

МОНІТОРИНГ ENPI В УКРАЇНІ

Звіт

Липень 2009 року

Саша Тесс'є–Столл, Вікторія Гуменюк,

Ольга Шуило, Світлана Калтигіна

Цей звіт — спроба змалювати загальну картину ENPI, виявити його ключові вади та визначити стратегічні можливості залучення для представників недержавного сектору. Документ покликаний створити сприятливі умови для їх ширшого долучення до процесів ENPI. У звіті з'ясовано, яким чином планують, отримують, розподіляють і використовують кошти в рамках інструменту, а також виявлено стримувальні чинники у визначенні пріоритетів і в питаннях реалізації. Крім того, його автори досліджують нинішню участь представників недержавного сектору в процесах ENPI, зокрема наявні механізми й можливості, а також кінцеві вигоди. І хоча цей документ містить рекомендації і для Європейської Комісії та уряду України, передусім він призначений для представників недержавного сектору, які наразі не можуть брати повноцінну участь у плануванні, реалізації та моніторингу ENPI з огляду на складність системи.

Упродовж шести тижнів команда експертів Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД) у Києві провела дослідження документів, серію двосторонніх і багатосторонніх інтерв'ю, організувала обговорення за участю представників уряду, недержавного сектору, міжнародних донорів і Представництва ЄК в Україні. **У результаті з'явився цей унікальний документ – перший загальний огляд пріоритетів, процесів, фінансування ENPI і, що дуже важливо, залучення до нього представників недержавного сектору в Україні.** Цей звіт виходить за рамки аналізу ENPI як тако-го, маючи на меті проілюструвати залучення представників недержавного сектору і визначити сфери та процеси, в яких вони повинні бути, проте досі ще не присутні.

Автори також висловлюють особливу подяку за дуже цінні коментарі, отримані під час двосторонніх/багатосторонніх інтерв'ю Вікторії Брич, помічниці керівника Управління операціями, Представництво ЄК в Україні; Лаурі Гараняні, керівнику Управління програм допомоги в Україні, Представництво ЄК в Україні; Яреку Доманські, координатору донорської діяльності, Відділ програм зовнішньої допомоги, Представництво ЄК в Україні; Павлові Клімкіну, директору Департаменту ЄС, Міністерство закордонних справ України; Мар'яну Мураві, керівнику проекту ЄС "Підтримка у виконанні УПС"; Олексієві Рожкову, заступнику керівника, Департамент співробітництва з ЄС, Міністерство економіки; Вікторії Халаджи, третьому секретарю, Міністерство закордонних справ України; Мартіну Шідеру, другому секретарю, Представництво ЄК в Україні.

Ми також вдячні Ірині Солоненко, Міжнародний фонд "Відродження", Київ; Віорелю Урсу, Інститут відкритого суспільства, Брюссель; Балашу Ярабіку, "Пакт-Україна", за їхні цінні поради та коментарі під час підготовки цього звіту.

Зміст

Стислий виклад.....	5
Глосарій.....	11
Вступ.....	16
1. Коротко про ENPI	19
1.1 Від технічної допомоги до бюджетної підтримки: новий підхід до надання допомоги	21
1.1.1 Бюджетна підтримка: стимулювання національної відповідальності	22
1.1.2 Технічна допомога: підтримка розбудови спроможності	24
1.2 Інновації через нові інструменти	25
1.2.1 Механізм сприяння реформам управління: заохочення належного урядування	25
1.2.2 Фонд інвестиційного інституту сусідства: синергія в інвестуванні.....	26
1.3 Нові пріоритети, збільшене фінансування: нова стратегія для України.....	27
1.3.1 Національна програма: лівова частка коштів ENPI	27
1.3.2 Регіональні програми: доповнення національних стратегій	29
1.3.3 Програми транскордонного співробітництва: незначне фінансування, проте великі можливості для прикордонних регіонів.....	31
2. Ефективне використання ENPI: планування, реалізація, моніторинг та оцінка	33
2.1 Програмний рівень: стратегічна основа ENPI	34
2.1.1 Програмування: зосередженість на політиці	34
2.1.1А Підготовка стратегічних документів	35
2.1.1Б Підготовка Індикативної програми	37
2.1.1С Підготовка Річної програми дій	38
2.1.2 Моніторинг та оцінка на програмному рівні: незавершена система	41
2.1.3 Залучення представників недержавного сектору: чимало роботи ще попереду.....	43
2.2 Операційний рівень: перетворення політики в дію.....	43
2.2.1 Бюджетна підтримка: нереалізований потенціал.....	43
2.2.2 Окремі проекти технічної допомоги: чіткі процедури, проте недосконала система з незрозумілими результатами	50
2.2.3 Twinning: чітка система з чіткими наслідками	53
2.2.4 TAfEX: відповіді в реальному часі	55

3. Участь в ENPI представників недержавного сектору:	
довга дорога попереду	57
3.1 Можливості для європейської та української сторін	57
3.1.1 Загальні рамки ЄК: добрі наміри	57
3.1.2 Українська сторона: потреба у загальній системі.....	58
3.2 Спроможність представників недержавного сектору до участі: потреба в підвищенні рівня поінформованості	58
3.3 Наявні можливості залучення для представників недержавного сектору: потрібні роз'яснення	59
3.4 Вдосконалення системи	61
Висновки і рекомендації	70
Додаток 1. Графік середньострокового огляду СДК на 2007–2013 роки та підготовка НІП на 2011–2013 роки	74
Додаток 2. Графік участі в процесі розробки Річної програми дій	75
Додаток 3. Графік підготовки та запуску проектів Twinning.....	76
Додаток 4. Спільна моніторингова група: завдання, цілі, часові рамки й результати	77
Додаток 5. Показники результативності секторальної Бюджетної підтримки енергетичного сектору.....	80
Додаток 6. Список учасників круглого столу й тих, хто дав інтерв'ю	83
Додаток 7. Європейські та українські інституції, що беруть участь у плануванні та реалізації ENPI.....	84
Додаток 8. Корисні посилання щодо ENPI	87

Стислий виклад

Починаючи з 2005 року, відносини Європейського Союзу із сусідами постійно розвиваються внаслідок подій і всередині блоку, і в країнах, що з ним межують. Розширення 2004 року і "кольорові революції" в Грузії та Україні створили потребу в нових пріоритетах, новій допомозі та новій парадигмі відносин. Помаранчева революція в Україні та обрання Президентом Віктора Ющенка сигналізували початок у країні демократичнішої політики. Вони також надали Україні нові перспективи членства, яке, незважаючи на проголошення офіційним пріоритетом з 1993 року, перебувало в замороженому стані. Адаже отримавши мільярди зовнішньої допомоги, з часу здобуття незалежності 1991 року Україна не здійснила серйозних секторальних чи інституційних реформ.

Нове бачення зовнішньої допомоги

Європейський інструмент сусідства та партнерства (ENPI), запуск якого відбувся 2007 року, — це фінансовий інструмент Європейської політики сусідства (2004), покликаний зміцнити відносини між ЄС і його сусідами. ENPI також є свідченням посилення уваги ЄС до поліпшення урядування в регіоні. А це потребує затвердження політичної стратегії, націленої на підтримку пріоритетів внутрішнього розвитку країн-партнерів і посилення національної відповідальності у сфері фінансового й технічного співробітництва. З урахуванням недавнього започаткування Східного партнерства, нової політичної ініціативи щодо співробітництва між Євросоюзом і східними сусідами ЄПС, сукупна допомога країнам-сусідам упродовж 2007—2013 років перевищить 12 млрд євро, що на 35% більше порівняно з попереднім семирічним періодом.

Утім, справжню цінність ENPI забезпечують не кількісні, а якісні чинники. ENPI є потужним проривом у технічно-фінансовому співробітництві між Україною та її європейськими сусідами. Він містить низку інструментів, а саме Twinning, TAIEX і SIGMA, які раніше були доступними тільки для країн-кандидатів на приєднання до Союзу. Для України це має велике значення, оскільки ці інструменти пропонують країні додаткову зовнішню підтримку в запровадженні регуляторних стандартів ЄС. З іншого боку, це є нагодою для Києва продемонструвати свою спроможність до здійснення реформ, яку останнім часом поставлено під сумнів. ENPI також містить інші інструменти, покликані підтримувати й винагороджувати сумлінне урядування, а також посилювати відповідальність національних органів влади за управління коштами ЄС. Ці інструменти містять бюджетну підтримку, в рамках якої кошти ЄС перераховують безпосередньо, і державний бюджет країни-партнера — на підтримку реформ у певних секторах, тимчасом як Механізм сприяння реформам управління (Governance Facility) покликаний

надавати додаткове фінансування тим країнам — партнерам ENPI, які досягли найбільших успіхів у вдосконаленні управління.

Однак за винятком середньострокового огляду, який кожні три — чотири роки здійснює Європейська Комісія (ЄК), не існує системи моніторингу та оцінки програмного рівня, розробленої спеціально для ENPI. На проектному рівні заходи з моніторингу та оцінки зосереджуються радше на вхідних даних (таких як ухвалення законодавства чи оприлюднення звітів), аніж на результатах (як-от зниження рівня корупції чи збільшення ефективності), а для бюджетної підтримки моніторингові системи ще не розроблено.

Інформація — перший крок до успіху

Незважаючи на свій потенціал, ENPI залишається недостатньо зрозумілим для багатьох зацікавлених сторін, зокрема органів державної влади, а надто — представників недержавного сектору. Управління системою здійснюється за допомогою безлічі документів, період чинності яких охоплює від одного до семи років і які розроблено для різних регіонів і типів співробітництва. Проблема поінформованості, зумовлена складністю природи ENPI, ще більше поглиблюється через розпорошеність і технічний характер інформації, доступної для широкого загалу. Тому багато посадових осіб в уряді і більшість гравців недержавного сектору (не кажучи про громадськість) не можуть зрозуміти, які процеси зараз відбуваються і який їхній потенційний вплив на українське суспільство.

Як наслідок, Україна не отримує від ENPI стільки, скільки мала б. Наведемо лише один приклад нереалізованого потенціалу: на час написання цього звіту (липень 2009 року) перший "транш" (платіж) у рамках бюджетної підтримки ще не надійшов від Державного казначейства до цільового міністерства (Міністерства палива та енергетики), хоча Україна отримала його ще в грудні 2008 року.

ENPI: недержавний сектор поза грою

Такі проблеми свідчать: потрібно мати вичерпне розуміння суті ENPI — на програмному рівні (планування) і на рівні проектів (виконання). А для належного планування, реалізації, моніторингу та оцінки ENPI вкрай важливо, щоб представники недержавного сектору долучалися з самого початку процесу планування і брали активну участь аж до моменту остаточної оцінки. Недержавні організації (НДО) здатні представити бачення конкретних проблем, як кажуть, "з перших рук", а це прекрасне доповнення стратегічнішого погляду держави та ЄК. За ними також закріплено важливу роль представників альтернативних інтересів, адже, організовані за принципом "знизу-вгору", вони можуть виражати погляди груп, зазвичай виключених з політичного процесу. Отже, участь НДО у виробленні політики уможливить перевірку часто централізованих пріоритетів, заявлених владою.

Добрі наміри, проте недосконала система

Незважаючи на зусилля ЄК, спрямовані на те, щоб відкрити ENPI для участі НДО, у цьому сенсі досі є чимало упущень. Вебсайт ENPI пропонує можливість участі НДО у плануванні й моніторингу допомоги, проте легкодоступної інформації про ENPI не так багато. Представникам недержавного сектору важко зрозуміти весь процес і побачити етапи, на яких вони можуть долучитися. Тому інформації на вебсайті аж ніяк не достатньо, щоб стимулювати щире бажання участі. Вочевидь, ще чимало зусиль треба буде докласти для того, щоб підготувати українські НДО, оскільки ENPI — це новина для країни, а українське середовище загалом не сприяє залученню НДО до процесу вироблення політики (державі бракує і загальних рамок для участі НДО, і інституцій, здатних належним чином "перетравити" такий внесок).

З іншого боку, ЄК все ж створює певні можливості для участі НДО у національних, регіональних і транскордонних програмах ENPI. Задля економії зусиль і з огляду на те, що національний компонент становить ліву частку у фінансуванні ENPI, цей звіт зосереджено здебільшого на програмах національного рівня. НДО можуть брати участь у підготовці трьох основних документів ENPI національного рівня. А саме:

- семирічних Стратегічних документів країни (СДК), що визначають пріоритети, яких необхідно досягти;
- три- або чотирирічних Національних індикативних програм (НІП), покликаних деталізувати ці пріоритети й визначити суми фінансування для кожного з них;
- Річних програмах дій (РПД), що містять конкретні заходи для фінансування.

Усі ці документи проходять власні процеси підготовки, які, своєю чергою, дають змогу виявити слабкі й сильні сторони залучення НДО.

Залучення НДО на стратегічному рівні: простір для вдосконалення

Процес підготовки Стратегічних документів країни передбачає консультації з громадянським суспільством перед розробленням першого варіанта. Це важливо: що раніше долучаться НДО, то більшим буде їхній вплив. Однак НДО жодним чином не можуть пересвідчитися, що їхню думку враховано в остаточному варіанті, і з ними більше не консультуються аж до моменту середньострокового огляду через три – чотири роки. Консультації з НДО у рамках здійснення середньострокового огляду 2009 року відбулися в травні 2009 року, проте в них брало участь порівняно мало організацій, причому аналітичні центри за кількістю суттєво перевищили групи підтримки й інші НДО. Крім того, майже половина організацій-учасниць — закордонні або міжнародні, що свідчить про недостатнє залучення українських НДО до ENPI. Отже, процес підготовки/перевірки СДК варто відкоригувати, щоб НДО мали змогу не тільки надавати рекомендації, а й брати участь на заключному етапі й пропонувати ідеї щодо остаточного варіанта ще до того,

як його затвердять. ЄК також має докласти зусиль, щоб залучити українські групи підтримки до процесу визначення пріоритетів, оскільки під час останнього середньострокового огляду аналітичні центри й міжнародні/закордонні організації були представлені з надлишком.

Процес підготовки національних індикативних програм відрізняється від СДК, хоча він і пов'язаний із середньостроковим оглядом СДК. Консультації, що відбулися в травні 2009 року, стали для НДО нагодою прокоментувати попередній варіант НІП на 2010–2013 роки, підготований ЄК. Ці консультації були чи не єдиною можливістю для НДО долучитися до підготовки НІП. Тому всі вади, згадані вище (недостатнє представлення груп підтримки та українських НДО загалом), стосуються також підготовки НІП. Потрібно створити більше можливостей для участі НДО. Якщо точніше, консультації з НДО треба проводити *перед* розробленням першого варіанта НІП (так само, як і щодо СДК); їхня участь також бажана на заключному етапі.

Процес підготовки річних програм дій відрізняється від процесу розроблення СДК і НІП тим, що участь у ньому НДО передбачено із самого початку. НДО можуть долучатися на етапі визначення заходів, коли здійснюється відбір видів допомоги. Для забезпечення максимального рівня ефективності конкретних заходів на додачу до макроорієнтованих інституцій, що беруть участь у процесі розробки СДК і НІП, мають долучатися секторальні НДО, як-от професійні спілки і вузькоспеціалізовані групи (наприклад, екологічні організації чи об'єднання із захисту прав людини). Утім, НДО наразі не мають змоги коментувати попередній варіант РПД, який укладається на основі стадії визначення заходів; вони також не можуть відстежувати подальший поступ у цій справі. Тому, як і у випадку СДК і НІП, НДО жодним чином не можуть пересвідчитися, що їхній внесок враховано в остаточному варіанті РПД, оскільки на заключному етапі консультації з ними не проводять. Тому участь НДО на заключних етапах розробки всіх трьох документів є важливою.

Залучення НДО на операційному рівні: прогалина, яку потрібно заповнити

Отже, на програмному рівні НДО можуть скористатися певними можливостями участі (хоча й обмеженими). Незважаючи на те, що їхня присутність важлива (таким чином НДО можуть заявити про свою позицію на етапі визначення пріоритетів), участь НДО у заходах проектного моніторингу та оцінки не передбачено, хоча це було б порівняно легко організувати. Насправді не існує реальних можливостей для залучення НДО до реалізації, моніторингу та оцінки бюджетної підтримки, яка впродовж 2007–2009 років становитиме сукупно 70% усього фінансування України в рамках національного компоненту ENPI. Вибір секторів для отримання коштів – предмет переговорів між ЄК та українським урядом, і НДО не фігурують у структурах, створених обома сторонами для моніторингу використання виділених коштів. Іншими словами, на операційному рівні НДО просто відсутні.

Що робити?

Цілком очевидно, що належить докласти ще чимало зусиль, щоб підвищити рівень поінформованості щодо ENPI і забезпечити якомога ранішу та повноцінну участь НДО у його процесах. Тобто НДО треба тримати в курсі всіх наявних можливостей участі, а також створювати нові, щоб вони могли ділитися своїми особливими знаннями й баченням проблем ззовні. Що ж стосується самих НДО, вони мусять працювати над посиленням своєї спроможності для максимально ефективного використання таких можливостей. Так вони зможуть продемонструвати значущість своєї участі — не тільки з огляду на те, що це дає змогу виразити альтернативні інтереси, а й тому, що це зумовить посилення політик і стратегій. До того ж НДО мають намагатися розширити свою присутність, однак водночас і розуміти, що не у всіх аспектах ENPI їхня участь можлива.

ENPI — неабияке випробування для України. Якщо країна повною мірою використає надані їй інструменти, вона здобуде довіру до себе як до потенційної країни-кандидата; якщо ж зазнає поразки, її репутація серйозно постраждає. Цей звіт містить рекомендації, які поширюються на весь спектр заходів ENPI — від програмування до моніторингу та оцінки конкретних ініціатив. Вони покликані допомогти Україні максимально ефективно скористатися ресурсами ENPI і більшою мірою зорієнтуватися на результати в процесі планування, реалізації, моніторингу та оцінки, а також краще представити різні інтереси українського суспільства.

Нижче наведено найбільш важливі загальні рекомендації.

Для українського уряду:

1. Зробити консультації з НДО щодо вироблення стратегії національного розвитку обов'язковими.
2. Формалізувати участь НДО у залученні й використанні зовнішньої допомоги загалом і фінансуванні ENPI зокрема.
3. Розробити процедури аналізу й використання внеску НДО.
4. Зайнятися розбудовою спроможності, щоб державні службовці мали знання й навички, необхідні для ефективного моніторингу та оцінки допомоги ENPI.

Для НДО:

1. Зосередити увагу на розбудові спроможності, щоб НДО мали повне розуміння всіх нюансів фінансування в рамках ENPI і могли взяти на себе функцію "наглядача".
2. Дослідити наявні можливості для залучення НДО, описані в цьому звіті, визначити можливості, де внесок НДО може бути ймовірно найвагомішим, і використати їх.
3. Формувати коаліції НДО для створення нових можливостей для участі.

4. Підвищити рівень поінформованості щодо ENPI і його можливостей, зокрема через проведення офіційних інформаційних зустрічей і неформальних круглих столів з іншими НДО.

Для Європейської Комісії:

1. Зважаючи на відсутність сильної традиції, яка передбачала б участь НДО в процесі вироблення політики в Україні, забезпечити окрему можливість для консультацій між НДО і ЄК.
2. Вивчити ймовірність створення нових можливостей для участі НДО у відповідних процесах.
3. Посилити інформування громадськості щодо ENPI.
4. Зробити ключові документи щодо моніторингу та оцінки ENPI (зокрема тих, що містять критерії, індикатори, контрольні показники тощо) легкодоступними для представників недержавного сектору.

Для інших донорів:

1. Допомогти українському уряду формально залучити представників недержавного сектору до вироблення національної стратегії розвитку.
2. Допомогти українському уряду виробити процедури для аналізу й реалізації внеску представників недержавного сектору щодо координації зовнішньої допомоги.
3. Підтримувати розбудову спроможності серед представників недержавного сектору.
4. Підтримувати ініціативи представників недержавного сектору щодо формування коаліцій для створення нових можливостей для участі.

Глосарій

Адміністративний офіс програми	офіс, відповідальний за підготовку й реалізацію проєктів Twinning в Україні. Входить до складу Центру адаптації державної служби до стандартів ЄС, який, своєю чергою, належить до структури Головного департаменту державної служби України.
Бюджетна підтримка	перерахування фінансових ресурсів від зовнішнього фінансового відомства до державного бюджету країни-партнера за умови, що остання дотримується узгоджених умов платежу. Отримані таким чином фінансові ресурси є частиною загальних ресурсів країни-партнера, а отже, використовуються відповідно до принципів системи управління державними фінансами країни-партнера.
«Вікно» можливості	можливість залучення до процесу вироблення політики представників недержавного сектору.
Головне управління державної служби	центральний орган виконавчої влади, діяльність якого координує Кабінет Міністрів України через Міністра Кабінету Міністрів України, покликаний реалізовувати єдину державну політику у сфері державної служби та функціональне управління державною службою.
Європейська політика сусідства	загальнополітична рамка взаємодії ЄС із його безпосередніми сусідами.
Інструмент європейського сусідства і партнерства	політична рамка фінансового і технічного співробітництва між ЄС і країнами ЄПС.
Імплементация	виконання проєкту або програми.
Індикативна програма	програмний документ, в якому докладно розписано фінансові відрахування для пріоритетних сфер, визначених у Стратегічному документі країни на період від 3 до 4 років.
Кабінет Міністрів України	найвищий орган у системі органів виконавчої влади України, до складу якого входять Прем'єр-міністр і його/її міністри.

¹ ОЕСР/ДАС. *Гармонізація донорської практики для ефективного надання допомоги*. Том 2, 2006 р.

**Механізм
сприяння
реформам
управління**

можливість фінансової підтримки одній чи двом країнам ENPI, які досягли найбільших успіхів у вдосконаленні системи державного управління.

**Міжвідомча
група
з підтримки
якості (МГПЯ)**

група, створена після ухвалення 2000 року реформи RELEX (Генерального директорату з питань зовнішніх відносин) для підвищення якості та відповідності програм зовнішньої допомоги Європейської Комісії. Відіграє важливу роль у просуванні технічної методології та логічних підходів до укладання стратегічних документів, а також у виробленні засобів забезпечення програмних напрацювань.

**Міністерство
економіки**

центральний орган виконавчої влади з реалізації державної економічної, цінової, інвестиційної та зовнішньої політики.

Моніторинг

систематичний і безперервний збір, аналіз і використання інформації для управління та ухвалення рішень. Моніторинг має на меті досягнення ефективного й результативного виконання діяльності.

**Національний
банк України**

центральний банк України, основною функцією якого є забезпечення стабільності грошової одиниці України.

**Національне
координаційне
бюро**

виконання функцій Національного координаційного бюро (НКБ), визначених згідно з Protocole d'Accord від 11.02.1992, покладено на Департамент з питань співробітництва з ЄС Міністерства економіки. Завданням НКБ є забезпечення ефективної координації політики уряду щодо залучення та використання зовнішньої допомоги ЄС.

**Національна
програма**

програма національного рівня з надання допомоги ЄК в рамках ENPI.

**Оцінка
готовності
сектору**

оцінка, що має на меті з'ясувати, чи готовий сектор до отримання бюджетної підтримки. ОГС має сім сфер оцінки: (i) національний розвиток або політика/стратегія реформування; (ii) макроекономічний контекст; (iii) бюджетний і середньостроковий прогноз витрат; (iv) управління державними фінансами; (v) координація донорської допомоги; (vi) визначення ефективності; (vii) інституційна оцінка і розбудова спроможності.

² ГД ЄК з питань зовнішньої допомоги. *Посібник з націленого на результат моніторингу зовнішньої допомоги ЄК*, квітень 2008 р., с. 12.

Представник недержавного сектору	неурядова організація, що існує для захисту інтересів конкретної групи або суспільства загалом. У цьому документі термін вживається як синонім громадської, неприбуткової, недержавної організації.
Програмування	процес ухвалення рішень, націлений на визначення стратегії, бюджету та пріоритетів допомоги ENPI.
Регіональна програма	програма регіонального рівня з надання допомоги ЄК через ENPI. Існує дві регіональні програми (одна для Півдня і одна для Сходу) та одна Міжрегіональна програма.
Річна програма дій	програмний документ, який ґрунтується на національних чи регіональних індикативних програмах і визначає проекти та ініціативи, що фінансуються в рамках ENPI, а також конкретне призначення виділених коштів.
Середньостроковий огляд	перегляд стратегічних документів ENPI на третьому чи четвертому році семирічної Фінансової перспективи ЄС. Включає огляд Стратегічного документа країни і розробку нової Індикативної програми. Вимогу щодо здійснення такого перегляду викладено в Директиві (ЄК) № 1638/2006 Європейського Парламенту і Ради.
Система АІЗ – ЄТС	система адміністративно-інформаційного забезпечення Європейського територіального співробітництва, покликана гарантувати збір інформації, необхідної для управління фінансами, моніторингу, верифікації, аудиту та оцінки програм відповідно до цілей Європейського територіального співробітництва.
Спільна операційна програма	семирічний програмний документ, що визначає пріоритети, цілі та орієнтовні фінансові відрахування на реалізацію програм транскордонного співробітництва.
Спільна моніторингова група	група, що створюється для моніторингу використання бюджетної підтримки, до складу якої входять державні службовці країни-партнера та посадові особи ЄК. Відповідає за здійснення нагляду, координацію збору даних відповідно до низки визначених індикаторів, підготовку піврічного спільного (Україна – ЄС) звіту з виконання програми бюджетної підтримки і написання середньострокового звіту.
Спільний орган управління	у контексті транскордонного співробітництва – компетентний виконавчий орган держави – члена ЄС (що бере участь у програмі), покликаний здійснювати управління програмою транскордонного співробітництва від імені всіх учасників.

Спільний моніторинговий комітет	головний спільний орган з ухвалення рішень у програмах транскордонного співробітництва.
Спільний технічний секретаріат	один з органів, відповідальних за виконання спільних операційних програм транскордонного співробітництва. Здійснює моніторинг проектних показників і двічі на рік пропонує до уваги Органу управління узагальнену версію програмних показників.
Стратегічний документ країни	семирічний програмний документ, що визначає пріоритетні сфери допомоги ENPI в рамках конкретної програми (національної, регіональної чи транскордонного співробітництва).
Східне партнерство	ініціатива, запуск якої відбувся у травні 2009 року для зміцнення економічних і політичних контактів між ЄС і його східноєвропейськими сусідами (Азербайджаном, Білоруссю, Вірменією, Грузією, Молдовою та Україною). Ініціатива передбачає розроблення нових угод про асоціацію, зокрема домовленості про поглиблену вільну торгівлю з країнами, що прагнуть і спроможні взяти на себе серйозніші зобов'язання, поступову інтеграцію в економічний простір ЄС і рух щодо вільнішого в'їзду до ЄС через поступову лібералізацію візової політики.
Технічна допомога	допомога країнам — партнерам ЄС, яку виділяють для сприяння розвитку їхніх структур, стратегій, людських ресурсів і навиків управління, необхідних для зміцнення економічної, соціальної, регуляторної та адміністративної спроможності.
Транскордонне співробітництво	співробітництво між державами — членами ЄС і їхніми сусідами, спрямоване на підтримку сталого розвитку по обидва боки зовнішніх кордонів ЄС, усунення відмінностей у якості життя, а також реагування на виклики й можливості, пов'язані з розширенням ЄС або іншими формами зближення регіонів.
Угода про фінансування	угода між донором та одержувачем, що визначає загальні й особливі умови надання фінансування
Фінансова перспектива ЄС	семирічна бюджетна рамкова програма, узгоджена Європейською Радою, Європейською Комісією та парламентом ЄС.

³ http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/index_en.htm.

⁴ *Стратегічний документ із транскордонного співробітництва на 2007–2013 рр. і Стислий виклад Індикативної програми на 2007–2010 рр, с. 2.*

Фонд інвестиційного інституту сусідства	фонд, створений у рамках ENPI, кошти якого надаються на правах позик країнам ЄПС і супроводжують позики міжнародних фінансових організацій.
Центральні органи виконавчої влади	органи виконавчої влади національного рівня, а саме міністерства, державні комітети і центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.
MEDA	головний фінансовий інструмент ЄС у реалізації Європейсько-Середземноморського партнерства. 2007 року його замінив ENPI.
SIGMA	спільна ініціатива ЄС – ОБСЄ у рамках надання технічної допомоги, спрямована на оцінку поступу реформування й підтримку зусиль країн-бенефіціарів у їхніх спробах втілити принципи ефективного урядування в практиках і процедурах державного управління.
TACIS	технічне сприяння Співдружності незалежних держав, головний фінансовий інструмент допомоги ЄС країнам СНД. 2007 року на зміну йому прийшов ENPI.
TAIEX	інструмент технічної допомоги та обміну інформацією, що уможливає централізовану короткострокову технічну допомогу у сферах наближення, застосування й обов'язкового дотримання законодавства Європейського Союзу.
Twinning	інструмент технічної допомоги, покликаний допомагати країнам-бенефіціарам у розбудові сучасних і ефективних органів центральної та місцевої влади через довгострокове відрядження державних службовців з держав – членів ЄС до органів державної влади країн-бенефіціарів.

⁵ <http://www.gsa.europa.eu/go/news/metis-leads-way-on-eu-mediterranean-gnss-co-operation>.

⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/index_en.htm.

⁷ http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/index_en.htm.

⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning_en.htm.

Вступ

Не секрет, що відносини України з Європейським Союзом складаються досить непросто — її прагненню до зближення і, врешті-решт, членства в ньому перешкоджають і внутрішні, і геостратегічні чинники. Однак їхні відносини все ж розвиваються, хоча й нерівномірно, з часів здобуття країною незалежності 1991 року. Нині ЄС є найбільшим торговельним партнером України і водночас найважливішим надавачем зовнішньої допомоги. З новою Угодою про асоціацію, переговори щодо якої зараз тривають, і запуском Східного партнерства в травні 2009 року глибша європейська інтеграція може стати реальністю.

За останні роки Європейська політика сусідства (ЄПС) створила основне інституційне поле для відносин України та ЄС, а допомога ЄС почала надаватися через новий Інструмент європейського сусідства і партнерства (ENPI). Цей інструмент було запроваджено 2007 року, щоб замінити такі програми технічної допомоги, як TACIS і MEDA. Він призначений для ефективного надання допомоги, оскільки є частиною загальної стратегії та запроваджує новий тип допомоги — бюджетну підтримку. Він також суттєво спрощує систему ЄС з управління допомоги, замінивши більшість з понад 30 інструментів, які існували до 2007 року. Зараз за допомогою ENPI надається практично вся допомога сусідам ЄС.

Із запуском у травні 2009 року Східного партнерства — нового політичного проекту, що виходить за рамки ЄПС і завдяки якому бюджет ENPI буде збільшено на 350 млн євро, — **обсяги фінансування ENPI, передбачені у Фінансовій перспективі на 2007–2013 роки, більш як на 35% (у реальному вираженні) переважають обсяги допомоги ЄС за попередні сім років.** Тому вивчення ENPI як центрального фінансового інструменту з надання Євросоюзом допомоги сусідам зараз як ніколи важливе.

Хоча ENPI не є інструментом підготовки до вступу в ЄС, завдяки йому Україна може зробити суттєвий крок у напрямі інтеграції з Євросоюзом. ENPI містить безліч інструментів, покликаних підтримувати демократизацію та ефективне урядування, які донедавна були доступними тільки країнам — кандидатам на вступ до ЄС і яких Україна домагалася роками. Незважаючи на те, що Україна — головний бенефіціар допомоги ENPI (до 2013 року вона отримує більш як півмільярда євро), вона не спроможна ефективно використовувати ці ресурси.

Європейська інтеграція — це передусім технічний процес, упродовж якого країни-кандидати адаптують свої практики й законодавства до стандартів ЄС. Програма TACIS, яку замінив ENPI, була ініціативою з поліпшення

урядування в Україні, але її обмежена природа унеможливила системні зміни. Адже головна проблема України полягає в тому, що попри демократичний поступ після здобуття незалежності державне управління досі потребує суттєвих реформ. **Основна перешкода для обґрунтованого формулювання й реалізації політики полягає не в корупції, а в застарілій інституційній системі України.** Нинішня система не здатна повною мірою скористатися внеском представників недержавного сектору — організацій на зразок дослідницько-аналітичних центрів, професійних спілок, груп підтримки, бізнес-асоціацій, неформальних рухів тощо — для політичного процесу. Українське громадянське суспільство виявилось дуже продуктивним, однак природа нинішнього державного апарату суттєво обмежує вплив на політику "громадських рад", створених практично в усіх міністерствах.

На національному рівні ані влада, ані представники недержавного сектору не здійснили серйозного аналізу ENPI, а той моніторинг чи оцінка, які було проведено, зосереджувалися на внесках і процедурах, а не на результатах. Ефективний моніторинг, націлений на результат, та оцінка вкрай важливі не тільки для гарантування ефективного використання виділених коштів, а й для забезпечення бажаного впливу визначених пріоритетів і механізмів. Щоб цього досягти і посилити національне сприйняття курсу змін, **участь представників недержавного сектору має передбачатися на стадії програмування — ще задовго до того, як кошти надійдуть в Україну,** і тривати згодом, на етапах розподілу й використання. Проте інформацію про планування ENPI, його моніторинг та оцінку розпорошено між різними органами Європейської Комісії та уряду України. Це означає, що **жодна інституція не володіє загальною картиною допомоги в рамках ENPI.**

Попри те, що фінансова допомога в рамках ENPI здебільшого стосується урядових структур, українські представники недержавного сектору відіграють вирішальну роль у її плануванні й управлінні. Залучення представників недержавного сектору — це нормальна практика, оскільки вони володіють набагато більшою операційною гнучкістю порівняно з державою чи Європейською Комісією, а їхнє безпосереднє розуміння конкретних і водночас комплексних питань чудово доповнює стратегічне бачення державних інституцій. Усе це робить внесок представників недержавного сектору незамінним у контексті зваженого планування, ретельного виконання та оцінки.

Представники недержавного сектору також відіграють вирішальну роль як виразники альтернативних інтересів і пріоритетів. Організовані за принципом "знизу — вгору", вони здатні представляти групи, які зазвичай виключені з політичного процесу. Тому участь представників недержавного сектору в процесі вироблення політики дає підстави перевірити часто централізовані пріоритети, які пропонує влада, і перетворити конкретні потреби цих секторів на "внески в політику". Отже, залучення представників недержавного сектору приносить велику користь.

Нарешті, сама природа ENPI робить моніторинг силами представників недержавного сектору необхідним, як ніколи. Запровадження нових механізмів, покликаних посилити національну відповідальність щодо використання допомоги ЄК, означає перехід цієї відповідальності від ЄК до українських органів влади. Тимчасом як управління в ЄК загалом досить виважене, про державний апарат в Україні такого не можна сказати. Тому зараз як ніколи важливо, щоб українські представники недержавного сектору долучилися до роботи.

1. Коротко про ENPI

Інструмент європейського сусідства та партнерства (ENPI), який 2007 року прийшов на зміну програмам MEDA і TACIS, — це головний фінансовий інструмент Європейського Союзу для надання допомоги країнам Східної Європи, Південного Кавказу та півдня Середземноморського регіону⁹.

Постанова (ЄК) № 1638/2006 визначає правові рамки всіх програм ENPI. Вона також закладає фундаментальні принципи допомоги в рамках ENPI: взаємодоповнюваність, партнерство та спільне фінансування. Допомога ENPI призначена для доповнення чи сприяння національним, регіональним або місцевим стратегіям і заходам. Постановою визначено, що:

“...Допомогу ЄС, відповідно до цієї Постанови, зазвичай надають у партнерстві між Комісією та бенефіціарами. Партнерами, залежно від обставин, є національні, регіональні та місцеві органи влади, економічні й соціальні структури, громадянське суспільство та інші відповідні органи”.

“...Країни-бенефіціари в разі потреби залучають відповідних партнерів, зокрема на регіональному та місцевому рівнях, до підготовки, виконання й моніторингу програм і проектів”.

Допомога ENPI надається через три види програм:

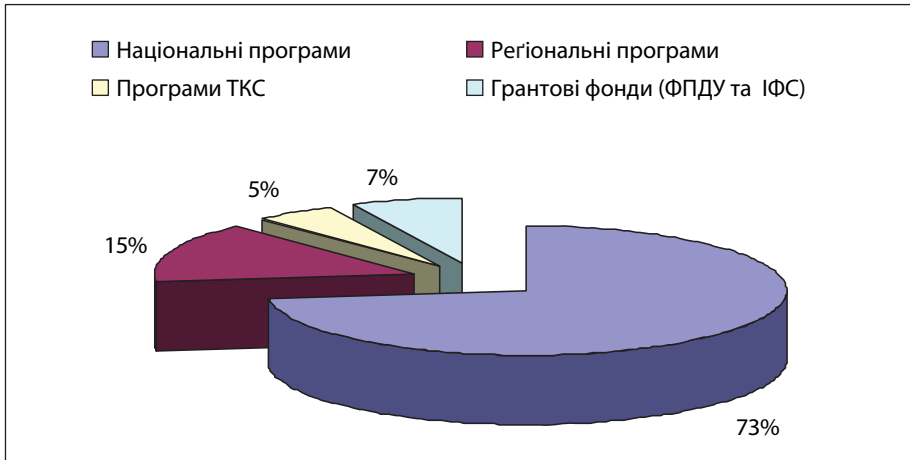
1. **16 національних програм** (по одній на кожну із 16 країн-учасниць).
2. **Три регіональні програми** (по одній для Сходу й Півдня та одна між-регіональна програма, що охоплює дві попередні).
3. **15 програм транскордонного співробітництва** (ТКС)¹⁰.

Сумарний бюджет допомоги ENPI на період з 2007 до 2013 року становить 12 млрд євро, що на 32% більше, аніж за попередній семирічний період. Крім цього, 350 млн євро буде виділено в рамках нової ініціативи під назвою Східне партнерство. На національні програми припадає лівова частка всіх витрат, а саме 4,1 млрд євро (73%) із 5,6 млрд, виділених на 2007 – 2010 роки. Після цього йде регіональне співробітництво (828 млн євро, або 15%) і транскордонне співробітництво (227 млн євро, або 5%). Решту (400 млн євро, або 7%) заплановано виділити на Механізм сприяння реформам управління (МСРУ) й Фонд інвестиційного інституту сусідства (ФІІС) (див. опис нижче).

⁹ Російська Федерація також отримує фінансову допомогу через ENPI.

¹⁰ <http://www.enpi-programming.eu/wcm/en/regional-updates/cross-border-cooperation.html>.

Діаграма 1. Розподіл коштів ENPI, 2007–2010 рр.



Пріоритети національних і регіональних програм, так само як і програм ТКС, визначено в трьох основних документах:

- **Стратегічні документи країни (СДК)** є основою програм ENPI. Вони охоплюють весь семирічний період Фінансової перспективи ЄС¹¹ (хоча й переглядаються на середині терміну) і визначають пріоритетні сфери дії. Поточні СДК охоплюють період з 2007 до 2013 року.
- **Індикативні програми (ІП)** розробляють двічі за період дії Фінансової перспективи (на початку і на третьому або четвертому році). Вони встановлюють відрахування коштів на кожну пріоритетну сферу, визначену Стратегічним документом. Поточні ІП охоплюють період з 2007 до 2013 року.
- Операційні аспекти виконання національних і регіональних програм визначають у **Річних програмах дій (РПД)**, що встановлюють, які проекти отримають фінансування і в якому розмірі. Отже, РПД є ключовими документами, що фактично визначають, скільки коштів ЄС має бути виділено в межах цих програм. Що стосується програм ТКС, то їх чітко виконують через семирічні **спільні операційні програми (СОП)**, в яких окреслюють пріоритети й завдання і вказують індикативні призначення фінансування. Конкретні рішення щодо виділення коштів зазначають у семирічних фінансових угодах.

¹¹ Фінансова перспектива ЄС – це семирічна бюджетна рамкова програма, узгоджена Радою, Комісією та Парламентом.

Таблиця 1. Стратегічні документи й наявні інструменти програм ENPI

	Національна програма	Регіональні програми		Програма транскордонного співробітництва
		Міжрегіональна програма	Східна регіональна програма	
Стратегічний документ (7 років)	Стратегічний документ країни	Міжрегіональний стратегічний документ	Східно–регіональний стратегічний документ	Стратегічний документ щодо ТКС
Середньостроковий документ з планування (3–4 роки)	Національна індикативна програма	Міжрегіональна індикативна програма	Східно–регіональна індикативна програма	Індикативна програма щодо ТКС
Операційний документ	Річна програма дій	Річна програма дій	Річна програма дій	Спільна операційна програма (7 років)
Угода про фінансування	РПД додається до ФУ	РПД додається до ФУ	РПД додається до ФУ	СОП додається до ФУ
Наявні інструменти	Бюджетна підтримка; технічна допомога, зокрема TWINNING і TAIEХ	Проекти технічної допомоги, надавачі грантів	Проекти технічної допомоги	Гранти

1.1 Від технічної допомоги до бюджетної підтримки: новий підхід до надання допомоги

Впровадження ENPI зумовлює вагомі зміни в самій природі фінансової допомоги, яку Європейська Комісія надає Україні. Тимчасом як програми TACIS (Технічна допомога Співдружності незалежних держав) пропонували суто технічну допомогу, ENPI надає країнам-партнерам і загальну/секторальну **бюджетну підтримку, і технічну допомогу**, заохочуючи національну відповідальність щодо використання допомоги ЄК (хоча ENPI і прийшов на зміну TACIS, низка проектів, фінансованих коштом TACIS, досі тривають в Україні. Таким чином, Україна отримуватиме фінансування TACIS до моменту завершення проектів 2011 року). У Стратегічному документі Європейської Комісії для України зазначено: "запровадження цих нових механізмів зовнішньої допомоги суттєво збільшить гнучкість. Технічна допомога більше не буде основним каналом програм зовнішньої допомоги Комісії (...)"¹².

¹² Стратегічний документ країни на 2007–2013 рр., с. 17.

1.1.1 Бюджетна підтримка: стимулювання національної відповідальності

Бюджетна підтримка (БП) — це тип фінансової допомоги, що надається в рамках ENPI та визначається як:

“...перерахування фінансових ресурсів відомством, що здійснює зовнішнє фінансування, у державний бюджет країни-партнера за умови, що остання дотримується узгоджених умов платежу. Отримані таким чином фінансові ресурси є частиною загальних ресурсів країни-партнера, що використовуються відповідно до системи управління державними фінансами країни-партнера”¹³.

Бюджетна підтримка може бути загальною і секторальною:

- Загальна бюджетна підтримка передбачає перерахування коштів на виконання національних програм розвитку чи стратегічне реформування.
- Секторальна бюджетна підтримка передбачає перерахування коштів на виконання програм, спрямованих на розвиток конкретних секторів економіки.

Бюджетна підтримка складається з платежів (траншів). Перший (“фіксований”) транш Єврокомісія перераховує, якщо національні органи влади відповідають певним критеріям, а отримання наступного (“змінного”) траншу залежить від виконання певних умов (описаних у розділі 3.2.1).

З огляду на її природу бюджетну підтримку використовують тільки на національному рівні, а фінансування через регіональні програми та програми ТКС використовують для цілей технічної допомоги.

Європейський Союз почав пропонувати Україні секторальну бюджетну підтримку 2007 року, а першу угоду було підписано вже у вересні 2008 року. Згідно з формулюванням Європейської Комісії, з 2007 року

“...в Україні відбулася важлива зміна модальності допомоги, а саме рух у бік секторальної бюджетної підтримки (СБП) для подальшого зміцнення політичного діалогу та збільшення ролі уряду в цьому процесі. Визначення програм СБП ґрунтується на Оцінці готовності секторів, яка, своєю чергою, керується сімома критеріями, три з яких вважаються кваліфікаційними (наявність у секторі стратегії, відповідного макроекономічного середовища, ефективної системи управління державними фінансами). Якщо одного чи більше критеріїв не

¹³ ОЕСР/ДАС. *Гармонізація донорської практики для ефективного надання допомоги*. Том 2, 2006 р.

дотримано, вважається, що передумови для підготовки СБП не виконано"¹⁴.

ЄС має добре налагоджену практику надання бюджетної підтримки країнам-партнерам, зокрема в Африці. Хоча в абсолютному значенні обсяг бюджетної підтримки Україні не величезний, рішення про використання цього інструменту — це свого роду політичний сигнал, що засвідчує прагнення ЄС підтримати процеси реформ в Україні. Водночас він ставить отримання цієї допомоги в залежність від задоволення критеріїв ще до здійснення платежів у рамках бюджетної підтримки.

На відміну від технічної допомоги, моніторинг якої здійснює здебільшого ЄК, управління бюджетною підтримкою перебуває безпосередньо в компетенції національних органів влади. Враховуючи, що бюджетна підтримка, за очікуваннями, становитиме 72% у загальному обсязі допомоги Україні впродовж 2007 – 2009 років в рамках національної програми, можна констатувати фундаментальну зміну в розподілі відповідальності щодо планування, використання, моніторингу та оцінки допомоги Україні з боку ЄК.

Секторальна бюджетна підтримка ЄС для України, 2008–2009 рр.

Україна отримала перший транш (23 млн євро) зі свого першого асигнування з СБП (82 млн євро), призначеного для підтримки енергетичної стратегії, у грудні 2008 року. У рамках річної програми дій на 2008 рік* Україна, як очікувалося, мала отримати бюджетну підтримку ЄС на виконання таких двох програм:

- Розвиток торгівлі (норми та стандарти). Підтримка ЄС: 45 млн. євро (39 млн євро – бюджетна підтримка, 6 млн. євро – технічна допомога).
- Підвищення ефективності використання енергії. Підтримка ЄС: 70 млн євро (63 млн євро – бюджетна підтримка, 7 млн євро – технічна допомога).

Європейська Комісія також попередньо ухвалила рішення про спільне фінансування 2009 року ще двох секторальних програм:

- Підтримка розвитку транспортного сектору. Запланована підтримка ЄС: 40 млн євро (35 млн євро – бюджетна підтримка, 5 млн євро – технічна допомога).
- Захист довкілля. Запланована підтримка ЄС: 77 млн євро (72 млн євро – бюджетна підтримка, 5 млн євро – технічна допомога).

** Кошти надходять упродовж наступного від запланованого року.*

¹⁴ Концептуальна записка ЄК про "Потенційні пріоритетні сфери для національних індикативних програм ENPI в Україні. 2011 – 2013 роки", с. 14. Критерії: (i) національний розвиток або політика та стратегія реформ; (ii) макроекономічний контекст; (iii) бюджет і середньострокові рамки видатків; (iv) управління державними фінансами; (v) координація донорської допомоги; (vi) оцінка результатів; (vii) інституційна оцінка і розбудова спроможності.

1.1.2 Технічна допомога: підтримка розбудови спроможності

Згідно з визначенням ЄК, технічна допомога (ТД) — це надання ресурсів для допомоги країнам-партнерам у “розробленні структури, стратегії, залученні людських ресурсів і поліпшенні навиків управління, необхідних для посилення їхньої економічної, соціальної, регуляторної та адміністративної спроможності”¹⁵. Кажучи конкретніше, технічна допомога Україні має на меті підтримати інституційні, правові й адміністративні реформи, сприяти розвитку приватного сектору й економіки загалом, а також допомогти у вирішенні соціальних проблем¹⁶. Чимало з цих коштів було виділено європейським фірмам для надання послуг у цих сферах.

Упродовж 1991 – 2006 років Україна отримала від ЄК приблизно 2,5 млрд євро технічної допомоги. Серед найважливіших програм — Національна програма TACIS, TACIS Ядерна безпека і Макрофінансова допомога. Нині технічна допомога становить суттєву частку виділених Україні коштів у рамках національної програми ENPI, а також всю допомогу, що надходить у межах регіональних програм і програм ТКС. Поза сумнівом, ENPI надав доступ до технічних інструментів, якими раніше могли користуватися тільки країни-кандидати.

Серед основних інструментів технічної допомоги є такі:

- **Окремі проекти технічної допомоги.** Їх виконують зовнішні підрядники, яких залучають для сприяння розбудові спроможності в державному апараті.
- **TAIEX** (Інструмент технічної допомоги й обміну інформацією). “Надає короткострокову технічну допомогу, якою керують на центральному рівні, у сфері наближення, застосування й забезпечення дотримання законодавства Європейського Союзу”¹⁷.
- **Twinning**, що має на меті сприяти “розвитку сучасних та ефективних органів влади”¹⁸ через довготривале відрядження державних службовців з держав — членів ЄС до державних органів влади країн-бенефіціарів. Україна першою з країн СНД скористалася цим інструментом.
- **SIGMA** (Підтримка вдосконалення в урядуванні й управлінні), спільна ініціатива ЄС та ОБСЄ (фінансована здебільшого Євросоюзом), роль якої полягає в “оцінці поступу реформ [і] органів влади бенефіціарів [у впровадженні] ефективних практик і процедур у державному секторі”¹⁹.

¹⁵ http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/index_en.htm.

¹⁶ Презентація у форматі PowerPoint під назвою “Європейський Союз та його допомога Україні”, проведена в Національній академії державного управління України 15 травня 2007 року. Можна ознайомитися на: twinning.com.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=259&Itemid

¹⁷ http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/index_en.htm.

¹⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning_en.htm.

¹⁹ http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/index_en.htm.

1.2 Інновації через нові інструменти

Запровадження ENPI також означає створення двох нових інструментів фінансування: Механізму сприяння реформам управління (МСПУ) й Фонду інвестиційного інституту сусідства (ФІС), покликаних розвивати належне урядування й забезпечувати надійність інвестицій відповідно. Сукупно на них виділено 1 млрд євро впродовж 2007 – 2013 років.

1.2.1 Механізм сприяння реформам управління: заохочення належного урядування

Механізм сприяння реформам управління (МСПУ) засновано для надання додаткової підтримки одній або двом країнам ENPI, які "здійснили найбільший поступ у запровадженні пріоритетів урядування, зазначених у їхніх Планах дій"²⁰. Він

"...покликаний надавати додаткову підтримку для визнання й підтримки роботи тих країн-партнерів, які здійснили найбільший поступ у виконанні узгодженої програми реформ, визначеної в їхніх Планах дій. Після оцінки поступу у виконанні (у широкому розумінні) аспектів урядування, зазначених у Планах дій, ці кошти виділяють на додачу до фінансування в рамках національних програм допомоги для підтримки ключових елементів програми реформ. Це допомагає реформаторським урядам посилити підтримку реформ у країні"²¹.

МСПУ поповнюється 50 млн. євро щорічно, а розмір загального фінансування в рамках Фінансової перспективи на 2007 – 2013 років, за прогнозами, сягне 300 млн євро²². Ця сума береться безпосередньо з бюджету ENPI, оскільки відповідні програмні документи розробляють "таким чином, щоб враховувати додаткове фінансування з МСПУ"²³. Кошти МСПУ спрямовуються на спеціальні пріоритети та сфери, визначені в Стратегічних документах країни й Національних індикативних програмах; окреме фінансування визначається в Річних програмах дій.

Рішення про фінансування ухвалюють на основі поступу в п'яти ключових сферах. Його оцінка міститься у звітах про виконання Плану дій кожною з країн ENPI. Це такі сфери:

1. Демократія.
2. Забезпечення прав людини й основних свобод.
3. Верховенство права.

²⁰ http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm.

²¹ Strengthening the European Neighbourhood Policy COM (2006) 726, 04/12/06.

²² http://ec.europa.eu/world/enp/faq_en.htm.

²³ Принципи запровадження Механізму підтримки державного управління в рамках ENPI, с. 8.

4. Управління в питаннях безпеки людей та міграції.
5. Економічне, регуляторне й соціальне управління.

2007 року Україна отримала 22 млн євро з фонду МСРУ, ставши однією з двох країн (разом з Марокко), що першими скористалися цим новим інструментом. **Зусилля України щодо поліпшення урядування було визнано, і наступного, 2008 року, вона отримала ще 16 млн євро.**

1.2.2 Фонд інвестиційного інституту сусідства: синергія в інвестуванні

Заснований 2007 року Фонд інвестиційного інституту сусідства (ФІС) має у своєму резерві 700 млн євро (на 2007 – 2013 рр.)²⁴ і фінансується Комісією, щоб підтримати надання позик міжнародними фінансовими установами у країнах – партнерах ЄПС. Комісія закликала держави – члени ЄС поповнювати цей резерв, щоб ФІС міг “збільшити у чотири – п’ять разів обсяги грантового та пільгового фінансування інвестиційних проектів у пріоритетних галузях країн – партнерів ЄПС згідно з їхніми Планами дій”²⁵. Отже, ФІС поповнюється і коштами ЄК, і внесками окремих держав-членів (2008 року вони становили 37 млн євро; причому в січні 2009 року під них було створено спеціальний трастовий фонд, яким керує Європейський інвестиційний банк)²⁶. За даними Річного операційного звіту ФІС за 2008 рік, сума позик торік сягнула 1,65 млрд євро²⁷.

За даними Французької агенції з розвитку (*Agence française de développement*), Фондом інвестиційного інституту сусідства “керує Правління, яке засідає раз чи двічі на рік для визначення стратегічних пріоритетів і цілей, а також чотири рази на рік (або більше) — для затвердження програмних заходів (...) й ухвалення рішення щодо фінансування кожного заходу. Представники відповідних фінансових установ відвідують стратегічні й операційні засідання Правління в ролі спостерігачів”²⁸.

Фінансування ФІС спрямовано на три пріоритетні сфери – енергетику, довкілля та транспорт – і реалізується через виділення грантів, технічної допомоги й операції з ризиковим капіталом. Воно також охоплює приватний сектор, зокрема малі й середні підприємства.

²⁴ Це індикативний бюджет Фінансової перспективи на 2007 – 2013 рр. http://ec.europa.eu/world/enp/faq_en.htm#4.6.

²⁵ http://ec.europa.eu/world/enp/faq_en.htm#4.6.

²⁶ http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/investment_en.htm.

²⁷ *Neighbourhood Investment Facility Operational Annual Report 2008*, p. 4.

²⁸ <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/lang/en/home/AFD-Europe/pid/2528>.

ФІС уже затвердив 120 млн євро допомоги у вигляді грантів, причому Україна є основним бенефіціаром. Вона отримала чотири з 11 грантів на національні проекти у Східному регіоні, тобто 11,6 млн євро із 47,23 млн євро, виділених на національні проекти (ще 17 млн виділено на реалізацію двох регіональних проектів)²⁹.

1.3 Нові пріоритети, збільшене фінансування: нова стратегія для України

Як інструмент, розроблений на основі ЄПС і пріоритетів держави, ENPI створює підґрунтя для злагодженого й послідовного технічного та фінансового співробітництва між Україною та ЄК. Крім того, оскільки для одержання бюджетної підтримки країна повинна виконати певні умови, це може суттєво стимулювати вдосконалення урядування.

ЄС — найбільший донор міжнародної допомоги Україні³⁰, а розмір допомоги в межах тільки національної програми на 2007–2010 роки сягає 494 млн євро, завдяки чому Україна посідає четверте місце серед 17 країн — одержувачів допомоги³¹. Якщо врахувати ще й фінансування від Східного партнерства (350 млн євро на період до 2013 року, яке має бути розподілене між шістьма країнами-учасницями), а також гранти від Механізму сприяння реформам управління й участь у програмах транскордонного співробітництва, регіональних і міжрегіональних програмах, сукупна допомога Україні на цей період суттєво перевищить позначку в півмільярда євро (утім, неможливо передбачити точну суму надходжень до України, оскільки програмні документи регіонального та транскордонного співробітництва не диференціюють фінансування між окремими країнами, визначаючи обсяг виділених коштів тільки на рівні проектів). Наступний розділ узагальнює пріоритети допомоги ЄК і виділення коштів Україні згідно з основними документами національних і регіональних програм, а також програм транскордонного співробітництва. Наразі це єдина спроба такої систематизації.

1.3.1 Національна програма: лівова частка коштів ENPI

Кошти на фінансування національних програм, а саме 73% загального обсягу фінансування ENPI, становлять основну частину допомоги, яку надає своїм сусідам ЄК. Стратегічний документ України на 2007–2013 роки ви-

²⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/investment_projects_east_en.htm.

³⁰ http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/tech_financial_cooperation/index_en.htm. Як зазначено вище, ENPI отримає ще більше фінансування в рамках Східного партнерства.

³¹ Марокко (654 млн. євро), Палестинська Автономія (632 млн. євро) і Єгипет (558 млн. євро) отримують найбільше фінансування.

значає три пріоритетні сфери (і кілька підпріоритетів) фінансування, яке охоплює всі пункти Плану дій між Україною та ЄС³².

Ці пріоритети докладніше роз'яснено в Національній індикативній програмі (НІП) на 2007–2010 роки, так само, як і довгострокові наслідки, конкретні цілі, очікувані результати й показники досягнення кожного з пріоритетів. НІП містить індикативний бюджет національної допомоги Україні. Як зазначалося вище, загальна сума надходжень на 2007–2010 роки становить 494 млн євро (деталі див. у Таблиці 2).

Таблиця 2. Пріоритети та фінансування для України в рамках ENPI (НІП на 2007–2010 рр.)³³

Пріоритетні сфери	Підпріоритети	Індикативний бюджет, млн євро
Пріоритетна сфера 1: Підтримка демократичного розвитку та належного урядування	<i>Підпріоритет 1:</i> Реформування державного управління й управління державними фінансами <i>Підпріоритет 2:</i> Верховенство права та правова реформа <i>Підпріоритет 3:</i> Права людини, розвиток громадянського суспільства та місцевого урядування <i>Підпріоритет 4:</i> Освіта, наука та контакти між людьми/обміни	148,2 (30%)
Пріоритетна сфера 2: Підтримка регуляторної реформи та розбудова адміністративної спроможності	<i>Підпріоритет 1:</i> Сприяння двосторонній торгівлі, поліпшення інвестиційного клімату й посилення соціальних реформ <i>Підпріоритет 2:</i> Секторальні особливості регуляторних аспектів	148,2 (30%)
Пріоритетна сфера 3: Підтримка розвитку інфраструктури	<i>Підпріоритет 1:</i> Енергетика (неядерна) <i>Підпріоритет 2:</i> Транспорт <i>Підпріоритет 3:</i> Довкілля <i>Підпріоритет 4:</i> Прикордонний контроль і міграція, зокрема відповідні питання реадмісії	197,6 (40%)
Разом:		494 (100%)

Конкретні цілі на кожен окремий рік визначаються у Річній програмі дій (РПД), яка також містить відповідне фінансування й зазначає, в разі потреби, додаткову допомогу, яка мала б надійти в рамках Механізму сприяння реформам управління. Остання РПД, затверджена в липні 2008 року, визначає три особливі цілі (див. Таблиця 3).

³² Це: 1) Політичний діалог і реформи; 2) Економічно-соціальні реформи й розвиток; 3) Реформи в торговельній галузі та регуляторна реформа; 4) Співробітництво з питань юстиції та внутрішні справи; 5) Транспорт, енергетика, інформаційне суспільство та довкілля; 6) Контакти між людьми.

³³ Національна індикативна програма на 2007–2010 рр., с. 4. Фінансування на 2010–2013 рр. досі в процесі визначення.

Таблиця 3. Річна програма дій: розподіл фінансування для України (РПД на 2008 рік³⁴)

Операційні цілі	Бюджет, млн євро	Розподіл бюджету, млн євро
Мета 1: Сприяння двосторонній торгівлі через усунення технічних перешкод між Україною та ЄС	45 (32%)	Бюджетна підтримка: 39 Технічна допомога: 6
Мета 2: Підтримка реалізації стратегії України у сфері ефективного використання енергії та запровадження відновлюваних джерел енергії	70 (51%)	Бюджетна підтримка: 63 Технічна допомога: 7
Мета 3: Twinning і технічна допомога на підтримку ЄСП	23,6 (17%)	Бюджетна підтримка: 0 Технічна допомога: 23,6
	Разом: 138,6 (100%)	Бюджетна підтримка: 102 (74%) Технічна допомога: 36,6 (26%)

2008 року національне фінансування України в рамках ENPI сягнуло позначки **138,6 млн євро**, з яких 122 млн євро взято із суми 494 млн євро, ухвалених у НІП на 2007 – 2010 роки, і 16,6 млн євро — залучено з Фонду підтримки державного управління на знак визнання зусиль країни, спрямованих на запровадження належного урядування.

За прогнозами, національне фінансування на 2009 рік становитиме 116 млн євро, причому, як очікується, пріоритетами стануть секторальна бюджетна підтримка (транспорту та захисту довкілля), Twinning і технічна допомога в різних секторах. З Механізму сприяння реформам управління 2009 року кошти України виділятися не будуть.

1.3.2 Регіональні програми: доповнення національних стратегій

Східна регіональна програма

Східна регіональна програма ENPI охоплює Азербайджан, Білорусь, Вірменію, Грузію, Молдову, Росію та Україну.

Головною метою регіональної стратегії, визначеної у Стратегічному документі Східної регіональної програми на 2007 – 2013 роки, є: "активізація співробітництва у сферах, що становлять взаємний інтерес і забезпечують вигоди і між країнами-партнерами, і між ЄК та країнами-партнерами. Це доповнює цілі окремих національних стратегій (...)"³⁵.

³⁴ Річна програма дій на 2008 р., с. 1 – 2.

³⁵ Східно-регіональний Стратегічний документ країни на 2007–2010 рр., с. 17.

Для цього у Східній регіональній Індикативній програмі на 2007 – 2010 роки визначено п'ять пріоритетних сфер для підтримки в рамках ENPI, яка до-ривнюватиме 223,5 млн євро, та наведено довгострокові наслідки, цілі, очі-кувані результати та показники досягнення кожного з пріоритетів (деталі див. у Таблиці 4).

Остання Річна програма дій (2008 р.) для Східного регіону визначає дев'ять програм і проектів, фінансування яких становитиме 38 млн євро.

Таблиця 4. Пріоритети та фінансування Східної регіональної програми ENPI (СРІП на 2007–2010 рр.³⁶)

Пріоритетні сфери	Підпріоритети	Індикативний бюджет, млн євро
Пріоритетна сфера 1: Мережі (Networks)	Підпріоритет 1: Транспорт Підпріоритет 2: Енергетика Підпріоритет 3: Малі та середні підприємства, регіональне співробітництво	56–78 (25–35%)
Пріоритетна сфера 2: Довкілля та лісове господарство	—	56–78 (25–35%)
Пріоритетна сфера 3: Прикордонний контроль і міграція, боротьба з міжнародною злочинністю, митниці	—	45–67 (20–30%)
Пріоритетна сфера 4: Контакти між людьми, інформація та підтримка	—	22–34 (10–15%)
Пріоритетна сфера 5: Протипіхотні міни, вибухонебезпечні залишки зброї після війни, стрілецька зброя і легке озброєння	—	11–22 (5–10%)
	Разом:	223,5 (100%)

Міжрегіональна програма

Міжрегіональна програма (МП) покликана сприяти співробітництву між ЄС і його південними та східними сусідами. У Стратегічному документі Міжрегіональної програми (СДМП) на 2007 – 2013 роки, зокрема, зазначено:

“...роль МП полягає здебільшого у фінансуванні заходів, що якнайкращим чином реалізуються на міжрегіональному рівні з огляду на їхню видимість, узгодженість чи управлінську ефективність. Однак метою міжрегіональної програми також буде поступовий розвиток діалогу та співробітництва між ЄС і регіоном ENPI, а також між східними та південними сусідами”³⁷.

³⁶ Східно-регіональна Індикативна програма на 2007–2010 рр., с. 4.

³⁷ Міжрегіональний Стратегічний документ країни на 2007–2013 рр. та Індикативна програма на 2007–2010 рр., с. 2.

Стратегічний документ Міжрегіональної програми визначає п'ять пріоритетних сфер. Міжрегіональна індикативна програма (МІП) на 2007 – 2010 роки деталізує ці пріоритети, **на підтримку яких знадобиться 523,9 млн євро**, і наводить довгострокові наслідки, цілі, очікувані результати та показники досягнення кожного з пріоритетів (деталі див. у Таблиці 5).

Таблиця 5. Міжрегіональні пріоритети та фінансування ENPI (МІП на 2007–2010 рр.³⁸)

Пріоритетні сфери	Підпріоритети	Індикативний бюджет, млн євро
Пріоритетна сфера 1: Підтримка реформ за допомогою консультацій і досвіду європейців	Підпріоритет 1: TAIEX Підпріоритет 2: SIGMA	40 (7,6%)
Пріоритетна сфера 2: Підтримка розвитку вищої освіти та мобільності студентів	Підпріоритет 1: Підтримка інституційного співробітництва у вищій освіті Підпріоритет 2: Стимулювання мобільності студентів	218,6 (42%)
Пріоритетна сфера 3: Підтримка співробітництва між місцевими суб'єктами в країнах-партнерах і ЄС	—	14,3 (2,7%)
Пріоритетна сфера 4: Підтримка реалізації ЄПС і партнерства з Росією	—	немає даних
Пріоритетна сфера 5: Підтримка інвестиційних проектів у країнах – партнерах ЄПС	—	250 (48%)
Разом:		523,9 (100%)

1.3.3 Програми транскордонного співробітництва: незначне фінансування, проте великі можливості для прикордонних регіонів

Хоча на транскордонне співробітництво (ТКС) виділяють тільки 5% допомоги ENPI, Стратегічний документ щодо транскордонного співробітництва на 2007 – 2013 роки. (СДТКС) зазначає, що транскордонне співробітництво є ключовим пріоритетом і що ENPI "суттєво розширила його рамки – і якісно, і кількісно"³⁹. З 2007 року технічну допомогу на ТКС надають через Регіональну ініціативу з розбудови спроможності (PIPC).

СДТКС на 2007 – 2013 роки визначає чотири "ключові питання", вирішення яких покликані займатися 15 транскордонних програм технічної допомоги (охоплюють дев'ять сухопутних кордонів, три морські переходи і три морські басейни (деталі див. у Таблиці 6).

³⁸ Міжрегіональна Індикативна програма на 2007–2010 рр., с. 4.

³⁹ Стратегічний документ ТКС на 2007–2013 рр. та Індикативна програма ТКС на 2007–2010 рр., с. 3.

Індикативна програма ТКС (ІПТКС) на 2007–2010 роки докладно описує конкретні цілі, очікувані результати, показники й ризики, пов'язані з ключовими питаннями, зазначеними в Стратегічному документі. Хоча планування ТКС не передбачає розроблення Річних програм дій, кожна програма підкріплена окремою угодою про фінансування. І попри те, що офіційно ці угоди є загальнодоступними, на практиці ознайомитися з ними досить складно.

Загальне фінансування програм ТКС на 2007–2010 роки становить 583,28 млн євро, з яких 274,92 млн буде виділено з ENPI, а решта 308,36 млн євро – з Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР). ІПТКС передбачає виділення ще 535,13 млн євро на 2011–2013 роки (252,23 млн євро з ENPI і 282,93 млн євро з ЄФРР).

Україна бере участь у чотирьох з 15 фінансованих програм (деталі див. у Таблиці 6).

Таблиця 6. Участь України у програмах ТКС (ІПТКС на 2007–2010 рр.⁴⁰)

Програма ТКС	Бюджет індикативної програми, млн євро
Польща/Білорусь/Україна	97,1
Угорщина/Словаччина/Україна/Румунія	35,8
Румунія/Молдова/Україна	66,1
Чорне море	9
Разом	208

⁴⁰ Стратегічний документ ТКС на 2007–2013рр. та Індикативна програма ТКС на 2007–2010 рр., с.29.

2. Ефективне використання ENPI: планування, реалізація, моніторинг та оцінка

Попри те, що ENPI створено як рамкову узгоджену структуру технічної та фінансової допомоги, процедури її програмування, реалізації та моніторингу визначаються безліччю документів. Цей розділ окреслить планування, виконання, контроль і оцінювання різних компонентів ENPI. Його поділено на два рівні: програмний і операційний.

На програмному рівні буде описано процеси, які супроводжують підготовку та затвердження Стратегічних документів, Індикативних програм і Річних програм дій. Оскільки більшість коштів ENPI спрямовується через Національну програму, головний наголос буде зроблено на програмуванні національного рівня. Однак варто зазначити, що процеси програмування стратегічних документів країн та їхніх індикативних програм однакові для національних і регіональних програм, а також програм транскордонного співробітництва. Першу частину буде присвячено реалізації, моніторингу та оцінці програмного рівня.

Утім, **на операційному рівні** потрібно використовувати іншу структуру. Різні інструменти, за допомогою яких допомога ENPI перетворюється на конкретні дії, мають власні процедури планування та моніторингу. Замість поетапного структурування друга секція структуруватиметься за інструментами (бюджетна підтримка, технічна допомога, Twinning і TAIEХ).

ЄК має великий досвід надання фінансової та іншої допомоги країнам-партнерам. Тому в її арсеналі є ціла низка чітко визначених процедур виваженого планування та управління допомогою. Утім, хоча програмування ЄК і продумане, операційний рівень великою мірою залежить від української сторони, а механізм управління допомогою та досвід України в цій справі не бездоганні. Саме тут і виникають основні проблеми. Особливо це стосується недавнього запровадження інструменту бюджетної підтримки, в управлінні яким Україні бракує досвіду.

Планування та надання допомоги ENPI можна поділити на три загальні етапи:

1. Визначення стратегічних політичних пріоритетів урядом України

Оскільки ENPI — інструмент, який орієнтується на національні пріоритети розвитку країни-партнера, визначення пріоритетів допомоги в рамках ENPI належить до функцій України. Отже, зміст Стратегічних документів ENPI та Індикативних програм зрештою залежить від стратегічного вибору української влади.

2. Планування, реалізація, моніторинг та оцінка на програмному рівні

Програмний цикл ЄК не пов'язаний із графіком планування української політики, та не зважаючи на це, заходи, викладені в СД та ІП, розробляють таким чином, щоб підтримати пріоритети українського уряду.

Програмування ENPI передбачає співпрацю з Національним координаційним бюро (НКБ) у структурі Міністерства економіки, яке є ключовим співрозмовником ЄК в Україні⁴¹. Проте СД та ІП країни розробляє й переглядає сама ЄК.

3. Реалізація, моніторинг та оцінка на операційному рівні

Реалізація — це перетворення пріоритетів допомоги на конкретні заходи за допомогою спеціальних інструментів, а саме: бюджетної підтримки, технічної допомоги, проектів Twinning і TAIEХ.

Операційний рівень дає більше простору для внеску української сторони у визначенні типів допомоги й конкретних цільових сфер. На український уряд покладено чималу відповідальність за виконання заходів, їх моніторинг та оцінку.

Оскільки визначення стратегічних пріоритетів урядом України (Стадія 1) — це внутрішнє питання, що не є частиною процесу планування в межах ENPI, автори цього документа зосередяться на Стадіях 2 і 3.

2.1 Програмний рівень: стратегічна основа ENPI

2.1.1 Програмування: зосередженість на політиці

Як уже пояснювалося раніше, допомога в рамках ENPI ґрунтується на трьох програмних документах, які розробляє ЄК. Ключові органи ЄК, що займаються підготовкою цих документів, наведено в Таблиці 7 нижче. СД та ІП країни складають загальну рамку, тимчасом як РПД — операційні документи.

⁴¹ Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів № 153 “Про запровадження об’єднаної системи залучення, використання й моніторингу міжнародної технічної допомоги”. Міністр економіки є національним координатором, а Департамент Міністерства з питань співробітництва з ЄС — Національним координаційним бюро.

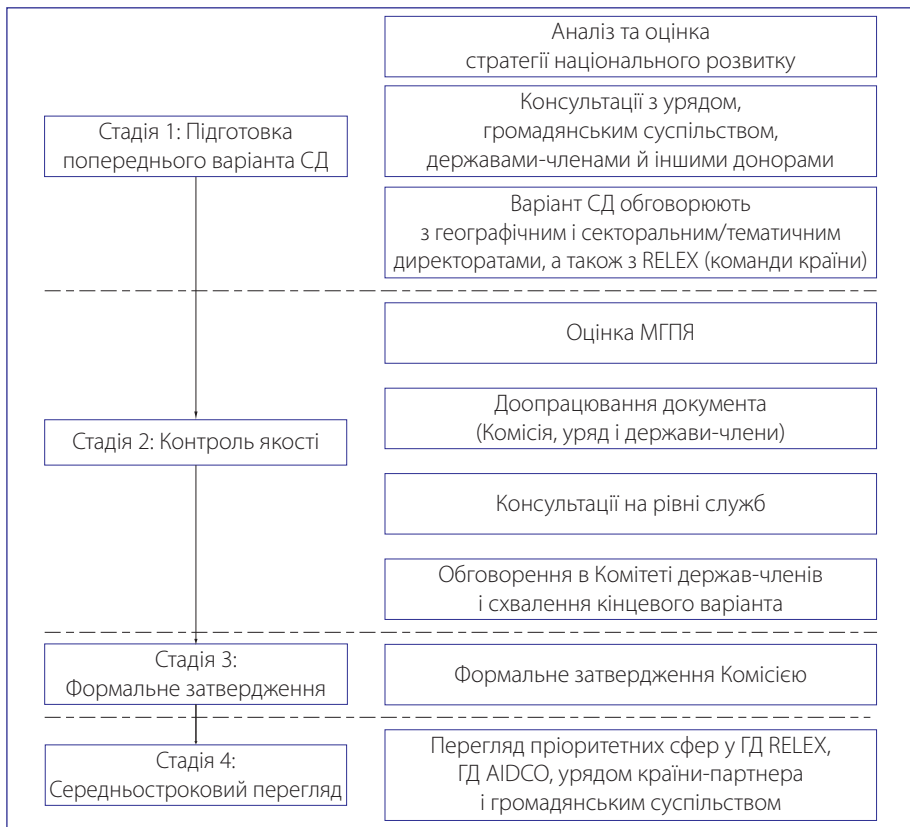
Таблиця 7. Програмні документи та відповідальні органи

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

2.1.1A Підготовка стратегічних документів

На підготовку СДК може знадобитися від одного до півтора року. До цього процесу залучено чимало служб Комісії, а також Представництво ЄК у країні-партнері та цілу низку партнерів на місцевому рівні.

Діаграма 2. Підготовка стратегічного документа країни



1. Попередній варіант

Підготовкою СДК займається ГД RELEX (Генеральний директорат із зовнішніх зв'язків), консультиуючись з національними органами влади країни-партнера. Все починається з аналізу й оцінки стратегії національного розвитку країни-партнера. Це дає змогу зрозуміти потреби країни-партнера, а також можливості (та перешкоди) для розвитку.

Після завершення цього аналізу Генеральний директорат із зовнішніх зв'язків проводить консультації з урядом, представниками недержавного сектору, державами-членами й іншими донорами. Ці консультації мають на меті гарантувати, що до політичного обговорення стратегій розвитку долучилися всі зацікавлені сторони.

Згідно з Посібником з програмування стратегічних документів ЄК:

“Роль Представництв ЄК полягає в налагодженні такого діалогу між представниками недержавного сектору, з одного боку, і місцевою владою й урядовими структурами — з іншого, щоб не перебирати на себе повноваження уряду. **Уряди країн-партнерів відповідальні за залучення до постійного діалогу представників недержавного сектору та влади на місцях.** І лише у складних випадках, коли відсутні політична воля уряду чи традиція долучення до цих процесів представників недержавного сектору та місцевої влади, Представництво, як крайній захід, бере на себе ініціативу щодо організації консультацій без участі уряду”⁴².

Після консультацій попередній варіант СДК обговорюють з відповідними географічними та секторальними/тематичними директоратами, після чого його готують відповідна географічна служба (підрозділ) і Представництво ЄК. Начальник національного підрозділу консультиується і координує свої зусилля з “командою країни”⁴³.

2. Контроль якості

Міжвідомча група з питань забезпечення якості⁴⁴ відповідає за гарантування якості стратегічних документів, а також їхню внутрішню й зовнішню узгодженість. Після того, як Група перегляне й затвердить попередній варіант СДК, його направляють у відповідне Представництво ЄК, яке обговорює внесені зміни з урядом країни-партнера. Відтак він стає предметом

⁴² http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/iqsg_consultation_NSAs_en.pdf.

⁴³ “Команда країни” — це мережа, до складу якої входять усі служби Комісії, причетні до співробітництва з відповідною країною. Джерело: www.ec.europa.eu/development/how/iqsg.

⁴⁴ МГПЯ покликана гарантувати узгодженість і якість зовнішньої допомоги ЄК. Формальне рішення про створення такої групи, членство в ній та її завдання прийнято 20 вересня 2000 року Групою комісарів RELEX.

міжвідомчих консультацій⁴⁵. Після внесення необхідних змін (якщо вони будуть) попередній варіант СДК виносять на розгляд держав-членів, а саме Адміністративного комітету ENPI. Після того, як СДК отримає схвальну оцінку Комітету, документ подають на розгляд Комісії для формального затвердження. Якщо будуть потрібні суттєві зміни, попередній варіант повертають у відповідну географічну службу.

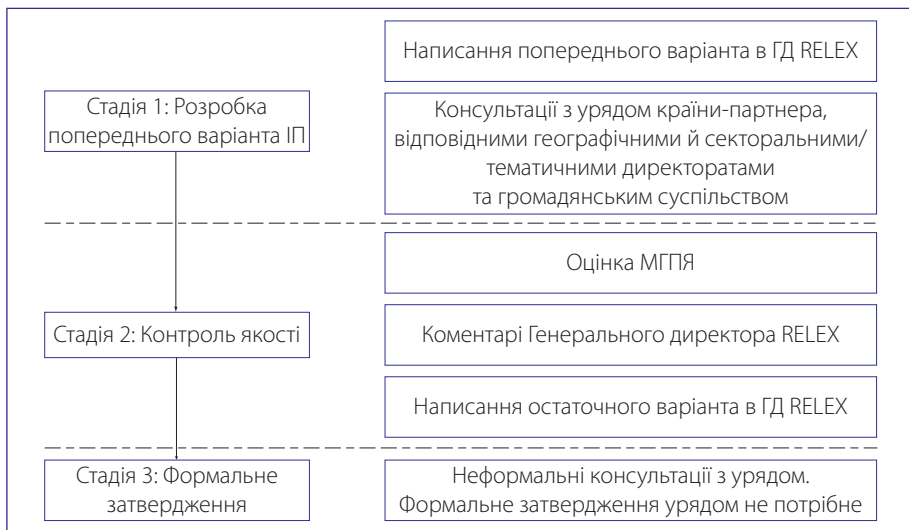
3. Формальне затвердження

Процедура формального затвердження закінчується підписанням СДК і спрямуванням "Наказу про послугу" до Генерального директорату AIDCO (з координації допомоги), щоб почати виконання стратегії.

2.1.1Б Підготовка Індикативної програми

Індикативна програма деталізує пріоритети, визначені Стратегічним документом, а також встановлює індикативний бюджет на три- або чотирирічний період. Докладно визначаючи сфери співробітництва, пріоритети та цілі проєкту, програма є рамковою, в межах якої готується Річна програма дій.

Діаграма 3. Підготовка Національної індикативної програми



⁴⁵ Міжвідомчі консультації обмежено AIDCO, ECHO, DEV, RELEX, TRADE, Legal Service, SG, і DG Translation. З іншими ГД консультуються за потреби (наприклад, AGRI, ENV, FISH, SANCO, JAI). Зазвичай служби, представники яких входять до складу "команди країни", мають брати участь у міжвідомчих консультаціях. http://ec.europa.eu/development/how/iqsg/programming_mainsteps_drafting_en.cfm.

1. Попередній варіант

Попередній варіант ІП готують у ГД RELEX, консультуючись з урядом країни-партнера та з відповідними географічними й секторальними/тематичними директоратами.

2. Контроль якості

Попередній варіант ІП подають на розгляд МГПЯ для перевірки його на предмет якості. Як і в разі попереднього варіанта СДК, МГПЯ оцінює загальну якість документа, внутрішню узгодженість тексту та його узгодженість з іншими документами. Після цього свої коментарі до нього висловлює Генеральний директор RELEX. Остаточний варіант готують у ГД RELEX і подають на розгляд Адміністративного комітету ENPI.

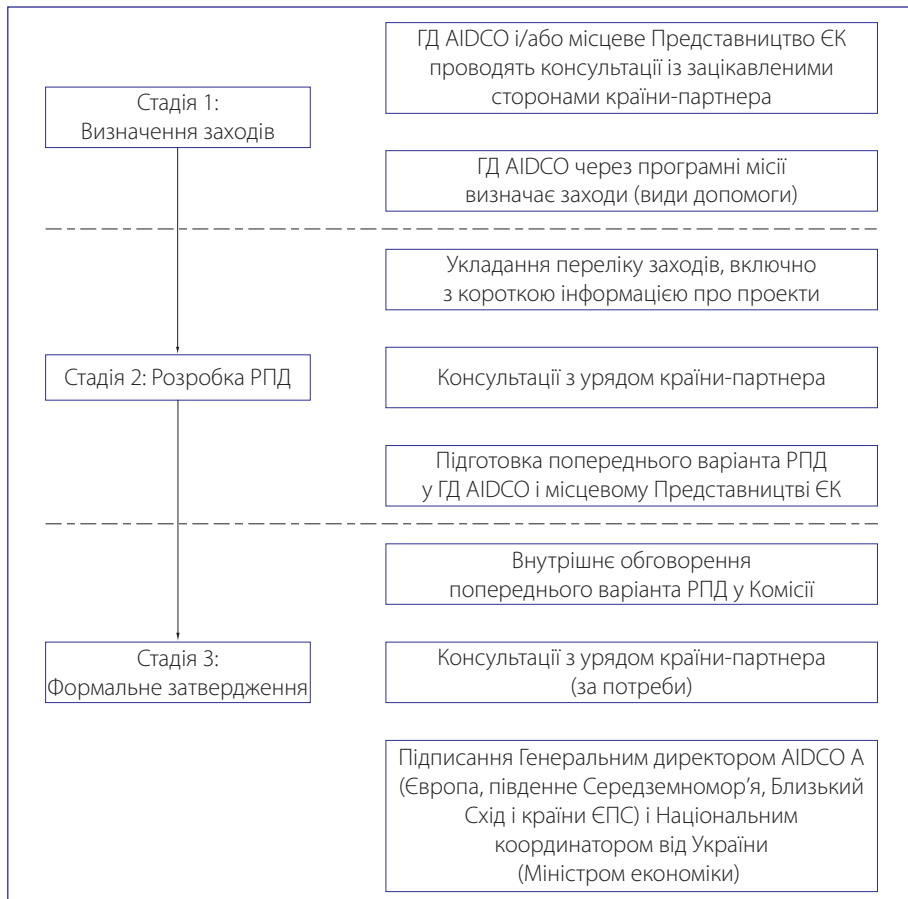
3. Формальне затвердження

За правилами ENPI, затвердження Національної індикативної програми урядом не вимагається (на відміну від TACIS, де затвердження урядом було обов'язковим). Комісія проводить неформальні консультації з урядом, щоб переконатися, що всі важливі сфери відображено в документі, та посилити національну відповідальність. Зрештою уряд дає формальну згоду, підписуючи фінансові договори щодо проєктів, через які буде реалізуватися Національна індикативна програма.

2.1.1С Підготовка Річної програми дій

Підготовку РПД іноді називають "стадією ідентифікації". Вона поєднує загальну стратегію, закладену в СДК та ІП, із конкретними заходами й ініціативами, необхідними для її реалізації. Програми дій визначають конкретні сектори та проєкти, які здобудуть підтримку, а також очікувані результати, процедури управління та бюджет. Вони також деталізують заходи та визначають графік їх реалізації.

Діаграма 4. Підготовка Річної програми дій



1. Визначення заходів (видів допомоги)

Заходи визначають здебільшого через програмні місії, упродовж яких представники ЄК (ГД AIDCO і/або місцеве Представництва ЄК) проводять консультації із зацікавленими сторонами країни-партнера, щоб з'ясувати, які конкретні заходи треба реалізувати для виконання Стратегічного документа та Індикативної програми. Зацікавленими сторонами країни є уряд, інші донори, потенційні бенефіціари та ін.

2. Написання проекту РПД

Після визначення заходів їх укладають у вигляді резюме проектів. МГПЯ розглядає цей список, і в разі його схвалення ГД AIDCO та місцеве представництво ЄК розробляють проект РПД і резюме заходів, у разі потреби консультуючись з урядом.

3. Затвердження РПД

Попередній варіант РПД спершу обговорюють усередині Комісії, потім він проходить контроль якості в МГПЯ, і нарешті його затверджує уряд країни-партнера. Національний координатор в Україні та Генеральний директор ГД AIDCO A (Європа, південне Середземномор'я, Близький Схід і країни ЄПС) підписують фінансову угоду.

Планування, реалізація та моніторинг програм транскордонного співробітництва

Програми ТКС реалізують через окремі семирічні Спільні операційні програми (СОП). Їх визначають партнери по програмах і затверджує Комісія. СОП визначають програмні цілі, пріоритети та заходи, а також регіони, які мають право брати участь у програмі, правила участі, індикативний бюджет і склад Спільного моніторингового комітету. Україна наразі бере участь у чотирьох програмах ТКС (деталі див. у пункті 1.3.4).

1. Планування

Визначення заходів

Оскільки використовуються тільки гранти, стадію визначення заходів чітко не описано.

Підготовка СОП

Усі країни-учасниці вносять рекомендації на розгляд Комісії.

Затвердження СОП

Комісія затверджує СОП після оцінки її відповідності положенням ENPI та всім правилам впровадження.

2. Реалізація

Виконанням СОП керує Спільний орган управління (СОУ) – компетентний виконавчий орган однієї з держав – членів ЄС, що бере участь у програмі. Надання коштів ТКС відбувається таким чином: вносяться заявки на отримання грантів (цим процесом керує СОУ), а рішення приймає Спільний моніторинговий комітет (СМК). СМК, створений упродовж місяця після того, як ЄК затвердить СОП, – це головна спільна структура програми, що ухвалює рішення. До її складу повинні входити представники всіх країн-учасниць. Крім того, Положення ЄК № 951, Стаття 11.2, визначає, що:

на додаток до належним чином призначених представників важливо, щоб країни-учасниці забезпечили належну участь громадянського суспільства (місцевих органів влади, економічних і соціальних партнерів, широкого загалу) для того, щоб забезпечити тісну взаємодію різних місцевих зацікавлених сторін у процесі виконання спільної операційної програми.

Утім, це положення не уточнює, яким чином має забезпечуватися ця участь, і жодна з чотирьох програм ТКС, в яких бере участь Україна, не включає представників недержавного сектору як повноцінних членів СМК. Проте все ж таки передбачено участь зовнішніх сторін як "спостерігачів" або "консультантів".

3. Моніторинг

На відміну від національних і регіональних програм ENPI програми транскордонного співробітництва мають свої власні процедури моніторингу. СОУ і СМК (останній мусить включати представників громадянського суспільства) відповідають за моніторинг виконання програм ТКС. Використовуються такі інструменти моніторингу:

- Показники, які визначає СОУ в стратегічній частині Програмного документа. Є дві низки показників: перша стосується заходів моніторингу й оцінки на програмному рівні, а друга – моніторингу на рівні проектів, причому для кожного проекту вони різні.
- Система адміністративно-інформаційного забезпечення, що стосується Європейського територіального співробітництва (АІЗ – ЄТС).

Органи, відповідальні за моніторинг цих двох низок показників:

Спільний моніторинговий комітет	Головний спільний орган з ухвалення рішень. Консультує щодо систем показників упродовж всього періоду програмування та на початку стадії виконання програми для забезпечення належного функціонування системи показників
Спільний орган управління	Виконує СОП і рішення СМК; здійснює моніторинг програмних показників за допомогою системи АІЗ – ЄТС
Спільний технічний секретаріат	Здійснює моніторинг показників проекту за допомогою системи АІЗ– ЄТС (разом із головним партнером); двічі на рік вносить узагальнену версію програмних показників на розгляд СОУ

Оцінка

Комісія здійснює прогнозу, середньострокову, фактичну і, в разі потреби, спеціальну оцінку Програми. Програму можна змінювати залежно від результатів оцінки, які виносять на розгляд СМК і СОУ.

2.1.2 Моніторинг та оцінка на програмному рівні: незавершена система

Моніторинг та оцінку ENPI здійснюють через процес середньострокового перегляду, який описано нижче. Оцінку на рівні країни також здійснюють регулярно, зазвичай після закінчення семирічного циклу СДК (або, за потреби, в інший час). Ці оцінки здійснює Об'єднаний підрозділ оцінювання AIDCO/RELEX, який забезпечує зовнішній аналіз витрат на програми Комісії.

В Україні чергове оцінювання на рівні країни почалося у вересні 2009 року. Воно охоплюватиме період з 2002 до 2008 року та:

- оцінюватиме відповідність і послідовність стратегій співпраці Комісії в рамках усіх інструментів;
- оцінюватиме узгодженість, скоординованість, доповнюваність і послідовність стратегій співпраці;

- оцінюватиме вплив, цілісність, ефективність і результативність програм співпраці Комісії;
- аналізуватиме запланований вплив на період 2007 – 2013 років;
- аналізуватиме, якою мірою враховано рекомендації попереднього оцінювання на рівні країни в Україні (яке охоплювало період 1996 – 2001 років);
- оцінюватиме узгодженість програм співпраці Комісії з Угодою про партнерство і співробітництво та Планом дій.

Як описано в розділі 3.2, докладний моніторинг і оцінювання фінансування ENPI здійснюється на проектному рівні (охоплюючи окремі проекти або групу проектів в одному секторі). Цей розділ було підготовано на основі різноманітних офіційних документів і консультацій з офіційними представниками ЄК.

Середньостроковий перегляд СДК / Підготовка нової ІП

ЄК переглядає стратегічні документи країни на третьому або четвертому році паралельно з підготовкою нової Національної індикативної програми. Цей перегляд покликаний визначити:

- а. сфери, які отримують недостатньо уваги Європейського Співтовариства або іншої донорської допомоги, проте є пріоритетними сферами, що потребують фінансової підтримки;
- б. сфери, в яких попередні програми потребують подальшої допомоги;
- в. сфери, охоплені в минулому, для яких допомога більше не є пріоритетом⁴⁶.

Середньостроковий перегляд, що триває близько року, виконує ГД RELEX із залученням ГД AIDCO, відповідного Представництва ЄК, уряду країни-партнера та зацікавлених представників недержавного сектору, які надають коментарі та рекомендації, а також беруть участь в обговореннях за круглим столом. В Україні підготовка ІП на 2010 – 2013 роки вже наближається до завершення: остаточна версія мала бути готова до 30 червня, а рішення Комісії очікується на початку 2010 року (деталі див. у Розділі 4, а також у Додатку 1). Щодо Річних програм дій, то моніторинг і оцінка їхнього виконання не проводиться на програмному рівні – докладний моніторинг та оцінку здійснюють на рівні проектів. Ці процеси описано в пункті 2.2.

⁴⁶ Виклад концепції ЄК "Потенційні пріоритетні сфери для Національної індикативної програми ІЄПС (НІП) для України – 2011 – 2013 рр.", с. 1.

2.1.3 Залучення представників недержавного сектору: чимало роботи ще попереду

Комісія зробила важливий крок у напрямі консультування з представниками недержавного сектору в процесі планування ENPI, проте формальні та доступні можливості їх залучення залишаються обмеженими. Представники недержавного сектору можуть брати участь у середньостроковому перегляді СД країни і в процесі розроблення РПД. Однак участь у первинному розробленні СДК залишається необов'язковою та залежить від української влади, яка має обмежений досвід і не виявила суттєвої зацікавленості у внеску представників недержавного сектору. Хоча впродовж останніх років уряд України поступово відкривав процес ухвалення рішень для представників недержавного сектору, через відсутність чітких та обов'язкових процедур залучення представників недержавного сектору до управління допомогою можна легко ігнорувати ці зобов'язання. Отже, незважаючи на те, що і Комісія, і уряд визнають потребу в залученні представників недержавного сектору до планування та моніторингу ENPI, тільки Комісія зробила конкретні кроки в цьому напрямі.

2.2 Операційний рівень: перетворення політики в дію

Як уже зазначалося на початку цієї частини, кожен операційний інструмент має свої власні процеси планування, виконання та моніторингу. Цей розділ присвячено процесам, пов'язаним з чотирма основними інструментами: бюджетною підтримкою, окремими проектами технічної допомоги, проектами Twinning і TAfEX.

2.2.1 Бюджетна підтримка: нереалізований потенціал

Бюджетна підтримка, на яку спрямовано більш як 70% коштів ENPI в Україні в період з 2007 до 2009 року, зумовлена потребою посилення національної співвласності та координування зовнішньої допомоги. Європейський консенсус з розвитку визначає, що:

“Європейська Комісія тепер має чіткіше визначену координаційну й спрямовуючу роль від імені ЄС і його держав-членів. Допомогу можна надавати, використовуючи різноманітні інструменти – від технічної допомоги до загальної/секторальної бюджетної підтримки. ЄС сподівається поступово збільшити обсяги бюджетної підтримки третім країнам – до 50% допомоги до 2010 року”⁴⁷.

⁴⁷ Європейський консенсус (2006/С 46/01), спільна заява Європейської Ради та представників урядів держав-членів, що зустрічаються в Раді, Європейського Парламенту й Європейської Комісії щодо політики розвитку Європейського Союзу.

Запровадження секторальної бюджетної підтримки — позитивний крок. Він заохотить українську владу подумати про розвиток секторів і водночас надасть корисні інструменти, зокрема щодо розробки системи показників для оцінювання поступу. Досвід інших регіонів свідчить: бюджетна підтримка також може мати позитивні наслідки для систем державних закупівель країн, оскільки ЄС вимагає, щоб країни-бенефіціари модернізували ці системи.

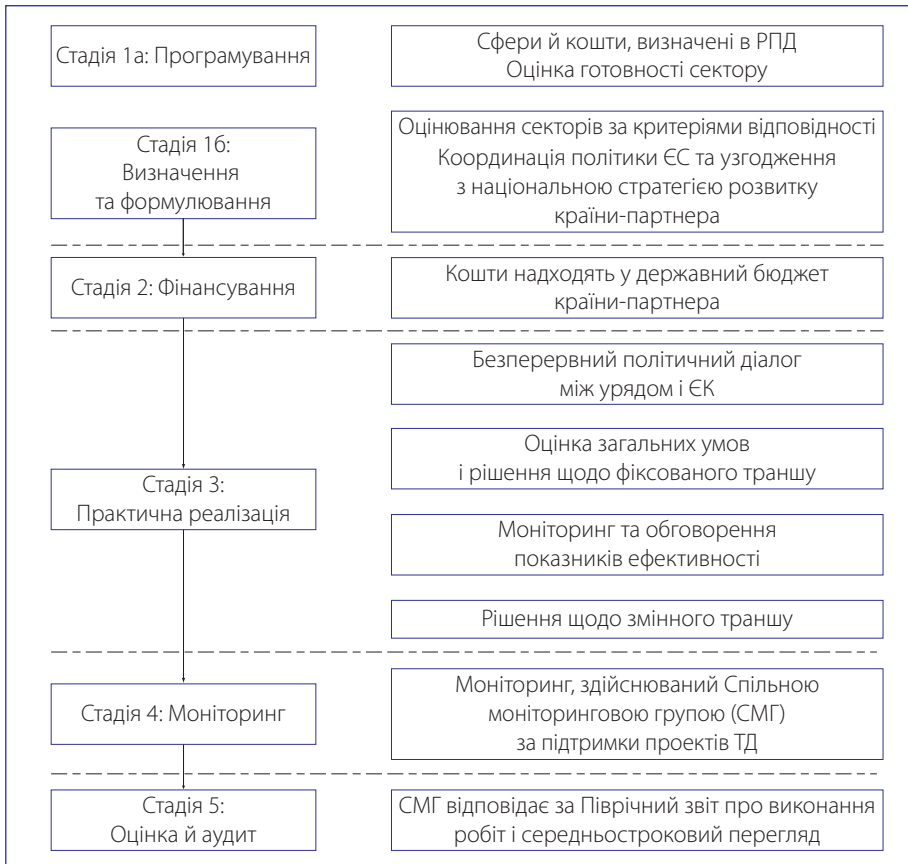
Не секрет, що українська система державних закупівель має серйозні вади. Ця проблема є головною перешкодою для повноцінного застосування інструментів бюджетної підтримки і заважає всьому процесу управління державними фінансами. У недавньому звіті SIGMA навіть зазначалося: "Постійна й дедалі більша невпевненість у нинішньому законодавстві щодо державних закупівель і відповідних інституційних врегулюваннях, а також вади системи ДВФК [державного внутрішнього фінансового контролю] породжують критику подальшої спроможності контролювати видатки проєктів, фінансованих ЄС"⁴⁸. Досі залишається під питанням, чи захоче українська влада змінити свої звичні методи роботи та вдовольнити умови ЄС. Отже, ефективність бюджетної підтримки наразі не визначено.

⁴⁸ SIGMA Ukraine Governance Assessment Update, February 2007, p. 3.

Цикл підготовки бюджетної підтримки⁴⁹

У загальних рисах підготовка програми бюджетної підтримки (БП) складається з п'яти основних стадій.

Діаграма 5. Цикл підготовки бюджетної підтримки



1. Програмування

Визначення секторів — результат переговорів між ЄК та урядом України. Пріоритетні сфери та розмір допомоги БП зазначаються у згаданих вище програмних документах ENPI (СДК, ІП, РПД). Вони засновані на:

- загальній стратегії Комісії щодо країни;
- поточному порядку денному відносин між Україною та ЄС;

⁴⁹ "Пам'ятка щодо секторальної бюджетної підтримки", підготована Європейською організацією консультантів (ЕСО) як частина проекту технічної допомоги під назвою "Підтримка Національного координаційного бюро".

- досягненнях попередніх етапів співробітництва між Комісією та урядом;
- оцінці готовності секторів (ОГС)⁵⁰.

Однак участь представників недержавного сектору у визначенні секторів для отримання БП ніде не зафіксовано як обов'язкову, тому, як наслідок, до процесу відбору секторів не залучено зовнішні зацікавлені сторони.

Процедури бюджетної підтримки викладено в низці інструкцій, опублікованих ГД AIDCO і ГД RELEX. Відповідно до них у процесі визначення й формулювання приділяють увагу:

- критеріям відповідності (національна політика та стратегія, макроекономічна структура, система управління державними фінансами);
- ширшому аналізу контексту (бюджет, координація донорів, вимірювання ефективності, розбудова спроможності);
- орієнтирам політики ЄС;
- урокам, засвоєним з попереднього досвіду;
- іншим запланованим крокам⁵¹.

Процес програмування також включає формулювання показників ефективності, які використовують для визначення того, чи задовольнила країна-партнер мінімальні критерії для отримання фінансування бюджетної підтримки. Їх спільно визначають ГД AIDCO (за підтримки зовнішніх експертів), Міністерство економіки (як Національний координатор), Міністерство фінансів і міністерство, що отримує бюджетну підтримку (приклади показників ефективності див. у Вставці 4 Додатку 4).

2. Фінансування

Гроші перераховують з ЄК на рахунок, спеціально відкритий Міністерством фінансів у Національному банку України (НБУ). НБУ обмінює євро на гривні. Після того кошти перераховують на рахунок секторального міністерства, що отримує бюджетну підтримку, у Державному казначействі України. Як зазначалося раніше, кошти розбивають на транші; причому перший транш перераховують після підписання Угоди про фінансування,

⁵⁰ Як зазначено в пункті 1.1.1, оцінюються сім сфер: (i) стратегія національного розвитку або політика та стратегія реформ; (ii) макроекономічний контекст; (iii) бюджет і середньострокове планування видатків (СПВ); (iv) управління державними фінансами; (v) координація донорів; (vi) вимірювання ефективності; (vii) інституційна оцінка й розбудова спроможності.

⁵¹ Тимчасом як самі визначення й формулювання не є частиною стадії програмування, "Керівництво щодо програмування, розробки й управління загальною бюджетною підтримкою" визначає, що "стадії визначення та формулювання треба розглядати як частину безперервного процесу підготовки програм. Відмінність між визначенням і формулюванням певною мірою є адміністративною: наприкінці стадії "визначення" розробляють Ідентифікаційне резюме, тимчасом як наприкінці стадії "формулювання" виносять Фінансову пропозицію або ж Річну програму дій/резюме дій. Джерело: ГД AIDCO і ГД RELEX, "Керівництво щодо програмування, розробки й управління загальною бюджетною підтримкою", січень 2007 року, с. 40.

а подальші перерахування залежать від того, чи досягнуто владою країни визначених раніше показників ефективності за висновком Спільної моніторингової групи (див. нижче).

3. Практична реалізація

Оскільки гроші бюджетної підтримки стають частиною бюджету країни-одержувача, їх використовують згідно з процедурами управління фінансами відповідних державних органів (зазвичай міністерств).

Відповідно до Інструкцій щодо програмування, розробки й управління загальною бюджетною підтримкою реалізація стосується таких двох основних сфер: (i) "провадження діалогу щодо ключових питань, таких як національна політика та стратегія, макроекономічна ситуація, система управління державними фінансами" і (ii) "звітування щодо зазначених вище питань перед штаб-квартирою ЄК"⁵². Ця стадія зазвичай передбачає:

- постійний політичний діалог між урядом і ЄК (із можливим залученням інших партнерів по реалізації проектів);
- оцінку загальних умов і рішення щодо фіксованого траншу;
- моніторинг та обговорення показників ефективності;
- рішення щодо змінного траншу (кошти БП, перерахування яких залежить від того, чи виконує країна-партнер умови, що містяться у відповідній Угоді про фінансування).

4. Моніторинг

Перед перерахуванням коштів БП Європейська Комісія перевіряє, чи задовольняє країна-партнер попередньо визначені індикатори відповідності. **Після перерахування коштів до бюджету країни-одержувача уряд країни-бенефіціара стає відповідальним за управління ними.**

Запровадження бюджетної підтримки великою мірою змістило відповідальність за моніторинг та оцінку допомоги ЄК у бік уряду України, оскільки нагляд за використанням коштів здійснює компетентне міністерство країни-бенефіціара. **Спільна моніторингова група** (СМГ, див. Додаток 4), створена відповідним міністерством, до складу якої входять українські та європейські посадові особи, розробляє систему моніторингу і наглядає за виконанням кожної програми. Першочергові функції СМГ такі: запровадження системи моніторингу, контроль, координація збору даних відповідно до досягнення низки критеріїв, підготовка піврічного спільного Звіту (ЄС – Україна) про хід виконання робіт і написання проекту середньострокового огляду.

⁵² ГД AIDCO і ГД RELEX, "Керівництво щодо програмування, розробки й управління загальною бюджетною підтримкою", січень 2007 року, с. 70.

Присутність представників недержавного сектору в СМГ ані передбачено, ані заборонено, однак державний орган, що отримує бюджетну підтримку, або ЄК потенційно могли б порушити питання про те, щоб зробити таку присутність обов'язковою. Проте варто зауважити, що в Україні всі центральні органи виконавчої влади створили консультативні "громадські ради", до складу яких входять представники недержавного сектору.

Крім посилення національної відповідальності щодо допомоги, запровадження бюджетної підтримки також збільшило потребу в розбудові спроможності:

- серед співробітників державної служби: дуже мало людей у структурі Міністерства економіки й Міністерства закордонних справ мають чітке загальне розуміння ENPI, а це ускладнює стратегічне планування й ефективний моніторинг;
- в українському громадянському суспільстві: перехід планування та моніторингу від ЄК до української сторони створило прогалину, яку повинні заповнити представники недержавного сектору.

Зараз Україна набуває свій перший досвід реалізації програми бюджетної підтримки під назвою "Підтримка реалізації Української енергетичної стратегії". Хоча українська влада розробляє процедури для СМГ (за допомогою ЄК), вона не володіє досвідом управління коштами бюджетної підтримки і має обмежене розуміння потенційних вигод від неї. Тому процес просувається повільно. Крім того, на момент написання цієї публікації кошти, отримані в грудні 2008 року, ще так і не було використано. Отже, ефективність бюджетної підтримки в Україні поки що неможливо оцінити.

5. Оцінка й аудит

Спільна моніторингова група виконує певні функції з оцінювання; за потреби також виконують незалежне оцінювання.

Піврічний звіт про виконання робіт

Цей стислий звіт підсумовує основні дані щодо реалізації СБП і містить аналіз, коментарі щодо поступу, перешкод і упущень, що ґрунтуються на показниках СБП. Він також покликаний проаналізувати прогрес у досягненні попередньо затверджених контрольних показників.

Середньостроковий огляд

Його також здійснює СМГ за підтримки проекту технічної допомоги ЄС. Він є основою для оцінки поступу й визначає розмір майбутнього змінного траншу, а також окреслює поточні та плановані заходи. Тому середньостроковий огляд надзвичайно важливий.

Аудит БП

Аудитом національних рахунків займається відповідна державна структура в країні-партнері. В Україні це Державне контрольно-ревізійне управління. За перевірку національних рахунків відповідають державні органи влади. ЄК не здійснює фінансових перевірок нецільової бюджетної підтримки. Після надходження коштів ЄК до національного бюджету країни-партнера більше неможливо проконтролювати їх "використання".

Загальні критерії відповідності для виділення коштів програми бюджетної підтримки енергетичного сектору України (докладніше див. Додаток 4)

Транш 1 (початковий)

- Створити Спільну моніторингову групу (СМГ), щоб забезпечити виконання умов програми.
- Ухвалити закон про державний бюджет на 2008 рік і фінансове регулювання, необхідне для виконання програми бюджетної підтримки.

Транш 2 (обумовлений)

- Підготувати та ввести в дію Закон про державні закупівлі відповідно до норм ЄС.
- Зміцнювати спроможність і незалежність Національної комісії регулювання енергетики.
- Відсутність зростання квазіфискального дефіциту в енергетичному секторі порівняно з 2006 роком.
- Досягнення конкретного поступу в підготовці інтеграції України до енергетичного ринку ЄС.
- Прийняти й забезпечити подальшу реалізацію плану модернізації нафто- й газотранспортної мережі (магістральні трубопроводи).
- Спільно з міжнародними фінансовими організаціями завершити оформлення угод про фінансування до пріоритетних інфраструктурних проектів, беручи до уваги список проектів, зазначених у Пам'ятній записці від 22 жовтня 2006 року між Європейською Комісією і Міністерством палива та енергетики.
- Підготувати проекти первинних законодавчих і нормативних актів, необхідних для гармонізації з Нафтовими директивами ЄС, зокрема, це стосується досягнення інституційних домовленостей щодо управління стратегічними запасами нафти. Посилити дотримання ухваленого законодавства.
- Спроектувати й розпочати будівництво пілотної міжнародної газовиміральної станції біля одного з вхідних пунктів до системи транзиту газу в Україні.
- Знизити енергоємність економіки 2010 року щонайменше на 10% порівняно з 2005 роком.
- Підвищити ефективність використання енергії на газокompресорних станціях у системі транзиту газу (магістральні трубопроводи) завдяки їх модернізації.

2.2.2 *Окремі проекти технічної допомоги: чіткі процедури, проте недосконала система з незрозумілими результатами*

Окремі проекти ТД визначаються в РПД і виконуються приватними консалтинговими фірмами. Технічне завдання (ТЗ) окремих проектів готують співробітники ЄК або зовнішні консультанти (за потреби також долучаються фахівці з Національного координаційного бюро⁵³).

Процес програмування технічної допомоги ЄС відбувається відповідно до моделі управління проектним циклом. Департамент з питань співробітництва з Європейським Союзом Міністерства економіки, який є Національним координаційним бюро в Україні, особливо активно залучений до перших двох стадій проектного циклу:

1. Визначення стратегії/річне програмування.
2. Визначення проектів.

Останніми стадіями проектного циклу (фінансування, реалізація та моніторинг) керує безпосередньо Єврокомісія за адміністративної участі української влади. Виняток становить оцінка, яку здійснюють без залучення урядових структур.

1. Планування

Міністерство економіки звертається до центральних органів виконавчої влади (ЦОБВ) з проханням визначити свої потреби в міжнародній технічній допомозі. Потім воно аналізує всі внесені пропозиції щодо їх відповідності пріоритетним сферам, визначеним у річній Державній програмі соціально-економічного розвитку та у відповідних програмах розвитку. На основі цього аналізу Міністерство економіки готує консолідований документ, який стане основою Стратегії залучення міжнародної технічної допомоги. Далі донори й Міністерство економіки розробляють Річну програму дій, яка ґрунтується на загальних пропозиціях Мінекономіки і власних стратегіях допомоги донорів. У цих планах дій зазначають цілі, сфери діяльності, очікувані результати, процедури управління та загальні обсяги фінансування для України.

2. Розроблення й ухвалення ТЗ

Проекти технічної допомоги розробляють місцеві представництва ЄК, ГД AIDCO, а також зовнішні консультанти й Національне координаційне бюро.

⁵³ Планування та використання технічної допомоги ЄС регулюється указом Президента № 1238 від 1 листопада 2003 року, згідно з яким міністр економіки є Національним координатором з питань технічної допомоги ЄС, а Департамент з питань співробітництва з ЄС у структурі Міністерства економіки є Національним координаційним органом.

Технічні завдання, затверджені компетентними службами ЄК (а саме ГД AIDCO), надсилають до країни-бенефіціара для письмового затвердження.

3. Реалізація

Реалізація починається з тендеру, під час якого Представництво ЄК запрошує претендентів пропонувати свої послуги з виконання відповідного проєкту технічної допомоги. Після закінчення тендеру підписується контракт, а копії отримують фірма-субпідрядник і НКБ (для ознайомлення). Тоді підрядник виконує проєкт під наглядом місцевого Представництва ЄК.

4. Моніторинг⁵⁴

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

- гарантувати, що проєкт не відхилився від накресленого курсу і досягне своєї цілі, а будь-які поправки чи зміни вносяться з мінімальними відхиленнями;
- підтримати стандартні механізми звітування;
- забезпечити відповідність між тим, як виконується проєкт, і тим, як він планувався⁵⁵.

ЄК здійснює два види моніторингу: внутрішній і зовнішній.

Внутрішній моніторинг

Внутрішній моніторинг — це невід’ємна частина щоденного управління проєктом. Підрядник регулярно здійснює моніторинг і звітує про таке:

- Які заходи зараз виконуються і якого поступу вже досягнуто?
- В якому темпі використовуються кошти та виникають витрати під час виконання проєкту?
- Якою мірою поточні результати сприяють досягненню мети проєкту?
- Які зміни сталися в зовнішньому середовищі проєкту? Чи залишаються правильними припущення?

Внутрішній моніторинг може бути "традиційним" (фінансовий моніторинг виконує ГД AIDCO) або "операційним" (спрямований на контроль за операційним успіхом проєкту).

⁵⁴ Пункти 4 (моніторинг) і 5 (оцінка) розроблено за допомогою "Практичного посібника з основ моніторингу й оцінки програм/проєктів", підготовленого в рамках проєкту TACIS під назвою "Підтримка НКО в Україні".

⁵⁵ EuropeAid Co-operation Office, *Handbook for Results-Oriented Monitoring of EC External Assistance*, April 2008, p. 12.

Внутрішній моніторинг надає інформацію, яка допомагає визначити й вирішити проблеми з реалізацією, а також оцінити хід реалізації проекту. Він дає змогу керівництву проекту (підрядникові та керівникові проекту від Комісії) пересвідчитися, що результатів і мети проекту досягнуто, і проаналізувати зміни в зовнішньому середовищі проекту, зокрема у складі ключових зацікавлених сторін, локальних стратегіях і політиці. Якщо прогрес незначний, вживають коригувальні заходи.

Зовнішній моніторинг

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

Зовнішній моніторинг виконує дорадчу роль і покликаний поліпшити виконання проектів для того, щоб досягти цілей вчасно, ефективно й результативно. Моніторинг — це не інспектування, а ретельний аналіз цілого процесу, результатом якого стають висновки й рекомендації.

Міністерство економіки України регулярно отримує звіти від тих, хто виконує проекти та програми ТД, і ці дані акумулюються в базі даних. Проте **оцінка виконання проектів і програм не здійснюється**. Через те, що кошти ТД великою мірою поглинаються закордонними організаціями, Міністерство економіки не зацікавлене в оцінці ефективності цих проектів і програм.

5. Оцінка

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

Здебільшого оцінку здійснюють пост-фактум, і її основне завдання — надати рекомендації щодо майбутніх заходів. Оцінку здійснюють зовнішні кон-

сультанти в рамках контрактів з ГД EuropeAid. Присутні також географічні й тематичні координатори.

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

Критерії моніторингу для проектів технічної допомоги

Моніторинг спрямовано на:

- а) Відповідність і якість схеми
Відповідність мети проекту проблемам, які проект покликаний вирішити, і фізичному/політичному середовищу, в якому цей проект виконується.
- б) Ефективність
Вартість, швидкість та ефективність управління, за яких ресурси та заходи перетворено на результати, і якість досягнутих результатів.
- в) Результативність
Оцінка внеску результатів у досягнення цілей проекту і того, наскільки припущення вплинули на досягнення проекту.
- г) Вплив
Вплив проекту на середовище і внесок проекту в досягнення мети, визначеної в загальних цілях проекту.
- д) Сталість
Імовірність продовження ефекту вигод, що стали результатом виконання проекту. Сталість закладається на стадії планування проекту та перебуває у фокусі уваги впродовж реалізації проекту.

2.2.3 *Twinning*⁵⁶: чітка система з чіткими наслідками

Twinning – новий інструмент для України, оскільки спочатку його процедури та практики було розроблено для країн – кандидатів на вступ до ЄС. Він відрізняється від інших видів технічної допомоги тим, що це суто міждержавний інструмент, і держави – члени ЄС роблять свій внесок у розбудову спроможності країн-бенефіціарів тим, що на тривалий період часу відряджають туди своїх державних службовців. Отже, Twinning не передбачає участі посередників або зовнішніх експертів, наприклад представників недержавного сектору. Він також має власні процедури затвердження.

1. Планування

Планування Twinning ґрунтується на Річній програмі дій. Адміністративний офіс Програми Twinning (АОП) в Україні створено в структурі Цен-

⁵⁶ План-графік підготовки й запуску Twinning див. у Додатку 3.

тру адаптації державної служби до стандартів ЄС, який, своєю чергою, є структурним підрозділом Головного управління державної служби України (ГУДС). Воно й відповідає за координацію всіх заходів Twinning в Україні.

ГУДС до 1 лютого щороку інформує всі органи державної влади в Україні про можливості програм Twinning, після чого зацікавлені органи вносять свої пропозиції щодо проектів. Відбір проектів Twinning супроводжується підписанням рамкових контрактів, які українські органи влади укладають у тісній співпраці з Європейською Комісією та АОП Twinning.

ГУДС спрямовує та координує заходи щодо підготовки й виконання Програми Twinning в Україні: через Адміністративний офіс координує підготовку проектів Twinning, аналізує проектні пропозиції та готує попередній перелік пропозицій для перегляду й затвердження Українською частиною Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, консулює державні органи влади та надає їм методичну допомогу в підготовці й виконанні проектів Twinning, а також здійснює моніторинг поступу всіх цих проектів.

2. Реалізація

Координацію та управління Програмою Twinning в Україні здійснюють головні зацікавлені сторони Twinning (міністерства України, що беруть участь в обміні, та держави — члени ЄС, які відряджають своїх чиновників).

Після визначення проекту починається процес підготовки контракту. Орган-бенефіціар спільно з Представництвом ЄК надсилає резюме проекту Twinning до штаб-квартири ЄК і АОП Twinning. Після затвердження резюме проекту штаб-квартирою ЄК Представництво розповсюджує його серед держав — членів ЄС, які є потенційними партнерами країни. Ці країни вносять пропозиції на розгляд Представництва, яке потім представляє їх до уваги країни-бенефіціара. Після обрання органу для "обміну" готується контракт; проект Twinning вважається розпочатим після підписання контракту.

3. Моніторинг

Проекти Twinning в Україні регулюються Постановою КМУ № 154 від 7 липня 2007 року про "Порядок організації підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні", відповідно до якої ГУДС здійснює моніторинг проектів, створюючи наглядові комітети⁵⁷ і затверджуючи щоквартальні звіти про виконання робіт за проектами. За потреби ГУДС може виносити питання, що стосуються виконання проектів Twinning, на розгляд Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС.

⁵⁷ До їхнього складу входять: керівники проектів Twinning, консультанти Twinning на місцях, представники ЄК в Україні та Адміністративного офісу Програми Twinning.

Таблиця 8. Реалізація проектів Twinning в Україні

Зацікавлені сторони	Діяльність
Представництво ЄК в Україні	Керує зовнішньою допомогою ЄС; виконує функції органу з найму для проектів Twinning, зокрема функції з укладання договорів і фінансового контролю
НКБ	Організовує та координує технічну допомогу ЄС
Координаційна група Програми Twinning	Координує планування й реалізацію Програми Twinning у ширшому контексті надання Україні допомоги ЄС
Головне управління державної служби України	Координує та спрямовує підготовку й реалізацію Програми Twinning в Україні
Адміністративний офіс Програми Twinning	Координує та сприяє практичній реалізації проектів Twinning, здійснює моніторинг результатів виконання проектів, розробляє проекти правових документів і стратегічних політичних документів

2.2.4 ТАІЕХ: відповіді в реальному часі

На відміну від бюджетної підтримки та технічної допомоги, які є засобами з реалізації, ТАІЕХ (Технічна допомога та обмін інформацією) сам по собі є інструментом. Його запропонувала Європейська Комісія для сприяння обміну інформацією, необхідною для розбудови інституційної спроможності, яка, своєю чергою, потрібна для наближення національного законодавства до *acquis communautaire*. ТАІЕХ створено 1996 року Генеральним директором ЄК з питань розширення для того, щоб за короткий період часу допомогти країнам-кандидатам у вирішенні проблем щодо інституціалізації *acquis* ЄС.

Інструмент ТАІЕХ використовують в Україні відповідно до "Порядку підготовки й виконання планів із залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії в рамках Програми ТАІЕХ", законодавчо підкріпленого Постановою КМУ № 316 "Про затвердження Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ" від 9 квітня 2008 року. ГУДС координує заходи, пов'язані з реалізацією ТАІЕХ в Україні. Воно також надає державним органам влади консультації та методичну допомогу з підготовки та імплементації інструменту ТАІЕХ.

Центральні й місцеві органи виконавчої влади створюють робочі групи, покликані залучати допомогу ТАІЕХ⁵⁸. Ці групи об'єднують представників різних відповідних секторів, зокрема зі стратегічного і фінансового планування, організаційного розвитку, зв'язків з громадськістю, права. До проектів ТАІЕХ можуть долучатися чиновники галузевих міністерств, що займаються питаннями законодавства Співдружності, державні службовці регуляторних і наглядових органів та контрольних служб, інші посадовці, відповідальні за імплементацію та забезпечення дотримання законодавства. У проектах також можуть брати участь представники парламенту,

⁵⁸ Джерело: Головне управління державної служби.

працівники судової системи та правоохоронних органів, муніципалітетів, соціальні партнери, асоціації приватного сектору.

1. Планування

ГУДС збирає пропозиції центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) до 15 травня і 15 листопада кожного року. До цього місцеві органи виконавчої влади можуть вносити свої пропозиції у ЦОВВ до 5 травня та 5 листопада відповідно. ГУДС готує проект піврічного плану й виносить його на затвердження Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС.

2. Реалізація

Проекти ТАІЕХ — це зазвичай конкретні заходи (семінари, експертні місії до України, навчальні поїздки до держав — членів ЄС тощо), що мають на меті обмін навиками й інформацією між українськими посадовцями та експертами держав — членів ЄС у різноманітних секторах. Для реалізації заходів ТАІЕХ країни-бенефіціари створюють робочі групи, які зазвичай очолює заступник голови компетентного центрального органу виконавчої влади, відповідального за питання європейської інтеграції.

3. Моніторинг

Моніторинг виконання програм ТАІЕХ здійснює ГУДС. Керівники робочих груп вносять звіти на розгляд ГУДС, які містять назву, дату, місце проведення заходу ТАІЕХ, список його учасників і конкретні результати, яких вдалося досягти завдяки набутим навикам/знанням (наприклад, нормативно-правові документи, пропозиції, конкретні заходи тощо).

3. Участь в ENPI представників недержавного сектору: довга дорога попереду

Тимчасом як деякі ініціативи (наприклад, з транскордонного співробітництва) мають чіткі та продумані механізми моніторингу, інші (а саме — бюджетна підтримка) — ні. Це можна частково пояснити тим, що багато заходів і програм, доступних у рамках ENPI, призвели до неоднозначних або нечітких процедур планування, моніторингу й оцінки допомоги. Крім того, дві ініціативи, а саме Twinning і TAIEХ, відокремлені від інших ініціатив технічної допомоги і підпадають під окремі постанови Кабінету Міністрів. Імовірно, це віддаляє їх від ширшої стратегії технічної допомоги України і робить залежними не так від стратегічної політики, як від типу інструменту допомоги.

На робочому рівні необхідне більше залучення представників недержавного сектору. Участь українських аналітичних центрів і груп підтримки збільшила б ефективність інструменту бюджетної підтримки. Від залучення НДО (де це можливо) також могли б виграти проекти технічної допомоги, які виконують закордонні консалтингові фірми. До того ж вебсайт ENPI пропонує участь представників недержавного сектору в "моніторингу процесу імплементації ENPI", хоча й не уточнює, яким саме чином і на якому рівні (загальне виконання програми чи реалізація проектів). Тимчасом як досить легко уявити участь представників недержавного сектору у моніторингу на програмному рівні (через запровадження контрольних показників й оцінку прогресу в різних пріоритетних сферах, визначених у СДК і НІП), моніторинг проектів є складнішим з огляду на відсутність загальнодоступної інформації та структур, які здійснюють моніторинг, створених у рамках ENPI. Наприклад, представники недержавного сектору не входять до складу Спільних моніторингових груп, створених для нагляду за виконанням проектів бюджетної підтримки.

3.1 Можливості для європейської та української сторін

3.1.1 Загальні рамки ЄК: добрі наміри

Європейський консенсус з розвитку⁵⁹ посилює принцип участі громадянського суспільства, називаючи його одним із "наріжних принципів" європейської допомоги. Отже, ЄС

⁵⁹ Спільна заява Ради та представників урядів держав-членів на засіданні Ради, Європейського Парламенту й Комісії щодо політики розвитку Європейського Союзу: "Європейський консенсус" (2006/С 46/01).

“...підтримує широке залучення всіх зацікавлених сторін до розвитку країн і заохочує всі верстви суспільства до участі. Громадянське суспільство, зокрема економічні й соціальні партнери, як-от професійні спілки, організації працедавців, приватний сектор, НУО, інші недержавні гравці країн-партнерів, відіграють провідну роль як захисники демократії, соціальної справедливості та прав людини”⁶⁰.

3.1.2 Українська сторона: потреба у загальній системі

Консультації з представниками недержавного сектору — нове явище для української влади. За останні роки активізувалася участь представників недержавного сектору в різних урядових робочих групах, покликаних вирішувати конкретні проблеми. Утім, участь представників недержавного сектору була несистемною, оскільки вона залежить не так від розуміння урядом політичної користі від внеску громадянського суспільства, як від особистої ініціативи і взаємин із посадовими особами.

Існує багато документів, що передбачають участь широкого загалу та громадянського суспільства у виробленні й реалізації державної політики⁶¹. Утім, немає конкретного регулювання участі представників недержавного сектору в залученні й використанні зовнішньої допомоги України.

3.2 Спроможність представників недержавного сектору до участі: потреба в підвищенні рівня поінформованості

Рівень обізнаності щодо ENPI серед представників недержавного сектору важко визначити достеменно. Утім, складається враження, що поінформованість про ENPI хоча й повільно, але зростає. Цей факт засвідчив середньостроковий огляд Стратегічного документа країни — перший з часу створення Інструменту 2007 року.

⁶⁰ Європейський консенсус з розвитку.

⁶¹ Утім, з 2004 року досягнуто певного поступу щодо інституціалізації такого співробітництва. Деякі законодавчі акти тепер передбачають участь широкого загалу та громадянського суспільства у виробленні й реалізації політики уряду. У жовтні 2004 року Постановою КМУ затверджено участь громадян у виробленні й реалізації державної політики. Дві наступні постанови, ухвалені в травні 2005 року і березні 2006 року, визначили основні правила публічних консультацій і рекомендовані стандарти створення громадських рад на національному й місцевому рівнях. 2006 року Секретаріат Кабінету Міністрів України опублікував Зелену книгу з “демократизації процесів ухвалення рішень”. Головною метою Зеленої книги є вдосконалення практики ухвалення урядових рішень і увідповіднення їх до європейських стандартів. Документ визначає проблеми й обмеження в таких сферах, як процедури і комунікації, а також пропонує низку підходів та ініціатив, розроблених для усунення таких перешкод. Крім того, Кабінет Міністрів України підготував проект “Концепції співробітництва уряду з громадянським суспільством”. Концепція має на меті сприяти демократизації державних органів, розвитку й зміцненню громадянського суспільства, його груп та організацій, а також вдосконалити партнерство та співпрацю між державою і громадянським суспільством.

Європейська Комісія зараз переглядає СДК для України на 2007 – 2013 роки і готує Національну індикативну програму для України на 2011 – 2013 роки. Українські представники недержавного сектору надали два види допомоги в цьому процесі. Перший – це рекомендації щодо політики в одній із пріоритетних сфер НІП на 2007 – 2010 роки, розроблені під час всеукраїнського семінару, який організували дві українські структури недержавного сектору⁶² і відвідали 35 місцевих організацій. Другий внесок забезпечено з ініціативи Представництва ЄК, яке у травні 2009 року провело консультації в режимі онлайн. Недержавний сектор здебільшого проігнорував цю подію. Тільки десять організацій⁶³ надали коментарі щодо проекту НІП⁶⁴, причому майже половина з них – закордонні або міжнародні організації. Незрозуміло, чим зумовлена така мала кількість відгуків – недостатньою обізнаністю щодо процесу середньострокового перегляду чи браком спроможності українських недержавних гравців. Проте очевидно, що поінформованість і розуміння ENPI на місцях досі залишається великою проблемою для України.

Це може означати, що процес ENPI є складним, оскільки немає єдиного документа, який містив би різні стадії та процедури.

3.3 Наявні можливості залучення для представників недержавного сектору: потрібні роз'яснення

На сайті ENPI⁶⁵ ЄК пропонує низку рекомендацій щодо залучення представників недержавного сектору до планування й моніторингу допомоги. Так, Комісія закликає представників недержавного сектору брати активнішу участь у процесах ENPI, отримуючи більше інформації щодо процесу програмування ENPI, та вивчати можливості налагодження регулярних відносин із представниками ЄК. Утім, доступна інформація про ENPI доволі розпорошена, що ускладнює для представників недержавного сектору ро-

⁶² Ці два суб'єкти недержавного сектору – Закарпатський центр розвитку і консультацій "Едванс" та Західноукраїнська мережа громадських організацій "АКОРД". Рекомендації щодо політики стосувалися першої пріоритетної сфери НІП "Підтримка демократичного розвитку й сумлінного урядування". Із документом, що став результатом семінару, під назвою "Залучення українських НУО до програмування ENPI", можна ознайомитися тут: <http://www.enpi-programming.eu/wcm/en/programming-process/the-enpi-mid-term-review.html>.

⁶³ Організаційний комітет Професійної асамблеї України, благодійна фундація Креативний центр "Каунтерпарт", Центр ініціатив з електронного урядування, Центр суспільного розвитку "Взаємодія", Українська національна екологічна НУО МАМА-86, Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД), Польсько-українська фундація співпраці (РАУСІ), Міжнародний фонд "Відродження", Британська Рада, Європейсько-українська бізнес-рада.

⁶⁴ Із документом у форматі PDF (обсяг – 24 сторінки), що містить усі надані коментарі, можна ознайомитися на сайті Представництва ЄК: <http://www.delukr.ec.europa.eu/page51424.html>.

⁶⁵ <http://www.enpi-programming.eu/wcm/en/how-to-get-engaged/concrete-actions-to-take/enpi-civil-society.html>.

зуміння цілісного процесу та бачення стадій, на яких вони можуть долучитися. Тому не дивно, що організація з обмеженими чи взагалі відсутніми відомостями про ENPI не прагне до нього долучитися.

Інформації, розміщеної на вебсайті ENPI, у край недостатньо для стимулювання справжнього та глибокого інтересу. Враховуючи, що ситуація в Україні загалом не сприятлива для участі представників недержавного сектору в процесі вироблення політики, а публічні консультації та ENPI тут досі незвичні, потрібно ще багато зробити для інформування та підготовки громадянського суспільства.

Комісія пропонує кілька конкретних можливостей залучення для представників недержавного сектору: під час розроблення Річних програм дій (РПД) (до квітня – травня кожного року) та перегляду Стратегічного документа країни і Національної індикативної програми (кожних 3 – 4 роки). Дуже мало структур недержавного сектору (здебільшого це аналітично-дослідницькі центри в Києві) використовують ці можливості. Це означає, що інші важливі представники недержавного сектору, зокрема професійні спілки, асоціації, групи підтримки й організації на місцях, виключені з цього процесу.

СК також відкрита до пропозицій довгострокової участі представників недержавного сектору в моніторингу ENPI. Утім, вона не роз'яснює, на якому рівні потрібно здійснювати моніторинг – програм чи проєктів. Навіть більше, процедур програмного моніторингу фактично не існує, тимчасом як проєктний моніторинг здійснюється через різні процедури, які не завжди передбачають залучення представників недержавного сектору.

Варто зауважити, що Комісія докладає зусиль до оприлюднення інформації про можливості участі громадянського суспільства, а також дає поради щодо залучення представників недержавного сектору. Утім, в українському контексті, де українські органи влади не здатні чітко сформулювати свої пріоритети, важливо, щоб у недержавних структур були засоби для участі в процесі вироблення політики. Неодноразове зловживання коштами (посадовими особами) та очевидна відсутність зацікавленості влади в допомозі – це ознаки нездатності влади зрозуміти значення й потенціал зовнішньої допомоги. Тому залучення громадянського суспільства на всіх рівнях вкрай необхідне.

3.4 Вдосконалення системи

Тимчасом як ENPI наголошує на національних програмах, уже сама кількість програм, інструментів і проектів робить систему дуже складною, а вкрай розпорошена загальнодоступна інформація тільки поглиблює цю проблему. У цьому й полягає цінність цього документа, який зводить в одне ціле різні компоненти ENPI і пропонує цілісний огляд цього складного інструменту. Адже викладена вище інформація створює підґрунтя для цілої низки висновків щодо залучення представників недержавного сектору до різних процесів ENPI.

По-перше, зрозуміло, що моніторинг силами представників недержавного сектору має починатися задовго до початку стадії виконання проекту. Участь на стадії програмування — обов'язкова умова успіху, оскільки жодний моніторинг проекту не може компенсувати зміщення пріоритетів чи нечітко визначені стратегії. Інституціям на кшталт аналітичних центрів, бізнес-асоціацій, профспілок і груп підтримки треба дати змогу долучитися до процесу визначення пріоритетів, а секторальним НДО — робити внесок у сферах своєї компетенції на рівні проектів.

По-друге, потрібно наголошувати на результатах. Хоча забезпечення виконання проекту згідно із планом має важливе значення, успіх заходу потрібно вимірювати його впливом, а не майстерністю, з якою його було реалізовано. Вплив загальних проектів технічної допомоги, а також TAIEХ і Twinning важко оцінити силами представників недержавного сектору, натомість секторальна бюджетна підтримка підходить для цього типу оцінювання. Адже моносекторальний характер програм такої підтримки уможливорює цільове оцінювання, тимчасом як його новизна означає, що процедури оцінки ще не усталені на практиці, отже, їх можна змінювати для більшого залучення представників недержавного сектору.

Чотири діаграми, наведені нижче, ілюструють можливості залучення громадянського суспільства до планування, реалізації, моніторингу й оцінки програм ENPI. Вони вказують на нинішні можливості залучення (і тих представників недержавного сектору, які можуть зробити найвагоміший внесок), а також — що важливіше — на стадії, в яких участь представників недержавного сектору бажана, проте наразі відсутня. У них відображено цілісну картину участі громадянського суспільства в процесах ENPI.

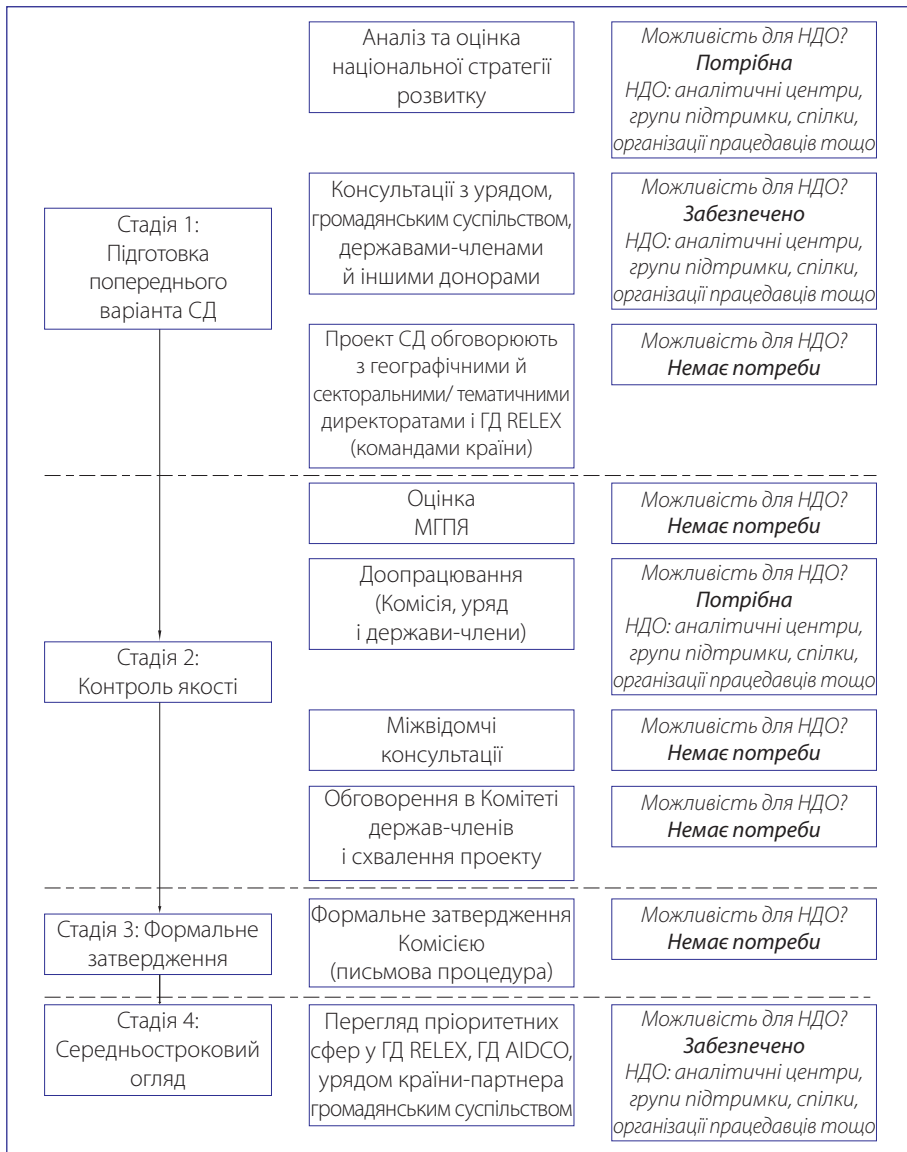
Можливості для залучення представників недержавного сектору до процесу підготовки Стратегічного документа країни: гарний початок, проте багато роботи попереду

Діаграма, наведена нижче, ілюструє наявні й потенційні можливості участі представників недержавного сектору в процесі підготовки СДК. Вона демонструє, що представники недержавного сектору можуть долучитися на самому початку процесу, під час консультацій між ГД RELEX, національними органами влади й державами – членами ЄС. Можливість участі в процесі підготовки СДК є чи не найголовнішою, оскільки що раніше представники недержавного сектору долучаться до роботи, то більшим буде їхній вплив на визначення пріоритетів.

Відсутність представників недержавного сектору на заключній стадії – ще одна важлива риса процесу підготовки СДК. І хоча внесок “знизу” вкрай важливий, його недостатньо. Для того, щоб наслідки залучення представників недержавного сектору до процесу визначення пріоритетів були відчутними, вони повинні мати змогу впливати на остаточний варіант документа. Таким чином вони могли б пересвідчитися, що їхній попередній внесок зрозуміли та врахували, а також мали б змогу коментувати конкретні компоненти СДК.

Нарешті, діаграма показує, що представники недержавного сектору можуть брати участь у процесі середньострокового огляду (який також включає підготовку нової Національної індикативної програми). Це чудова нагода для участі представників недержавного сектору в програмному моніторингу й оцінці ENPI, адже подвійна природа цієї діяльності уможливіло усунення проблем із попередньою НІП і пристосування до нових викликів практично в режимі реального часу.

Діаграма 6. Можливості залучення представників недержавного сектору до процесу підготовки Стратегічного документа країни



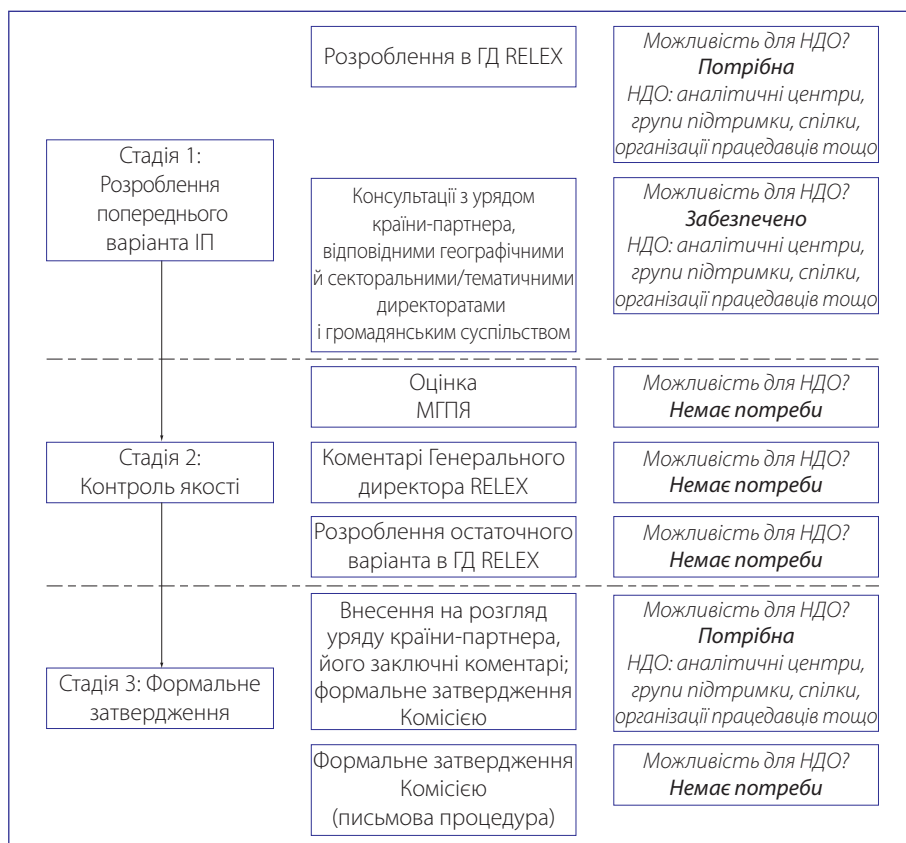
Можливості залучення представників недержавного сектору до процесу підготовки Національної індикативної програми: що раніше, то краще

Діаграма 7 показує, що, як і у випадку СДК, процедура підготовки Національної індикативної програми дає представникам недержавного сектору змогу долучитися на самому початку процесу — через консультації, під час яких вони можуть надавати коментарі щодо проекту НІП (відомого також під назвою “Концепція”), розробленого ГД RELEX.

Хоча це серйозна можливість, факт залишається фактом: залучення представників недержавного сектору починається тоді, коли ЄК вже розробила проект НІП. Інакше кажучи, НДО долучаються до процесу, коли головні пріоритети вже визначено. Як наслідок, дуже малоймовірно, що внесок НДО зможе суттєво вплинути на вже розроблений документ.

Тому консультації з представниками недержавного сектору мають відбуватися в процесі підготовки попереднього варіанта документа в ГД RELEX. Це має бути нескладним завданням, оскільки НДО беруть участь у підготовці СДК, а тому вже залучені до багаторічних процесів програмування ENPI. Як і у випадку підготовки СДК, НДО мають також долучитися на стадії остаточного розроблення документа, щоб їхній внесок правильно зрозуміли і, де можливо, відобразили в остаточному варіанті.

Діаграма 7. Можливості залучення представників недержавного сектору до процесу підготовки Національної індикативної програми.



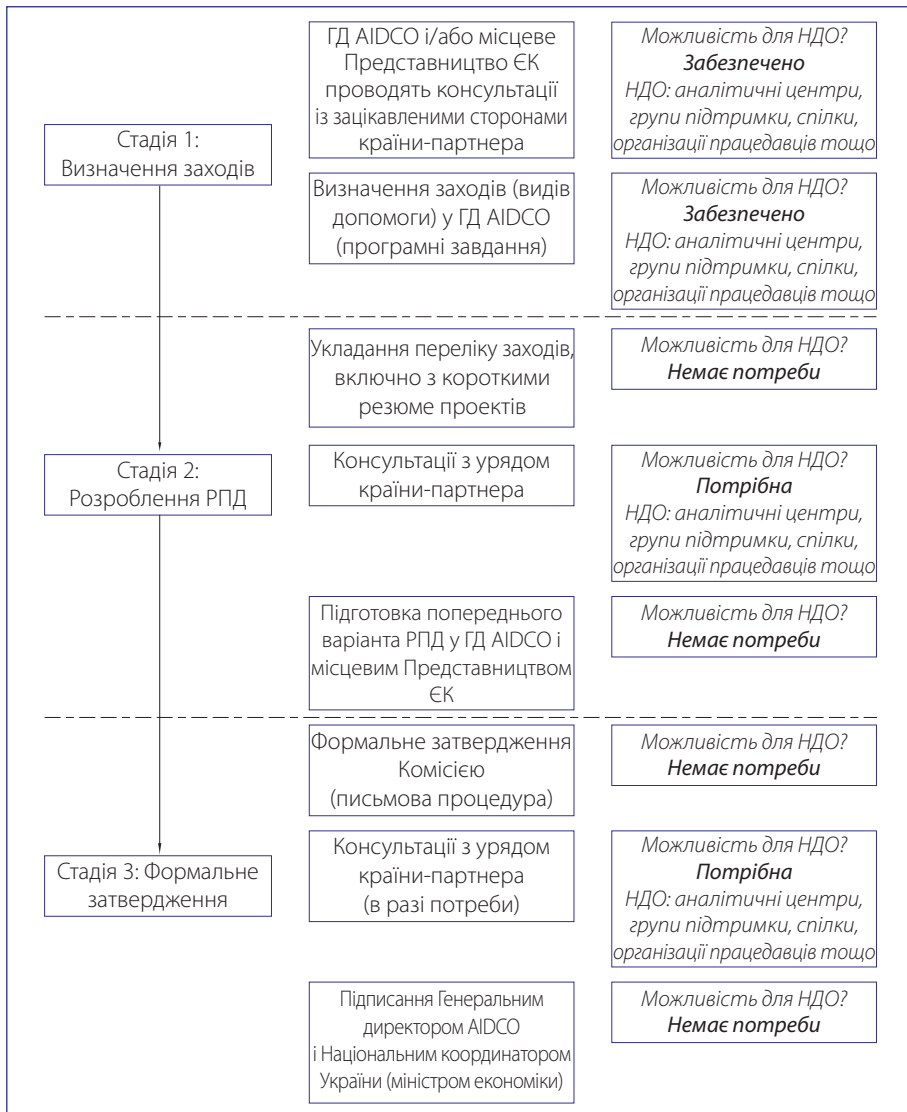
Можливості залучення представників недержавного сектору до процесу підготовки Річної програми дій: необхідність супроводження

Процес підготовки РПД, на відміну від процесів розроблення СДК і НІП, передбачає участь представників недержавного сектору на кожному етапі. НДО беруть участь у попередніх консультаціях і на стадії визначення заходів, якими керують у ГД AIDCO і місцевому Представництві ЄК. Отже, їхню думку можуть почути ще перед тим, як буде розроблено попередні версії документів. Це особливо важливо, зважаючи на той факт, що РПД передбачає вибір проектів і призначення коштів: НДО можуть вийти за межі визначення пріоритетів і вплинути на більш конкретні й робочі аспекти ENPI.

Утім, варто наголосити, що представники недержавного сектору не беруть участі в консультаціях між ЄК та українськими органами влади безпосередньо перед фактичною підготовкою РПД. Як уже зазначалося в описанні процедур підготовки СДК і НІП, важливо, щоб НДО долучалися до самого процесу укладання документа, аби їхній внесок було враховано або надано пояснення, чому не було.

Нарешті, НДО не беруть участі у процедурі формального затвердження, яка може передбачати консультації між ЄК та урядом країни-партнера. Хоча такі консультації полягають не так у визначенні пріоритетів і відборі проектів, як у вирішенні проблем, які виникають, внесок представників недержавного сектору міг би надати зовнішню оцінку щодо питань, порушених кожною зі сторін.

Діаграма 8. Можливості залучення представників недержавного сектору до процесу підготовки Річної програми дій



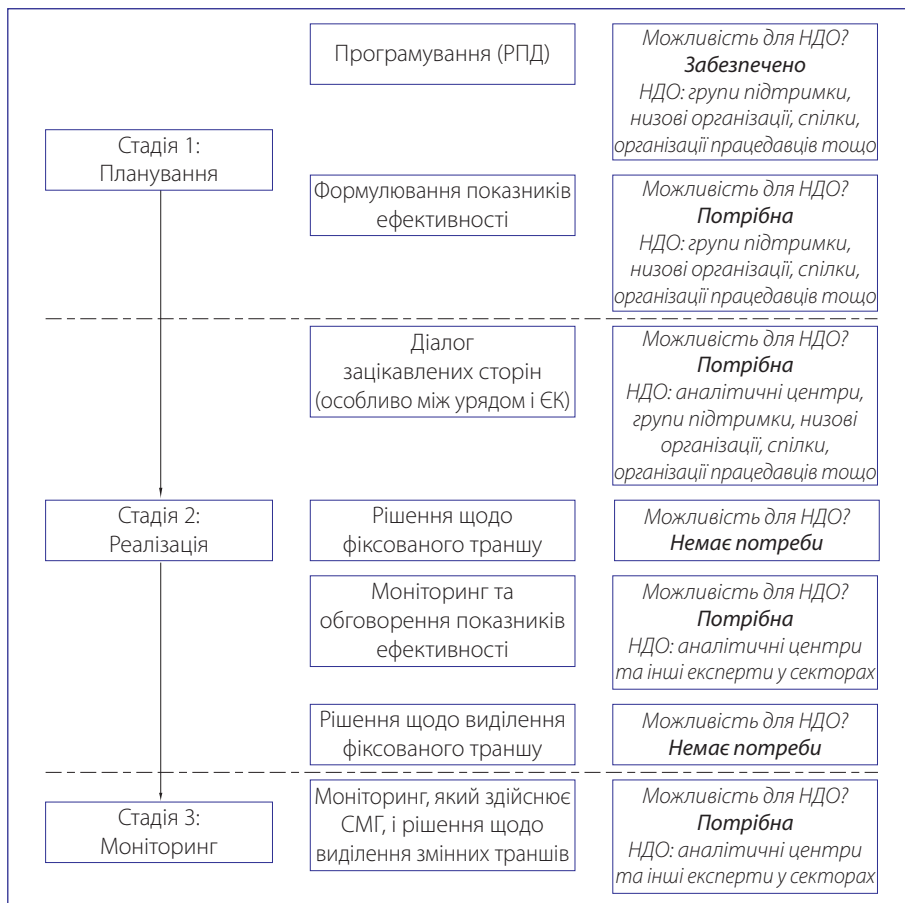
Можливості залучення представників недержавного сектору до процесів бюджетної підтримки: недостатній доступ

Хоча сектори та призначення БП викладено в Річних програмах дій (у підготовці яких роль представників недержавного сектору досить активна), ці рішення є наслідком переговорів між ЄК та українською владою без участі НДО. Відповідно, залучення НДО до процедур розроблення РПД не впливає на відбір секторів для бюджетної підтримки або визначення відповідного фінансування.

Представники недержавного сектору також не беруть участі в розробленні показників ефективності, що використовуються для оцінки того, чи виконує українська сторона умови, відповідно до яких виділяються змінні транші. Попри те, що більшість НДО не мають достатніх знань для виконання такої технічної роботи, все ж деякі НДО — аналітично-дослідницькі центри й організації, наближені до секторів (наприклад екологічні), — володіють такими знаннями. Як уже зазначалося раніше, наразі критерії оцінки часто зосереджено на затратах і процедурах (наприклад, ухвалення певних заходів), аніж на наслідках (як-от зростання рівня ефективності). Участь НДО, які більшою мірою зорієнтовані на результати, могла б допомогти у вирішенні цієї проблеми.

Відсутність представників недержавного сектору у складі Спільної моніторингової групи також важлива, оскільки їх виключено з процесів створення системи моніторингу, нагляду за виконанням робіт, підготовки піврічного звіту та здійснення середньострокового огляду, а також прийняття рішень про виділення змінних траншів.

Діаграма 9. Можливості залучення представників недержавного сектору до процесу Бюджетної підтримки



Висновки та рекомендації

Кажуть, Україна розуміє, що їй не запропонують членства в ЄС у близькому майбутньому, проте вдає, що не знає цього, тимчасом як ЄС усвідомлює, що Україна заслуговує на таку пропозицію, проте робить вигляд, що не здогадується про це. **Тому ENPI – серйозне випробування для України.** Він містить практично всі інструменти, що раніше застосовували для країн-кандидатів, і тому є унікальною нагодою для України довести: вона може йти шляхом, який недавно проторували її сусіди. Якщо вона повною мірою використовуватиме ці інструменти урядування і зможе забезпечити системні зміни, їй повірять як потенційному кандидату на вступ до Європейського Союзу. Якщо ж вона зазнає невдачі там, де інші здобули успіх, її репутації буде завдано ще одного серйозного удару.

Запропоновані нижче рекомендації охоплюють увесь спектр заходів ENPI – від загального процесу програмування до моніторингу й оцінки окремих ініціатив. Вони покликані допомогти українському уряду, українським представникам недержавного сектору та Європейській Комісії сповна скористатися ENPI, забезпечити більшу зорієнтованість планування, реалізації, моніторингу й оцінки на результати, а також більшою мірою врахувати різноманітні інтереси українського суспільства.

Для українського уряду:

1. Реформувати систему координації зовнішньої допомоги й адаптувати її до нового контексту допомоги, запропонованого Паризькою декларацією щодо ефективності допомоги. Серед необхідних змін:
 - налаштування системи координації допомоги відповідно до національних пріоритетів розвитку;
 - інтегрування всієї зовнішньої допомоги (в тому числі Twinning і TAfEX) в єдину координаційну систему;
 - нормативне врегулювання процедур бюджетної підтримки.
2. Зробити консультації з представниками недержавного сектору щодо вироблення стратегії національного розвитку обов'язковими, за прикладом інших країн (наприклад, "мінімальні правила консультацій" ЄС).
3. Надати особливого значення стратегії національного розвитку, щоб посилити політичний чинник допомоги ENPI.
4. Формалізувати участь НДО у залученні й використанні зовнішньої допомоги загалом і фінансуванні ENPI зокрема в нормативному акті.
5. У рамках координування зовнішньої допомоги розробити процедури для аналізу й реалізації внеску НДО (у тому числі в процесі ENPI).

6. Збільшити прозорість через доступ НДО та інших зацікавлених сторін до ключових документів ENPI.
7. Зайнятися розбудовою спроможності, щоб державні службовці мали знання й навички, необхідні для ефективного моніторингу й оцінки допомоги ENPI.
8. Переглянути критерії моніторингу й оцінки бюджетної підтримки й технічної допомоги, включивши більше якісних чинників.
9. Зробити участь НДО у Спільних моніторингових групах бюджетної підтримки обов'язковою. На додаток до висловлення іншого погляду на моніторинг програм БП представники недержавного сектору також можуть бути корисними в роз'ясненні українських реалій ЄК, якщо та коли ЄК скептично ставиться до пояснень української влади (утім, варто пильно стежити, щоб обрані НДО були повністю незалежними й незаангажованими).
10. Забезпечити розроблення сумісних систем моніторингу різними спільними моніторинговими групами в різних секторах.

Для представників недержавного сектору:

1. Зосередити увагу на розбудові спроможності, щоб НДО мали повне розуміння всіх нюансів фінансування в рамках ENPI і могли взяти на себе функцію "наглядача" і на фінансовому, і на політичному фронтах.
2. На рівні окремих представників недержавного сектору: дослідити наявні можливості для залучення НДО, описані в цьому звіті, визначити можливості, де їхній внесок може бути найвагомим, і використати їх.
3. У разі потреби заснувати коаліції НДО для створення нових можливостей залучення.
4. Налагодити тісні відносини з Представництвом Європейської Комісії в Україні для того, щоб бути в курсі можливостей участі НДО у плануванні, моніторингу й оцінці ENPI.
5. У разі потреби тиснути на урядових посадовців задля отримання доступу до потрібної інформації, призначеної для широкого загалу.
6. Підвищити рівень поінформованості щодо ENPI та його можливостей, зокрема через проведення офіційних інформаційних зустрічей і неформальних круглих столів з іншими НДО і в Києві, і в регіонах.
7. Діяти активно, бути готовими до політичних ініціатив і намагатися впливати на процес ухвалення рішень із самого початку.

Для Європейської Комісії:

1. Допомогати українському уряду у створенні належної системи координації зовнішньої допомоги, щоб зовнішню допомогу (зокрема фінансування ENPI) планували й використовували зважено та продумано.

2. Зважаючи на відсутність традиції, яка передбачала б участь представників недержавного сектору в українському процесі вироблення політики, забезпечити окрему можливість для консультацій між НДО і ЄК.
3. Вивчити можливість створення нових способів участі НДО у відповідних процесах (ідеться, зокрема, про середньостроковий огляд СДК, підготовку нових НІП і РПД, формування та функціонування СМГ у програмах бюджетної підтримки).
4. Посилити інформування громадськості щодо ENPI.
5. Зробити консультації з представниками недержавного сектору обов'язковим компонентом підготовки Стратегічного документа країни, Національної індикативної програми і Річної програми дій. Проводити консультації між НДО і ЄК, а також НДО і державними органами влади під час розроблення будь-яких попередніх варіантів стратегічних документів.
6. Допомогати уряду України у визначенні потенційних учасників серед НДО у процесах ENPI.
7. Зробити ключові документи щодо моніторингу й оцінки ENPI (зокрема тих, що містять критерії, показники, контрольні показники тощо) легкодоступними для представників недержавного сектору.
8. Зробити присутність представників недержавного сектору у Спільних моніторингових групах з бюджетної підтримки обов'язковою, оскільки НДО можуть висловити свою об'єктивну думку й дати оцінку питанням, що є предметом вивчення СМГ. НДО можна добирати виходячи з їхньої обізнаності з проблемами сектору і їхнього попереднього досвіду участі в плануванні та моніторингу ENPI.
9. Запускати проекти технічної допомоги з підтримки спільних моніторингових груп ще до надання першого траншу. СМГ, яка відповідає за створення системи моніторингу, повинна одразу починати роботу (перерахування Україні першого траншу бюджетної підтримки в грудні 2008 року відбулося перед запровадженням належної системи моніторингу).
10. Забезпечити вироблення сумісних систем моніторингу різними секторальними СМГ.

Для інших донорів:

1. Допомогти українському уряду зі створенням належної системи координування допомоги.
2. Допомогти українському уряду формально залучити представників недержавного сектору до вироблення національної стратегії розвитку, а також до системи координації зовнішньої допомоги.
3. Допомогти українському уряду виробити процедури для аналізу й реалізації внеску представників недержавного сектору щодо координації зовнішньої допомоги, зокрема ENPI.

4. Сприяти розбудові спроможності державної служби до використання ENPI, щоб гарантувати, що українська влада має знання, необхідні для ефективного використання коштів ENPI.
5. Координувати діяльність Спільних моніторингових груп з бюджетної підтримки, щоб гарантувати, що СМГ розробляють сумісні критерії моніторингу.
6. Підтримувати розбудову спроможності представників недержавного сектору, щоб гарантувати, що вони здатні взяти на себе функцію спостерігача.
7. Підтримати зусилля представників недержавного сектору щодо визначення й використання можливостей участі, описаних у цьому документі.
8. Підтримати ініціативи представників недержавного сектору з об'єднання зусиль для створення нових можливостей участі.

Додаток 1.

Графік середньострокового огляду СДК на 2007–2013 роки та підготовки НІП на 2011–2013 роки

Стадія	Опис	Часові рамки
Підготовка середньострокового огляду	Ця стадія відбувається всередині Комісії. Розробляють вказівки, як виконувати цю діяльність і аналізують Стратегічні документи	листопад–грудень 2008 року
Основна стадія: горизонтальні консультації в штаб-квартирі	Горизонтальні консультації щодо реалізації ENPI з громадянськими платформами (Civil Society Platforms) у штаб-квартирі в Брюсселі	грудень 2008 року
Основна стадія: перегляд	Перегляд СД і розроблення нових ІП: це найважливіший період огляду, результатом якого стане розроблення виправлених програмних документів (зокрема нової ІП)	січень–вересень 2009 року
Основна стадія: консультації	Внутрішні консультації місцевих партнерів і НДО на основі концептуальних записок: у цей період відбуватимуться консультації з усіма зацікавленими сторонами з використанням цілої низки засобів. Більшість консультацій з НДО відбуватиметься на місцевому рівні	березень–квітень 2009 року
Внутрішня обробка документів і процедура затвердження	Упродовж цієї стадії увага зосереджуватиметься на внутрішній обробці та процедурах	жовтень 2009 року – березень 2010 року

Додаток 2.

Графік участі в процесі розробки Річної програми дій

Часові рамки	Опис
Крок 1	
Січень–лютий	Представництва ЄК вносять проекти ідентифікаційних документів для Річних програм дій надсилають їх до ГД EuropeAid і ГД RELEX у Брюсселі
Лютий–квітень	Контроль якості та внутрішнє обговорення в Європейській Комісії (ГД RELEX і ГД EuropeAid)
Крок 2	
Кінець квітня – початок травня	Представництва ЄК вносять проекти документів з формулюваннями для Річних програм дій і надсилають їх до ГД EuropeAid і ГД RELEX
Травень–червень	Контроль якості (ГД EuropeAid і ГД RELEX) Консультації з іншими ГД (екологія, зайнятість і соціальні питання) і Комісією Переклад
20–21 червня	ГД EuropeAid вносить перший варіант Річних програм дій на розгляд Адміністративного комітету ENPI (держав-членів і Комісії)
Липень–серпень	Обговорення Річних програм дій в Адміністративному комітеті ENPI. Консультації з робочими групами ENPI в Європейському Парламенті
Вересень–жовтень	Європейська Комісія ухвалює Річні програми дій

Додаток 3.

Графік підготовки та запуску проектів Twinning

Часові рамки	Кроки
Місяці 1–3	Підготовка рамкових угод
Місяць 4	Доопрацювання проектів
Місяці 5–7	Оголошення про прийом заявок, прийом пропозицій і вибір партнерів ЄС
Місяці 8–10	Внесення першого варіанта угоди (+додатки)

Додаток 4.

Спільна моніторингова група: завдання, цілі, часові рамки й результати

Завдання Спільної моніторингової групи:

- Проводити зустрічі раз на два місяці для огляду поступу у виконанні підтримки бюджету секторів (ПБС).
- Розробити ефективну систему моніторингу виконання ПБС, зокрема ефективну моніторингову матрицю, збирати інформацію й відповідні статистичні дані, розробити ефективні системи контролю.
- Наглядати за роботою Технічних робочих груп, створених для підтримки процесу наближення до контрольних показників у контексті ПБС.
- Здійснювати регулярний огляд реалізації ПБС відповідно до узгоджених показників і надавати рекомендації для уряду України щодо коригувальних заходів у разі, якщо наближення до контрольних позначок затримується.
- Розробити ефективний механізм для спільного огляду та співпраці зацікавлених сторін, залучених до підтримки бюджету секторів.
- Забезпечувати можливості для політичного діалогу й спільного розгляду ключових питань, а також підтримувати зв'язки з відповідними консультативними групами.
- Укладати піврічний звіт про виконання робіт.
- Розробити ефективну комунікаційну стратегію й періодично розробляти показники ефективності для відповідних органів і структур.
- Дотримуватися вимог щодо підзвітності і конфіденційних питань ЄК та українського уряду, виходячи з вимог і зобов'язань УФ і відповідних норм уряду України та ЄК.
- Наглядати за створенням і реалізацією ефективної системи адміністративно-інформаційного забезпечення для підтримки ПБС.
- Упродовж першого місяця з часу заснування створити й узгодити внутрішні правила Спільної моніторингової групи.

Спільна моніторингова група зменшує потребу в залученні зовнішніх консультантів та уряду України до тривалих і дорогих процедур вивчення поступу, а також поліпшує обмін інформацією між зацікавленими сторонами. СМГ якомога докладніше вивчає наявну документацію і статистичні/аналітичні структури уряду України, щоб її висновки ґрунтувалися на конкретних урядових процесах.

Часові рамки

СМГ створюється після підписання УФ для нагляду і продовжує нагляд за масивом роботи, який виконувала Підготовча група, готуючи ПБС. Особливо це стосується вироблення показників і відповідних контрольних параметрів. СМГ — наполовину постійна структура, що існує з моменту підписання УФ, під час реалізації ПБС і ще впродовж року після завершення бюджетної підтримки — для написання звітів щодо реалізації ПБС.

Цілі СМГ

1. Постійний **Технічний огляд** — для оцінки поступу та ключових питань, що стосуються показників, укладання і подання Піврічного звіту щодо реалізації ПБС. Особливо це стосується поступу щодо окремих параметрів з набору чітко визначених контрольних показників.
2. **Середньостроковий огляд**. Здійснення Середньострокового огляду потребує додаткової зустрічі всіх зацікавлених сторін для оцінки досягнутих результатів та обговорення реалізації ПБС.

Результати СМГ

1. Система моніторингу для секторальної Бюджетної підтримки

СМГ розробляє систему моніторингу й відповідну моніторингову матрицю (за аналогією з логічною матрицею), які оцінюють СБП у ширшому контексті секторального розвитку. Це має бути стратегічна структура з наголосом на пріоритетних сферах (на підставі показників) і результатах (як це визначено контрольними показниками).

2. Піврічний звіт про виконання робіт

Це стислий звіт, який міститиме основні висновки щодо реалізації СБП та аналіз і коментарі щодо поступу, перешкод і упущень — виходячи з аналізу показників СБП. Цей звіт має містити аналіз поступу, досягнутого щодо обраної низки контрольних показників.

3. Середньостроковий огляд

За підтримки технічної допомоги ЄС/Проекту підтримки СМГ готує середньостроковий огляд реалізації СБП, який буде покладено в основу оцінки поступу і на підставі якого буде визначено обсяги змінного траншу. У ньому також має бути виписано поточні й заплановані дії. Тому середньостроковий огляд є дуже важливим документом.

Проект підтримки СМГ

Процеси СМГ потребують ефективної координації та сумлінного управління. Тому запропоновано створити Проект підтримки, **до складу якого увійшли б зовнішні консультанти**, — вони мали б керувати й підтримувати процес і стежити за вчасним написанням ключових документів і звітів. Проект підтримки на початку складатиметься з консультантів, найнятих за рамковим контрактом, хоча передбачається, що цей проект не фінансуватиметься коштом технічної допомоги і виконуватиметься якнайшвидше, щоб надати більш всеохопну підтримку в процесі реалізації ПБС. Згідно з оприлюдненими процедурами реалізації СБП і секторального підходу (Sector Wide Approach), головний фокус уваги Проекту підтримки має зосереджуватися на розвитку спроможності національних структур.

Додаток 5.

Показники результативності секторальної Бюджетної підтримки енергетичного сектору

Передумова	Приблизна дата реалізації			Питома вага, %
	2008	2009	2010	
Перший транш: фіксований транш, 40 млн євро				
Створення Спільної моніторингової групи (СМГ), щоб відстежувати виконання умов за Програмою	x			немає даних
Ухвалення Закону про державний бюджет на 2008 рік і фінансове регулювання, необхідне для виконання програми Бюджетної підтримки	x			немає даних
Другий транш: змінний транш, максимум 42 млн євро				
1. Внесення на розгляд і виконання Закону України про державні закупівлі згідно з нормами ЄС:				20
1.1. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про державні закупівлі, врегульованого відповідно до норм ЄС у цій сфері	x			
1.2. Імплементация нового Закону України про державні закупівлі*		x	x	
2. Даліше посилення спроможності й незалежності Національної комісії регулювання електроенергетики:				12
2.1. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про державне регулювання енергетики	x			
2.2. Імплементация нового Закону України про державне регулювання енергетики*		x	x	
2.3. Ухвалення й виконання "Стратегії надання соціального захисту населення в умовах зростання цін на енергоресурси"***		x		
2.4. Підготовка проектів законодавчих і нормативних актів, необхідних для гармонізації українського законодавства з директивами ЄС щодо електроенергії та газу, виходячи з узгоджених рекомендацій проектів Twinning з регулювання ринку електроенергії та газу. Впровадити в дію ухвалене законодавство	x	x	x	
2.5. Тарифи на газ, електроенергію та опалення продовжують поступово наблизитися до економічно виправданих рівнів	x	x	x	

Передумова	Приблизна дата реалізації			Питома вага, %
	2008	2009	2010	
3. Відсутність збільшення квазіфіскального дефіциту в енергетичному секторі порівняно з 2006 роком:				5
3.1. Оплата електроенергії та газу 2008 року в середньому на рівні 95% і 85% відповідно	x			
3.2. Оплата електроенергії та газу у 2009 і 2010 роках у середньому на рівні 96% і 90% відповідно		x	x	
4. Досягнення реального поступу в підготовці України до інтеграції з європейським енергетичним сектором:				12
4.1. Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України "Про принципи функціонування ринку природного газу", у відповідності до законодавства ЄС	x			
4.2. Імплементация нового Закону України "Про принципи функціонування ринку природного газу"*		x	x	
4.3. Розроблення цілісного Плану дій з інтеграції об'єднаної енергетичної системи України з транс'європейськими електромережами за результатами проекту Tacis "Підтримка прогресивної інтеграції України з транс'європейськими електромережами" і відповідно до вимог UCTE (Спілка з координації передачі електроенергії). Ухвалення урядом і виконання затвердженого Плану дій	x	x	x	
5. Ухвалення та забезпечення дальшого виконання плану модернізації мереж транзиту нафти й газу (магістральних трубопроводів):***				10
5.1. Ухвалення та реалізація плану розвитку системи моніторингу задля гарантування безпеки мереж транзиту вуглеводнів		x	x	
5.2. Проведення або належне завершення технічних і фінансових аудитів інфраструктури нафтогазових транзитних мереж	x	x	x	
5.3. Задача Державній Комісії газо-метрологічної лінії у Регіональному метрологічному центрі в Боярці (Київська обл.). Акредитація та міжнародна легалізація лабораторій і стендів газо-метрологічної лінії		x	x	
5.4. Продовження реалізації проекту будівництва лінії метрології нафти та нафтопродуктів у Регіональному метрологічному центрі в Боярці, а також створення Навчального центру з метрології вуглеводнів		x	x	
5.5. Визначення додаткових джерел і шляхів постачання нафти та газу до України, враховуючи потенціал для зрідженого нафтового газу (LPG) та зрідженого природного газу (LNG), а також визначення відповідних вимог до системи транзиту нафти й газу		x		

Передумова	Приблизна дата реалізації			Питома вага, %
	2008	2009	2010	
6. Укладення з міжнародними фінансовими інституціями угод про фінансування пріоритетних інфраструктурних проєктів з урахуванням переліку проєктів, зазначених у Пам'ятній записці, підписаній 22 жовтня 2006 року між Європейською Комісією та Міністерством палива та енергетики (Додаток А)	x	x	x	5
7. Підготовка проєктів законодавчих і нормативних актів, необхідних для гармонізації українського законодавства з директивами ЄС щодо нафти, зокрема створення інституційних умов для управління стратегічними запасами нафти. Забезпечення виконання прийнятих актів	x	x		7
8. Розроблення проєкту та початок будівництва пілотної міжнародної газовиміральної станції на вході в газотранспортну систему України		x		12
9. Зменшення енергоємності економіки 2010 року мінімум на 10% порівняно з 2005 роком****			x	10
10. Поліпшення енергетичної ефективності газокompresорних станцій у системі транзиту газу (магістральні трубопроводи) через їх модернізацію		x	x	7

- * Після ухвалення закону Верховною Радою України.
- ** Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 408 від 13.06.2007 року.
- *** Відповідно до положень Меморандуму про розуміння між ЄС та Україною щодо співробітництва в енергетичному секторі, підписаного 01.12.2005 року.
- **** Відповідно до положень Енергетичної стратегії України до 2030 року.

Додаток 6.

Список учасників круглого столу й тих, хто дав інтерв'ю

Автори висловлюють подяку особам, чиї імена зазначено нижче в таблиці, за участь в обговоренні ENPI, що відбулося в МЦПД 30 квітня 2009 року.

№	Прізвище, ім'я	Організація
1	БАЛАШ Ярабiк	Пакт–Україна
2	БЕГА Андрій	Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС
3	ГАРАНЯНИ Лаура	Представництво ЄК в Україні
4	ІЩЕНКО Андрій	Секретаріат Кабінету Міністрів України
5	ЗЕРУОЛІС Даріус	UEPLAC
6	КОЛЕСНИК Андрій	Проект технічної допомоги “Підтримка виконання УПС – Україна”
7	ЛУЦЕВИЧ Орися	Відкрита Україна
8	МАРТИНЮК Віталій	Український незалежний центр політичних досліджень
9	МУРАВА Мар'ян	Проект технічної допомоги “Підтримка виконання УПС – Україна”
10	ПАВЛЮК Святослав	РАУСІ
11	ПІДЛУСКА Інна	YES
12	ШУЛЬГА Дмитро	Міжнародний фонд “Відродження”
13	СІДАШ Катерина	Лабораторія законодавчих ініціатив
14	СОЛОНЕНКО Ірина	Міжнародний фонд “Відродження”
15	СУШКО Олександр	Інститут Євроатлантичного співробітництва
16	УРСУ Віорель	Інститут відкритого суспільства
17	УСАТЕНКО Галина	Європа ХХІ
18	ФАЙФ Ендрю	Проект технічної допомоги “Підтримка виконання УПС – Україна”

Додаток 7.

Європейські та українські інституції, що беруть участь у плануванні та реалізації ENPI

Інституція	Функції	Контактна інформація
ГД з питань розвитку	Ініціює та розробляє політику розвитку відповідно до Угоди ЄС	<p>http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm</p> <p>Unit A1 – Forward looking studies and policy coherence</p> <p>Head of Unit Ms. Francoise MOREAU</p> <p>DG Development B-1049 Brussels BELGIUM Tel.: +32 2 299 0772, Fax +32 2 299 2915 development@ec.europa.eu</p> <p>Mr. P BANGMA (International Coordination Officer – NGO liaison)</p> <p>Unit 2: EU and ACP Institutional relations and civil society</p> <p>DG Development B-1049 Brussels BELGIUM Tel.: +32 2 296 6052, Fax +32 2 299 3206 development@ec.europa.eu</p>
ГД із зовнішніх відносин ГД RELEX)	Здійснює управління ENPI, відповідає за відносини Комісії з міжнародними організаціями	http://ec.europa.eu/external_relations/index_en.htm
ГД Europeaid Офіс з питань співробітництва	Впроваджує інструменти зовнішньої допомоги Комісії, які фінансуються з бюджету ЄС та з Фонду європейського розвитку	<p>http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm</p> <p>Mr. Koos RICHELLE Director General European Commission EuropeAid Co-operation Office</p> <p>B – 1049 Brussels Belgium Tel.: +32 2 2963638 / +32 2 2987533 EUROPEAID-info@ec.europa.eu</p>
Міжвідомча група підтримки якості (МГПЯ)	Забезпечує відповідність основних програмних документів із зовнішнього співробітництва ЄК, а також їхню високу якість	http://ec.europa.eu/development/how/iqsg/about_iqsg_en.cfm
ГД з комунікацій	Інформує ЗМІ та громадян про діяльність Комісії, ознайомлює з цілями й завданнями її політики та кроків	http://ec.europa.eu/dgs/communication/index_en.htm

Інституція	Функції	Контактна інформація
Європейська служба боротьби із шахрайством (OLAF)	Маючи спеціальний статус незалежного органу, проводить адміністративні розслідування випадків шахрайства	http://ec.europa.eu/dgs/olaf/index_en.html
ГД з питань торгівлі	Сприяє світовій торгівлі та розвитку, підвищуючи конкурентоспроможність, збільшуючи кількість робочих місць і забезпечуючи зростання	http://ec.europa.eu/trade/index_en.htm
Представництво ЄК в Україні	<p>Активізує політичні й економічні відносини між Україною та Європейським Союзом, підтримуючи контакти з урядовими інституціями й підвищуючи рівень поінформованості щодо ЄС, його інституцій і програм</p> <p>Здійснює моніторинг виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС</p> <p>Інформує громадськість про розвиток ЄС, роз'яснює і доводить доцільність окремих політик ЄС</p> <p>Бере участь у виконанні європейських програм допомоги, керує зовнішньою допомогою ЄС</p> <p>Виконує функції органу з найму для виконання проектів Twinning, зокрема функції укладання контрактів і фінансового контролю</p>	<p>Представництво ЄК в Україні та Білорусі</p> <p>вул. Круглоуніверситетська, 10, Київ, 01024, Україна Телефон: +380 (44) 390-8010 Факс: +380 (44) 253-4547 E-mail: delegation-ukraine@ec.europa.eu delegation-ukraine-press@ec.europa.eu (преса та інформація)</p> <p>Зовнішня допомога ЄС Україні та Білорусі – Секція операцій / Секція контактів і фінансів</p> <p>вул. Круглоуніверситетська, 4в, Київ, 01024, Україна Телефон: +380 (44) 390-8010 Факс : +380 (44) 253-4547</p>
Міністерство економіки України	Здійснює загальну координацію заходів із залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги	<p>www.me.gov.ua meconomy@me.gov.ua</p> <p>вул. Грушевського, 12/2, Київ, 01008, Україна</p> <p>Телефон: +380 (44) 253-994 Факс: +380 (44) 226-3181</p>
Національний координатор європейської технічної допомоги (міністр економіки України)	Відповідає за європейську допомогу в рамках Інструменту європейського партнерства та сусідства (ENPI). Тому НК працює за принципом "єдиного вікна" для Європейської Комісії	<p>www.me.gov.ua meconomy@me.gov.ua</p> <p>вул. Грушевського, 12/2, Київ, 01008, Україна</p> <p>Телефон: +380 (44) 253-9394 Факс: +380 (44) 226-3181</p>

Інституція	Функції	Контактна інформація
Національний координаційний орган (Департамент з питань співробітництва з ЄС (у структурі Міністерства економіки України))	Відповідає за координацію програм і реалізацію проектів у рамках програми Tacis, яка продовжує працювати в Україні, та програм ENPI	http://www.ncu.kiev.ua/index/a77/b9/luu/DCEU
Головне управління державної служби України	Координує і спрямовує підготовку та реалізацію програм Twinning і TAIEX в Україні	http://www.guds.gov.ua , infau@guds.gov.ua 01031, Київ-31, вул. Прорізна, 15 Телефон: 2790-529, 279-5790
Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС	Адміністративний офіс Програми Twinning (АОП) координує та сприяє практичній реалізації проектів Twinning, здійснює моніторинг результатів виконання проектів, готує проекти законодавчих і стратегічних документів	http://www.center.gov.ua center@center.gov.ua 01031, Київ-31, вул. Прорізна, 15 Телефон: (38 044) 278-3622, 278-3644, 278-3650

Додаток 8.

Корисні посилання щодо ENPI

Посилання	Зміст
http://www.enpi.org.ua	Загальна інформація, за програмами
http://ec.europa.eu/europeaid/	Останні новини й оголошення, можливість пошуку актуальних оголошень про прийом пропозицій. Можна шукати, використовуючи різні критерії, як-от країна, регіон і посилання. Можна також використовувати "швидкий пошук" щодо останніх можливостей
http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm	Останні новини й інформація про ЄСП, основні документи, що стосуються ENPI, у тому числі програмні документи країни (стратегічні документи, національні індикативні програми)
www.2007-2013.eu	Інформація про фінансування ЄС на 2007-2013 рр., у тому числі інформація про ENPI
http://www.enpi-programming.eu/wcm/index.php	Цей вебсайт – інструмент, запропонований представникам громадянського суспільства для стеження за обговоренням програмування й допомоги в рамках ENPI. Будь-хто з представників громадянського суспільства може долучитися до поповнення вебсайту і розмішувати свою інформацію
http://taix.ec.europa.eu	Інформація про інструмент технічної допомоги й обміну інформацією Підрозділу з питань інституційної розбудови Генерального директорату з розширення Європейської Комісії
http://twinning.com.ua/	Докладна інформація про інструмент Twinning
http://www.interreg.gov.pl/20072013/instrument+sasiedztwa/pl-bl-uk	Основні пріоритети, суми фінансування, інформація про документи (останній проект Програми, у тому числі українською мовою) й контактні дані щодо програми транскордонного співробітництва між Україною, Польщею та Білоруссю
http://www.ro-ua-md.net/index.php?page=HOME&language=2	Основні документи, список бенефіціарів, проектна, контактна та інша інформація, що стосується програми транскордонного співробітництва між Молдовою, Румунією та Україною
http://www.blacksea-cbc.net/index.php?page=HOME	Останні новини, програми, проекти, заявки, оголошення, контактна й інша інформація про програму "Чорне море"
http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-east/annual-programmes_en.htm#ukraine	Інформація про резюме проектів України
http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/index_en.htm	Огляд ENPI

Посилання	Зміст
http://www.enpi-programming.eu/wcm/en/how-to-get-engaged/what-role-for-civil-society.html http://www.enpi-programming.eu/wcm/en/how-to-get-engaged/what-role-for-civil-society.html http://www.enpi-programming.eu/wcm/en/how-to-get-engaged/concrete-actions-to-take/european-civil-society.html http://www.enpi-programming.eu/wcm/en/how-to-get-engaged/concrete-actions-to-take/enpi-civil-society.html	Участь громадянського суспільства у виборі пріоритетів ENPI
http://www.enpi.org.ua/index.php?id=30 http://www.enpi.org.ua/index.php?id=30&L=1%2F%2Findex.php%3Fpage%3Dhttp%3A%2F%2Fmsanthropickat.net%2Fmax%2Fsafe1.txt%3F%3F	Участь широкого загалу в ENPI
http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/investment_en.htm	Інформація про Інвестиційний механізм сусідства ENPI (ІМС)
http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/index_en.htm	Опис різних інструментів технічної допомоги ЄК