



# Бюджетная Поддержка ЕС Украине

Ноябрь 2015

Киев, Украина

Гнэл Седракян



## Ознакомление

- Цели тренинга
- Представление тренера и участников
- Ожидания участников
- План модулей



## Цели тренинга

- ✓ Повысить осведомленность об инструменте Бюджетной Поддержки ЕС:
  - Как она вписывается в систему сотрудничества и в Политику Соседства ЕС;
  - Как она вписывается в повестку развития Украины и национальных систем.



## Цели тренинга *прод ...*

- ✓ Понять конкретные технические аспекты бюджетной поддержки:
  - *Каковы* требования к разработке и подготовке конкретных программ;
  - *Каковы* основные операционные детали в управлении программ для Украины.



## Представление тренера и участников



## Ожидания участников



Why they're called bullet points.



## План: 6 модулей + 2 тематические исследования + 1 обсуждение

### Модуль 1: Введение

- Что такое бюджетная поддержка (БП)? Основные термины и понятия
- Инструмент БП в политике ЕС: уместность для Украины;
- Контракт Реформирования Сектора (КРС) - обоснование и основные элементы.

### Модуль 2: Операционный цикл БП

- Основные фазы внутренних процедур ЕС;
- Фаза программирования;
- Фаза идентификации;
- Фаза разработки.



## План: 6 модулей + 2 тематические исследования + 1 обсуждение

### Модуль 3: Разработка программы БП

- Разработка КРС и связь с политикой развития и бюджетом Украины;
- Логика интервенции;
- Оценка организационного и институционального потенциала.

### Модуль 4: Критерии правомочности

- Введение, 4 Критерии правомочности для БП ЕС
- КП - Государственная политика;
- КП - Макроэкономическая политика;
- КП - Управление государственными финансами (УГФ);
- КП - Контроль и прозрачность бюджета.



## План: 6 модулей + 2 тематические исследования + 1 обсуждение

### Модуль 5: Условия выплаты и транши

- От критериев правомочности к общим условиям КРС;
- Специфические условия (показатели) и переменный транш;
- Финансовый элемент КРС - фиксированные и переменные транши.

### Модуль 6: Реализация, оценка и аудит

- Реализация реформ; системы оценки страны партнера;
- Мониторинг общих и специфических условий;
- Управление фондами бюджетной поддержки ЕС;
- Фаза оценки - подведение результатов;
- Аудит.



## План: 6 модулей + 2 тематические исследования + 1 обсуждение

**Тематическое исследование 1:** Проектирование КРС (бюджетная поддержка сектора)

**Тематическое исследование 2:** Управление фондами бюджетной поддержки ЕС

**Обсуждение:** Обсуждение одной программы КРС в Украине



# Бюджетная Поддержка ЕС Украине

Ноябрь 2015  
Киев, Украина

**Гнэл Седракян**



## Модуль 1: Введение





## План Модуля 1

- Что такое бюджетная поддержка (БП)?  
Основные термины и понятия
- Инструмент БП в политике ЕС: уместность для Украины
- Контракт Реформирования Сектора (КРС) - обоснование и основные элементы



## Что такое бюджетная поддержка (БП)? Основные термины и понятия

Определение БП: "... перевод финансовых ресурсов внешнего финансового агентства в государственную казну страны-партнера, после выполнения последним согласованных условий для выплаты ..." Руководства БП ЕС ...

[http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-budget-support-guidelines-201209\\_en\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-budget-support-guidelines-201209_en_2.pdf)



## Что такое бюджетная поддержка (БП)? Основные термины и понятия

Бюджетная Поддержка это:

- Условная помощь;
- Критерии правомочности + условия для выплат..

Финансовые ресурсы, переведенные ЕС:

- Становятся частью **глобальных/общих ресурсов** стран-партнеров;
  - После перевода на счет Казначейства, эти **средства взаимозаменяемы**, и уже не возможно проследить их использование;
- Нет **целевой привязки** этих средств в бюджете страны-партнера;
- Средства используется в соответствии с **системой УГФ** страны-партнера.



## Что такое бюджетная поддержка (БП)? Основные термины и понятия

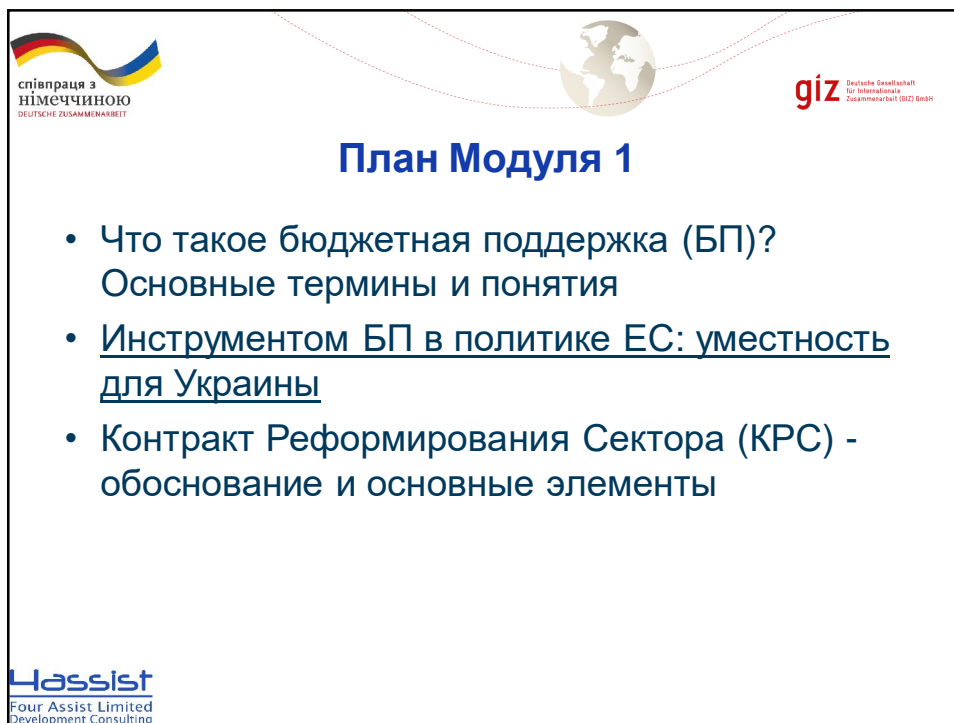
Бюджетная поддержка и “фискальное ограничение правительства”

$$K + R + r(D) = T + \text{GRANTS} + \Delta(D)$$



- K – Капитальные расходы
- R – Текущие расходы
- r(D) – Процентные платежи по долгу
- T – Внутренние ресурсы (налоговые и не-налоговые)
- $\Delta(D)$  – Заимствование (изменение объема задолженности)







## Инструмент БП в политике ЕС: уместность для Украины

- ЕС COM 637 в 2011 году - "Повестка для перемен"; в соответствии с глобальной повесткой повышения эффективности помощи;
- ЕС COM 638 в 2011 году и заключение Совета в мае 2012 года - новый подход к БП: "Контрактное Партнерство";
- Новые Руководства БП ЕС 2012 года.



## Инструмент БП в политике ЕС: уместность для Украины

ЕС COM 638 в 2011 году и заключение Совета в мае 2012 года; Ключевые элементы:

- ✓ Критерии правомочности должны быть оценены более тщательно;
- ✓ Новая критерия правомочности – Контроль и прозрачность бюджета;
- ✓ Диверсификация БП чтоб лучше реагировать на политические, экономические и социальные процессы партнеров: 3 типа «Контрактов»;
- ✓ 3 ключа для успеха: результаты, измерение достижений, и предсказуемость;
- ✓ Формализованный подход к управлению рисками;
- ✓ Усиление координации с государствами-членами ЕС.



співпраця з  
німеччиною  
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



giz Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

## Инструмент БП в политике ЕС: уместность для Украины

- **Европейская политика соседства (ЕПС)** регулирует отношения ЕС с 16 ближайшими восточными и южными соседями ЕС;
- **Восточное партнерство (ВП)** является инициативой саммита в Праге в мае 2009 года, чтобы углубить и укрепить отношения между Европейским Союзом и его восточными соседями;
- **Европейский инструмент соседства (ЕИС)** является ключевым инструментом ЕС для финансовой поддержки странам Восточного Партнерства в 2014-2020 годах.

Assist  
Four Assist Limited  
Development Consulting



співпраця з  
німеччиною  
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



giz Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

## Инструмент БП в политике ЕС: уместность для Украины

- **Соглашение об Ассоциации** Украина-ЕС подписано на саммите ЕС 21 марта 2014 года;
- 5 марта 2014 года, Европейская комиссия анонсировала большой пакет поддержки для Украины:
  - Фонды ЕИС €1,4 млрд (**в том числе бюджетная поддержка**)
  - Макро-финансовая помощь 1,6 млрд €;
  - ЕБРР и ЕИБ кредитов € 8 млрд.

Assist  
Four Assist Limited  
Development Consulting



## Инструмент БП в политике ЕС: уместность для Украины

Объемный подход...

- БП является одним из нескольких инструментов ЕС по оказанию помощи странам-партнерам;
- Взаимодополняемость с другими инструментами: проекты технической помощи, твининги...
- Когда условия позволяют, БП является предпочитаемым инструментом, но нет конкретной политики в %-ом соотношении сколько должно быть БП в портфеле поддержки.



## План Модуля 1

- Что такое бюджетная поддержка (БП)?  
Основные термины и понятия
- Инструментом БП в политике ЕС: уместность для Украины
- Контракт Реформирования Сектора (КРС) - обоснование и основные элементы



## Контракт Реформирования Сектора (КРС) - обоснование и основные элементы

КРС (ранее известный как бюджетная поддержка сектора – **Sector Reform Contract SRC**) направлен на:

- Содействие процессу реализации реформ в данном секторе;
- Улучшение нормативно базы и регулирующей роли правительства в данном секторе (сближение к принципам и стандартам ЕС);
- Улучшение оказания услуг.

Нацеленность на результат...  
... НЕ на целевое  
финансирование и контроль  
финансовых ресурсов



## Контракт Реформирования Сектора (КРС) - обоснование и основные элементы

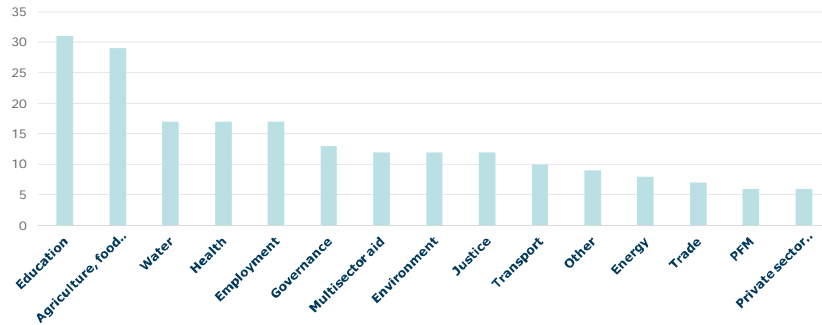
Могут быть разные области деятельности в типичном КРС ...

- Социальные секторы, такие как здравоохранение, образование; области правосудия и безопасности;  
*Примечание: исключительная роль государства;*
- Производственный сектор (сельское, водное хозяйство, энергетика ...) и инфраструктура;  
*Примечание: частный сектор также может быть вовлечен;*
- Институциональные и / или нормативно-правовые реформы в конкретном секторе или взаимосвязанных секторах.



## Контракт Реформирования Сектора (КРС) - обоснование и основные элементы

Распределение КРС по секторам  
источник: DEVCO -2014



## Контракт Реформирования Сектора (КРС) - обоснование и основные элементы

Как выглядит типичный 'Контракт' БП ЕС ??

**Соглашения о Финансировании**, включая:

- Особые Условия; подписавшие Контракт от имени страны-партнера и Европейской комиссии;
- Приложение I: Технические и административные положения (ТАП);
- Приложение II: Общие правовые условия; Стандартные правила ЕС для всех контрактах со всеми странами-партнерами.



## **Контракт Реформирования Сектора (КРС) - обоснование и основные элементы**

ТАП включает основные операционные элементы  
“Контракта”:

- ✓ Общая сумма финансовых ресурсов;
- ✓ График выплат;
- ✓ Общие условия для выплаты - непрерывное соблюдение критериев правомочности БП;
- ✓ Специфические условия для выплаты - компонент результативности программы;
- ✓ Дополнительные действия; в дополнение к финансовым ресурсам БП (если таковые имеются).



# Бюджетная Поддержка ЕС Украине

Ноябрь 2015

Киев, Украина

**Гнэл Седракян**



## Модуль 2: Операционный цикл Бюджетной Поддержки





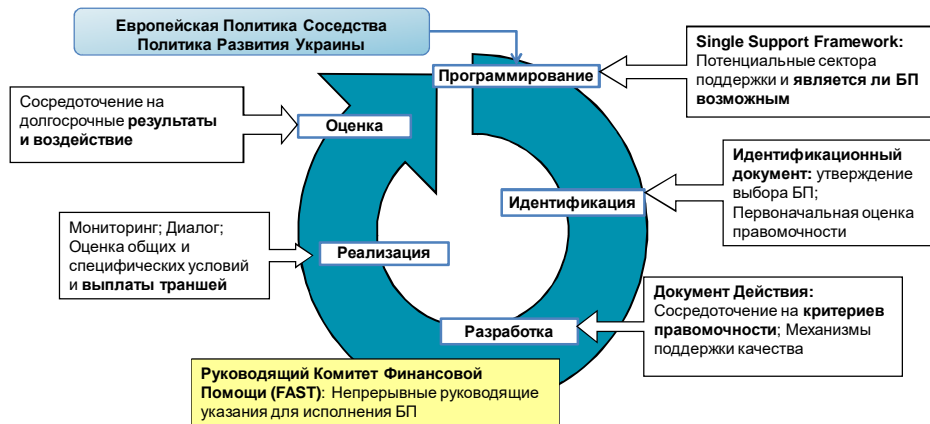


## План Модуля 2

- Основные фазы внутренних процедур ЕС
- Фаза программирования
- Фаза идентификации
- Фаза разработки



## Основные фазы внутренних процедур ЕС





## План Модуля 2

- Основные фазы внутренних процедур ЕС
- Фаза программирования
- Фаза идентификации
- Фаза разработки



## Фаза программирования

Комплексная основа поддержки (**Single Support Framework**) определяет долгосрочные приоритетные направления финансовой поддержке ЕС:

- Обзор прогресса и достижений ранее согласованных целей;
- Излагает цели и приоритеты для поддержки ЕС;
- Указывает ожидаемые результаты;
- Устанавливает ориентировочную уровень финансирования по секторам/приоритетам.

*Примечание: В настоящее время заморожен для Украины*



## Фаза программирования

**Пакет поддержки для Украины** объявленное в марте 2014 года включает в себя помощь которая предоставляется через бюджетную поддержку:

- Договор Государственного Строения (**State Building Contract**)

Секторы поддержки:

- Торговля и инвестиции;
- Энергетика и транспорт;
- Мобильность;
- Образование.



## План Модуля 2

- Основные фазы внутренних процедур ЕС
- Фаза программирования
- Фаза идентификации
- Фаза разработки



## Фаза ідентифікації

**Ідентифікаційний Документ** (раніше відомий як Identification Fiche) є операційним документом для **предварительного аналізу** і пропозиції використати бюджетну підтримку:

- Излагає пропозиційні цілі і очікувані результати;
- Пропонує розмір фінансування і тип угоди;
- Проводить попередню оцінку критеріїв правомочності;
- Пропонує можливі попередні заходи, які можуть бути прийняті (наращування потенціалу).



## Фаза ідентифікації

### Структура типового Ідентифікаційного Документа

1. Краткое описание
2. Проблемы и состояние ключевых факторов
  - 2.1. Оценка правомочности
  - 2.2. Координация сектора и доноров
  - 2.3. Анализ бюджет сектора
  - 2.4. Институциональная структура и оценка потенциала
  - 2.5. Система мониторинга результатов
3. Стратегия поддержки
4. Вопросы реализации
5. Риски и допущения
6. Следующие шаги и график работы



## План Модуля 2

- Основные фазы внутренних процедур ЕС
- Фаза программирования
- Фаза идентификации
- Фаза разработки



## Фаза разработки

Документ Действия (Action Fiche) является конечным продуктом фазы разработки; утверждается Европейской Комиссией.

- Документ покрывает:
  - Обоснование, цели и ожидаемые результаты программы БП;
  - Оценка ситуации в стране и критерии правомочности;
  - Управление рисками;
  - Детальный дизайн программы (финансовый пакет, календарь выплат, условия выплат, мониторинг результатов ... ).
- Этот документ потом служит основой для Технических и Административных Положений (ТАП), который становится приложением к Соглашению о Финансировании.

## Фаза разработки

### Структура типичного Документа Действия

1. Обоснование и контекст страны
  - 1.1. Резюме действия и его цели
  - 1.2. Контекст страны
  - 1.3. Критерии правомочности
  - 1.4. Уроки
  - 1.5. Система управления рисками
2. Подробное описание контракта бюджетной поддержки
  - 2.1. Цели, ожидаемые результаты, мероприятия, заинтересованные стороны
  - 2.3. Сумма бюджетной поддержки
3. Механизмы реализации
  - 3.1. Период, критерии выплат и график выплат
  - 3.3. Дополнительная помощь
- 3.4. Оценка

## Фаза разработки

### Структура типичного Документа Действия, *прод..*

#### Приложения:

- Четыре дополнительные документы, подробно оценивающие каждый критерий правомочности;
- Система управления рисками (внутренний процесс ЕС, заполняется Делегацией ЕС);
- Проекты Тех Заданий для дополнительных действий, если предусмотрено.



## Фаза разработки

Конечным пунктом фазы разработки является проект Соглашение о Финансировании, включая проекта приложение с **Техническими и Административными Положениями (ТАП)** которое подписывается между ЕС и правительством страны партнера.



# Бюджетная Поддержка ЕС Украине

Ноябрь 2015

Киев, Украина

Гнэл Седракян



## Модуль 3: Разработка программы БП

*Системы страны-партнера*







## План Модуля 3

- Разработка КРС и связь с политикой развития и бюджетом Украины
- Логика интервенции
- Оценка организационного и институционального потенциала



## Разработка КРС и связь с политикой развития и бюджетом Украины

- Европейская политика соседства (ЕПС) и Восточного партнерства (ВП) обеспечивают всеобъемлющую основу для бюджетной поддержки Украине.
- **Соглашение об Ассоциации** обеспечивает основу для глубоких политических и экономических отношений между Украиной и ЕС:
  - ✓ Национальная (или секторальная) политика должна быть согласована с принципами ЕПС и ВП;
  - ✓ Украина должна провести реформы, чтобы способствовать политической ассоциации и дальнейшей экономической интеграции с ЕС.



## Разработка КРС и связь с политикой развития и бюджетом Украины

Основной целью КРС является помощь Украине на  
**ее пути к европейской интеграции ...**

- ✓ КРС должны быть разработаны, чтобы поддержать Украину с реализацией реформ, которые постепенно приводят системы страны в соответствие с политикой и практикой ЕС;
- ✓ Упор КРС должна быть на решении ключевых проблем развития Украины, с которыми Украина сталкивается в конкретном секторе.



## Разработка КРС и связь с политикой развития и бюджетом Украины

Приоритеты политики Украины должны быть  
отражены в **государственных расходах.**

- **Среднесрочное планирование расходов** (СПР - МТЕФ) определяет приоритеты и распределение ресурсов в среднесрочной перспективе (обычно на 3 года);
- СПР обеспечивает связь между политикой, планированием и бюджетом;
- **Годовой бюджет** превращает политика в конкретные действия;
- **Бюджетная поддержка** должна быть включена в бюджетные ассигнования.



- 
- План Модуля 3**
- Разработка КРС и связь с политикой развития и бюджетом Украины
  - Логика интервенции
  - Оценка организационного и институционального потенциала
- Assist**  
Four Assist Limited  
Development Consulting



## Логика интервенции

**Логика Интервенции** это стилизованная презентация связей между действиями и результатами .....

- Программа БП должна быть частью более широкой “логики интервенции” национальной политики или секторальных политик Украины;;
- “Вводы” (inputs) в виде БП должны способствовать производству Правительством “Продуктов” (Outputs) и в конечном итоге способствовать достижению “Результатов” (Outcomes) и широкого “Воздействия” (Impact).



## Логика интервенции





## Логика интервенции

Ключевые определения:

- **Продукт (Output):** Товары и/или услуги, производимые с помощью вводов (inputs), как правило, измеряется в абсолютных величинах;
- **Результат (Outcome):** Результаты которых достигли с помощью продуктов (outputs), как правило, измеряется в относительных терминах, то есть процентном изменении.
  - Продуктивность (efficiency) = продукт / ввод
  - Эффективность (effectiveness) = % достижения результатов



## Логика интервенции

Ключевые определения *прод...*

Особенности	Продукт- Output	Результат - Outcome
Что измеряется?	Товары и/или услуги предоставленные получателям/регионам	Совершенствование оказания услуг (качество)
Каков уровень контроля правительства?	Правительство на прямую контролирует	Влияют также факторы вне контроля правительства
Какие временные рамки?	Краткосрочный период	Средний и долгосрочный периоды



## Логика интервенции

### Примеры индикаторов...

Продукт- Output		Результат - Outcome	
Индикатор	Цель- Target	Индикатор	Цель- Target
<b>Окружающая среда</b>			
• Модернизация инфраструктуры переработки отходов	• количество единиц	• Стабилизация выбросов загрязняющих и парниковых веществ	• % снижение выбросов
• Улучшение доступа общественности к экологической информации	• количество точек доступа & публикаций	• Улучшение качества поверхностных вод	• % уменьшение загрязнения воды
<b>Транспорт</b>			
• Устранение секций ограничения скорости на международных трассах	• количество секций ограничения скорости	• Увеличение внешнеторгового морского грузопотока	• % увеличение грузопотока



## План Модуля 3

- Разработка КРС и связь с политикой развития и бюджетом Украины
- Логика интервенции
- Оценка организационного и институционального потенциала



## Оценка организационного и институционального потенциала

Потенциал соответствующих организаций и людей, имеет решающее значение для успешной реализации политики и соответственно КРС.

✓ Что такое потенциал?

- **Человеческий потенциал:** Знания и навыки государственных служащих;
- **Организационный потенциал:** структуры управления, процессы и процедуры;
- **Институциональный потенциал:** Нормативно-правовая база, в рамках которой организации работают.



## Оценка организационного и институционального потенциала

Четкое **руководство (leadership)** со стороны Украины необходимо для успешной реализации политики сектора и КРС.

- ✓ Центральный финансовый орган (**Міністерство фінансів України**) играет важную роль в разработке и осуществлении любой программы бюджетной поддержки:
  - Подготовка бюджета;
  - Исполнение бюджета.
- ✓ Соответствующее секторальное министерство имеет ведущую роль в подготовке политики сектора и реализации:
  - Реализация реформ сектора;
  - Сбор и анализ данных мониторинга;
  - Координация с другими заинтересованными сторонами, доноры, гражданское общество, итд ...



# Бюджетная Поддержка ЕС Украине

Ноябрь 2015  
Киев, Украина

**Гнэл Седракян**



## Модуль 4: Разработка программы БП

*Критерии правомочности*







## План Модуля 4

- Введение, 4 Критерии правомочности для БП ЕС
- КП - Государственная политика
- КП - Макроэкономическая политика
- КП - Управление государственными финансами (УГФ)
- КП - Контроль и прозрачность бюджета



## Введение, 4 Критерии правомочности для БП ЕС

Все 4 критерии правомочности должны быть постоянно выполнены :

- ✓ Для того, чтобы программа БП была **утверждена**;
- ✓ В ходе реализации программы, для **выплаты** каждого транша.

Динамичный и непрерывный подход:

- Во время разработки: фокус на **актуальности** и **достоверности**;
- В ходе реализации: фокус на **прогресс**.

Оценка делается с помощью конкретных шаблонов (4 приложения к Руководству БП ЕС).



## Введение, 4 Критерии правомочности для БП ЕС

Утверждение программы БП будет зависеть от:

- **Государственная политика:** актуальность и достоверность секторальной политики.
- **Макроэкономическая политика:** способствует стабильности и устойчивого роста, ключ к эффективному финансированию государственной политики.
- **Управление государственными финансами:** солидная система УГФ имеет важное значение для эффективного распределения ресурсов, реализации государственной политики и достижения целей.
- **Контроль и прозрачность бюджета:** подотчетность правительства об исполнении бюджета и использовании государственных средств.



## План Модуля 4

- Введение, 4 Критерии правомочности для БП ЕС
- КП - Государственная политика
- КП - Макроэкономическая политика
- КП - Управление государственными финансами (УГФ)
- КП - Контроль и прозрачность бюджета



## КП - Государственная политика

На что смотрит ЕС при анализе секторальной политики страны-партнера?

Приложение 3 к Руководству БП ЕС

➤ Анализ будет включать в себя ...



## КП - Государственная политика

### Анализ покрытия/структуры

- Содержание и охват;
- Согласованность с национальной политикой (Соглашение об Ассоциации) и с другими секторальными политиками;
- Последовательность;
- Система оценка результатов (PAF); Система мониторинга;
- Диалог с ЕС и другими заинтересованными сторонами.



## КП - Государственная политика

### Анализ актуальности

#### С точки зрения ЕС:

- Адекватность для реализации приоритетов ЕПС и Соглашение об Ассоциации

#### С точки зрения страны:

- Адекватность к вызовам в секторе



## Критерия правомочности - Государственная политика

### Анализ Достоверности

- История реализации прошлых отраслевых политик и расходов;
- Денежная оценка (смета) действий политики сектора;
- Финансирование;
- Институциональный потенциал;
- Качество системы данных (статистики) для мониторинга прогресса и оценки результатов.



## План Модуля 4

- Введение, 4 Критерии правомочности для БП ЕС
- КП - Государственная политика
- КП - Макроэкономическая политика
- КП - Управление государственными финансами (УГФ)
- КП - Контроль и прозрачность бюджета



## КП - Макроэкономическая политика

Какие факторы определяют, что макроэкономическая политика способствует стабильности и росту?

*Приложение 4 к Руководству БП ЕС*

- Анализируются следующие элементы...
  - ✓ Воздействие основных макроэкономических показателей на экономику в целом и на конкретный сектор в частности;
  - ✓ Доступное финансирование для реализации политики сектора - реализм Среднесрочного Фискального Прогноза (MTFF).



## КП - Макроэкономическая политика

### ➤ Источники информации...

- Изложение макроэкономической политики (заявление / документ) Украины, СПР и другие соответствующей документы;
- Отчеты МВФ; Консультации по Статье IV (Article IV Consultations) и рассмотрение программы, если есть действующая программа МВФ;
- Анализы Генерального Управления ЕК по Экономическим и Финансовым Вопросам (DG ECFIN)



## КП - Макроэкономическая политика

### В Украине:

- ✓ Программа МВФ расширенного финансирования (Extended Fund Facility - EFF) была утверждена в марте 2015 года;
- ✓ Первый **обзор EFF** состоялся в августа 2015 года; некоторые ключевые вопросы:
  - Экономика остается хрупкой, но появляются обнадеживающие признаки ;
  - Промышленное производство, строительство, розничная торговля сократилась двузначными числами;
  - Инфляция выросла до 61% в годовом исчислении в апреле, но потом начала снижаться;
  - Платежный баланс остается в целом стабильным;
  - Ожидается что целевой дефицит 4,2% ВВП на 2015 г. будет достигнут
  - Целевой показатель дефицита для 2016 года установлен на уровне 3,7% ВВП.



## КП - Макроэкономическая политика

### В Украине прод:

- ✓ Обзор МВФ включает Анализ Устойчивости Долга (**Debt Sustainability Analysis – DSA**); некоторые ключевые вопросы :
  - Задолженность достигла 71% ВВП на конец 2014 года, скачок на 30 процентных пунктов с 2013 года;
  - Власти продолжают усилия по достижению соглашения с кредиторами о реструктуризации государственного долга;
  - Рассматривается вопрос о реструктуризации внешнего долга государственных предприятий;
  - DSA указывает, что Украина сталкивается с серьезными рисками связанные с устойчивостью долга



## План Модуля 4

- Введение, 4 Критерии правомочности для БП ЕС
- КП - Государственная политика
- КП - Макроэкономическая политика
- КП - Управление государственными финансами (УГФ)
- КП - Контроль и прозрачность бюджета



## КП - УГФ

Какие факторы определяют, что есть солидная система УГФ системы, и что существует обязательство к улучшению (реформ)?

Приложение 5 к Руководству БП ЕС

- Следующие элементы анализируются на **центральной** уровне...
  - ✓ Процесс планирование и подготовки Бюджета;
  - ✓ Программа государственных инвестиций (ПГИ - PIP) капитальные расходы;
  - ✓ Среднесрочного Планирования Расходов (СПР - MTEF);
  - ✓ Исполнение бюджета и контроль (обязательства, заработная плата и т.д.);
  - ✓ Управление денежными средствами – Казначейство ;
  - ✓ Государственные закупки.



## КП - УГФ

- Следующие элементы анализируются на уровне **сектора**...
  - ✓ Бюджет сектора и калькуляция расходов сектора;
  - ✓ Планы капитальных расходов и соответствие ПГИ;
  - ✓ Соответствие бюджета сектора с СПР - MTEF;
  - ✓ Планирование закупок сектора;
  - ✓ Потенциал предоставления запланированных услуг.





➤ Источники информации...

- Украинские источники:
  - Законодательная база для УГФ, т.е. Органический Закон Бюджета (**Бюджетный Кодекс України**) казначейства, системы закупок и т.д..
  - Годовой бюджет (**Закон України "Про Державний бюджет України на 201X рік"**)
  - Среднесрочный План Расходов (СПР - МТЕФ) планы расходов соответствующего сектора;
  - Годовой отчет внешнего аудита / высшего контрольного органа (Supreme Audit Institution SAI - **Рахункова Палата**) исполнения бюджета или государственных счетов;
  - Программа улучшения УГФ (**Стратегія розвитку системи управління державними фінансами** – Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України; від 1 серпня 2013 р. № 774-р)



➤ Источники информации *прод...*

- Стандартные международные диагностические оценки систем управления государственными финансами:
  - Государственные расходы и финансовая подотчетность (PEFA);
  - Методология оценки системы закупок (MAPS);
  - Обзор государственных расходов (PER);
  - Отслеживание государственных расходов (PETS);
  - Диагностический инструмент для оценки налоговой администрации (TADAT);
  - Оценка финансовой прозрачности (FTA/FTR);
  - Оценки SIGMA.

**В Украине:**

- ✓ Были две оценки PEFA в 2010 году и 2005 году. Некоторые ключевые вопросы выделены из PEFA 2010 :
  - Несогласованность между целями политики бюджетными расходами;
  - Фрагментированный бюджет с большими внебюджетными фондами специального назначения;
  - Отсутствие надзора над государственными предприятиями;
  - Ограниченная честная и открытая конкуренция в сфере государственных закупок;
  - Расширение использования системы казначейства и принятия нового Бюджетного кодекса были рассмотрены в качестве ключевых улучшений.

**План Модуля 4**

- Введение, 4 Критерии правомочности для БП ЕС
- КП - Государственная политика
- КП - Макроэкономическая политика
- КП - Управление государственными финансами (УГФ)
- КП - Контроль и прозрачность бюджета



## КП - Контроль и прозрачность бюджета

- Какие факторы определяют, что существует процесс **контроля** с участием законодательного органа (**Верховна Рада України**) и Высшего контрольного органа (**Рахункова Палата**)?
- Насколько **прозрачна** и доступна для общественности информация о бюджете??

*Приложение 6 к Руководству БП ЕС*

- Анализируются следующие элементы...
  - ✓ Внешний контроль за бюджетом (и правительством);
  - ✓ Общественный доступ к бюджетной информации.



## КП - Контроль и прозрачность бюджета

- Источники информации...
  - Для внешнего контроля:
    - Отчеты высшего контрольного органа;
    - Отчеты соответствующих парламентских комитетов (**Комітет з питань бюджету**).
  - Для прозрачности:
    - Публикация закона о бюджете на год (Бюджет для Граждан - **Citizen's Budget**);
    - Годовые/квартальные отчеты об исполнении бюджета в режиме онлайн и/или публикации;
    - Публикация крупных контрактов гос закупок.



## КП - Контроль и прозрачность бюджета

- Источники информации *прод...*
  - Обзор Открытости Бюджета (**Open Budget Survey**):
    - Список рейтинга стран по «открытости» бюджетной информации;
    - 8 ключевых бюджетных документов.
  - Конкретные индикаторы PEFA (2012):
    - PI 6 и PI10 для прозрачности;
    - PI 26, PI 27 и PI 28 для внешнего контроля.



## КП - Контроль и прозрачность бюджета

- В Украине:**
- ✓ Годовые отчеты **Рахункової палати**:
    - Регулярно публикуются на сайте;
    - Своевременное представляются в **Верховній Раді**.
  - ✓ Конкретные индикаторы PEFA 2010:
    - Индикаторы PI-6 и PI-10 связанных с обеспечением прозрачности получили A и B соответственно;
    - Показатели по внешнему контролю, PI-26, PI-27 и PI-28 получили D+, C+ и D+ соответственно.
  - ✓ Украина приняла участие в Обзоре Открытости Бюджета 2015 года:
    - 46 очками (54 в 2012 году) Украина занимает 56-е место среди 101 стран (35 в 2012 году) и рассматривается как страна с **ограниченной прозрачностью**.



## Резюме

### Стилизованная иллюстрация процессов





# Бюджетная Поддержка ЕС Украине

Ноябрь 2015  
Киев, Украина

**Гнэл Седракян**



## Модуль 5: Разработка программы БП

*Условия выплат и транши*





## План Модуля 5

- От критериев правомочности к общим условиям КРС
- Специфические условия (показатели) и переменный транс
- Финансовый элемент КРС - фиксированные и переменные трансши



## От критериев правомочности к общим условиям КРС

После подписания Соглашения о Финансировании, критерии правомочности становятся **общими условиями**:

- **Государственная политика:** **непрерывная** актуальность и достоверность секторальной политики.
- **Макроэкономическая политика:** **непрерывная** полтика которая способствует стабильности и устойчивого роста, ключ к эффективному финансированию государственной политики.
- **Управление государственными финансами:** **эффективный** процесс реформ УГФ, чтобы улучшить системы, необходимые для эффективного распределения бюджетных ресурсов, реализации государственной политики и достижения целей.
- **Контроль и прозрачность бюджета:** **непрерывная** подотчетность правительства об исполнении бюджета и использовании государственных средств.



## От критериев правомочности к общим условиям КРС

От разработки к реализации::

- Общие условия устанавливаются в Технических и Административных Положениях (ТАП) который является приложением к Соглашению о Финансировании КРС;
- Формальная оценка всех 4 общих условий осуществляется ЕК до выплаты траншей КРС;
- Общие условия связанные с **Базовым Траншем** (Фиксированный транш).



## План Модуля 5

- От критериев правомочности к общим условиям КРС
- Специфические условия (показатели) и переменный транш
- Финансовый элемент КРС - фиксированные и переменные транши





## Специфические Условия (показатели) и переменный транш

Специфические условия КРС отражают конкретные реформы, процессы и **результаты** которые должны быть достигнуты:

- Специфические условия устанавливаются в ТАП который является приложением к Соглашению о Финансировании КРС;
- Специфические условия должны включать в себя набор **показателей (indicators) и целей (targets)** в идеале не более 8.

*Примечание: Специфические Условия являются дополнительными к Общим Условиям (критериям правомочности).*



## Специфические Условия (показатели) и переменный транш

Специфические условия КРС отражают конкретные реформы, процессы и **результаты** которые должны быть достигнуты (*прод...*):

- Показатели и цели должны быть отобраны из Система Оценки Результатов (**PAF**), прикрепленной к документу политики сектора;
- Индикаторы и цели будут, как правило, привязаны к **Переменному Траншу**; условная выплата на основе результативности;
- Процент (%) выделяемого Переменного Транша, будет зависеть от **степени достижения** показателей..



## Специфические Условия (показатели) и переменный транс

Выбор показателей и целей ...

- ✓ Должны быть результатом **политического диалога**;
- ✓ **Владение (Ownership)** отобраны с государственной политики сектора ... не навязаться;
- ✓ Четко определенные ... **S.M.A.R.T**  
**S**PECIFIC (КОНКРЕТНЫЕ) – **M**EASURABLE (ИЗМЕРИМЫЕ) –  
**A**CHIEVABLE (ДОСТИЖИМЫЕ) – **R**ELIABLE (НАДЕЖНЫЕ) –  
**T**IMEBOUND (ОГРАНИЧЕННЫЕ ПО ВРЕМЕНИ);
- ✓ Отраженные в четкой Системе Оценки Результатов (**PAF**);
- ✓ Четко определенная **базовая линия**, в случае количественных показателей;
- ✓ Поддерживаться хорошей системой данных для обеспечения надлежащего **мониторинга & оценки PAF**.



## План Модуля 5

- От критериев правомочности к общим условиям КРС
- Специфические условия (показатели) и переменный транс
- Финансовый элемент КРС - фиксированные и переменные транс



**Финансовый элемент КРС - фиксированные и переменные транши**  
**Календарь выплат** устанавливается в ТАП, прилагаемый к Соглашению о Финансировании ...

Финансовый год	2016				2017				2018				Всего
	K1	K2	K3	K4	K1	K2	K3	K4	K1	K2	K3	K4	
Выплата													
Базовый транш		30					10				10		50
Переменный транш		0					20				20		40
Всего		30					30				30		90

**Assist**  
 Four Assist Limited  
 Development Consulting



## Финансовый элемент КРС - фиксированные и переменные транши

Важнейшие вопросы ...

- Выплаты должны быть предсказуемыми; важно для любой программы БП;
- Календарь выплат должен соответствовать Бюджетному циклу и **Бюджетному Календарю** Украины;
- **Нет стандартный правил** на соотношение базовых (фиксированных) и переменных траншей; но более высокая доля фиксированной транша желательно (и обычно практикуется ...) чтобы обеспечить предсказуемость. .



## Финансовый элемент КРС - фиксированные и переменные транши

Важнейшие вопросы *прод* ...

- Типы показателей – результат (outcome) продукт (output) процесс (process)
  - Показатели результатов (outcome indicators) относятся более широким вопросам развития, которые будут зависеть от ряда переменных которые **не все можно предсказать / контролировать**;
  - Показатели продукта (output indicators) являются предпочтительными, потому что они ограничены во времени и находятся **под полным контролем** правительства;
  - Показатели процесса (process indicators) например, этапы процесса реформ, также могут быть выбраны.



## Резюме: Влияние бюджетной поддержки

Бюджетная поддержка имеет два типа воздействия на страны-партнера (получателя):

- ✓ Финансовое воздействие...
  - то есть на платежный баланс, бюджетный баланс, управления бюджетом, государственные инвестиции и т.д.
- ✓ Стимулирующее воздействие ...
  - то есть на мотивацию из гос органов которые участвуют в программе, например МинФин, министерства секторов и т.д.



співпраця з  
німеччиною  
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

# Бюджетная Поддержка ЕС Украине

Ноябрь 2015

Киев, Украина

**Гнэл Седракян**

**Assist**  
Four Assist Limited  
Development Consulting



співпраця з  
німеччиною  
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

## Модуль 6: Реализация, оценка и аудит

**Assist**  
Four Assist Limited  
Development Consulting



## План Модуля 6

- Реализация реформ; системы оценки страны партнера
- Мониторинг общих и специфических условий
- Управление фондами бюджетной поддержки ЕС
- Фаза оценки - подведение результатов
- Аудит



## Реализация реформ; системы оценки страны партнера

Конечной целью КРС является создание дополнительной (но внешней) **структуры положительных стимулов** для реформ в конкретном секторе:

- *Дополнительные стимулы* ... в добавок к уже существующим процессам Украины для успешной реализации реформ конкретного сектора;
- *Внешние стимулы* ... потому что они являются частью международного обязательства, взятого Украиной.



## Реализация реформ; системы оценки страны партнера

Процесс диалога между ЕС и Украиной имеет важное значение. Диалог может быть...

- На высоком уровне с участием лиц, принимающих решения, т.е. старших государственных служащих и политического руководства;
- На техническом уровне с участием персонала Минфина (Міністерство фінансів України), Минэконома (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України) и соответствующих ведомств;
- В дополнение к делегации и штаб-квартиры ЕС, другие организации тоже могут быть частью диалога: например, СИГМА, ОЭСР, МВФ, гражданское сообщество и т.д.



## Реализация реформ; системы оценки страны партнера

Система оценка результатов (PAF) сектора, если таковые имеются, должны быть основой для оценки прогресса в реформах. PAF должен быть:

- Быть неотъемлемой частью секторальной политики / стратегии и плана действий;
- Включать конкретные показатели (индикаторы) и реалистичные цели, **некоторые из которых будут отобраны как специфические условия для КРС**;
- Поддерживаться надежной системы сбора данных;
- Если PAF не существует или нуждается в улучшении, понадобится **техническая помощь**.





## План Модуля 6

- Реализация реформ; системы оценки страны партнера
- Мониторинг общих и специфических условий
- Управление фондами бюджетной поддержки ЕС
- Фаза оценки - подведение результатов
- Аудит



## Мониторинг общих и специфических условий

Мониторинг условий КРС является критическим для того, чтобы обеспечить беспрепятственную реализацию программы и своевременные выплаты траншей ...

- Правительство Украины должно обеспечить систематическое и последовательное предоставление информации, и доступа к данным и документации, необходимой для выполнения условий;
- Делегация ЕС будет следить, что реализация программы идет полным ходом, правила контракта соблюдаются и что важные процессы / действия происходят своевременно;
- Диалог в центре процесса: обеспечить беспрепятственную реализацию программ, обсуждать важные политические и технические вопросы, предвидеть проблемы, соглашаться на меры по смягчению рисков.



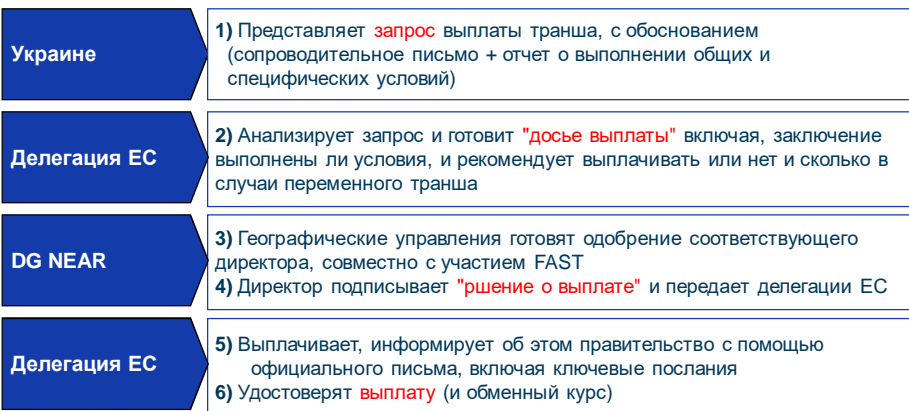
## План Модуля 6

- Реализация реформ; системы оценки страны партнера
- Мониторинг общих и специфических условий
- Управление фондами бюджетной поддержки ЕС
- Фаза оценки - подведение результатов
- Аудит



## Управление фондами бюджетной поддержки ЕС

### Процесс решения выплат транша





## План Модуля 6

- Реализация реформ; системы оценки страны партнера
- Мониторинг общих и специфических условий
- Управление фондами бюджетной поддержки ЕС
- Фаза оценки - подведение результатов
- Аудит



## Фаза оценки - подведение результатов

Оценка **не то же самое, что мониторинг, обзор или аудит** БП (например КРС)...

- Оценка определяет вклад бюджетной поддержки в реализации политики страны-партнера, и достижение долгосрочных результатов развития на национальном или секторальном уровне;
- Конкретная методология одобрена ЕС – OECD/DAC Comprehensive Evaluation Framework 2012 (Комплексная система оценки); 3х ступенчатый аналитический подход.

співпраця з німеччиною DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

## Фаза оценки - подведение результатов

Система пытается охватывать всю сложную цепочку причинно-следственных связей.

```

    graph TD
      CS[Other context factors] --> GO[GOVERNMENT OUTPUTS]
      CS --> ESI[ECONOMIC and SOCIAL IMPACTS]
      GO --> ESI
      GO <--> ESI
      BS[BUDGET SUPPORT] --> GO
      BS --> ESI
      BS --> GO
      BS --> ESI
      CS --> BS
      CS --> GO
      CS --> ESI
  
```

Чассист  
Four Assist Limited  
Development Consulting

співпраця з німеччиною DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

## Фаза оценки - подведение результатов

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И РАХОДЫ**

Вводы inputs	Прямой продукт - Direct outputs	Косвенный продукт - Induced outputs	Результаты Outcomes	Воздействия - Impacts
финансовые ресурсы, диалог; условия выплат; наращивание потенциала	товары и услуги полученные в результате бюджетных расходов и политически процессов	лучшение государственной политики, институтов, системы УГФ	совершенствование оказания услуг	устойчивое социально-экономическое развитие

**Шаг 1** (Вводы inputs → Прямой продукт - Direct outputs)  
**Шаг 2** (Косвенный продукт - Induced outputs → Результаты Outcomes)  
**Шаг 3** (Результаты Outcomes → Воздействия - Impacts)

ФОНОВЫЕ ФАКТОРЫ И КОНТЕКСТ

Чассист  
Four Assist Limited  
Development Consulting



## Фаза оценки - подведение результатов

В июле 2014 года была проведена оценка программ бюджетной поддержки в Украине.

- Были оценены 6 программ бюджетной поддержки сектора, которые действовали с 2008 по 2014 годы:
  - Поддержка энергетики на 2008-2010 годы;
  - Поддержка энергоэффективности на 2010-2012 годы;
  - Поддержка снятию технических барьеров в торговле на 2010-2014 годы;
  - Поддержка стратегии окружающей среды на 2011-2013 годы ;
  - Поддержка транспортной стратегии на 2011-2014 годы;
  - Поддержка интегрированному управлению границами на 2011-2014 год.



## Фаза оценки - подведение результатов

Порядок распределения бюджетной поддержки ЕС в Украине:

1. Подтверждение получения транша на счет казначейства;
2. Отраслевое министерство готовит запрос дополнительных бюджетных расходов с обоснованием и подает в Минфин;
3. Отраслевое министерство и Минфин обсуждают дополнительные расходы;
4. Если приходят к согласию, Минфин разрабатывает проект постановления для рассмотрения и одобрения на Правительством;
5. Проект постановления передается на официальное согласование со всеми соответствующими министерствами, с участием отраслевого министерства, МЭРТ, Министерство юстиции и т.д.;



## Фаза оценки - подведение результатов

Порядок распределения бюджетной поддержки ЕС в Украине *прод...*:

6. Проект постановления представляется Правительству, которое его одобряет;
7. На основе Постановления, соответствующее министерство обращается парламентский комитет по бюджету чтобы получить право на перевод (virement);
8. С учетом получения разрешения, соответствующее министерство обращается к Минфину чтобы провести необходимые поправки в закон о бюджете на год;
9. МФ обозначает соответствующие код бюджетной программы и экономической классификации, и готовит по-месячную разбивку суммы;
10. Государственное казначейство позволяет брать обязательства и совершать платежи.



## Фаза оценки - подведение результатов

Чуть более половины средств, выделяемых ЕС по программам БП в Украине с 2009 года было фактически переведено министерствам:

- 2,516,431,852.32 грн было выделено с 2009 по июнь 2014;
- По состоянию на 11 июня 2014 года остаток на счете МФ было 1,279,703,656.32 грн.

## Фаза оценки - подведение результатов

Выплата средства полученные Министерством энергетики и угольной промышленности по программе “Поддержка энергетики”

Year	Opening balance	Funds transferred by the MoF to the Ministry of Energy and Coal	Drawdown of funds by the MEC	Closing balance at year end
2009	-	-	-	-
2010	-	5,000,000.00	-	5,000,000.00
2011	5,000,000.00	479,000,000.00	479,623,959.16	4,376,040.84
2012	4,376,040.84	-	-	4,376,040.84
2013	4,376,040.84	302,195,696.00	202,758,540.49	103,813,196.35
as of 11/6/2014	103,813,196.35	-	-	103,813,196.35
<b>Total</b>	-	<b>786,195,696.00</b>	<b>682,382,499.65</b>	<b>103,813,196.35</b>

## Фаза оценки - подведение результатов

Выплата средства полученные МРЭТ “Поддержка снятию технических барьеров в торговле”

Year	Opening balance	Funds transferred by the MoF to the Ministry of Development & Trade	Drawdown of funds by the MEDT (incl. bodies)	Closing balance at the year end
2009	-	-	-	-
2010	-	-	-	-
2011	-	-	-	-
2012	-	125,730,000.00	-	125,730,000.00
2013	125,730,000.00	-	68,102,667.00	57,627,333.00
as of 11/6/2014	57,627,333.00	-	-	57,627,333.00
<b>Total</b>	-	<b>125,730,000.00</b>	<b>68,102,667.00</b>	<b>57,627,333.00</b>



## Фаза оценки - подведение результатов

Выплата средства полученные МРЭТ “Поддержка энергоэффективности”

Year	Opening balance	Funds transferred by the MoF to the MEDT	Drawdown of funds by the MEDT (incl. bodies)	Closing balance at the year end
2009	-	-	-	-
2010	-	-	-	-
2011	-	-	-	-
2012	-	324,802,500.00	-	324,802,500.00
2013	324,802,500.00	-	-	324,802,500.00
as of 11/6/2014	324,802,500.00	-	-	324,802,500.00
<b>Total</b>	-	324,802,500.00	-	324,802,500.00



## План Модуля 6

- Реализация реформ; системы оценки страны партнера
- Мониторинг общих и специфических условий
- Управление фондами бюджетной поддержки ЕС
- Фаза оценки - подведение результатов
- Аудит





## Аудит

- Под аудитом мы здесь имеем в виду финансовый аудит, в отличие от других видов аудита, например, аудит результативности или организационный аудит.
  - ЕС не осуществлять финансовые аудиты бюджетной поддержки. После того, как средства переводятся в государственную казну, эти средства взаимозаменяемы, и уже не возможно проследить использование средств ЕС. Поэтому не возможно провести аудит фондов БП ЕС.



## Аудит

- Аудит национальных счетов должны осуществляться высшим контрольным органом (SAI) Украины (Рахункова Палата):
  - Это ответственность властей Украины провести проверки национальных счетов, независимо от источника дохода / финансирования - налоговые, не-налоговые, гранты или займы;
  - Формулирование мнение о счетах может осуществляться только государственным институтом, который имеет необходимую правовую и политическую легитимность, на практике это Рахункова Палата.



## Аудит

- Аудит программ БП со стороны ЕС возможен только **до момента**, когда средства передаются в государственную казну страны-партнера:
  - Такой аудит проводится для того, чтобы удостоверится что ЕК уважает процедуры изложенные в Соглашении о Финансировании (например, критерии правомочности были действительно выполнены) **до момента когда средства переводятся на национальный казначейский счет.**



## Аудит

- Рахункова Палата опублікувала рішення аудита фінансування і реалізації програм бюджетної підтримки ЄС (**Рішення, від 11 серпня 2015 року № 1-2**). Основні зауваження:
- Нормативно-правова база по управлінню фондів бюджетної підтримки ЄС неідеальна;
  - Реалізація узгоджених реформ з боку міністерств була незадовільною - частково і повільно.



## Audit

Рахункова Палата на основе своих выводов рекомендует:

- Пересмотреть Постановление Правительства N 841 от 15 сентября 2010;
- МЭРТ и Минфин должны работать с ЕС, чтобы выработать общий подход для оценки достижения показателей программ бюджетной поддержки;
- Улучшение механизмов координации внутри правительства;
- Минфин должен принять меры для своевременного перевода денежных средств отраслевым министерствам.