



Вересень 2009 року

## Європейський інструмент сусідства та партнерства: нереалізований потенціал

Саша Тесьє-Столл, Вікторія Гуменюк, Ольга Шумило

*З 2005 року відносини між Європейським Союзом і його сусідами перейшли на якісно новий рівень. Розширення ЄС і "кольорові революції" в Грузії та Україні загострили потребу у формулюванні актуальних пріоритетів, у визначенні формату надання зовнішньої допомоги та створенні нової парадигми відносин. Помаранчева революція в Україні та обрання Президентом Віктора Ющенка сигналізували рух України до демократичнішої політики. Це також слугувало відновленню дискусії щодо перспективи членства, яка, незважаючи на проголошення офіційним пріоритетом з 1993 року, існувала здебільшого на папері. Отримавши мільярди зовнішньої допомоги з часу здобуття незалежності 1991 року, Україна так і не здійснила серйозних секторальних чи інституційних реформ*

### Нове бачення зовнішньої допомоги

Європейський інструмент сусідства та партнерства (ENPI), запуск якого відбувся 2007 року, покликаний зміцнювати відносини між ЄС і його сусідами. Нова фінансова ініціатива Європейської політики сусідства (ЄПС) передбачає вироблення підходу, який у рамках фінансового та технічного співробітництва буде націлено на підтримку пріоритетів внутрішнього розвитку та збільшення відповідальності країн-сусідів. Разом із коштами щорічної політичної ініціативи ЄС "Східне партнерство" упродовж 2007–2013 рр. загальна допомога Євросоюзу країнам-сусідам перевищить 12 млрд. євро. Порівняно з попередніми сімома роками це означатиме збільшення допомоги регіону на 35%.

Утім, справжня цінність ENPI полягає не так в обсягах допомоги, як у її якості. ENPI пропонує нові формати технічно-фінансового співробітництва та дає змогу долучитися до інструментів допомоги Twinning, TAIEX і SIGMA, які раніше були доступними лише країнам-кандидатам. Для України це має велике значення, адже ці інструменти надають нам додаткову зовнішню допомогу в процесі адаптації до стандартів ЄС. Це,

своєю чергою, є чудовою нагодою для Києва продемонструвати спроможність до здійснення реформ, яку останнім часом поставлено під сумнів. Зпоміж інших переваг, які пропонує ENPI: пряма бюджетна підтримка, яку ЄС виділяє безпосередньо урядам, і спеціальні технічні гранти (так звані Governance Facility) для країн, які роблять успіхи в реформуванні системи врядування.

#### Головне

ENPI – новий якісний та кількісний рівень допомоги ЄС

Інструменти та кошти ENPI не використовуються у повній мірі

Система розробки ENPI не передбачає цілісної участі НДО

НДО повинні долучатися до планування програм допомоги ENPI та брати участь у процесах моніторингу

### Інформація – перший крок до успіху

Попри свій потенціал, ENPI залишається незрозумілим для багатьох зацікавлених сторін, зокрема влади та недержавного сектору. Управління Інструментом забезпечується за допомогою безлічі документів, період чинності яких охоплює від одного до семи років, а покриття

стосується різних регіонів і форматів співробітництва. Проблема поінформованості зумовлена складністю самого ENPI і поглиблюється через розпорошеність і технічний характер інформації. Саме тому уряд і недержавний сектор не можуть повністю зрозуміти процеси, що відбуваються в рамках ENPI, та оцінити можливий вплив Інструменту на розвиток українського суспільства.

Навіть експертам, які займаються європейською інтеграцією, важко оцінити наслідки та можливості ENPI. Адаже за винятком середньострокового огляду ENPI, що його кожні три – чотири роки здійснює Європейська Комісія (ЄК), не існує системи моніторингу та оцінки програмного рівня цього Інструменту. На проектному рівні моніторинг також здебільшого зосереджується на вхідних даних, таких як розробка законопроектів чи підготовка звітів, аніж на наслідках, як от зниження рівня корупції чи збільшення ефективності. Бракує і моніторингової системи для бюджетної підтримки ЄС – її обов'язково треба розробити.

Як наслідок, Україна не отримує від ENPI стільки, скільки могла б. Наведемо єдиний приклад нереалізованого потенціалу: досі перший транш у рамках бюджетної підтримки ЄС для розвитку енергетичного сектору так і не надійшов від Державного казначейства до Міністерства палива та енергетики, хоча ЄК надала ці кошти Україні ще в грудні 2008 року.

ENPI залишається незрозумілим для багатьох зацікавлених сторін, зокрема і для НДО

### ENPI: недержавний сектор поза грою

Зазначені проблеми свідчать: потрібно мати вичерпне розуміння суті ENPI – і на програмному рівні, і на рівні проектів. Для того, щоб запланувати ефективні кроки та мати результат від коштів ENPI, необхідно залучати представників не-

державного сектору з самого початку – від програмного планування до остаточної оцінки. По-перше, недержавні організації (НДО) здатні представити бачення конкретних проблем, як кажуть, "з перших рук". Окрім того, НДО, які зазвичай лишаються поза процесом вироблення політики, зможуть надати альтернативні урядовим позиції та бачення проблеми. Отже, участь представників недержавного сектору у виробленні та оцінці пріоритетів ENPI дасть змогу перевірити й урізноманітнити часто централізовані пріоритети, які пропонує влада.

### Добрі наміри, проте недосконала система

Незважаючи на зусилля ЄК, спрямовані на залучення представників НДО до участі в ENPI, система потребує вдосконалення. Наприклад, веб-сторінка ENPI закликає недержавні організації долучитися до планування й моніторингу допомоги. Проте легкодоступної інформації про Інструмент не так вже й багато. Представникам НДО важко зрозуміти весь процес і окремі етапи ENPI, на яких вони можуть долучитися. Вочевидь, інформації на цій веб-сторінці аж ніяк не достатньо, щоб стимулювати участь. Новизна Інструменту та відсутність практики залучення НДО до процесу вироблення політики в Україні створюють потребу підготовки цих НДО до участі в ENPI. Органам влади бракує і загальної рамки для залучення НДО, і досвідчених працівників, які могли б "перетравити" альтернативний внесок НДО.

Нині Єврокомісія пропонує кілька можливостей для участі недержавних організацій у національних, регіональних і транскордонних програмах ENPI. Ці організації можуть брати участь у підготовці трьох основних документів ENPI національного рівня. А саме:

- Стратегії щодо України, що визначає пріоритети допомоги ЄС на сім років;
- Національної індикативної програми (НІП), яка деталізує ці пріоритети на найближчі три – чотири роки й прогнозує обсяги фінансування для кожного з них;
- Річної програми дій (РПД), що містить конкретні заходи для фінансування ЄС.

### **Залучення НДО на стратегічному рівні: простір для вдосконалення**

Процес підготовки Стратегії для України передбачає консультації з недержавними організаціями ще до появи першого варіанта цього документа. Це має неабияке значення, адже залучення на ранньому етапі означає можливість впливати на процес. Однак пересвідчитися в тому, що ці позиції почуто та враховано в остаточній версії документа, майже неможливо. Повторних консультацій з НДО не відбувається аж до моменту середньострокового перегляду Стратегії за три–чотири роки. Процес підготовки/перевірки Стратегії варто відкоригувати, щоб дати змогу недержавним організаціям не лише давати рекомендації на початковому етапі, а й вносити ідеї щодо остаточного варіанта документа. ЄК також має докласти зусиль для залучення саме українських недержавних організацій до процесу перегляду стратегій, оскільки в перебігу останнього середньострокового огляду (травень 2009) було представлено переважно іноземні організації.

Національна індикативна програма розробляється за іншою процедурою, хоча вона й пов'язана із середньостроковим оглядом Стратегії. Консультації, що відбулися в травні 2009 року, стали прекрасною нагодою для НДО надати пропозиції до проекту індикативної програми на 2010–2013 рр. Консультації стали чи не єдиною можливістю для недержавного сектору долучитися до підготовки НІП. Вади, пов'язані з участю НДО у розробці та перегляді Стратегії, можна віднести і до процесу НІП. Консультації з недержавними організаціями потрібно проводити перед напрацюванням першого варіанта НІП (так само, як і Стратегії). Їхня участь також бажана на заключному етапі підготовки документа.

Процес підготовки РПД відрізняється від процесу напрацювання Стратегії та НІП тим, що в ньому участь недержавних організацій передбачено із самого початку. НДО можуть долучатися на етапі визначення заходів і видів допомоги. Щоб зробити ці заходи ефективними, потрібно розширювати коло НДО, залучених до консультацій.

Важливо залучати секторні НДО (Українська будівельна Асоціація) та вузькоспеціалізовані групи (Міжнародний жіночий правозахисний центр "Ла Страда"). Утім, вони зараз не мають змоги коментувати попередній варіант РПД, який укладається після визначення заходів. Вони також не мають інформації про подальші кроки. Як і у випадку зі Стратегією та НІП, НДО не можуть пересвідчитися, що їхній внесок враховано.

### **Залучення НДО на операційному рівні: прогалина, яку варто заповнити**

На програмному рівні недержавні організації можуть скористатися наявними, хоча й обмеженими, можливостями участі у визначенні пріоритетів. Проте, незважаючи на важливість і легкість залучення, НДО майже не беруть участі в ENPI. Наприклад, залучення недержавного сектору до реалізації, моніторингу та оцінки коштів бюджетної підтримки, яка впродовж 2007–2009 рр. становитиме 70% усього фінансування України в рамках ENPI, наразі є неможливим. Відбір секторів для отримання коштів – предмет переговорів між ЄК та українським урядом. Окрім того, НДО також не представлені у структурах, створених офіційними сторонами задля моніторингу використання виділених коштів та оцінки досягнених показників.

### **Що робити?**

ENPI – неабияке випробовування для України. Якщо країна в повному обсязі використає надані їй інструменти та кошти, вона здобуде довіру ЄС. Якщо ж зазнає поразки, її репутація вкотре може постраждати. Зрозуміло, для ефективного використання коштів потрібно передусім підвищувати рівень поінформованості і державних, і недержавних організацій щодо процесів та інструментів ENPI.

Задля реалізації  
усього потенціалу ENPI  
необхідно залучати  
представників  
недержавного сектору

Окрім того, уряду, Єврокомісії, НДО та іншим донорам варто звернути увагу на таке:

**Для українського уряду:**

1. Зробити обов'язковими консультації з недержавними організаціями щодо вироблення стратегії національного розвитку.
2. Формалізувати участь НДО у процесі залучення та використання зовнішньої допомоги загалом і коштів ENPI зокрема.
3. Розробити процедури аналізу та використання внесків недержавних організацій.
4. Спрямувати зусилля на розбудову спроможності державних службовців до моніторингу та оцінки ENPI.

**Для українських недержавних організацій:**

1. Зосередити увагу на розбудові спроможності експертів цих організацій до участі в процесі планування, моніторингу та оцінки в рамках ENPI.
2. Вивчити наявні та потенційні можливості участі недержавних організацій, які пропонуються експертами МЦПД, та використати їх.
3. Формувати мережі НДО для просування ідеї відкриття нових можливостей для участі в процесі планування, моніторингу та оцінки ENPI.
4. Підвищити рівень поінформованості експертів недержавного сектору щодо ENPI і його можливостей.

**Для Європейської Комісії:**

1. Зважаючи на відсутність традиції, яка передбачала б участь недержавних організацій в українському процесі вироблення політики, забезпечити окрему можливість для консультацій з цими організаціями.
2. Вивчити ймовірність відкриття нових можливостей для участі недержавних організацій у відповідних процесах.
3. Зробити ключові документи щодо моніторингу та оцінки ENPI (зокрема тих, що містять критерії, показники, контрольні показники тощо) легкодоступними для представників недержавного сектору.
4. Посилити інформування громадськості щодо ENPI.

**Для інших донорів:**

1. Допомогти українському уряду налагодити процедури залучення представників недержавного сектору до вироблення національної стратегії розвитку.
2. Допомогти українському уряду виробити процедури для аналізу й реалізації внеску представників недержавних організацій щодо зовнішньої допомоги.
3. Підтримувати розбудову спроможності представників недержавного сектору для участі у процесі планування, моніторингу та оцінки зовнішньої допомоги.
4. Підтримувати ініціативи представників недержавного сектору щодо формування мереж задля створення нових можливостей для участі у зазначених процесах.

*Цю публікацію підготовлено за звітом МЦПД "Моніторинг ENPI в Україні" за фінансової підтримки LGI/OSI.*