

The European Union's ENPI Programme for the Republic of Belarus

**Capacity Development Facility to support
the implementation of sector
programmes under the ENPI Annual
Action Programmes for Belarus (CDFB)**

Contract N° ENPI/2013/319-630

***Preliminary Answers to Questions
received in his ToR by Mr I. Grant, CDFB SSTE
regarding ITA related EU-Belarus relations
and approaches; ITA programming; the EU-s
new financial period and its content; financial
regulations; instruments of the EU; possible
approaches by partner countries***

Reporting Date: April 2015



This project is funded by
the European Union



A project implemented by
a consortium led by GFA Consulting Group GmbH

The document does not represent opinions of the EU or EU/EC officials. It has been prepared as expert material by the CDFB project, in April 2015.

PRELIMINARY ANSWERS TO THE QUESTIONS RECEIVED IN HIS TOR BY MR I. GRANT, CDFB SSTE REGARDING ITA RELATED EU-BELARUS RELATIONS AND APPROACHES; ITA PROGRAMMING, NEW FINANCIAL PERIOD AND ITS CONTENT, FINANCIAL REGULATIONS; INSTRUMENTS OF THE EU, POSSIBLE APPROACHES BY PARTNER COUNTRIES

(BASED ON QUOTED SEGMENTS FROM THE TOR OF MR I. GRANT)

**Segments from the ToR of Mr I. Grant, CDFB Senior Short term Non key Expert
– Answers to Questions in the ToR (Q-s recd. from MoEc – Mr IIB):**

Activity 2:(Indirect relation with Comp. 2, 2.1, 2.2, 2.3 and 2.7)

*Design and Preparation of an Assessment Study Report on
'Strengthening the capacities of the Belarusian national and local
authorities to programme, manage, report and monitor external
assistance with special regard to the EU-Belarus technical
cooperation'.*

The SSNKE shall

- ◆ Design, prepare and deliver an Assessment Study Report in the title and detailed according to the requirements below. The Report should be prepared in three phases, and each phase is to be based on the accepted content of the previous one.

.....

B) The Assessment Study Report – inter alia – must respond to the following questions, received from the beneficiaries in the subject area:

1. Institutional aspect

Requirements for the institutional structure of the beneficiary country, in connection with the introduction of specific provisions of the presently valid EU Regulations:

- 1.1.National Coordinator (NC) / NCU - a concise description of whether such bodies are subject of specific provisions in any of the existing EU regulation/s? (Yes / no, where, how. What is the legal background on the EU-s side to require a national coordinator?)
- 1.2.What kind of functions / set of new requirements for the institutional structure can assume the NC / NCU? (Reasoned information is to be provided with reference to specific provisions of the related Regulation/s showed on the experience of other beneficiary countries).
- 1.3.Involvement of the Government of the beneficiary in the country programming cycle and implementation of programs and projects (in NAP, CBC, internal) according to the new, 2014-2020 regulations.

(CDFB is required to provide analytical information with reference to specific provisions of the resp. Regulation/s, also revealed on experience of other beneficiary countries.) .

1.4. What are the requirements to the (to be created?) control points, audit and monitoring bodies, other institutions (CBC) participating in the EU (NAP, CBC, internal) (Systematic information is to be provided with reference to specific provisions of resp. Regulations; these should also be illustrated through experience of other beneficiary countries).

2. Operational / legal aspect:

To what extent the existing agreements between the EU and BY would need revision or complementing, bearing in mind the new rules and provisions set out in the EU regulations for ENI and implementing rules for external actions, particularly:

2.1. What/where are the legal (or other) provisions regulating or giving a clear signal to a beneficiary country (e.g., Belarus) regarding the starting point of the programming exercise – Regulations as opposed to the practice, esp. re Belarus. Methodology - recommendations?

2.2. Bearing in mind that new implementing modalities for CBC related interventions are being introduced, namely shared /indirect management approach;

2.3. Suggest solutions regarding the local contribution (non-) exempting from duties and taxes;

2.4. Implications on local legislation, in case of introduction of new implementing rules for international organizations (FAFA / IMDA). In other words, it is necessary to illustrate what are the core changes in the EU relationships with international organizations. IMDA – it is required to provide information with reference to specific provisions of the regulations and other regulatory documents - revealed on the experience of other beneficiary countries. Present visual information - what has changed: how it was/is now, how it will affect the beneficiary country?

2.5. The use of PRAG, how is it possible to implement it in present conditions that this guideline is frequently modified.

3. Communication between parties

- 3.1. What would the best model of interaction between the key national stakeholders be in today's specific 'state of art' of the EU-Belarusian relations?
- 3.2. What is to be done / expected from Belarus to be able to improve participation in the EU external programmes?
- 3.3. What is expected from the BY side to be done in the present programming cycle/phase?
- 3.4. What is to be done / expected from Belarus to be able to participate in the EU internal programmes? (E.g. Cost-benefit analysis, examples?)

The preliminary Answers are to be found in further parts of this document.

Answers to questions included in the ToR

<p>Основные характеристики – уровень развития – сотрудничества Беларуси с ЕС с особым вниманием к составлению программ, управлению, отчетности и мониторингу технического сотрудничества на 2014 год.</p>	<p>Пожалуйста, смотрите предыдущий документ для обсуждения, составленный после миссии 1, и рекомендации в последующих докладах о миссии.</p>
<p>Краткосрочные и долгосрочные возможности, потребности и ограничения развития программирования, управления, отчетности и мониторинга технического сотрудничества (со стороны ЕС; со стороны Беларуси; возможные точки соприкосновения)</p>	<p>Пожалуйста, смотрите предыдущий документ для обсуждения, составленный после миссии 1, и рекомендации в последующих докладах о миссии.</p>
<p>Рекомендации: для незамедлительного исполнения и в краткосрочной и долгосрочной перспективе, с особым вниманием к текущему этапу программирования на 2014-2020 период</p>	<p>Пожалуйста, смотрите предыдущий документ для обсуждения, составленный после миссии 1, и рекомендации в последующих докладах о миссии.</p>

<p>Национальный координатор (НК) / НКБ - краткое пояснение вопроса о том, подчиняются ли они каким-либо конкретным положениям какого-либо из существующих Правил ЕС? (Да / нет, какие правила, каким образом. Существует ли юридическое обоснование для требований ЕС о наличии НК?</p>	<p>Юридическое обоснование отсутствует. Однако, ожидается, что страна-партнер установит соответствующие механизмы (структуры, процессы и персонал) для программирования, разработки проекта и мониторинга проекта помощи ЕС. Ожидается, что главная фигура, которая уполномочена говорить и действовать от имени Правительства, станет также «точкой входа» в диалоге о разработке программ.</p>
<p>Какие функции / ряд новых требований к организационной структуре может взять на себя НК / НКБ? (Обоснованная информация должна быть предоставлена со ссылкой на конкретные положения соответствующего (их) Положения /й, показанных на опыте других стран-бенефициаров).</p>	<p>Пожалуйста, смотрите предыдущий документ для обсуждения, составленный после миссии 1, и рекомендации в последующих докладах о миссии. Старший краткосрочный не ключевой эксперт предоставит примеры положений других стран.</p>
<p>Участие Правительства бенефициара в цикле составления программ по странам и реализации программ и проектов (НПД, ПС, внутренних программ и проектов) в соответствии с новыми правилами на 2014-2020. (CDFB обязан предоставить</p>	<p>Без проблем. Роль бенефициара не меняется, только потому, что мы выбрали новую финансовую перспективу. Ожидания остаются прежними: участие в определении приоритетов для включения в МОП; участие в разработке</p>

<p>аналитическую информацию со ссылкой на конкретные положения соответствующего (их) Правила/Правил, также показанных на опыте других стран-бенефициаров.)</p>	<p>проекта; обеспечение благоприятной правовой и административной среды для реализации проектов; соблюдение положений Рамочного соглашения</p>
<p>Каковы требования к (должны быть созданы?) контрольным пунктам, органам, осуществляющим аудит и мониторинг, другим организациям (ПС), участвующим в программах ЕС (НПД, ПС, внутренних программах). (Систематическая информация должна предоставляться со ссылкой на конкретные положения соответствующего (их) Правила/Правил, также показанных на опыте других стран-бенефициаров.)</p>	<p>Требования четко указаны в новом Положении о приграничном сотрудничестве, где отдельные главы Положения охватывают роль и обязанности стран-бенефициаров. Поскольку Положение распространяется на все программы приграничного сотрудничества, отклонения от заранее оговоренных условий, изложенных в Положении, не допускаются. Конкретная практика будет оговорена между Управляющим органом и бенефициарами. Старший краткосрочный не ключевой эксперт указал на соответствующие разделы Положения в своем первом докладе о миссии.</p>

<p>Каковы / где указаны правовые (или другие) положения, которые регулируют или объясняют стране-бенефициару (например, Беларуси) как начать процесс составления программ - Положение в сравнении с практикой, особенно в отношении Беларуси. Методология - рекомендации?</p>	<p>Насколько мне известно, данный вопрос не рассматривается в Положении. Это обычно делается путем обмена письмами между Комиссией и НК.</p>
<p>Учитывая, что внедряются новые условия для реализации проектных мероприятий, связанных с ПС, а именно общий / косвенный подход к управлению.</p>	<p>Это не вопрос</p>
<p>Предложите решения относительно местных вложений, (не) освобождающихся от уплаты пошлин и налогов</p>	<p>Не понимаю вопроса – рамочное соглашение подразумевает, что помощь ЕС освобождается от уплаты пошлин и налогов. То, как национальные власти выбирают способы для соблюдения данного соглашения, является полностью их ответственностью.</p>
<p>Потенциальные последствия для местного законодательства в случае введения новых правил реализации проектов для международных организаций (Рамочное соглашение по</p>	<p>Поскольку переговоры между международными организациями и службами Комиссии не являются публичными, комментировать какие-либо изменения не</p>

финансовым и административным вопросам (FAFA) / Делегированное соглашение в отношении непрямого управления (IMDA)). Другими словами, необходимо продемонстрировать основные изменения отношений ЕС с международными организациями. Делегированное соглашение в отношении непрямого управления - требуется предоставить информацию со ссылкой на конкретные положения правил и другие нормативные документы - показать на опыте других стран-бенефициаров. Представить визуальную информацию об изменениях: как они влияли / влияют и как повлияют на страну-бенефициара?

входит в компетенцию Консультанта. Насколько я понимаю, обсуждения проводятся на постоянной основе. Не ясно, почему белорусские власти ожидают, что работа международных организаций или в рамках Делегированного соглашения в отношении непрямого управления потребует корректировки законодательства Беларуси, так как Делегированное соглашение в отношении непрямого управления было доступно и использовалось для ЕИСП на 2007-2013 годы. Соглашения между международными организациями и службами Комиссии требуют регулярного обновления и пересмотра. То, что происходит в настоящее время, является всего лишь частью этого процесса и, насколько мне известно, не имеет конкретных последствий для страны-бенефициара. Согласно Делегированному соглашению в отношении непрямого управления, международная организация просто выполняет функции по управлению проектом от

имени служб Комиссии во многом таким же образом, как и консалтинговая компания, только с разными договорными условиями: они определены в Рамочном соглашении по финансовым и административным вопросам. Процесс взаимодействия страны-бенефициара с международной организацией является вопросом между страной и международной организацией, и часто принимает форму меморандума о намерениях, подписанного между двумя сторонами (т.е. организациями ООН). Априорные причины, по которым пересмотр содержания Рамочного соглашения по финансовым и административным вопросам между Комиссией и международной организацией должен вызвать какие-либо изменения в законодательстве Беларуси, отсутствуют.

<p>Применение правил PRAG, каким образом возможно их применение в условиях того, что данное руководство часто пересматривается?</p>	<p>Основные элементы PRAG остаются, в основном, без изменений в течение длительного периода времени - новые дополнения публикуются по необходимости на регулярной основе (и часто переиздаются два-три месяца спустя в результате ошибки в тексте), но основные принципы не изменились. Значимость изменений является незначительной. Тот, кто понимает правила PRAG ЕС, может быстро адаптироваться к этим незначительным изменениям. В большинстве случаев Комиссия выпускает инструкцию к изменениям в PRAG, поэтому бенефициару даже не придется просматривать весь документ, чтобы найти изменения.</p>
<p>Какова лучшая модель взаимодействия между ключевыми национальными заинтересованными сторонами с учетом сегодняшнего уровня развития отношений ЕС-Беларусь?</p>	<p>Не ясно, что означает этот вопрос: нынешние механизмы не являются "современными", совершенно наоборот. Они архаичны. В данном вопросе просят совет, как лучше всего белорусские власти могут организовать свои дела -</p>

	<p>некоторые рекомендации по этому вопросу были даны в докладе по итогам первой миссии и в дополнительных комментариях после второй и третьей миссии в отчетах о миссиях.</p>
<p>Что должно быть сделано/что ожидается от Беларуси, чтобы улучшить участие во внешних программах ЕС?</p>	<p>Если спрашивающий хочет знать, как Беларусь может получить больше денег в масштабах своего национального бюджета, то есть только один вариант - Бюджетная Поддержка Сектора. Текущие ежегодные денежные выделения через национальный бюджет уже достигли своего максимума, который ЕС рассматривает, как покрываемый за счет проекта. Тем не менее, имеется ряд критериев, которым должны отвечать белорусские власти, касательно политики сектора, макроэкономической стабильности, реформы государственных финансов и бюджетной прозрачности и надзора для того, чтобы получить право на Бюджетную Поддержку Сектора.</p>

Если спрашивающий имеет в виду тематические и региональные программы (кроме ПС), то этот вопрос был обсужден в ходе учебных семинаров; во-первых, Правительство должно занять более активную позицию в маркетинге эти программ для организаций Беларуси; во-вторых, оно должно предоставить техническую консультацию и поддержку потенциальным кандидатам; в-третьих, оно должно упростить свои процедуры регистрации проекта для того, чтобы белорусские организации стали привлекательными партнерами; в-четвертых, оно должно умерить свою одержимость программами приграничного сотрудничества и разработать более сбалансированный подход к возможностям, представленным национальными, региональными и тематическими программами.

<p>Что ожидается от белорусской стороны в реализации настоящего цикла/этапа разработки программ?</p>	<p>Участвовать в конструктивном диалоге со службами Комиссии о приоритетах, целях и запланированных мерах.</p>
<p>Что должно быть сделано / ожидается от Беларуси, чтобы иметь возможность участвовать во внутренних программах ЕС? (например, Анализ затрат и выгод, примеры?)</p>	<p>Некоторые программы требуют от властей Беларуси оплаты абонентской платы - в других странах ЕИС Представительство ЕС иногда предоставляет до 50% скидки от абонентской платы в течение согласованного периода времени. Желание белорусских организаций участвовать во внутренних программах является вопросом внутреннего обсуждения. Учитывая, что, Беларусь не заключила соглашение об ассоциации, некоторые из этих программ могут стать весьма дорогостоящими, и власти Беларуси не смогут их себе позволить, так как преимущества, которые будут получены от них, напрямую связанные со входом и участием в отдельных мероприятиях и сетях рыночного типа.</p>

	<p>Другие программы не требуют платы (ERASMUS +) - здесь власти вновь могут оказать поддержку путем широкого распространения информации, поддержки в написании предложений, упрощении процедур регистрации проекта и т.д.</p>
--	--

CDFB, April 2015

<p>Main characteristics – state of the art – of the EU-Belarus cooperation with special regard to programming, managing, reporting and monitoring of technical cooperation as of 2014</p>	<p>Please see earlier discussion document following mission 1 and recommendations in subsequent mission reports</p>
<p>Short term and longer term possibilities and needs and constraints of developing programming, managing, reporting and monitoring of technical cooperation (EU side; Belarusian side; possible meeting points)</p>	<p>Please see earlier discussion document following mission 1 and recommendations in subsequent mission reports</p>
<p>Recommendations: immediate and short term and longer term with special regard to the ongoing programming phase regarding the 2014-2020 period</p>	<p>Please see earlier discussion document following mission 1 and recommendations in subsequent mission reports</p>
<p>National Coordinator (NC) / NCU - a concise description of whether such bodies are subject of specific provisions in any of the existing EU regulation/s? (Yes / no, where, how. What is the legal background on the EU-s side to require a national coordinator?)</p>	<p>There is no legal requirement. There is however an expectation that the partner country will install appropriate mechanisms (structures, processes and personnel) for the programming, project design and monitoring of EU assistance. There is an expectation that a senior figure, who is empowered to talk on behalf of and commit the Government will constitute the entry point for the EU in the programming dialogue.</p>

<p>What kind of functions / set of new requirements for the institutional structure can assume the NC / NCU? (Reasoned information is to be provided with reference to specific provisions of the related Regulation/s showed on the experience of other beneficiary countries).</p>	<p>Please see earlier discussion document following mission 1 and recommendations in subsequent mission reports. The SSNKE provided examples of regulations from other countries</p>
<p>Involvement of the Government of the beneficiary in the country programming cycle and implementation of programs and projects (in NAP, CBC, internal) according to the new, 2014-2020 regulations. (CDFB is required to provide analytical information with reference to specific provisions of the resp. Regulation/s, also revealed on experience of other beneficiary countries.)</p>	<p>Not a question. The role of the beneficiary has not changed simply because we have entered a new financial perspective. The expectations remain the same: participation in defining the priorities for inclusion in the MIP; participation in project design; ensuring a supportive legal and administrative environment for the implementation of projects; compliance with the provisions of the Framework Agreement</p>
<p>What are the requirements to the (to be created?) control points, audit and monitoring bodies, other institutions (CBC) participating in the EU (NAP, CBC, internal) (Systematic information is to be provided with reference to specific provisions of resp. Regulations; these should also be illustrated through experience of other beneficiary countries).</p>	<p>The requirements are clearly stated in the new CBC Regulations, where specific Chapters of the Regulations cover the role and responsibilities of the beneficiary countries. Since the Regulations are applicable to all CBC programmes there can be no deviations from the preconditions as set out in the Regulations. The specific practise will be negotiated between the Managing Authority and the beneficiaries. The SSNKE highlighted the relevant sections of the Regulations in his first mission report</p>
<p>What/where are the legal (or other) provisions regulating or giving a clear signal to a beneficiary country (e.g., Belarus) regarding the starting point of the programming exercise – Regulations as</p>	<p>To my knowledge this issue is not addressed in the Regulations. It is usually done through an exchange of letters between the Commission and the NAC</p>

<p>opposed to the practice, esp. re Belarus. Methodology - recommendations?</p>	
<p>Bearing in mind that new implementing modalities for CBC related interventions are being introduced, namely shared /indirect management approach</p>	<p>Not a question</p>
<p>Suggest solutions regarding the local contribution (non-) exempting from duties and taxes</p>	<p>Do not understand the question – it is part of the Framework Agreement that EU assistance is exempt from duties and taxes. How the national authorities define the procedures for complying with this agreement is entirely their responsibility</p>
<p>Implications on local legislation, in case of introduction of new implementing rules for international organizations (FAFA / IMDA). In other words, it is necessary to illustrate what are the core changes in the EU relationships with international organizations. IMDA – it is required to provide information with reference to specific provisions of the regulations and other regulatory documents - revealed on the experience of other beneficiary countries. Present visual information - what has changed: how it was/is now, how it will affect the beneficiary country?</p>	<p>Since the negotiations between international organisations and the Commission Services are not public, it is not within the Consultant’s remit to comment on any changes. To my understanding discussions are on-going. It is not clear why the Belarus authorities expect that the use of IOs or IMDA will require adjustment to Belarus legislation, since IMDA was a modality available and utilised during the ENPI 2007-2013. The agreements between IOs and the Commission Services require regular renewal and revision. What is happening at present is simply part of that process and to my knowledge has no specific implications for the beneficiary country.</p> <p>Under IMDA, the IO is simply performing project management functions on behalf of the Commission Services in much the same way as a consultancy company does only under different contractual conditions: these are defined in the FAFA. How the</p>

	<p>beneficiary country interacts with the IO is a matter between the country and the IO and frequently takes the form of a MoU signed between the two parties (i.e. UN organisations). There is no a priori reason why the renegotiation of the content of the FAF between the Commission and the IOs should require any changes to Belarus legislation</p>
<p>The use of PRAG, how is it possible to implement it in present conditions that this guideline is frequently modified</p>	<p>The core elements of the PRAG have remained largely unchanged for a long period of time – new additions are published as the question intimates on a regular basis (and frequently are re-issued two to three months later as a result of errors in the text/printing) but the fundamental principles have not altered. The substance of the changes is minor. Anyone who understands EU PRAG can quickly adapt to these minor changes. More often than not, the Commission issues a guide to changes in PRAG so the beneficiary does not even have to go through the document to find where changes have been introduced.</p>
<p>What would the best model of interaction between the key national stakeholders be in today’s specific ‘state of art’ of the EU-Belarusian relations?</p>	<p>It is not clear what this question means: the current arrangements are not “state of the art”, quite the reverse. They are archaic. The question appears to want advice on how best for the Belarus authorities to organise their own affairs – some guidance on this question was given in the Report following the first mission and additional comments after the second and third missions in the mission reports.</p>

<p>What is to be done / expected from Belarus to be able to improve participation in the EU external programmes?</p>	<p>If by improve, the questioner wants to know how Belarus gets more money under its national envelope, there is in reality only one option – Sector Budget Support. The current annual allocation through the national envelope is already at the upper end of what the EU would consider absorbable using the project approach. However, there are a number of criteria that the Belarus authorities must meet linked to sector policy, macroeconomic stability, public finance reform and budget transparency and oversight in order to become eligible for SBS.</p> <p>If the questioner is referring to thematic and regional programmes (other than CBC) then this issue was discussed during the training workshops first, the Government has to become more proactive in marketing these programmes to Belarus organisations; second, it needs to provide technical advice and support to potential applicants; third it needs to simplify its project registration procedures in order to make Belarus bodies attractive partners; fourth, it needs to temper its obsession with CBC programmes and have a more balanced approach to the opportunities presented by the National, Regional and Thematic Programmes.</p>
<p>What is expected from the BY side to be done in the present programming cycle/phase?</p>	<p>To become involved in a constructive dialogue with the Commission Services on BY priorities, objectives and planned interventions</p>

What is to be done / expected from Belarus to be able to participate in the EU internal programmes? (E.g. Cost-benefit analysis, examples?)

Some programmes require the BY authorities to pay a subscription fee – in other ENI countries the EUDEL has sometimes provided up to 50% of the subscription fee for an agreed period of time. Whether the BY authorities wish to participate in the internal programmes is a matter of internal discussion. Given that BY has not concluded an Association Agreement, some of these programmes may be a luxury that the BY authorities may not wish to afford, since the benefits to be derived from them are directly related to entry and participation in single market-type activities and networks.

Other programmes do not require fees (ERASMUS+) – here the authorities again can be supportive through the widespread circulation of information, support to proposal writing, simplifying project registration procedures etc.

