, у систему державного управління України. Запровадити систему управління, орієнтованого на результат, в апараті державного управління (від середньострокового до довгострокового періоду).

Менеджмент державних фінансів (МДФ) та закупівлі

Загальний огляд

Паризька декларація вимагає від донорів і країн-партнерів прискорити прогрес щодо визначення та впровадження стандартів результативності та підзвітності менеджменту державних фінансів та закупівель відповідно до поширених ефективних практик. Очікується, що ці зобов'язання зумовлять збільшення обсягів допомоги та її ефективності.

Зобов'язання згідно з Паризькою декларацією є взаємними. Очікується, що Уряд відіграватиме роль лідера у реформуванні системи МДФ та закупівель. Перебуваючи в такій ролі, Україна сприятиме зростанню шляхом залучення державних та приватних інвестицій, здійснюючи заходи щодо посилення фіскальної стабільності та встановлення прозорого процесу підготовки бюджету. Донори покладатимуться на лідерство країни і використовуватимуть прозорі системи підготовки бюджету та обліку, які прийме Україна, а також надаватимуть допомогу щодо фінансування українського середньострокового фіскального менеджменту шляхом виділення надійних і вчасних траншів допомоги. Приведення у відповідність стандартів та процесів державних закупівель буде також взаємоузгодженим і спільним. Україна прийме визнані на міжнародному рівні практики, а донори довіряться національним процедурам після запровадження цих практик.

Зовнішня допомога наразі є нечітким інструментом

виміру двосторонніх відносин України та її інтеграції у регіональні та світові економічні системи. Цей інструмент використовується в атмосфері внутрішньої політичної невизначеності щодо конкретних напрямків національної стратегії та темпів інтеграції. Скоріше за все, за відсутності конкретних часових рамок інтеграції у ЄС, Україна сприймає зовнішню допомогу як слабкий стимул для проведення широких заходів швидкої інтеграції до систем врядування ЄС. Такі концепції, як європейська ініціатива партнерського сусідства та поглибленої вільної торгівлі є занадто віддаленими від українського контексту для їх реалізації належним чином. Більш того, занадто рано говорити про задоволення потреби у нових моделях допомоги, таких як всеосяжний секторальний підхід та пряма бюджетна допомога, очікування яких наразі існує. Є можливість зменшення операційних витрат за допомогою нових модальностей допомоги, що допоможе прискорити темпи економічного росту. Проте, не зважаючи на досягнутий суттєвий технічний прогрес, ще не створено передумов ефективного МДФ для нових модальностей надання допомоги з метою отримати переваги від зменшення майбутніх операційних витрат. Насправді ж, на початкових фазах імплементації операційні витрати можуть тимчасово зрости.

Неповною є інформація щодо потоку зовнішньої допомоги. Донори не надають на регулярній основі фінансову інформацію для підготовки бюджетів та звітів з допомоги. Більшість донорів не надають своєчасно інформацію щодо запланованих бюджетів допомоги та про фактичне їх використання. Деякі заходи, що реалізуються за фінансової допомоги з боку донорів, реалізуються поза системою МДФ Уряду. Технічна та натуральна допомога не відображаються в бюджетах та звітах про виконання бюджетів.

Менеджмент державних фінансів в Україні

Стан урядового МДФ є відомим. Реформи бюджетної системи та систем казначейства тривають уже багато років із відносним успіхом. Ці позитивні зміни були докладно зафіксовані в нещодавно проведених оглядах та оцінках¹³. Однак у цих оглядах також засвідчується наявність недоліків, для усунення яких потрібні лідерство та відповідальність з боку Уряду.

Загальний бюджет України складається з консолідованого бюджету та чотирьох позабюджетних фондів. Консолідований бюджет поділяється на державний та місцеві бюджети. Кожен з них у свою чергу поділяється на загальний та спеціальний фонд. Спеціальний фонд бюджету перш за все призначений для капітальних видатків, через які проходить допомога деяких донорів. Фінансування місцевих бюджетів складає 30 відсотків державних видатків і є важливим для галузі освіти та охорони здоров'я. Кількісні макроекономічні прогнози не є основою формування бюджету. Капітальне бюджетування не є інструментом економічної політики. Вочевидь, проекти державних інвестицій не відображають стратегію щодо реалізації заходів із стимулювання економічного зростання. Навіть енергетичному сектору, що найближчим часом потребуватиме уваги, особлива увага наразі не приділяється. Здається, що зовнішнє запозичення або отримання допомоги здійснюються за відсутності чіткої економічної політики.

Розгляд та формування бюджету законодавчою владою враховує фіскальну політику та агреговані показники, а також докладну оцінку прогнозованих доходів та витрат на наступний рік. Існують і виконуються чіткі правила щодо внесення змін до бюджету. Загальнодержавні фінанси є досить повними та прозорими. В бюджетній документації відсутня інформація щодо запланованих напівфіскальних заходів. Бюджетна класифікація загалом відповідає стандартам державної статистики. Відбувається звітування щодо операцій позабюджетних фондів, проте Пенсійний фонд залишається поза межами єдиного рахунку Казначейства. Процес моніторингу, звітування та контролю за операціями підприємств державної власності є доволі слабким. Результати виконання бюджету не є рівними через відсутність відповідальності загального контролю, слабку координацію процесів з боку організацій та відмінності в рівнях модернізації організацій та процесів.

Якість звітування Казначейства є високою, проте Рахункова палата України (РПУ) знайшла деякі невідповідні записи щодо витрат. РПУ, що є найвищим органом зовнішнього аудиту, проводить переважно перевірку відповідності і не надає підтвердження або засвідчення фінансових звітів Уряду. Законодавча влада не дотримується рекомендацій РПУ.

13 Україна: Звіт щодо ефективності менеджменту державних фінансів, Світовий Банк, 15 березня 2007 року; Україна, створення фіскального простору для зростання: огляд державних фінансів, вересень 2006 року; Оцінка врядування в Україні, SIGMA, березень 2006 року.

Загалом, ролі та обов'язки МДФ є визначеними. Однак окремі завдання та функції є розподілені між декількома інституціями. Координація діяльності між інституціями є слабкою. Наприклад, МЕ відповідає за довготермінове соціально-економічне планування. Але ця функція виконується неповністю і результат діяльності не використовується Міністерством фінансів (МФ) під час процесу підготовки бюджету. Важливість діяльності деяких органів не фіксується, оскільки триває процес змін окремих функцій МДФ¹⁴. Деякі зміни відповідним чином призвели до консолідації функцій системи МДФ. Найбільш важливим є те, що з 2005 року Казначейство підпорядковується МФ, а Міністр фінансів отримав повноваження та вплив на Державну податкову адміністрацію, Митну службу та Контрольно-ревізійне управління (КРУ). Досі тривають інституційні спори, що є перепорою швидшому прогресу МДФ.

В органах влади багато з завдань МДФ не впроваджено, а необхідний потенціал — відсутній. Особливо це стосується профільних міністерств. Завдання міністерства включає в себе стратегічне та довгострокове планування, формування бюджету, підготовку і менеджмент проекту, управління бюджетом, процес закупівель, управління активами, контроль за підприємствами державної власності, а також внутрішні перевірки і контроль. Для реалізації цих завдань особлива увага в міністерстві має приділятися застосуванню надійної системи МДФ.

За умов мінливого середовища моделей допомоги, основною вимогою є спроможність до виконання цих завдань. Уряд та донори у тісній співпраці використовують технічну допомогу в багатьох із цих сфер. CIDA та DFID беруть участь у стратегічному плануванні на національному та регіональному рівнях. SIDA співпрацює з КРУ з питань проведення тренінгів та розробки законів. USAID надає допомогу щодо підвищення спроможності органів місцевого врядування з питань підготовки ефективних бюджетів. Департамент казначейства США працює з МФ над фінансовим аналізом та моделюванням, а також підготовкою бюджету.

У найближчому майбутньому, багатообіцяльним фактом у реалізації зобов'язань згідно з Паризькою декларацією є взяття на себе Урядом ролі лідера в реалізації стратегії широкої реформи МДФ за технічного керівництва з боку МФ, Казначейства та КРУ та тісної координації зі Світовим

банком. Запланований проект модернізації МДФ включатиме в себе ряд технічних елементів, унаслідок чого Україна отримує цілком інтегровану та прозору систему МДФ. Відповідно до потреб, визначених МФ, Казначейством та КРУ, проект удосконалив та інтегрує систему макроекономічного прогнозування та стратегічного бюджетного планування, розробить та запровадить систему ефективної підготовки бюджету, впровадить середньострокову структуру витрат, переформує міжурядові фінанси, вдосконалив місцеве/районне бюджетування, забезпечить систему прозорішої фінансової звітності та вдосконалив менеджмент заборгованості, державних закупівель і внутрішнього фінансового контролю.

Що стосується МДФ, особливо в технічних сферах, донори та Уряд тісно співпрацювали протягом років та віднайшли спільні цілі та ефективні методи роботи. Донори та Уряд вважають продуктивним працювати, вирішуючи питання через окремо визначені контактні підрозділи, що виконують завдання досить оперативно. Робочі відносини побудовані на повсякденній основі і стосуються більш специфічних питань, ніж ті, що розглядаються ДУРГ. Проте навіть у такому випадку окремі донори продовжують надавати допомогу в тих сферах, в яких вони мають порівняльні переваги і внутрішні фінансові та політичні інтереси. Однак результатом зусиль більшості донорів у даній сфері, що підпорядковують завдання допомоги під донора-лідера та передачу, наскільки це можливо, Уряду обов'язків та лідерських позицій щодо просування процесу реформ, став вищий рівень координації та відповідальності з боку Уряду.

Виконання більшості зобов'язань згідно з Паризькою декларацією щодо збільшення використання систем державних закупівель та МДФ відбуватиметься разом з процесом запровадження сучасної системи МДФ в Україні. Без інтегрованої системи МДФ застосування національних систем у використанні зовнішньої допомоги залишиться пілотним проектом і буде супроводжуватися встановленням спеціальних умов для донорів та Уряду. Проте розуміння специфічних потреб та спроби їх задоволення шляхом ведення постійного діалогу є шляхом вирішення проблеми ефективності допомоги в рамках покращення системи МДФ.

Рекомендації щодо розвитку системи МДФ включають такі:

14 Відповідно до останніх змін до Закону про державні закупівлі надаються нові повноваження Тендерній палаті та Рахунковій палаті України.

Короткостроковий період

1. Уряд бере на себе зобов'язання очолити процес запропонованих реформ МДФ, їх реалізацію та менеджмент. Уряд продовжує з інноваційним підходом очолювати реалізацію плану заходів Проекту модернізації МДФ.

Середньостроковий період

2. ДКМТД інформує тематичну групу з МДФ про всі нові програми/проекти допомоги з метою забезпечення послідовності політики МДФ та запобігання дублюванню заходів (потребує тісної взаємодії з МФ, Казначейством, КРУ та Світовим банком).
3. Уряд призначить відповідальні контактні підрозділи з високим рівнем доступу до сфер тематичної групи з метою тісної координації з контактними підрозділами донорів (разом з діяльністю ДУРГ).
4. Уряд готує середньострокові плани формування бюджету (секторні плани з індикаторами, цілями та механізмами моніторингу й оцінки).
5. Уряд розробляє політику з урахуванням реалістичних макроекономічних оцінок потреб у ресурсах та послідовного їх розміщення (макрофіскальне моделювання, бюджетування державних інвестицій для забезпечення зростання).

Довгостроковий період

6. Уряд забезпечує, щоб структура середньострокових витрат стала частиною формування бюджету.

Закупівлі

Паризька декларація сприяє зростаючому використанню систем державних закупівель для зовнішньої допомоги. Наразі чинний закон про державні закупівлі та існуючі практики державних закупівель в Україні суперечать міжнародним нормам закупівель¹⁵. Зараз вкрай обмеженим є потенційне використання донорами нинішньої системи.

У лютому 2000 року в Україні був прийнятий Закон «Про державні закупівлі». Протягом наступних років, не зважаючи на те, що закон потребує подальших змін щоб відповідати міжнародній практиці, наслідком реалізації закону в Україні стало підвищення рівня відповідності кращим міжнародним практиками, підвищення інституційної спроможності та зниження рівня корупції. У такому інсти-

туційному середовищі у період до 2005 року в Україні було здійснено державних закупівель на суму 4 млрд. доларів.

З кінця 2004 року ряд змін до законодавства про закупівлі призупинили очікуваний процес подальшого приведення у відповідність системи функціональності державних закупівель. Зміни до закону, прийняті в листопаді 2004 року, липні та листопаді 2005 року, значно обмежили та підірвали повноваження Уряду щодо державних закупівель. Змінами, прийнятими у листопаді 2004 року, було скасовано важливі функції та обов'язки Департаменту МЕ з координації державних закупівель, який був уповноваженою установою із закупівель. Установа надавала методологічні поради та стандартну документацію щодо закупівель. Зміни до закону, прийняті у червні 2005 року, зафіксували передачу функцій, які зазвичай виконувалися державою, Тендерній палаті України, неурядовій організації, діяльність якої не підлягає контролю, що зазвичай використовується до органів та інституцій, відповідальних за державне управління. Зміни до закону від грудня 2005 року встановили нові правила нагляду за діяльністю організацій та контролю за державними закупівлями, що призвело до ще більшого обмеження повноважень Уряду щодо державних закупівель. Функції здійснення державних закупівель наразі розподілені між Тендерною палатою, Спеціальною контрольною комісією Рахункової палати та Антимонопольним комітетом (останній є підзвітним Парламенту). В той же час Кабінет Міністрів, Казначейство, Державний комітет статистики, Міністерство аграрної політики та органи правопорядку здійснюють нагляд за державними закупівлями.

Нині у сфері державних закупівель лідерську роль відіграють декілька приватних установ. Водночас сфера державних закупівель є несумісною з передачею фундаментальних функцій від уряду приватному сектору, що не є підзвітним громадськості. У Тендерній палаті, новій номінально уповноваженій установі, існує конфлікт інтересів між її державними та приватними ролями. Рахункова палата теж має конфлікт інтересів між її функціями з виконання бюджету та аудитом найвищого рівня. Пряме підпорядкування Антимонопольного комітету Парламенту не відповідає конституційному розподілу повноважень. Що стосується практичної сторони, то установи закупівель не можуть ефективно реалізовувати закон про державні закупівлі. Виникають необґрунтовані обмежувальні процедури та дискреційні обмеження щодо участі установ та організацій у тендерах. Інформація, надання консультацій і форм для участі у тендері, які зазвичай доступні безкоштовно, зараз є платними. Інституційна спроможність, що

15 Дана секція залуцає отримані результати згаданого вище звіту SIGMA та проекту майбутнього звіту Світового Банку «Україна: звіт оцінки закупівель в країні».

була в Департаменті координації державних закупівель, втрачена.

Наразі індикатори результативності закупівель не досягають навіть мінімуму прийнятних міжнародних стандартів. Кількість оголошень про торги та публікацій щодо переможців торгів, що є показником рівня прозорості закупівель, є надто малою. Час на підготовку до торгів є меншим ніж обґрунтовано необхідний. Кількість учасників у тендерах, що може свідчити про рівень довіри з боку приватного сектору, є низькою. Коефіцієнт прямого укладення контрактів навпаки, є досить високим у порівнянні зі стандартами жорсткої конкуренції та прозорості. Відсутні записи щодо оскаржень, помірна кількість яких свідчила б про підвищення якості процесу; опублікованих результатів оскаржень; положень, які обмежують конкуренцію для консультантів, що свідчило б про вищий рівень якості надання консультацій. Уповноважені органи в сфері закупівель не мають бази даних та відповідної інформації для здійснення оцінки того, чи використовуються конкурентні методи закупівель. Наслідком такого стану справ є цілковита втрата довіри з боку приватного сектору та донорів щодо цілісності та прозорості процесу державних закупівель.

Вступ до Світової організації торгівлі (СОТ) та інтеграція до ЄС є під загрозою зриву через нинішній стан справ у сфері державних закупівель. Впровадження нових модальностей зовнішньої допомоги, розгляд яких наразі триває, буде важчим. Модернізація системи МДФ буде ускладнена через недосконалість цього важливого компоненту. Терміновим заходом вирішення проблеми може стати відміна нещодавно прийнятих змін до закону про державні закупівлі. На додаток, закон про державні закупівлі потребує подальшого приведення у відповідність до стандартів ЄС та СОТ. Мають бути переглянуті в межах закону внутрішні вимоги до змісту конкурсних оголошень, включення підприємств державної форми власності, комунальних підприємств та бізнесу до процесу державних закупівель. У даному процесі у пригоді стануть позитивні практики та результати, досягнуті Польщею, Угорщиною та Словаччиною.

Короткостроковий період

1. Уряд скасовує останні зміни до закону про закупівлі. Уповноважена агенція стає державною установою. Антимонопольний комітет (підзвітний Парламенту) позбавляється всіх повноважень та відповідальності щодо державних закупівель.

2. Створюється база даних державних закупівель. Уряд та донори проводять спільну роботу з розробки показників результативності державних закупівель та поширюють інформацію серед громадськості задля зміцнення довіри до процесу закупівель з боку приватного сектору та донорів.

Середньостроковий період

3. Уряд інтегрує державні закупівлі в процес планування бюджету та його виконання.
4. Відповідальність з аудиту державних закупівель стає більш чіткою та жорсткою.
5. Проводиться громадська кампанія щодо підвищення рівня обізнаності серед громадськості про державні закупівлі.
6. Уряд приводить процес державних закупівель у відповідність до міжнародних вимог (СОТ та ЄС).

Всеосяжні секторальні підходи (ВСП)

Відповідно до зобов'язань згідно з Паризькою декларацією донори використовуватимуть спільні підходи до планування, фінансування, витрат, моніторингу та звітування щодо діяльності донорів і руху зовнішньої допомоги. Впровадженню цього сприятиме допомога, надана на програмній основі. У процесі гармонізації всеосяжний секторальний підхід і бюджетна підтримка являють собою два варіанта надання допомоги, до використання яких можуть схилитися донори та Уряд. ВСП може бути широко охарактеризований як підхід, відповідно до якого вся суттєва допомога розвитку є узгодженою із секторальною стратегією та секторним бюджетом країни¹⁶. Передумовою запровадження ВСП є наявність у країні чіткої секторальної стратегії. В Україні, за винятком поодиноких випадків, відсутні чіткі секторальні стратегії.

Як згадано вище в даному звіті, ВСП не може бути ефективним без спроможності та бажання Уряду до впровадження секторних програм. Зосередження ВСП на секторних програмах призведе до розриву номінальних зв'язків між виконавцями проекту та донорами, що існують у випадку використання допомоги в рамках проектів. Утвориться новий зв'язок між виконавцями проекту та сектором/урядом, що в свою чергу призведе до створення більш чіткого зв'язку з донором на основі політики та підзвітності. В той же час передумовою цього стане посилення взаємовідносин між Урядом та бенефіці-

арами програм на основі підзвітності. Для донорів також змінюється їх звітність перед громадськістю за використану допомогу. Таким чином, дуже важливим є збереження довіри до відповідних внутрішніх учасників процесу. Довіра та реальний діалог між донорами і Урядом, а також між самими донорами є ключовими компонентами ВСП. Це перетворює ВСП на підхід довгострокової дії.

В Україні бракує базових критеріїв для запровадження ВСП, тобто національних, секторних та регіональних стратегічних планів. Важлива сутність децентралізованої соціально-політичної інфраструктури, що підтримує широкі підходи до розвитку, не передбачається для впровадження ВСП в Україні в короткостроковому періоді. Двома потенційними секторами, які можуть отримати переваги від заходів ВСП, є охорона здоров'я та охорона навколишнього середовища. Але цим двом галузям притаманні наявність обмежених людських ресурсів та відсутність системи заохочення та стимулювання. За наявності лідерства з боку Уряду у питанні ВІЛ/СНІД ця сфера могла б отримати значну допомогу від донорів. У цьому проблемному питанні сфери охорони здоров'я відсутній зв'язок на основі підзвітності між Урядом та отримувачами допомоги. З урахуванням відсутності сильного лідерства, серед донорів виникає занепокоєння, і вони намагаються запровадити щось на зразок ВСП з метою отримання переваг та результатів від економіки масштабу та координації дій між самими донорами. Однак сталість таких спроб (наприклад, у наданні послуг) є під питанням навіть у короткостроковому періоді.

За умов наявності сприятливого середовища враховується участь громадськості при впровадженні ВСП. ВСП вимагає наявності умов, що впливатимуть на структуру врядування. Існують деякі корективи, здійснити які Уряду може бути не так просто.

- Лише за наявності спільної програми дій Уряд може очолити процес визначення пріоритетних сфер, у яких донори координуватимуть свою діяльність, а також очікуваних результатів.
- ВСП мають походити та будуватись не тільки на внутрішніх планах міністерств, а на більш загальних та всеосяжних документах та організаціях.
- Кошти та відповідальність за імплементацію передаються нижчим ланкам управління. Процеси участі представників місцевого рівня дозволяють оцінити, яким чином обрані процедури діють на місцевому рівні, що є важливим та сприятливим при розробці ефективніших ВСП.

- Приватні установи мають бути залучені до процесу розробки, імплементації та моніторингу ВСП; у посиленні підзвітності особливу роль відіграють громадські організації.
- Уряд та донори мають визначити індикатори для оцінки результативності ВСП.

Таблиця 2:

Потенційні переваги та недоліки ВСП¹⁷

Переваги	Недоліки
Донори	
Якщо Уряд очолюватиме процес та матиме послідовну стратегію, сприятливе середовище зумовило б отримання сталого результату, очікуваного з боку донорів.	Донору потрібно переконати своїх партнерів щодо їх безпосереднього впливу на ефективність допомоги у порівнянні з іншими донорами.
Донори були б більш упевнені щодо здійснення цільового впливу.	Якщо Уряд прийматиме рішення без консультацій з донорами, то донори ризикують брати участь у реалізації непопулярних рішень.
Ефективність допомоги стала б масштабнішою, з більшим впливом на політику в межах сектора.	Менше простору для менеджменту проектів. Принаймні на певний період компроміс щодо найкращого досвіду.
	Приведення процедур донорів у відповідність до стандартів Уряду.
Уряд	
За умов лідерства з боку Уряду, ресурси зовнішньої допомоги сприятимуть реалізації урядових стратегій (якщо вони є).	Уряд повинен консультиватися, не зважаючи на свою лідерську позицію.
Усунення паралельних та дублюючих процедур, сприятиме зниженню операційних витрат.	Невпевненість у результатах переговорів з донорами.
Розбудова потенціалу.	Відсутність згоди з боку донорів щодо приведення процедур чи інтересів донорів у відповідність до процедур або інтересів Уряду.
Прогнозовані багаторічні зобов'язання донорської допомоги зі зменшеними асигнуваннями.	

Запровадження ВСП в Україні вимагає наявності установ, що наразі знаходяться на ранніх стадіях розвитку. В той же час зобов'язання, які повинні взяти на себе донори відповідно до ВСП, не можуть бути знехтувані і вимагатимуть серйозного ставлення. Донори мають впроваджувати координовані політики та програми, а також використовувати секторні аналізи та визначення стратегії як спільне завдання, у реалізації якого всі вони беруть участь як одна група. Для Уряду негайними заходами мали б стати такі:

- Сформувані національні та секторні стратегії, бажано в контексті ДУРГ.
- Удосконалити компоненти системи МДФ до рівня мінімальних стандартів за результатами консультацій з донорами (розробка бюджету, середньострокова

17 Таблиця ґрунтується на внутрішній презентації Азійського банку розвитку (січень 2004 року) і доступна за такою адресою в Інтернеті: <http://www.adb.org/Educaton/documens/loxley-swap.pdf>.

структура витрат, чесність та прозорість державних закупівель, обґрунтовані цілі результатів, індикатори моніторингу).

- Передати повноваження на рівень місцевого урядування та залучити громадськість.
- Встановити взаємовідносини на основі підзвітності з реципієнтами програми.

Ураховуючи потребу в серйозній координації, якій підпорядковуються індивідуальні програми донорів, імплементація ВСП є досить складним процесом. Ключовим у ВСП є довіра та дієвий діалог між донорами та Урядом, між самими донорами. Запровадження ВСП в Україні потребуватимуть вивчення досвіду в короткостроковому та середньостроковому періодах. Рекомендації включають у себе такі:

Короткостроковий період

1. Уряд та донори готують документ з аналізом даного питання, в якому надають описання та визначення конкретних заходів для запровадження всеосяжних секторальних підходів як дієвої моделі.

Середньостроковий період

2. Уряд включає ВСП до якісно розробленого секторного та/або національного стратегічного плану.
3. Донори обирають між собою головних донорів для просування разом з Урядом окремих ідей ВСП за допомогою однієї або декількох ДУРГ.
4. Уряд посилює функції підготовки бюджетів на місцевому рівні та участь громадськості; залучає органи місцевого самоврядування та приватний сектор до процесу моніторингу результативності та оцінки; застосовує підхід децентралізації, а також залучає громадські групи до участі в ініціативах ВСП.

Пряма бюджетна допомога (ПБД)

Пряма бюджетна допомога є ще одним варіантом для донорів з імплементації системи МДФ для руху зовнішньої допомоги, що зумовлює підвищення рівня підзвітності і зменшення операційних витрат. В Україні донори починають вивчати потенційні вигоди від використання бюджетної підтримки як варіанту надання допомоги. Це є частиною загального процесу зміни на-

дання зовнішньої допомоги, а також відповіддю на існуючу в Україні недосконалу систему надання допомоги на основі проектів. Бюджетна підтримка є формою надання програмної допомоги, відповідно до якої допомога буде надаватись безпосередньо Україні шляхом використання систем Уряду з розподілу, закупівель та обліку. Засоби надання коштів ґрунтуватимуться на урядових процедурах. Основна увага в обговоренні питання використання ПБД приділяється збільшенню відповідальності з боку України.

Донори поступово переходять на бюджетну допомогу, що пов'язано з ростом їх довіри до системи менеджменту державних фінансів в Україні. Проте варіанти прямої бюджетної допомоги будуть змінюватись, оскільки двосторонні донори приділятимуть більше уваги політичному контексту, а МФУ — фінансовому. Цікавим є те, що низький рівень залежності України від зовнішньої допомоги звільняє від неможливості прогнозування використання допомоги. Така незалежність може дозволити укорінитися модальності ПБД за відносної відсутності спеціальних умов з боку донорів, що в іншому випадку можуть негативно позначитися на процесі. Таким чином, якщо сталий діалог між донорами та Урядом, а також серйозна координація між самими донорами утримуватимуться, спеціальні умови можуть не виникнути, що сприятиме можливому розвитку дієвої бюджетної допомоги.

Створення спільної структури менеджменту допомоги на секторній основі (таких як ДУРГ) та синхронізація діяльності структури із спільним розвитком удосконаленої системи МДФ, орієнтованої на середньострокову перспективу, позитивно відобразиться на досягненні цілей бюджетної допомоги. У процесі вдосконалення системи МДФ пріоритет повинен надаватись зміцненню систем фінансової звітності та підзвітності. Відбувається удосконалення процесу надання урядових послуг шляхом запровадження поліпшеного МДФ та систем моніторингу і оцінки. Очікування щодо відповідальності та підзвітності з боку Уряду й донорів зростають у разі застосування ПБД подібно до ВСП. Запровадження ПБД зазвичай вимагає мінімального рівня операційних умов МДФ.

- Чіткі національні та секторні стратегії, відповідно до яких Уряд займає позицію активного лідера в реалізації заходів допомоги.
- Кошти та відповідальність за імплементацію передані на нижчий рівень структури влади.
- Вдосконалена координація і глибока гармонізація

серед донорів.

- Приведення донорських систем фінансового менеджменту у відповідність до системи МДФ (бюджетна система, бюджетний календар, система звітності та системи результатів).
- Удосконалена підзвітність за рахунок концентрації на засобах підзвітності Уряду.
- Вищий рівень прогнозування фінансування донорами, де ПБД стає частиною упорядкованого макроекономічного менеджменту і виконання бюджету.

Уряд і донори мають підготувати документ з аналізом ПБД, щоб чітко визначити, що саме має бути розроблено для того, щоб пряма бюджетна підтримка стала дієвою модальністю. Під час виконання цього завдання повинно бути чітко визначене значення терміну ПБД для кожного донора. Під час обговорення дуже відкрито і прозоро має розглядатись кожне питання. Більш детально повинні бути визначені необхідні кроки для приведення у відповідність процесів МДФ та різних бюджетних циклів. Донори мають визначити необхідну інтенсивність координації між собою, до якої включалися б домовленості щодо простих, чітких та гармонізованих спеціальних умов. Збалансовані групи показників мають бути відібрані та розроблені з метою їх використання під час проведення спільних оцінок. Ці індикатори мають бути збалансовані таким чином, щоб Уряд та донори поділили між собою ризики виникнення спеціальних умов. Якщо спеціальні умови ґрунтуються на політиці, то більшому ризику підлягають донори. Якщо спеціальні умови ґрунтуються на результатах, то більше ризиків лежить на Уряді. Проте перш за все Уряд та донори повинні зафіксувати у згаданому документі наміри щодо тривалого діалогу з вирішення всіх проблемних питань, доки не буде досягнуте задоволення всіх сторін.

Нещодавно країна-донор, що використовувала простий механізм фінансової підтримки типу ПБД, була незадоволена повільним виконанням зазвичай рутинних операцій урядовою установою. Другий транш допомоги може бути і не наданий. Причини не були конкретизовані ані донором, ані Урядом. Зараз найбільшою та найшвидшою до виконання пропозицією допомоги у формі прямої бю-

джетної підтримки є пропозиція ЄС українському Уряду щодо реалізації ініціативи в енергетичному секторі. ЄС планує просувати ПБД через АССЕ. Однак через нещодавне ускладнення стандартів підзвітності державних закупівель дана ініціатива стала складнішою для виконання, ніж це було ще нещодавно. ЄК має приділити увагу розробці нових критеріїв. Можливо, потрібно буде запровадити жорсткіші додаткові умови. Це саме така ситуація, в якій була б доречною наявність докладної інструкції про застосування модальності ПБД.

Запровадження ПБД перебуває на початковій стадії. Зобов'язання відповідно з ПБД, які донори братимуть на себе, не можуть бути проігноровані та вимагають чітких зобов'язань. Такі обставини аналогічні складнощам, що є характерні при запровадженні ВСП. Рекомендації включають такі:

Короткостроковий період

1. Уряд та донори готують документ з аналізом даного питання, у якому визначають конкретні заходи для забезпечення того, щоб ПБД стала робочою модальністю (заходи для приведення у відповідність процесів МДФ та бюджетних циклів, посилення координації між донорами, визначення простих, чітких, гармонізованих додаткових умов донорів, спільного вибору збалансованих індикаторів оцінки, поділу ризиків виникнення додаткових умов, зобов'язання ведення постійного діалогу).

Середньостроковий період

2. Модернізувати всі компоненти системи МДФ (бюджетування на базі результатів, середньострокова структура витрат, базове бюджетування); синхронізація операцій.
3. ПБД має стати частиною упорядкованого макроекономічного менеджменту та виконання бюджету.
4. Удосконалити функції на місцевому рівні з розробки бюджету; залучити місцеве самоврядування та приватний сектор до моніторингу та оцінки результатів.

Інституційна структура для координації зовнішньої допомоги

Загальний огляд

Для забезпечення функціональності та ефективності, система координації зовнішньої допомоги потребує наявності цілісної інституційної структури. Така структура має стати здатною до розробки стратегічного бачення цілей Уряду, підготовки національної стратегії розвитку, що слугуватиме основою для конче необхідного діалогу зі спільнотою донорів щодо заходів політики, а також ефективної координації урядових установ та донорів. Від Уряду залежить створення та вповноваження відповідних установ, а також визначення механізму, за допомогою якого ці установи функціонуватимуть та взаємодіятимуть між собою під керівництвом національного вповноваженого органу з координації. Серед найхарактерніших для впровадження є такі заходи, як скоординована підготовка національної стратегії розвитку для залучення зовнішньої допомоги, регулярні засідання профільних міністерств для забезпечення узгодженого планування та імплементації, і створення комп'ютеризованої інформаційної системи.

Стаття 4.і Паризької декларації вимагає від донорів надавати допомогу для вирішення питання «недостатньої розвиненості системи закладів, спрямованої на забезпечення розробки й виконання національних стратегій розвитку, орієнтованих на досягнення конкретних результатів, у країнах-партнерах». Від країн-партнерів очікується забезпечити створення відповідних установ та наявності сталої регуляторної бази. Від донорів очікується надати допомогу в процесі розробки та використання цього потенціалу, передумов та процесів.

Роль координаційної інституційної структури полягає у двох функціях:

- **Координація донорів** та діалог зі спільнотою донорів за допомогою різних каналів та заходів.
- **Внутрішня координація** різних адміністративних підрозділів, залучених до процесу координації допомоги та до діалогу з донорами з метою збільшити зовнішню допомогу та підвищити ефективність у рамках загальної стратегії Уряду.

Зазвичай до процесу координації та менеджменту зовнішньої допомоги залучені декілька підрозділів. До них належить центральний уповноважений орган з координації з чіткими завданням від Уряду очолювати підготовку національної стратегії розвитку щодо зовнішньої допомоги та підтримувати конструктивний діалог з донорами з питань формулювання політики. Існує потреба у створенні підрозділів з імплементації у профільних міністерствах. МФ виконує функції з фінансового планування, менеджменту та моніторингу. Окрім відповідних функцій ці установи мають також ряд обов'язків. Особливу увагу слід приділити взаємозв'язкам і взаємодії між ними на різних етапах планування та імплементації зовнішньої допомоги.

У даній частині наведено розгляд наявних в Україні інституційних передумов координації допомоги та запропоновано кілька прикладів інституційної структури, які використовуються в інших країнах, як зазначено у Додатку А. Для легшого використання порівняльні приклади були взяті з практики сусідніх країн Центральної та Східної Європи, не залежно від того, чи є вони членами ЄС, чи країнами-кандидатами на вступ. Процес інтеграції до ЄС не був єдиним ключовим чинником у виборі прикладів, проте розглядається як основний напрям політики для України. Рекомендації мають на меті вдосконалення чинної інституційної системи координації зовнішньої допомоги в Україні шляхом її перетворення на відкриту та прозору структуру задля підвищення ефективності допомоги. Перспективному перетворенню України на країну-донора може також сприяти наявність зміцненої спроможності у сфері координації допомоги, оскільки координація є також важливим чинником та передумовою ефективного надання допомоги розвитку поза межами країни.

Правова та регуляторна база

В Україні було прийнято низку законодавчих та регуляторних актів, напряму пов'язаних з координацією зовнішньої допомоги та відповідною урядовою інфраструктурою. Найбільш відомим та суперечливим актом є Постанова КМУ № 153 від 15 лютого 2002. Ця постанова не є єдиним актом, що регулює інституційну структуру координації допомоги. Серед інших є також Постанова КМУ про затвердження Положення про Міністерство економіки України № 777 від 26 травня 2007 року. Пер-

ший документ являє собою докладну інструкцію щодо процесу реєстрації міжнародної технічної допомоги, тоді як останній визначає в більш широкому та загальному розумінні обов'язки МЕ, включаючи обов'язки у сфері координації допомоги, без урахування та посилання на Постанову № 153. Стаття 8 Постанови від травня 2007 року містить посилання на обов'язки МЕ щодо координації «реалізації державної політики у сфері економічного та технічного співробітництва з іноземними державами та міжнародними організаціями». Перший параграф статті 9 визначає обов'язки МЕ у «формуванні стратегічних та річних програм залучення міжнародної технічної допомоги у відповідності до пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку України». Три з чотирьох наступних абзаців цієї ж статті присвячені здебільшого адміністративним завданням (державна реєстрація програм та проектів, вивчення запитів внутрішніх установ щодо зовнішньої технічної допомоги, акредитація іноземних організацій). Ці завдання досить детально вже були прописані в Постанові № 153. У четвертому абзаці статті 9 визначено, що МЕ відповідає за координацію реалізації програм та проектів, за «моніторинг ефективності їх виконання».

Деякі донори висловлювали занепокоєння через нечіткий розподіл обов'язків між трьома департаментами МЕ, а також через відсутність загального розуміння системи координації допомоги в існуючих законодавчих рамках. Донори, з якими були проведені зустрічі, наполягали на необхідності внести зміни до Постанови № 153 від лютого 2002 року, яка регулює процес використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги. Як представники донорів, так і представники Уряду не дотримуються повною мірою чинних регуляторних актів та погоджуються, що законодавча база є обтяжливою та заплутаною.

Процес внесення змін до Постанови № 153 триває.

Нинішня інституційна структура в Україні

Чинна структура

Структура координації технічної допомоги включає в себе декілька рівнів — від політичного до більш технічного та адміністративного. Очолює структуру координації Кабінет Міністрів та Прем'єр-міністр, що несуть політичну та загальну відповідальність за державну політику.

Функцію головного національного координатора технічної допомоги покладено на Першого заступника Прем'єр-міністра, який є також Міністром фінансів. Однак цей мандат, у свою чергу, делеговано Міністру економіки, якому підпорядковано декілька департаментів, що виконують безпосередні технічні та/або адміністративні обов'язки з реалізації поточного механізму координації. Існуюча інституційна структура може бути підсумована таким чином:

Малюнок 1: Чинна структура підтримки



Дана інституційна структура діє з 2002 року і є успадкованою від зовсім відмінної структури, основним компонентом якої була Агенція з розвитку та європейської інтеграції, створена в 1994 році. Голова Агенції мав ранг міністра та брав участь у засіданнях Уряду. Агенція відповідала за загальну координацію зовнішньої допомоги з усіх джерел, чи то була технічна, чи фінансова допомога. Координація діяльності різних департаментів, які входили до складу Агенції, відбувалась відповідно до структури цієї установи та різних видів та джерел допомоги.

Національний координатор

Здається, що на вищому політичному рівні має місце плутанина щодо розподілу обов'язків між Першим заступником Прем'єр-міністра з одного боку, у підпорядкуванні якого працює Департамент міжнародного співробітництва та зовнішньої економічної політики Кабінету Міністрів, та з іншого боку Міністром економіки,

у підпорядкуванні якого працюють три департаменти Міністерства, що відповідають за координацію у своїх відповідних секторах: загальна технічна допомога, допомога з боку ЄС, допомога з боку МФУ.

У першому випадку, Департамент міжнародного співробітництва та зовнішньої економічної політики відіграє провідну роль у підготовці конкретних досліджень та проектів політичних рішень для Першого заступника Прем'єр-міністра. Серед інших обов'язків, департамент координує підготовку секторних стратегій, які мають бути затверджені Кабінетом Міністрів, отримує та вивчає технічні оцінки позик МФУ, проведені Департаментом МЕ з координації діяльності МФУ, та готує обґрунтовані висновки для кінцевих погоджувальних переговорів з відповідними МФУ. Департамент готує постанови і накази для затвердження Кабінетом Міністрів та підписання Першим заступником Прем'єр-міністра.

Занепокоєння щодо можливої плутанини, якщо не конфліктів між цими установами, що знаходяться на чолі структури координації допомоги, було висловлено окремими донорами, які заявили про необхідність мати єдиного національного координатора для всіх типів зовнішньої допомоги та її джерел (двосторонніх, багатосторонніх, з боку ЄС). Ці донори навели переконливі аргументи та переваги існування єдиного уповноваженого органа з координації на найвищому рівні для полегшення процесу підготовки стратегічних документів Уряду (наприклад, національної стратегії розвитку), забезпечення єдиної мережі комунікації для всіх донорів та забезпечення кращої внутрішньої координації всіх українських установ, залучених до координації допомоги.

Висловлений ризик щодо плутанини був заперечений представниками урядових установ, зустрічі з якими були проведені, особливо Кабінетом Міністрів, представники якого зазначили, що координацію забезпечено на найвищому політичному рівні — Прем'єр-міністром та Кабінетом Міністрів. Проте координація на політичному рівні не досягає рівня департаментів профільних міністерств. Більше того, загальна координація на рівні Першого заступника Прем'єр-міністра не є очевидною для спільноти донорів.

Декілька, або навіть кожен з представників донорів, з якими була проведена зустріч, згадали про існування вищої ланки влади, що здійснює загальну координацію на політичному рівні. Донори також не були поінформовані про роль Департаменту міжнародного співробітництва

та зовнішньої економічної політики, це є дивним як щодо такої установи, що відіграє ключову роль з питань координації в загальній структурі координації, яку можна було б назвати «координатором координаторів».

Без сумніву є необхідність призначити з боку Уряду особу найвищого рівня рангу міністра в структурі Кабінету Міністрів, який би офіційно та вочевидь для всіх виконував функції Національного координатора і відповідав за зовнішню допомогу в цілому, а також був би відповідальним на політичному рівні за просування стратегії країни щодо допомоги як Україні, так і за межі України.

Як головна уповноважена особа, відповідальна за діалог зі спільнотою донорів, Національний координатор відповідатиме також за координацію процесу виконання зобов'язань згідно з Паризькою декларацією.

Оскільки Україна готується посилити свої зусилля, щоб стати донором для інших країн, до обов'язків Національного координатора мають також входити питання координації допомоги, яка надаватиметься країною, у її стратегічному аспекті.

Міністр економіки, Національний координатор допомоги ЄС

Починаючи з 2002 року, Міністр економіки відіграє дуже важливу роль у структурі координації допомоги в Україні, оскільки він є також Національним координатором допомоги ЄС. У виконанні цих функцій Міністру допомагає Директор Департаменту співробітництва з ЄС Міністерства економіки, що є Заступником Національного координатора технічної допомоги.

Національний координатор допомоги ЄС здійснює координацію технічної та фінансової/бюджетної допомоги, отриманої з боку ЄС. Проте координація цих двох типів допомоги ефективно здійснюється двома різними департаментами МЕ: технічна допомога — вищезгаданим Департаментом співробітництва з ЄС, а моніторинг та координацію фінансової допомоги здійснює Департамент співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями.

Делегація ЄК не задоволена існуванням такої неуніфікованої інституційної структури та вимагає, щоб фінансова допомога, надана Європейським інвестиційним банком (ЄІБ), проходила через Департамент співробітництва з ЄС, як частина загальної допомоги з боку Європи.

Міністерство економіки

Чинна інституційна структура

Чинна інституційна структура координації зовнішньої допомоги в структурі МЕ створена в 2002 і включає в себе три різні департаменти, які мають доповнювати діяльність один одного: ДКМТД, Департамент співробітництва з ЄС та Департамент співробітництва з МФУ. Ці три підрозділи мали б разом утворити структуру, яка загально відома під назвою Національний підрозділ координації (НПК). Проте як донорами, так і експертами місії оцінки була відзначена відсутність внутрішньої координації між цьома трьома структурами. Напрямок «європейська інтеграція» був вилучений з назви МЕ, проте воно продовжує здійснювати координацію програм допомоги з боку Європи.

ДКМТД виконує чотири основні функції: 1) підтримує формування та імплементацію стратегії Уряду із зовнішньої допомоги; 2) забезпечує міждержавну координацію імплементації та моніторингу всіх проектів технічної допомоги; 3) здійснює координацію діяльності ДУРГ; 4) реєструє всі заходи технічної допомоги донорів.

Більшість, якщо не всі донори, з якими були проведені зустрічі, відзначали обмежене залучення до реалізації перших трьох функцій та зазначали, що діяльність ДКМТД сконцентрована переважно на здійсненні адміністративної роботи з реєстрації. Близько 80% часу працівників ДКМТД витрачається на адміністративні обов'язки щодо реєстрації проектів допомоги, акредитації зовнішніх котракторів, видачі документів з податків тощо. Таким чином, залишається надто мало часу для надання суттєвої допомоги та моніторингу системи координації допомоги. Таким чином, система координації допомоги позбавляється необхідної уваги та порядку, наявність яких сприяла б підвищенню ефективності системи і утворенню спроможності з координації в рамках системи, що є необхідним для збільшення ефективності зовнішньої допомоги.

Департамент співробітництва з МФУ відповідає за координацію, підготовку і моніторинг усіх проектів (позик) від МФУ. Завданням Департаменту є також підготовка щорічних стратегічних програм та планів дій у сфері співробітництва України з МФУ. Департамент також забезпечує міждержавну координацію заходів, пов'язаних з програмами МФУ.

Департамент співробітництва з ЄС виконує широкий спектр обов'язків, включаючи надання змістовної та ор-

ганізаційної підтримки Міністру економіки та заступнику Міністра у виконанні їх обов'язків як Голови та Заступника Голови Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС. Департамент також виконує функції Національного координаційного бюро програм ЄС та інших інструментів підтримки. Департамент відповідає за моніторинг усіх проектів та програм технічної допомоги з боку ЄС. Діяльність Департаменту пов'язана з технічною допомогою, окрім координації фінансової допомоги з боку ЄК або ЄС.

Для виконання своїх функцій Департаменту співробітництва з ЄС надано підтримку в рамках проекту технічної допомоги, що фінансується ЄК. У проекті на довгостроковій основі працюють два експерти з координації зовнішньої допомоги, що є поширеною практикою в інших країнах ЦСЄ. Водночас довгостроковий проект технічної допомоги для підтримки загального механізму координації зовнішньої допомоги — відсутній.

Визначені проблемні питання інституційної структури МЕ

Часові рамки реєстрації програми/проекту: декілька донорів під час зустрічей згадували та критикували тривалі затримки, пов'язані з обробкою та підписанням документів, таких як меморандуми про взаєморозуміння: від 2 до 5 років. Адміністративний процес часто визнавався як довгий та складний.

Нечітка роль у процесі моніторингу та підготовці проектних звітів: змістовне залучення ДКМТД визначалось як украй обмежене і таке, що полягало в реєстрації проектів та адмініструванні міжнародної технічної допомоги. Більшість донорів висловлює жаль з приводу того, що немає на рівні координації чіткого механізму, звітування про результати моніторингу проектів і механізму обміну інформацією.

Відсутність координації між трьома департаментами МЕ з питань координації: відсутній обмін інформацією між трьома департаментами (щодо проведення зустрічей зі спільних питань). Здається, що механізм внутрішньої координації між трьома департаментами відсутній, як зазначалося представниками цих департаментів та донорами.

Слабка координація міністерств у процесі імплементації проектів: схоже на те, що немає чіткої інформації та координації між міністерствами або установами-реципієнтами й координаційними установами.

Це негативно позначається на процесі підготовки стратегічних програм, а також звітуванні з питань підготовки та імплементації проектів.

Брак інформації та інструментів менеджменту: база даних з інформацією про зовнішню допомогу велася ДКМТД (проект IDEA) протягом останніх шести років, проте через внутрішні та технічні проблеми ця база досі не працює.

Брак співробітництва та діалогу з донорами з питань політики: відсутній інституційний механізм регулярного інформування та діалогу зі спільнотою донорів щодо політики довгострокової зовнішньої допомоги та питання визначення пріоритетів.

Персонал та розбудова потенціалу й спроможності: три департаменти потерпають через значний брак персоналу, тому не можуть ефективно виконувати свої функції. Проблема не лише в кількості, але й у потенціалі персоналу, що має бути вдосконалений за допомогою донорів. Основні сфери, в яких необхідно докласти зусиль для розбудови існуючої спроможності є: 1) менеджмент та моніторинг відповідно до встановлених і відкритих стандартів та чинних процедур реєстрації, звітування і роботи; 2) чітке розуміння роботи донорських установ і ефективний діалог зі спільнотою донорів; 3) розробка внутрішньої та зовнішньої стратегій комунікації для підвищення ефективності координації, наприклад, запровадження системи менеджменту на основі Інтернет-технологій та системи управління інформацією.

Донорсько-урядові робочі групи (ДУРГ)

На виконання рішень, прийнятих під час Першої щорічної донорської конференції (січень 2006 року), були створені ДУРГ, як постійно діюча структура для діалогу між донорами та Урядом на секторальній основі. ДУРГ мають на меті розподіл обов'язків між головними урядовими установами (та іншими учасниками з боку Уряду) й головними донорами (та іншими учасниками з боку донорів) для кожної групи і тематичної підгрупи. В рамках структури ДУРГ створено не менше 5 тематичних робочих груп та 23 підгруп, що за будь-яких стандартів є занадто багато. Наразі лише одна підгрупа (з питань торгівлі та макроекономіки) проводила зустрічі двічі. Інші групи проводили зустрічі лише один раз, або не збиралися взагалі.

Відсутність міжвідомчої координації та механізму інформування, що є важливою передумовою, є також одним із

чинників відсутності ефективного функціонування ДУРГ. Проте не зважаючи на те що, засідання проводяться рідко, ДУРГ є найдосконалішою формою загального діалогу між Урядом та спільнотою донорів. Група має важливий потенціал перетворитись на ефективну платформу для обговорення урядових секторальних стратегій. ДУРГ, зокрема, можуть стати належною платформою для розробки плану дій з реалізації Паризької декларації.

Висновки та рекомендації

Висновки

З інституційного погляду існує структура координації зовнішньої допомоги. Створені всі елементи та інституційні структури, які зазвичай існують в інших країнах ЦСЄ, зокрема: Національний координатор і спеціальний НК допомоги ЄС, характерні для країн, що готуються до вступу в ЄС; установи, які, за умови наявності відповідної координації, деякою мірою формують структуру, аналогічну Національним підрозділам координації; спеціальні підрозділи в міністерствах, відповідальні за міжнародну допомогу в їх відповідних секторах.

Проте парадокс полягає в тому, що загальна структура не функціонує відповідним чином. Структура не сприяє створенню довгострокової національної програми розвитку із запланованою мобілізацією зовнішньої допомоги, діалогу щодо політики між представниками Уряду та донорів, а також ефективного діалогу на секторальній основі.

Існує багато причин, через які ця структура не функціонує. Їх можна підсумувати.

- Брак об'єднувального лідерства на вищому політичному рівні Уряду.
- Відсутність координації між департаментами МЕ, обмежений обмін інформацією та співробітництва між трьома департаментами; обмежений потенціал персоналу департаментів, неадекватні робочі взаємовідносини і розподіл функцій між МФ та профільними міністерствами.
- Широка структура ДУРГ із надто великою кількістю груп і підгруп, що, враховуючи обмежену спроможність, не можуть ефективно працювати.
- Частково дублюючі норми законодавства з питань координації зовнішньої допомоги, яких донори часто не дотримуються.

Рекомендації

Нижче наведено ряд рекомендацій, що мають на меті зміцнення чинного механізму координації зовнішньої допомоги з метою підвищити використання міжнародної допомоги у партнерстві з донорами в рамках національної стратегічної програми.

Короткостроковий період

1. Провести аналіз усіх законів та постанов щодо координації зовнішньої допомоги з метою консолідації та узгодження ролей, обов'язків та функцій. Переглянути та змінити Постанову № 153 у частині зміцнення внутрішньої координації існуючих департаментів та формування національного підрозділу координації, що був би підзвітним безпосередньо Національному координатору та виконував функції секретаріату.
2. Переглянути існуючі установи з координації зовнішньої допомоги, їх внутрішню організацію та функції, зокрема щодо встановлення відповідної та більш скоординованої структури. Функціональний аналіз має включати людські ресурси; функції, обов'язки та діяльність підрозділів; потреби у розвитку потенціалу й спроможностей персоналу; канали комунікації та вимоги до звітування; відносини з іншими установами управління зовнішньої допомоги на вищому рівні, на рівні МФ, профільних міністерств, донорів тощо.
3. Призначити представника високого рівня з боку Уряду Національним координатором зовнішньої допомоги, який би виконував загальні функції з підготовки політики та довгострокової стратегії розвитку, а також налагодження діалогу з питань політики зі спільнотою донорів. Національний координатор повинен мати повноваження та бути призначений Урядом як його офіційний представник на всіх заходах із політики розвитку та переговорах з донорами на політичному рівні. Цей новий представник Уряду високого рівня взяв би на себе повноваження, що наразі мають Перший заступник Прем'єр-міністра та Міністр економіки.
4. Запровадити регулярні зустрічі на найвищому рівні з питань координаційної політики (на щомісячній, щоквартальній основі) між Національним координатором і представниками донорської спільноти.

5. Здійснити перегляд структури ДУРГ та відповідних технічних завдань, щоб зробити їх більш дієвими та наближеними до реальності. Переглянути кількість донорсько-урядових тематичних груп та підгруп з метою зменшення їх кількості.

Середньостроковий період

6. Створити внутрішню постійно діючу координаційну структуру для підготовки середньострокового національного плану розвитку, включаючи стратегію зовнішньої допомоги.
7. Річні донорські конференції присвячувати одному загальному сектору або сфері, наприклад, реформа державного управління, судова реформа, освіта, реформа державних закупівель тощо. Це сприяло б концентрації уваги донорів на одному з конкретних пріоритетів стратегії Уряду на наступний рік. Конференцію слід проводити в середині року, розглядаючи на ній питання на наступний рік для того, щоб надати донорам необхідний час для підготовки проектних пропозицій та координації дій.
8. Постійно зміцнювати мережу ДУРГ для забезпечення їх функціонування на регулярній основі в обмеженій кількості сфер за наявності чіткого лідерства з боку Уряду. Концентрація уваги на головних секторах відповідно до пріоритетів соціально-економічного розвитку.

Довгостроковий період

9. В залежності від пріоритетів політики Уряду створити єдину національну установу з координації, яка відповідатиме за координацію зовнішньої допомоги та європейську інтеграцію. Така установа може бути заснована у формі представництва, міністерства або урядової агенції при Прем'єр-міністрі або Президенті. Установа може бути підзвітна Національному координатору.
10. Національний координатор отримує ширші повноваження для координації як процесу європейської інтеграції, так і координації зовнішньої допомоги відповідно до сформованої довгострокової стратегії.

Готовність донорів до співпраці

Загальний огляд

Різні чинники визначали інтерес з боку донорів протягом перехідного періоду. З 2005 року з'явилися нові обставини, що вплинули на інтерес з боку донорів та їх допомогу. Чинники на макрорівні включають такі: 1) оцінка політичної волі та спроможність реалізовувати заходи за підтримки з боку донорів; 2) стабільність Уряду та здатність працювати в стабільному операційному середовищі; 3) ефективний доступ до урядових та неурядових установ — учасників процесу. Враховуючи ці чинники та аналіз допомоги, можна зробити висновок про те, що Україна залучає менше зовнішньої допомоги, ніж вона може прийняти, і не використовує ефективно отримувану допомогу.

Питання полягає в тому, що можуть зробити донори поодиночі та разом з метою вдосконалення наявного рівня координації допомоги та поліпшення її менеджменту, щоб рівень ефективності допомоги зріс. Донори самі вирішують, чи брати участь та діяти в рамках створеної системи, щоб виникло справжнє співробітництво. Не зважаючи на те, що розвиток такого співробітництва тривав роками, існує розуміння, що таке партнерство може бути зміцнене у частині його концентрації на досягненні результатів, а також конкретних досягнень, а не розміру отриманих коштів чи реалізованих проєктів.

Паризька декларація пропонує рамки зміцнення співробітництва. У даному розділі наведено аналіз та рекомендації щодо того, яким чином донори можуть використовувати положення Декларації в українському контексті. Теми наведено відповідно до зобов'язань згідно з Декларацією: діалог, відповідальність, узгодження та гармонізація для досягнення результатів, взаємна підзвітність. Також було додано підсумковий розділ (як Додаток Б) для визначення передумов для того, щоб Уряд за допомогою донорів у разі потреби очолив процес визначення цілей відповідно до Паризької декларації.

Основна рекомендація цього розділу пов'язана з першим розділом даної оцінки і полягає в потребі реалізації скоординованих заходів у співробітництві між донорами

та Урядом, бажано під егідою Організації Об'єднаних Націй, на основі робочих груп, з метою надання необхідної допомоги для розбудови спроможності та потенціалу з розробки стратегії, планування, моніторингу й фінансового управління в межах дієвої інституційної структури. Такі зусилля потребують підтримки з боку донорів для того, щоб Уряд взяв на себе зобов'язання та очолив процес реалізації низки заходів. Ці зусилля та допомога з боку донорів можуть стати першим пробином заходом з виконання донорських зобов'язань у межах положень Паризької декларації щодо гармонізації та узгодження.

Діалог

Діалог між Урядом та донорами триває, проте переважно в дуже формальному вигляді. Зустрічі між громадськими установами та донорами відбуваються, але не так часто і здебільшого проводяться в регіонах та з вузько тематичних питань, як, наприклад, боротьба з ВІЛ/СНІД. Діалог між Урядом та донорами відбувається через відповідні організаційні підрозділи, що відповідають за різні аспекти координації допомоги. Проте, постає питання, що стримує розвиток діалогу, а саме: донори мають провести зустрічі з великою кількістю представників підрозділу аби досягти прогресу в процесі планування програми або у здійсненні моніторингу; донори також часто мають виходити на високий рівень, іноді рівень КМ, аби рішення було прийнято. Результатом цього стають дуже значні витрати для забезпечення того, щоб програми та проєкти діяли й ефективно реалізовувалися. Це призвело до проведення зустрічей груп донорів для вирішення питань в окремих секторах. Хоча це не є поганим результатом, проте за відсутності системи регулярних донорсько-урядових зустрічей та співробітництва, проведення зустрічей груп донорів стало єдиним механізмом для донорів з координації діяльності в секторі, вирішення питання чи реалізації програми. Це особливо важливо, коли справа стосується міжгалузевих питань, як у випадку із судовою реформою.

Відсутність загальної національної стратегії (з індикаторами моніторингу та прив'язкою до бюджету) або конкурентних галузевих стратегій також є стримувальним чинником діалогу між Урядом та донорами. Деякі секторальні стратегії та стратегії з окремих питань існують і використовуються як донорами, так і Урядом. Донори часто шукають напрямки для розробки своїх

програм, а також намагаються визначити, наскільки їх зусилля відповідають національним цілям. За відсутності таких стратегій або наявності слабких чи суперечливих стратегій донорам залишається самим шукати та визначати пріоритети. Такий підхід є неефективним і призводить до втрати часу як донорів, так і Уряду, що негативно позначається на отриманні допомоги і, що ще гірше, може призвести до спрямування ресурсів у сфери, які не є пріоритетними. Останнього, переважно вдається уникати, враховуючи досвід донорів, які працюють в Україні, а також мережу, збудовану представниками Уряду та донорами для подолання даної перешкоди.

Створення ДУРГ є правильним кроком у напрямку забезпечення діалогу між двома сторонами на більш систематичній та формальній основі. Тоді як ДУРГ, перебуваючи ще тільки на початковому етапі своєї діяльності, продемонстрували повільний початок, донори зі свого боку надали гарантії щодо докладання зусиль та часу з метою перетворення ДУРГ у дієвий механізм. Такий підхід точно має еволюціонувати та перетворитися з такого, що стимулюється донорами, в такий, що реалізується Урядом. Особлива увага має бути приділена також залученню громадськості та представників бізнесу в залежності від конкретних питань, оскільки питання, які часто вирішуються Урядом або за допомогою донорів, не завжди можуть бути вирішені тільки силами Уряду.

Основними рекомендаціями щодо вдосконалення діалогу є такі:

Короткостроковий період

1. Пошук та отримання внеску з боку донорів, зокрема в процес розробки загальних національних та галузевих стратегій, особливо що стосується того, яким чином зовнішня допомога сприятиме підтримці стратегічних складових. Донори, де це потрібно, надають підтримку в процесі формування національної та секторальної стратегій.
2. Донори підтримують подальше зміцнення ДУРГ для забезпечення тривалого та систематичного діалогу. Донори беруть участь в діяльності ДУРГ, приводять свої програми у відповідність до структури ДУРГ, а також продовжують здійснення поточних заходів із планування та моніторингу.
3. Донори допомагають у подальшому розвитку мережі й залученні громадськості та приватного сектора, щоб останні у разі потреби мали змогу брати участь

в обговоренні тих чи інших питань. Залучення може мати місце в: 1) процесі розробки національних та секторних стратегій; 2) діяльності ДУРГ, у разі потреби.

Відповідальність

В Україні питання відповідальності щодо процедури надання зовнішньої допомоги є невизначеним. Паризька декларація зобов'язує країн-партнерів, як це було зазначено в розділі 1, ефективно очолювати процес розвитку їх політик та стратегій, а також здійснювати координацію заходів з розвитку. Донори зобов'язані поважати лідерство країни-партнера та надавати допомогу щодо зміцнення спроможності до його реалізації.

Як було зазначено вище, відсутня чітка національна стратегія розвитку, що була б пов'язана з бюджетом, а також спостерегається змішання секторних стратегій та стратегій з окремих питань. Відсутній підхід, орієнтований на результат в управлінні, який би був прив'язаний до стратегій та процесу підготовки бюджету. Відсутній підхід на основі ефективності в системі державної служби. Допомога була надана з боку донорів у розробці регіональних програм та стратегій, а також стратегій в окремих секторах.

Основні рекомендації донорам щодо підтримки права власності та відповідальності наведені в попередніх розділах, зокрема вони стосуються: 1) створення постійнодіючої структури з імплементації Паризької декларації за участю Уряду та донорів для впровадження відповідних рекомендацій даної оцінки; 2) допомоги з боку донорів для запровадження МДФ, ВСП та рекомендацій з бюджетної підтримки, наведених у третьому розділі.

Узгодження

В основі узгодження дій між Урядом та спільнотою донорів є створення Урядом відповідних механізмів для того, щоб таке узгодження стало можливим. Воно також базується на забезпеченні спільнотою донорів надання загальної підтримки національним стратегіям розвитку країн-партнерів, а також установам та процедурам розвитку. Основною метою є створення такої системи узгодження, що забезпечила б надання донорами прямої бюджетної допомоги. З п'яти підкомпонентів узгодження, розгляд чотирьох, найбільш пов'язаних з координацією зовнішньої допомоги та тих, що вивчаються в межах цієї оцінки, наведено нижче.

- Узгодження донорської допомоги зі стратегією країни-партнера.
- Використання країнами-донорами зміцнених національних систем.
- Посилення потенціалу розвитку країн-партнерів за підтримки країн-донорів.
- Посилення потенціалу управління державними фінансами.

Узгодження донорської допомоги зі стратегією країни-партнера

Паризька декларація зобов'язує донорів для надання їхньої загальної допомоги використовувати стратегії країн-партнерів. Фінансування з боку донорів має бути прив'язане до єдиної системи показників, що містяться в цих стратегіях. Умови надання донорської допомоги мають використовувати з цих стратегій, аби забезпечити досягнення результатів та цілей, визначених у них. Ці індикатори та показники мають переглядатися щороку, щоб донори та Уряд систематично оцінювали й відстежувати ефективність та результативність. Проте необхідних умов та компонентів для такого узгодження в Україні немає.

Як було зазначено вище, національна стратегія є відсутньою. Існує згадана вище Стратегія залучення міжнародної технічної допомоги на 2005-2007 роки. Враховуючи, що стратегія включає в себе різні сфери, її обсяг є дуже широким та всеосяжним, що дозволяє міністерствам і донорам легко прив'язувати до неї програми та проекти. Це призводить до послаблення здатності донорів визначати правильний напрям надання обмежених зовнішніх ресурсів та спрямовувати допомогу на чітко визначені пріоритетні питання розвитку. Донори також використовують стратегії міністерств (деякі з яких були розроблені або підтримані донорами), а також заходи регіонального розвитку. В ряді програм та проектів використовуються спеціальні умови. До цього підходу схильються більшість донорів.

Рекомендація донорам у короткостроковому періоді полягає у підтримці та участі в рекомендованій вище Оцінці зовнішньої допомоги для отримання донорами чіткого розуміння загальних та секторальних потоків коштів, визначення та приділення уваги тим сферам, що можуть потребувати фінансування, а також отримання інформації щодо існуючих зараз та майбутніх модальностей фінансування.

Середньостроковий період

1. Після появи компонентів стратегії, діалогу та моніторингу, донори у координації з Урядом починають застосовувати ці компоненти. Питання виникнення спеціальних умов повинно бути на постійному моніторингу та використовуватися як механізм реалізації для забезпечення розміщення ресурсів прозоро та за призначенням.

Використання країнами-донорами зміцнених національних систем

Використання зміцнених національних систем є ключовим обов'язком спільноти донорів згідно з Паризькою декларацією. Донори мають співпрацювати з питань розробки національної системи та її імплементації. Донори повинні працювати з Урядом з метою створення передумов для здійснення ефективного планування та оцінки. Крім того, вони зобов'язані впроваджувати результати аналітичних оглядів і оцінок результативності в рамках стратегій з розвитку спроможності, що реалізуються країною. Наразі цього не відбувається. Донори мають максимально використовувати такі системи та процедури. Якщо використання національних систем є неможливим, повинна бути надана допомога для зміцнення національних систем та процедур. Потрібно максимально уникати використання підходів на основі проектів та програм, а також структури поточного менеджменту (наприклад, підрозділи з імплементації проекту, офіси проектів). Мають бути створені гармонізовані та чіткі системи оцінки результативності.

Донори в Україні не використовують такі системи через їх недосконалість або взагалі відсутність. Існує часткове узгодження донорських програм із секторними стратегіями, проте це не стосується циклів планування та моніторингу. Кожен донор і досі дотримується власних програмних та проектних циклів. У більшості випадків донорська допомога надається на основі проектів і програм. Один з двосторонніх донорів спробував надати допомогу відповідно до зобов'язань згідно з Паризькою декларацією. Не зважаючи на те, що спроба була успішною, проблеми, що постали перед донором, призвели до перегляду ним такого підходу. ЄС, який має на меті надавати 50% своєї допомоги у формі бюджетної допомоги, чекає на розвиток відповідних механізмів.

Взаємодія донорів з урядовими партнерами в сучасних умовах відбувається у разі виникнення потреби. ДКМТД

є контактним підрозділом, проте не єдиним. Такі підрозділи беруть участь у процесі планування, а також на етапі звітування щодо результатів моніторингу та оцінки заходів. Не існує спільного заходу та зусиль щодо здійснення донорсько-урядового або внутрішнього урядового моніторингу чи оцінки.

На даний підкомпонент потрібно звернути особливу увагу. Необхідні заходи включають такі:

Середньостроковий період

1. Підготовка взаємоузгодженої системи для планування та розробки програм, менеджменту, моніторингу та оцінки зовнішньої допомоги як частини національної системи, для забезпечення переходу від допомоги на основі програм чи проектів допомоги на основі фінансової та бюджетної підтримки.
2. Співробітництво між донорами та Урядом для створення таких систем. Після створення систем, розробка стратегії перехідного періоду для донорів для застосування запроваджених систем.

Довгостроковий період

3. Донори зобов'язуються поступово відійти від використання програм та установ з імплементації проектів.

Посилення потенціалу розвитку країн-партнерів за підтримки країн-донорів

Як зазначено у Паризькій декларації, розвиток спроможності є обов'язком країни-партнера, що використовується за допомогою з боку донорів. Метою цього є створення спроможності до планування, управління та імплементації, а також відповідальність за результати політики та програм, для досягнення визначених цілей розвитку. Донори мають узгоджувати свою аналітичну й фінансову допомогу із завданнями і стратегіями країн-партнерів з розвитку потенціалу й відповідно узгоджувати свою підтримку для розвитку потенціалу. Рекомендації для даного підкомпонента містяться у всьому звіті оцінки.

Посилення потенціалу управління державними фінансами

Належна система державних фінансів є необхідною для забезпечення ефективності допомоги відповідно до Паризької декларації. Для введення в дію ВСП та ПБД має бути створена прозора та підзвітна система. Донори мають взяти на себе індикативні зобов'язання з надання

допомоги на багаторічній основі, а також здійснювати виплати на своєчасній і передбачуваній основі у відповідності з погодженим графіком. У міру можливості донори мають максимально використовувати прозорі бюджетні механізми і систему фінансової звітності країни-партнера. Країни-партнери і країни-донори зобов'язуються спільно проводити узгоджені огляди та використовувати механізми оцінки ефективності управління державними фінансами.

Більшість донорів наразі готують індикативні багаторічні бюджетні системи допомоги. Ці системи не входять до урядових систем фінансового менеджменту, окрім тих, що стосуються кредитів та позик. Не існує узгодження циклів планування програм донорів та підготовки бюджету України.

Існує багато заходів, які можна було б здійснити донорам для вдосконалення системи менеджменту державних фінансів у межах їх зобов'язань згідно з Паризькою декларацією. Рекомендації щодо цього були наведені в розділі 2, включаючи роль донорів у підтримці розвитку системи МДФ і використання відповідних систем та модальностей після їх створення.

Гармонізація

Вона має на меті гармонізацію діяльності донорів та Уряду на більш прозорій та ефективній основі. Важливими складовими, пов'язаними з координацією зовнішньої допомоги в Україні в рамках даної оцінки, є такі:

- Використання донорами спільних підходів та спрощення процедур.
- Ефективніший розподіл праці.

Використання донорами спільних підходів та спрощення процедур

Відповідно до даного підкомпоненту донори зобов'язуються: 1) реалізувати плани дій країн-донорів у рамках виконання зобов'язань згідно з Римським Форумом високого рівня¹⁸; 2) використовувати в міру можливостей спільні підходи на рівні країни щодо планування, фінансування, використання коштів, моніторингу та звітування Уряду про заходи донорів та потоки допомоги; 3) збільшити використання модальностей на основі програм; 4) співпрацювати задля зменшення кількості місій з окремих галузевих питань.

Донори в Україні використовують переважно традиційні моделі надання зовнішньої допомоги. Були спроби щодо використання трастових фондів та інших механізмів, від-

18 Погоджені заходи Римського Форуму найвищого рівня в 2003 році були такі: 1) забезпечити, щоб заходи з гармонізації були адаптовані до контексту країни, а донорська підтримка об'єднана з пріоритетами розвитку реципієнта; 2) розширити очолювані країною заходи для удосконалення донорських процедур та практик; 3) розглянути та визначити шляхи адаптації політики, процедур та практик установ та країн для проведення гармонізації; 4) імплементувати спільною розвинути ефективних практик, принципів та стандартів як основи гармонізації.

повідно до яких відбувається співпраця між донорами, але в основному поза межами країни, як, наприклад, фінансування з боку Європейського банку реконструкції і розвитку (ЄБРР), що надається з фонду. Цей фонд формується на снові вкладів двосторонніх донорів, а також надання допомоги з трастових фондів Організації Об'єднаних Націй, Світового банку та інших фондів, призначених для вирішення окремих питань. Національна програма з ВІЛ/СНІД є прикладом спільного заходу за лідерства з боку Уряду із залученням громадськості та допомоги з боку донорів. Як зазначалося під час зустрічей, деякі механізми трастових фондів не використовуються взагалі або використовуються частково. На додаток, модель Фонду «Виклики тисячоліття» США також зараз на початковій стадії, що розпочалася з підписання Угоди за Пороговою програмою боротьби з корупцією, і ще не реалізована. Наразі відсутнє узгодження стратегій донорів з державною стратегією, а також системами фінансування, моніторингу, закупівель та іншими системами, наведеними вище. В деяких секторах та підсекторах відбувається співробітництво щодо планування та моніторингу діяльності донорів, проте на несистемній основі. Воно координується самими донорами та має обмежену глибину. Донори здебільшого самостійно планують свою діяльність і здійснюють моніторинг програм.

Рекомендації для цієї складової в основному відображені в попередньому розділі. Тому основними рекомендаціями є такі:

Короткостроковий період

1. В якості першого кроку планування донорами здійснення місії з розробки програм та їх моніторингу, а також проведення оцінок зі спільних питань. З метою підвищення ефективності ДУРГ для спроби мають бути обрані декілька тем або підтем, для яких сплановані спільні місії щодо розробки програм та моніторингу або оцінки.

Із середньострокового по довгостроковий період

2. Донори використовують створені системи та моделі після їх запровадження Урядом.

Ефективніший розподіл праці

Донори беруть зобов'язання щодо повного використання своїх порівняльних переваг на рівні країни чи сектора шляхом делегування, де це можливо, повноважень донору-лідеру для реалізації програм, заходів та завдань; а

також зобов'язання працювати разом з метою гармонізації окремих процедур.

Донори в Україні визначають свої порівняльні переваги з урахуванням концентрації зусиль у конкретних секторах або підсекторах на національному та регіональному рівнях. Із порівняльними перевагами донорів можна ознайомитися на прикладі донорів, що очолюють ДУРГ. У тих секторах, підсекторах або сферах, де працюють багато донорів, існує певна координація, проте здійснюється вона самими донорами у разі потреби. Існує певний позитивний досвід, як згадувалося раніше, щодо програми з ВІЛ/СНІД. Водночас, відсутні спроби щодо гармонізації внутрішніх процедур у країні, не зважаючи на те, що був проведений розподіл витрат серед донорів для реалізації заходів проекту або програми. Процедури або фонди гармонізовані на глобальному або регіональному рівні країнами-донорами. Цілком зрозуміло, що донорам важко дотримуватися вказівок їх центральних представництв щодо виконання в Україні їхніх зобов'язань згідно з Паризькою декларацією. ДКМТД або інші підрозділи Уряду у сфері зовнішньої допомоги не проводять порівняльну оцінку донорів на систематичній основі. Вони час від часу презентують пропозиції, які можуть зацікавити донорів. Ці обов'язки включені до мандату ДКМТД.

Короткостроковий період

1. Донори мають можливість модернізувати й більш чітко визначити та представити Уряду свої інтереси і порівняльні переваги, щоб ДКМТД (або інші відповідні органи) володіли інформацією щодо сфери, підтримку в якій надаватиме донор. Такі порівняльні переваги донорів мають бути чітко визначеними під час здійснення планування програм на середньостроковий період. Цю інформацію слід обговорити та передати ДКМТД (або іншим відповідним органам), щоб вони могли оцінити інтереси донорів та їх порівняльні переваги задля спрямування зусиль донорів у ключові пріоритетні сектори, підсектори або регіони до початку здійснення донорами планування програм. Така інформація має бути включена в раніше рекомендовану для проведення Оцінку зовнішньої допомоги.

Управління, орієнтоване на результати

Відповідно до Паризької декларації донори зобов'язані забезпечити зв'язок між національним програмуванням та ресурсами з результатами, а також узгоджувати їх із структурними

турою виконання оцінки країни-партнера. Донори працюють з країнами-партнерами з метою якнайповнішого використання механізмів звітності й моніторингу країн-партнерів, орієнтованих на результати. Крім того, донори гармонізують їх вимоги моніторингу та звітування, а врешті-решт гармонізують їх у спільних форматах для періодичного звітування перед країнами-партнерами.

Враховуючи стан економічного розвитку України, а також технічну кваліфікацію працівників, Уряд перебуває в добром стані, якщо існує політична воля та відбувається реалізація ініціативи щодо переходу до використання підходу управління, орієнтованого на результат. У донорів існує система, орієнтована на результати, для їх програм та проектів. Донори, що мають сильну систему моніторингу, звітують про кращу результативність та використовують такі системи для вдосконалення прозорості та підзвітності. Не зважаючи на те, що інформація щодо результатів моніторингу надається Уряду, її використання обмежене, окрім випадків за ініціативою відповідних донорів. Не зважаючи на те, що запровадження такого підходу потребуватиме значних зусиль з боку Уряду, застосування системи управління, орієнтованого на результат, для використання зовнішньої допомоги було б першим позитивним кроком.

Рекомендації:

Короткостроковий період

1. Донори надають допомогу у зміцненні ДУРГ та продовжують роботу в межах структури ДУРГ для визначення набору індикаторів для їх секторів та підсекторів, щоб забезпечити менеджмент результативності в рамках сектора та аналіз ефективності наданої допомоги.

Від короткострокового по середньострокового періоду

2. Спільні зусилля у співпраці з одним або більше донорами, ДКМТД та іншими підрозділами з координації технічної допомоги щодо підготовки системи управління, орієнтованого на результат, для здійснення менеджменту зовнішньої допомоги. Система надала б можливості для визначення та створення національних або секторних індикаторів і циклу діяльності для забезпечення тривалого моніторингу.

3. Допомога з боку одного або кількох донорів для розвитку спроможності людських ресурсів у підрозділах координації технічної допомоги та профільних міністерствах з метою застосування підходу управління, орієнтованого на результат, у секторних стратегіях та загальному моніторингу зовнішньої допомоги. Це може бути здійснено при поєднанні зусиль з Мережею груп аналізу політики для того, щоб інтегрувати питання координації допомоги, розвитку політики і, можливо, стратегій, в одному підрозділі в кожному з профільних міністерств.

Взаємна підзвітність

Паризька декларація зобов'язує донорів вчасно надавати прозору та повну інформацію щодо потоків допомоги для того, щоб зробити можливим презентацію звітів з бюджету партнерськими уповноваженими органами їх законодавчій гілці влади та громадськості.

Обмін інформацією між Урядом та донорами відбувається переважно під час місій з розробки програм та деяких місій оцінки. Формальні вимоги для донорів полягають у реєстрації проектів технічної допомоги у ДКМТД відповідно до Постанови № 153, включення інформації щодо позик та кредитів до бюджету, а також офіційне підписання програмних документів. Ситуація змінилася на краще завдяки останнім донорсько-урядовим засіданням та початковим заходам ДУРГ. Не зважаючи на те, що ДУРГ потребує зміцнення, їх створення є гарним початком. Представники ДКМТД зазначали, що процес подання інформації з боку донорів для включення в базу даних зовнішньої допомоги поліпшився, що дало можливість ДКМТД підготувати звіти для Уряду та донорів. Необхідне подальше надання донорами інформації щодо всіх форм зовнішньої допомоги на більш систематичній основі. Донори мають співпрацювати з надання інформації та працювати з Урядом над системою звітності для планування програм, координації та моніторингу. Від такого обміну інформацією виграли б як донори, так і Уряд.

Рекомендації:

Короткостроковий період

1. Донори надають Уряду інформацію щодо планування програм та моніторингу на систематичній основі (визначається відповідним підрозділом(-ами) Уряду та донорами) для того, щоб підрозділи могли її використовувати для аналізу та підготовки звітів, а також бази даних з управління зовнішньою допомогою.

Додаток А

Загальноприйнята практика: головні обов'язки органів влади щодо координації зовнішньої допомоги

Загальноприйнята практика

У таблиці наведено підсумок і порівняння структури координації зовнішньої допомоги в Україні та відповідних інституційних обов'язків з тими, що зазвичай застосовуються в сусідніх країнах, які перебувають на стадії підготовки вступу до ЄС. Повніший порівняльний аналіз наведено після таблиці.

	Україна	Країни ЦСЄ, що готуються до вступу в ЄС Загальноприйнята практика
Національний координатор (НК)	<ul style="list-style-type: none">розподіл функцій між двома міністерствами;загальна політична координація з боку Кабінету Міністрів;міністр економіки — голова Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС;перший заступник Прем'єр-Міністра: координація фінансової допомоги.	<ul style="list-style-type: none">Політичний представник найвищого урядового рівня.Іноді підтримується національним комітетом з питань зовнішньої допомоги.Відповідальний за визначення стратегії допомоги.Приймає рішення щодо розподілу бюджетних ресурсів зовнішньої допомоги між міністерствами.Підписує програми та меморандуми про взаєморозуміння з представниками донорів.Представляє Уряд на зустрічах та заходах усіх рівнів, пов'язаних із зовнішньою допомогою.Звітує Прем'єр-міністру та Парламенту щодо рівня імплементації програм.
Національний підрозділ з координації (НПК)	<ul style="list-style-type: none">три різних департаменти у Міністерстві економіки з розподілом обов'язків;ДКМТД: реєстрація проектів;ДКМТД: координація ДУРГ;ДКМТД: міжурядова координація моніторингу всіх проектів ТД;Департамент співробітництва з МФУ: підготовка технічного погодження позик, моніторинг усіх проектів МФУДепартамент співробітництва з МФУ: підготовка річних стратегічних програм та планів дій співробітництва України з МФУ.Департамент співробітництва з ЄС: координація та моніторинг допомоги ЄК/ЄС;підтримує та звітує про допомогу з боку ЄС Національному координатору як Голові Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС.	<ul style="list-style-type: none">Зазвичай єдиний підрозділ.Регулярні робочі секторальні тематичні зустрічі з донорами.Підготовка стратегій для НК.Підготовка разом з донорами та представниками міністерств річних програм допомоги.Адміністрування бази даних проектів.Реєстрація проектів/програм.Координаційні засідання відповідно до секторів;Моніторинг виконання проектів.Звітування НК.Підготовка переговорів НК зі спільнотою донорів;Гармонізує та узгоджує пріоритетні сфери Уряду з технічною та фінансовою допомогою, запропонованою донорами.Допомагає ПІП у підготовці проектів документів, таких як ТЗ і технічні специфікації, необхідні для закупівель та імплементації індивідуальних проектних заходів.
Національний уповноважений представник (НУП)		НУП співпрацює з НК у фінансовій сфері та відповідає за менеджмент коштів зовнішньої допомоги, наданих країні.

	Україна	Країни ЦСЄ, що готуються до вступу в ЄС Загальноприйнята практика
Національний фонд або центральний підрозділ з фінансів і контрактів		Контролює закупівлі та фінансове управління проектів у децентралізованому середовищі.
Профільні міністерства і ПП	<ul style="list-style-type: none"> • разом з донорами визначають пріоритети проектів та програм; • здійснення моніторингу імплементації проектів. 	<ul style="list-style-type: none"> • При координації з боку НПК здійснення планування, визначення та формулювання програм та проектів на базі погоджених пріоритетів із забезпеченням їх відповідності пріоритетам країни. • Технічна підготовка проектів у тісній співпраці з НПК; (технічне завдання/технічні специфікації тощо). • Імплементація проектів на технічному рівні, включаючи підтримку на рівні політики, моніторинг та виконання. • Процедурний та адміністративний менеджмент.

Національний координатор

Традиційно в країнах Центральної та Східної Європи, які готуються до вступу в ЄС, Національний координатор зовнішньої допомоги (НКЗД) призначається Урядом для офіційної взаємодії з Європейською Комісією (ЄК). НКЗД відповідно є основним уповноваженим представником країни для контактів з ЄК з питань допомоги з боку ЄС. Одним із важливих обов'язків НКЗД є підготовка Стратегії розвитку, яка перетворюється в Національну програму розвитку, що відповідно стає інструментом партнерства зі спільнотою донорів.

НКЗД вважається загальним координатором усієї технічної допомоги, отриманої з боку багатосторонніх організацій (наприклад, ООН чи Рада Європи) або від двосторонніх, таких як країни-члени ЄС, або країн, що не входять до складу ЄС, таких як США та Японія. В даному випадку НКЗД має статус міністра або державного секретаря, що несе загальну відповідальність за координацію зовнішньої допомоги та діяльності донорів, а також підготовку програм і управління проектних циклів. Допомогу НКЗД надає відповідний департамент міністерства, що виконує обов'язки з щоденної імплементації функцій НКЗД, які включають багаторічне та річне планування, а також моніторинг та звітування.

Не існує загального правила щодо вибору конкретного міністерства для НКЗД та його функцій. Також немає наперед визначеного міністерства, яке повинно виконувати такі функції. Ситуація змінюється залежно від країни. НКЗД може розміщуватись в будинку Уряду, як у Словаччині; в Міністерстві закордонних справ, як в Литві (в 1999 році функції НКЗД було передано Міністру фінансів) та Болгарії; в Міністерстві фінансів, як в Естонії, Латвії та Чехії; або в профільному міністерстві, як в Албанії та Словенії.

У деяких випадках функції Національного координатора виконуються урядовими комісіями, до складу яких входять міністри, що регулярно збираються для визначення загальної стратегії та політики щодо міжнародної допомоги.

У Литві в 1994 році Прем'єр-міністр країни створив дві урядові комісії: одну — для координації процесу інтеграції до ЄС, а другу — для координації іноземної технічної та фінансової допомоги Литві. Комісії регулярно збиралися під головуванням Прем'єр-міністра. Обидві комісії, які склалися з представників міністерств, відігравали політичну роль у визначенні урядової стратегії. Комісії обговорювали політичні питання, а їх рішення виконувалися всіма профільними міністерствами. Після цього НКЗД створили в Міністерстві міжнародних економічних відносин, а потім у Міністерстві закордонних справ і, нарешті, в Міністерстві фінансів.

У Хорватії в 2002 році Уряд призначив членів Постійної робочої групи (ПРГ), яка складалася з представників 12 профільних міністерств, Міністерства європейської інтеграції, як Національного координатора програм ЄС і Департаменту з питань фінансування програм та проектів допомоги ЄС Міністерства фінансів. ПРГ очолює заступник Прем'єр-міністра. ПРГ несе загальну відповідальність за координацію діяльності донорів та допомоги, наданої Хорватії, з усіх джерел.

Національний підрозділ координації

Більшість країн ЦСЄ створили структуру, яка зазвичай відома під назвою Підрозділ координації допомоги (ПКД). Традиційно функціями ПКД є підтримка виконання обов'язків НКЗД щодо виконання поточної координації та завдань управління проектами, таким чином виконуючи функції

секретаріату НК. ПКД в більшості випадків були створені як одна інституція, підзвітна безпосередньо Національному координатору.

Обов'язки ПКД можна звести до таких:

- підтримка зв'язків з представниками донорів (ЄС та країн, що не є членами ЄС) для остаточного опрацювання стратегічних документів;
- координація роботи ПІП з підготовки річних програм та проектів;
- підготовка та підтримка загальної бази даних щодо проектів, здійснюючи аналіз заходів технічної допомоги спільноти донорів;
- організація на технічному рівні для Національного координатора всіх засідань з питань координації діяльності донорів з метою вивчення та координації заходів донорів у різних сферах;
- у разі потреби співробітництво з ПІП при підготовці та написанні ТЗ окремих проектів;
- проведення моніторингу в тісному співробітництві з ПІП;
- планування та проведення оцінки ефективності в середньостроковому періоді імплементації проектів та по їх завершенню.

У деяких країнах, які перебувають на стадії підготовки до вступу до ЄС (проте це не є загальною практикою) координація процесу європейської інтеграції здійснювалась тією ж установою. В міру просування до вступу уряди виявили, що основним фокусом більшості, якщо не всієї міжнародної технічної допомоги, був саме вступ до ЄС, навіть коли імплементація проектів та програм здійснювалась країнами-донорами, що не є членами ЄК та ЄС.

У Литві з 1993 по 1999 роки функції Підрозділу координації зовнішньої допомоги виконував Департамент європейської інтеграції Міністерства закордонних справ. Департамент був поділений на 5 відділів, один з яких — Відділ з питань технічної допомоги — відповідав за всі проекти технічної допомоги, переважно з боку ЄК в рамках PHARE, а також від двосторонніх донорів (країн-членів ЄС та тих країн, що не є членами ЄС) і з інших джерел. Координація всіх донорів здійснювалась Відділом з питань технічної допомоги.

Внаслідок цього в період з 1993 по 1999 рік ВТД було здійснено ряд заходів з координації донорів. ВТД було реалізовано низку заходів з координації допомоги та донорів, таких як регулярні координаційні засідання вищого рівня; секторальні координаційні засідання з представниками донорів; регулярне звітування Національному координатору, Уряду і Парламенту; адміністрування бази даних проектів.

У 1999 році обов'язки НКЗД були передані від Міністра закордонних справ Міністерству фінансів. Відділ з питань технічної допомоги Департаменту європейської інтеграції перестав здійснювати функції щодо координації зовніш-

ньої допомоги, що були передані новому департаменту в рамках Міністерства фінансів, який мав аналогічні функції та обов'язки. З 2001 року за менеджмент координації та закупівель відповідає Центральна агенція з управління проектами. Проте весь час Литва дотримувалася єдиного підходу з концентрації функцій координації та менеджменту зовнішньої допомоги в межах однієї установи.

У Сербії до 2004 року відповідальність за координацію зовнішньої допомоги та європейську інтеграцію була покладена на два окремі департаменти Міністерства міжнародних економічних відносин. У 2004 році новим Урядом був створений окремий Сербський офіс з питань європейської інтеграції, підзвітний безпосередньо заступнику Прем'єр-міністра. Персонал був переведений з колишнього Департаменту європейської інтеграції, але повноваження та обов'язки були розширені. Заходи з координації зовнішньої допомоги та донорів залишаються в компетенції Міністерства міжнародних економічних відносин.

Профільні міністерства та підрозділи з імплементації проектів (ПІП)

Профільні міністерства відіграють лідерську роль разом з НПК у визначенні технічних пріоритетів та заходів, а також у здійсненні розробки та моніторингу проектів. У багатьох країнах-партнерах ЦСЄ створили ПІП для підтримки імплементації проектів та звітності, таким чином сприяючи здійсненню моніторингу. ПІП у тісній співпраці з НПК очолює процес підготовки проектів шляхом підготовки проектів ТЗ, технічної специфікації або проведення аналізу можливості виконання в залежності від типу проекту, що розглядається. Такий напрямок діяльності зберігається протягом усього циклу проекту від планування до проведення оцінки.

Що стосується реєстрації проекту, то в інших країнах-партнерах ЦСЄ процедура реєстрації в кожній країні є різною. Для випадків, коли ЄК є основним донором, Урядом зазвичай створюється підрозділ з фінансів та контрактів з метою централізації в одному підрозділі функцій реєстрації та операцій, пов'язаних із закупівлями. Зазвичай існує центральний орган влади, відповідальний за відносини з країнами-донорами або організаціями. В основному, відповідальним за реєстрацію проектів є Національний координатор. Національний координатор зазвичай відповідає за процес реєстрації. Реєстрація відбувається після підписання двосторонньої угоди щодо реалізації програми допомоги, наданої донором. У двосторонній угоді міститься перелік та деталі всіх проектних заходів, що будуть розроблені в рамках та протягом терміну реалізації угоди.

Додаток Б

На шляху до виконання зобов'язань згідно з Паризькою декларацією

Паризька декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги включає в себе таблицю індикаторів та цілей прогресу. Таблиця містить індикатори, які були погоджені країною-донором та країною-партнером (Україна) відповідно до зобов'язань, погоджених у Декларації. Ці індикатори подано згідно з компонентами Декларації. Оцінка їх здійснюється на національному рівні в рамках країни.

ІНДИКАТОРИ	ЦІЛЬ ДО 2010 РОКУ
Причетність та відповідальність	
1 Україна має національну стратегію розвитку, в якій визначено чіткі стратегічні пріоритети, прив'язані до середньострокової структури витрат та відображені в річних бюджетах.	Досягнути до 2010 року
Узгодження	
2 Системи закупівель та державного фінансового управління України а) відносяться до широко прийнятих практик або б) мають розроблену програму реформ для досягнення цього.	До 2010 року Україна матиме відповідні системи закупівель та управління державними фінансами, що відповідають загальноприйнятим системам та ефективним практикам.
3 Потоки зовнішньої допомоги приведені у відповідність із національними пріоритетами, що вимірюються як відсоток обсягу допомоги Уряду, включеної до державного бюджету України.	Щонайменше 85 відсотків допомоги включені до бюджету ¹⁹ .
4 Зміцнення спроможності за координованої підтримки, що вимірюється як відсоток донорської допомоги для розвитку потенціалу, наданий через координовані програми, що відповідають національним стратегіям розвитку України.	Щонайменше 50 відсотків технічного співробітництва здійснено через скоординовані програми, що відповідають національним стратегіям розвитку.
5а Використання національних систем державного фінансового управління, що вимірюється як відсоток донорів та потоків допомоги, які використовують національну систему закупівель та/чи державного фінансового управління України, які а) відносяться до широко прийнятих практик чи б) мають програму реформ для досягнення цього.	Усі донори використовують систему МДФ або 90 відсотків донорів використовують системи закупівель країн-партнерів. Зменшення на дві третини (базовий рівень) відсотка допомоги, наданої державному сектору без використання систем МДФ країн-партнерів або зменшення допомоги на одну третину відсотка, наданої державному сектору без використання систем МДФ країн-партнерів.
5б Використання національної системи закупівель, що вимірюється як відсоток донорів та потоків допомоги, що використовують національну систему закупівель та/чи державне фінансове управління в країнах-партнерах, що а) відносяться до широко прийнятих практик чи б) мають програму реформ для досягнення цього	Усі донори використовують систему закупівель країн-партнерів або 90 відсотків донорів використовують системи закупівель країн-партнерів. Зменшення на дві третини відсотка допомоги, наданої державному сектору без використання систем закупівель країн-партнерів або зменшення на одну третину відсотка допомоги державному сектору без використання систем закупівель країн-партнерів.

Наведене нижче є проектом такої таблиці для України. Департамент координації міжнародного технічної допомоги Міністерства економіки 6 червня 2007 року представив донорам розуміння Урядом своїх зобов'язань згідно з Паризькою декларацією.

Підготовка таблиці та розробка відповідних цілей має визначитися Урядом за консультаціями з донорами. Зазначені цілі наведені на основі базових цілей, щоб показати які саме потреби мають бути задоволені. Чим швидше такі цілі будуть визначені, тим краще буде спрямована на їх досягнення донорська допомога.

19 Мінімальний обсяг, зазначений в Паризькій Декларації дорівнює 85 відсотків. Інші цифри у таблиці зазначені як мінімальний обсяг.

ІНДИКАТОРИ	ЦІЛЬ ДО 2010 РОКУ
6 Посилювати спроможність шляхом запобігання створенню паралельних структур – кількість підрозділів з імплементації проектів у країні.	Зменшити на дві третини кількість паралельних ПІП.
7 Допомога є передбачувана – Процентне співвідношення виплат, що здійснюються у відповідності з попередньо узгодженим графіком у рамках річного та багаторічних бюджетів.	Скорочення розриву вдвічі — скоротити вдвічі частину зовнішньої допомоги, що не була виплачена протягом фінансового року, на який вона була запланована.
8 Процентне співвідношення непов'язаної двосторонньої допомоги.	Індикатор довготривалого прогресу протягом часу.
Власність	
9 Використання спільних систем чи процедур – процентне співвідношення допомоги, що надається через програмні підходи.	66 відсотків потоків допомоги, наданої в контексті підходу на основі програм.
10 Сприяти проведенню спільних аналізів – процентне співвідношення: а) місій та/або б) аналітичної роботи, включаючи спільні діагностичні огляди.	40 відсотків місій донорів у країнах-партнерах є спільними 66 відсотків спільної аналітичної роботи в країні.
Управління, орієнтоване на результат	
11 Структура, орієнтована на результат – наявність прозорості структури оцінки виконання, що використовується для виміру прогресу у порівнянні з: а) національними стратегіями розвитку та б) секторальними програмами.	Визначити дату запровадження дієвої структури, орієнтованої на результати.
Взаємна підзвітність та відповідальність	
12 Проведення спільних оцінок проектів та імплементації узгоджених зобов'язань, включаючи ті, що стосуються підвищення ефективності зовнішньої допомоги, а також зобов'язання за Декларацією.	Визначити дату створення системи взаємної оцінки та огляду.

Додаток В

Технічне завдання

Міністерство економіки України та Представництво Організації Об'єднаних Націй

Спільна оцінка потреб посилення спроможності у сфері ефективності, координації та менеджменті зовнішньої допомоги в Україні

Технічне завдання

Маючи великий економічний потенціал та велику кількість населення, відповідно до багатьох індикаторів Україна не є залежною від зовнішньої допомоги. Проте протягом останніх років рівень офіційної допомоги (ОД) зростає, і нині в Україні працюють понад 30 донорів, включаючи агенції ООН, та велика кількість нових донорів зі Східної Європи, які розпочинають свою діяльність в країні. Концентрація допомоги в ключових сферах та її вплив на економічні реформи роблять актуальним та важливим питання ефективності донорських зусиль. Більшість допомоги, яка надходить в Україну, надається у формі технічної допомоги, але деякі донори застосовують і інші модальності підтримки (ЄК планує надавати пряму бюджетну допомогу). Для багатьох донорів питання координації допомоги в Україні є «гострою проблемою» і в цілому вимагає ініціатив з посилення лідерства з боку Уряду та перетворення його на більш інтенсивне.

Інституційна структура координації зовнішньої допомоги в системі влади є складною та заплутаною. В 90-х роках координація технічної допомоги належала до обов'язків спеціальної урядової агенції, в якій налічувалося приблизно 100 працівників, робота здійснювалася у близько 140 регіонах. Після ліквідації установи, за її мандат боролися різні урядові органи. В 2002 році Постановою Кабінету Міністрів № 153 обов'язки щодо підтримки відносин з донорами були передані Міністерству економіки, в якому був створений спеціальний структурний підроз-

діл — Департамент координації міжнародної технічної допомоги (ДКМТД).

Обов'язки ДКМТД наразі включають в себе проведення державної реєстрації, здійснення моніторингу та контролю потоків зовнішньої допомоги. До структури Департаменту входять чотири окремих відділи, відповідальні за співробітництво з різними донорами і, за словами Директора ДКМТД, департамент відчуває значний брак персоналу. Робочий час майже повністю витрачається на надання адміністративних послуг, які департамент має надавати донорам, зокрема на реєстрацію або звільнення від податків. Це не дозволяє департаменту ефективно виконувати функції моніторингу та надавати донорам консультації зі стратегічних питань.

Не зважаючи на те, що ДКМТД по суті є «єдиним вікном» реєстрації заходів з використання зовнішньої допомоги, інші представники влади мають обмежені повноваження щодо відносин з донорами. В Міністерстві економіки також є Департамент європейської інтеграції та інші департаменти, які співпрацюють з донорами. Міністерство фінансів відповідає за позики та відносини з МФУ. У різні періоди часу існували різні департаменти, що виконували функції з координації діяльності донорів. Не зважаючи на відсутність адекватної спроможності, інституційна структура ускладнювалась, відбувалося дублювання повноважень та зменшення ролі ДКМТД. Однією з найголовніших проблем структури координації зовнішньої допомоги в Україні є відсутність відповідальної особи високого рівня в Уряді.

21 липня 2006 року Міністерство економіки / Департамент координації міжнародної технічної допомоги надіслав офіційний запит Постійному Представнику Організації Об'єднаних Націй щодо надання подальшої технічної допомоги для ефективної координації, гармонізації та узгодження міжнародної технічної допомоги в Україні, що відповідає принципам Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги. Після низки консультацій Міністерство та ООН досягли домовленості щодо проведення семінару з координації зовнішньої допомоги та Паризької декларації на початку 2007 року, після якого буде проведено місію оцінки потреб спроможності.

Було погоджено ініціювати місію оцінки посилення спроможності перед розробкою всеосяжного проекту з розбудови спроможності.

Цілі місії

Цілями проведення місії є такі:

- розглянути та проаналізувати потоки зовнішньої допомоги та структури координації допомоги в Україні;
- визначити масштаб та природу існуючого процесу координації, гармонізації, узгодження та менеджменту в Україні;
- оцінити потреби спроможності Міністерства економіки та інших урядових установ щодо координації та менеджменту зовнішньої допомоги;
- визначити проблеми та можливості, пов'язані з імплементацією Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги;
- надати рекомендації, включаючи інституційні та технічні заходи для підвищення ефективності координації, гармонізації, узгодження та менеджменту зовнішньої допомоги.

Завдання та обов'язки

Від місії очікується:

- здійснити вивчення досвіду/практик/регулювань/механізмів, що використовуються Урядом і донорами щодо координації, гармонізації, узгодження та менеджменту зовнішньої допомоги в Україні;
- визначити потреби розбудови спроможності урядових організацій, відповідальних за залучення, координацію та управління зовнішньою допомогою, насамперед Міністерства економіки;
- здійснити оцінку інструментів, що використовуються Урядом для процесу збору й розповсюдження інформації з метою здійснення моніторингу та оцінки розвитку співробітництва і потоків допомоги;
- оцінити навантаження на Уряд з боку донорських агенцій щодо надання технічної допомоги, розробки програм та їх реалізації;
- визначити й зафіксувати документально найкращі практики та набутий досвід;
- запропонувати у відповідності до принципів Паризької декларації:
 - 1) шляхи, за допомогою яких програми допомоги можуть бути краще приведені у відповідність до національних пріоритетів і установ;
 - 2) варіанти оптимізації існуючих процедур координації, гармонізації, узгодження та менеджменту зовнішньої допомоги;
 - 3) нові механізми щодо координації потоків зо-

вншньої допомоги, щоб забезпечити підзвітність і прозорість, а також стимулювати ґрунтовне обговорення щодо сфер та напрямів використання допомоги;

- 4) механізми просування/створення стимулів щодо обміну інформацією між органами влади, що є фундаментальним для ефективної координації допомоги;
- 5) шляхи посилення узгодження та гармонізації програм та процедур;
- 6) досвід інших країн та успішні моделі, практики й підходи, які можна адаптувати та використовувати в Україні;
- 7) план дій щодо виконання короткострокових, середньострокових та довгострокових пріоритетів та вимог до розбудови спроможності;
- 8) пакет підтримки з боку донорів ДКМТД та іншим відповідальним органам влади.

Орієнтовний графік та часові рамки

Оцінка починається 10 квітня 2007 року з:

- оцінки, що здійснюється урядовими органами (15 днів).

Очікується, що команда почне працювати 28 травня 2007 року, зокрема щодо:

- доопрацювання методології;
- ознайомлення з існуючими документами/звітами/оцінками. Зустріч з Міністерством економіки;
- зустрічі та консультації з представниками Уряду та донорами (очікується на перебування членів команди в Києві);
- аналіз отриманих матеріалів та викладення попередніх результатів (очікується на перебування членів команди в Києві);
- презентація попередніх результатів (очікується на перебування членів команди в Києві);
- написання звіту;
- фіналізація звіту та його подання.

Звітні документи

Очікується, що остаточний звіт з координації та менеджменту зовнішньої допомоги в Україні буде надіслано до Офісу Постійного Представника ООН до 17 червня 2007 року.

- Остаточний звіт з координації та менеджменту зовнішньої допомоги в Україні складатиметься з двох частин — (1) аналіз ситуації та (2) рекомендації щодо вдосконалення координації/менеджменту допомоги й гармонізації донорських заходів/програм.
- Попередні результати оцінки будуть презентовані представникам Уряду та донорів на семінарі/круглому столі в Києві.
- Скорочена версія звіту буде надіслана Уряду України та ООН для розгляду та погодження.
- Основний текст звіту не повинен перевищувати 30 сторінок (одинарний інтервал), без урахування додатків, переліку літератури та інших додатків. Остаточна версія має бути надіслана в кінці місії. Фінальний документ має бути надісланий не пізніше ніж через один тиждень після отримання коментарів до остаточного варіанта.

Організаційні умови

Команда оцінки буде розміщатись у Представництві ООН, допомога надаватиметься Офісом Постійного Представника ООН. Команда буде тісно працювати з персоналом ДКМТД та Міністерства економіки в цілому, а також підтримуватиме зв'язки та співпрацювати з іншими залученим до процесу урядовими та неурядовими установами, багато- та двосторонніми агенціями розвитку, що діють в Україні.

Команда

До команди буде включено зовнішніх/незалежних експертів, як місцевих, так і міжнародних, а також експертів з боку Уряду України. Організація Об'єднаних Націй та донори можуть також запропонувати і надати власних експертів для участі у місії оцінки.

До команди увійдуть експерти з таких питань:

- паризька декларація та її імплементація на рівні країни (міжнародний експерт);
- державна служба та адміністративна реформа (національний/місцевий експерт);
- розвиток спроможності (міжнародний/місцевий експерт);
- організаційний менеджмент (міжнародний/місцевий експерт);
- політика та практики донорів (міжнародний експерт /експерт Уряду);
- соціально-економічна та політична ситуація в Україні та регіоні (міжнародний/місцевий експерт);
- нормативна база України (експерт Уряду);
- менеджмент державних фінансів та бюджетна допомога (міжнародний/місцевий експерт).

Додаток Г

Перелік осіб, з якими була проведена зустріч

Арго Петер	Заступник Голови, USAID
Бродський Олександр	Директор Департаменту координації міжнародної технічної допомоги, Міністерство економіки
Ваттероні Джузеппе	Радник, Міністерство економіки, Проект ЄС
Вишневський Андрій	Директор Центру підтримки реформ державної служби, Головне управління державної служби України
Вірд Тоні	Голова Місії GTZ в Україні
Вонг Доріс	Представник, CIDA
Гриб Вікторія	Спеціаліст з допомоги розвитку, USAID
Дайсуке Мінаміно	Другий Секретар Посольства Японії
Денер Кем	Старший спеціаліст з менеджменту державного сектору, Європа та Центральна Азія, Світовий банк
Дуфло Ремі	Голова операційної секції 3, Делегація Європейської Комісії
Захарієв Камен	Директор ЄБРР
Йон Сюзі	Менеджер Представництва в Україні, Світовий банк
Казана-Вишньовецька Йоанна	Заступник Постійного Представника, ПРООН
Коваль Володимир	Посол з особливих доручень, Міністерство закордонних справ
Колосова Вікторія	Голова Департаменту співробітництва з міжнародними фінансовими установами, Міністерство фінансів
Кучеренко Олена	Директор Департаменту співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, Міністерство економіки
Лабовіц Джефрі	Голова Місії MOM
Мадок Колін	Радник, Міністерство економіки, Проект ЄС
Мюллер Уелі	Директор Представництва Швейцарського бюро співробітництва з розвитку
Нікітін Володимир	Директор Міжнародного центру політичних досліджень
О'Доннелл Френсіс	Постійний Координатор ООН в Україні
Пінський Олександр	Директор Управління міжнародного співробітництва, Секретаріат Кабінету Міністрів України
Піщейко Вадим	Начальник Управління економічної стратегії, Міністерство економіки
Пятницький Валерій	Заступник Міністра, Міністерство економіки
Рожков Олексій	Заступник директора Департаменту європейської інтеграції, Міністерство економіки
Саломонссон Крістіна	Перший Секретар, Представник Шведського Агенства міжнародного розвитку
Сеок Квон Донг	Перший Секретар Посольства Кореї
Стаппел Джон	Голова, DFID/ Посольство Великобританії
Субботін Юрій	Менеджер проекту, ЮНЕЙДС
Хартлі Джеремі	Представник, ЮНІСЕФ
Шакарішвілі Анна	Координатор в країні, ЮНЕЙДС
Шідер Мартін	Голова операційної секції 1, Делегація Європейської Комісії

Список скорочень

CIDA	Канадська агенція з міжнародного розвитку	НК	Національний координатор
DFID	Департамент міжнародного розвитку Великої Британії	НКЗД	Національний координатор зовнішньої допомоги
SDC	Швейцарське бюро співробітництва з розвитку	НПК	Національний підрозділ координації
SIDA	Шведська агенція з міжнародного розвитку	НУО	Неурядова організація
USAID	Агентство Сполучених Штатів з міжнародного розвитку	ОДР	Офіційна допомога розвитку
ДКМТД	Департамент координації міжнародної технічної допомоги	ООН	Організація Об'єднаних Націй
ДУРГ	Донорсько-урядові робочі групи	ПБД	Пряма бюджетна допомога
ЕК	Європейська Комісія	ПВТ	Посилена вільна торгівля (Програма ЄС)
ЄС	Європейський Союз	ПІП	Підрозділ з імплементації проекту
КРУ	Контрольно-ревізійне управління	ПКТД	Підрозділ координації технічної допомоги
МДФ	Менеджмент державних фінансів	ВСП	Всеосяжний секторальний підхід
МЕ	Міністерство економіки	ПРООН	Програма розвитку ООН
МФ	Міністерство фінансів	РПУ	Рахункова палата України
МФУ	Міжнародні фінансові установи	СОТ	Світова організація торгівлі
		ТЗ	Технічне завдання

Звіт про проведення оцінки
Потреби зміцнення спроможності у сфері зовнішньої
допомоги в Україні: ефективність, координація, менеджмент

Представництво ООН в Україні
Кловський узвіз, 1, Київ 01021, Україна
Тел.: + 380 44 253 9363, Факс: + 380 44 253 2607

www.un.org.ua