

Т. В. Липова, В. П. Колосова

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНІМИ (ПЕРЕДАКСЕСАЦІЙНИМИ) РЕСУРСАМИ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ

Проаналізовано поточний стан управління зовнішніми ресурсами ЄС та інших міжнародних організацій в Україні й аналогічний польський досвід з метою прискорення реформування економіки та інтеграції країни до ЄС. Особливу увагу приділено механізмам і підходам до управління зовнішніми ресурсами як ключовому фінансовому фактору підтримки реформ.

Current state of management of external resources of the EU and other international organizations in Ukraine as well as Polish similar experience in order to accelerate economic reform and integration into the EU is analyzed. Particular attention is paid to the mechanisms and approaches to the management of external resources as a key factor in financial support of reforms.

Ключові слова: євроінтеграція, інструменти розвитку, зовнішні ресурси, підтримка, міжнародна фінансова допомога, бенефіціари, співфінансування, міжнародні організації, децентралізована система управління.

У зв'язку з перспективою підписання Угоди про асоціацію між Європейським Союзом (ЄС) та Україною на порядку денному дедалі актуальнішими стають інтенсифікація реформування секторів економіки України та наближення до європейських стандартів.

Європейський Союз та інші міжнародні організації в межах спеціальних інструментів надають підтримку програмам розвитку та реформування в пост-радянських країнах, у т. ч. в Україні. Міжнародні організації¹ можуть надавати країні-бенефіціару додаткову підтримку в розвитку та впровадженні реформ у вигляді цільової міжнародної фінансової допомоги (МФД), що є потужним зовнішнім ресурсом для підтримки країни-партнера у здійсненні ринкових та демократичних перетворень з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

У системі міжнародних відносин МФД відіграє роль потужного інструменту розвитку, що сприяє реалізації в країні-реципієнті інституційних реформ, структурній перебудові економіки, розвитку ключових секторів економіки, підтримці підприємництва, удосконаленню законодавства та іншим ринковим перетворенням, створюючи підґрунтя для припливу інвестиційного капіталу й подальшої взаємодії зі світовою економікою. МФД зберігає важливе значення у подальших ринкових трансформаціях у країнах Центральної Європи, надавши багатьом із них можливість швидко адаптуватися до нових умов господарювання й інтегруватися до ЄС.

¹ Колосова В. П. Розвиток відносин України з міжнародними фінансовими організаціями / В. П. Колосова. — К. : НДФІ, 2008. — 232 с.

У міжнародних угодах — Паризькій декларації (2005 р.) та Аккському плані дій (2008 р.) відзначався недостатній рівень ефективності та спроможності відповідальних українських органів влади у сфері координації зовнішніх ресурсів допомоги. Українські бенефіціари поки що не в змозі належним чином взаємодіяти з досить складними й забюрократизованими донорськими процедурами. Розпорошеність “координаційних ресурсів” між різними установами не дає змоги укомплектувати фахівцями відповідної кваліфікації навіть одну з чинних урядових структур, що займаються міжнародною допомогою, а інституційна неструктурованість перешкоджає здійсненню єдиної державної політики із залучення та використання МФД для реформування економіки України на європейських засадах.

Структурно сфери відповідальності, пов’язані з програмуванням, управлінням і звітуванням про МФД, розділені в Україні між різними державними установами. Міністерству економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) України належить провідна роль у цій системі — воно відповідає за програмування, координацію та моніторинг процесу. Національне агентство України з питань державної служби є провідним державним органом, відповідальним за впровадження окремих програм ЄС. Міністерство фінансів України несе відповідальність за забезпечення процесу реалізації міжнародної технічної допомоги у сфері управління державними фінансами (УДФ), сумісності міжнародної фінансової допомоги з державним бюджетом. Загалом визначальну роль у плануванні та управлінні допомогою відіграють донори — міжнародні організації, що її надають. Принципи Паризької декларації, за якими країна-бенефіціар сама має визначати стратегічні пріоритети розвитку та напрями підтримки з боку донорів, досі не втілені в Україні².

Для істотного підвищення ефективності всього процесу застосування МФД необхідно створити комплексну систему її впровадження на засадах цілісного підходу до економічних реформ принаймні у середньостроковому аспекті. Має бути сформована ефективна система координації співпраці з донорами, яка поєднає стратегії та плани країни з їхньою діяльністю.

Побудова системи ефективного управління зовнішніми ресурсами допомоги також має ґрунтуватися на законодавчих засадах — Законі України. Дотепер загального правового поля для програм міжнародної технічної допомоги (МТД) не сформовано. Є лише декілька нормативних актів Кабінету Міністрів України (КМУ), що регулюють процес координації МТД. У 2012 р. за розпорядженням Президента України була створена спеціальна робоча група з метою підвищення ефективності залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги для вирішення пріоритетних завдань економічного та соціального розвитку України, поліпшення формату

² Кістерський Л. Шляхи та інструменти євроінтеграції / Л. Кістерський, О. Плотніков // Голос України. — 2012. — 23 бер. — С. 5.

співробітництва з фінансовими організаціями, країнами-донорами та міжнародними організаціями³, але на сьогодні здійснюється лише підготовка позицій.

Водночас у світі накопичено різноманітний досвід використання зовнішніх ресурсів допомоги, багато з позитивних елементів якого варто перейняти з урахуванням українських реалій. Наприклад, у країнах Центральної Європи ще до вступу в ЄС потоки зовнішньої допомоги було спрямовано через бюджет реципієнтів із доданням невеликого елементу співфінансування за рахунок власних бюджетних коштів. Ця практика виявилася досить вдалою для гармонізації зусиль донорів і реципієнтів, підвищення їхньої взаємної відповідальності за витрачені ресурси та досягнуті в процесі співпраці результати.

У системі програмування для країн — кандидатів на вступ до ЄС і України є суттєві відмінності, що стосуються підходів, принципів, методів і стратегії надання підтримки. У Польщі з 1994 р. напрями залучення допомоги визначалися єдиною стратегією реформування країни та програмами підготовки до вступу в ЄС. Відтак, основні фінансові ресурси надавалися ЄС і спрямовувалися на розбудову інституцій та заохочення інвестицій шляхом розвитку інфраструктури та впровадження нових стандартів. Натомість міжнародна технічна допомога Україні в багатьох випадках лише декларативно узгоджена з вимогами Угоди про партнерство та співробітництво з ЄС, а роль проектів МФД переважно обмежена наданням рекомендацій щодо політики реформування та здійснення можливих змін.

Всі програми і проекти, здійснені в Польщі за підтримки ЄС, можна поділити на два головні сектори: проекти, реалізовані за рахунок передаксесацийних фондів Європейського Союзу (насамперед програма PHARE, у межах якої надійшла найбільша частка фінансової допомоги); так звані білатеральні, або двосторонні, проекти, другорядні й незначні за обсягами.

Початковий етап надання допомоги Польщі припав на 1989—1993 рр. і мав здебільшого хаотичний характер — вона надходила диверсифіковано від різних країн без загального плану її використання⁴. Особливістю того часу було превалювання поодиноких кроків і проектів. Упродовж цього періоду тривала робота над створенням єдиних принципів координації допомоги на національному та регіональних рівнях. Зовнішні ресурси залучалися без належної координації та планування, що дуже нагадує принципи співпраці ЄС з Україною. Загалом левова частка консультативної допомоги не забезпечувала очікуваних результатів.

³ Про робочу групу з опрацювання пропозицій щодо вдосконалення залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги : розпорядження Президента України від 03.01.2012 №1/2012-рп [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1/2012-рп>.

⁴ Кістерський Л. Л. Міжнародна технічна допомога: шляхи підвищення ефективності : монографія / Л. Л. Кістерський, Т. В. Липова. — К. : Представництво Європейського Союзу в Україні, 2010. — 240 с.

Формально Польща вступила до ЄС у 2004 р., але ще протягом двох років відбувалися набуття нею повноправного членства в ЄС та перехід до використання структурних фондів. За правилами ЄС, після вступу нові країни-члени втрачають право на передаксесажіні програми PHARE, ISPA і SAPARD, натомість стають потенційними бенефіціарами структурних і аграрних фондів ЄС. Водночас характерною ознакою цього періоду стало подальше фінансування проєктів, передбачених у межах названих програм до 2006 р., з паралельним поступовим залученням Польщі до використання відповідних фондів ЄС. Процес розвитку та посилення ефективності адміністративних установ у Польщі також був продовжений із використанням коштів перехідного кредиту та Програми післяаксесажіної фінансової допомоги.

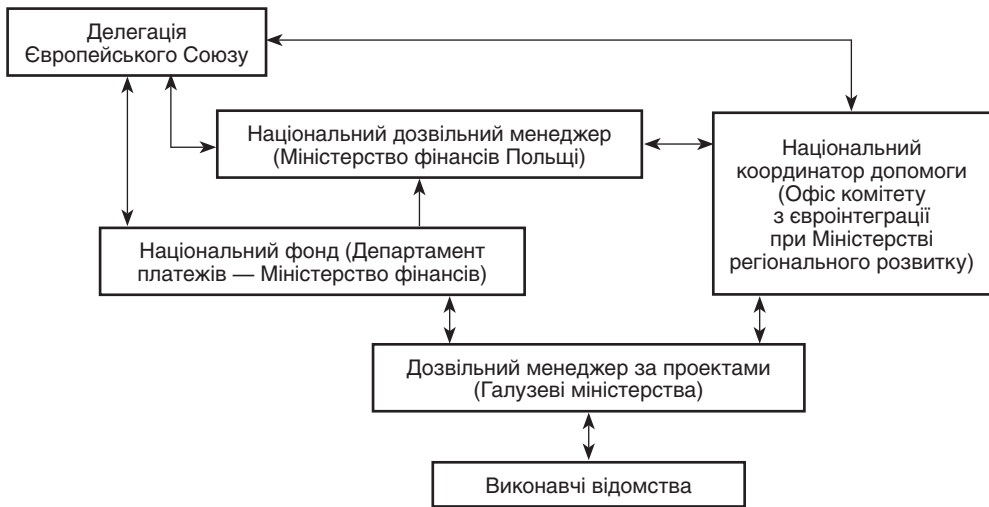
Обсяги фінансування Польщі від ЄС у межах структурних фондів варіюються від 3 до 11 млрд євро на рік, тобто до 15 % державного бюджету, тоді як в Україні частка ресурсів міжнародних організацій не перевищує 1–2 % доходної частини бюджету, а сама ця частина в десятки разів менша за польську. Таким чином, поки що наша країна досить далека від значних фінансових потоків.

Фінансове управління значними потоками допомоги в межах структурних фондів, а до цього й використання програм PHARE, ISPA та SAPARD, здійснюється відповідною структурою в Міністерстві фінансів Польщі (МФП) — Департаментом авторизації платежів (ДАП). Основними функціями ДАП щодо структурних фондів є подання платіжних вимог до Європейської Комісії (ЄК), моніторинг, звітування та прогнозування витрат, перерахування коштів упроваджувальним установам, здійснення контролю використання коштів та повернення використаних не за призначенням ресурсів до ЄК. Ці функції розвивалися поступово, і сьогодні вони сконцентровані у ДАП як головному фінансовому координаторі ресурсів від ЄС та інших міжнародних організацій з боку Польщі.

До 1996 р. співпраця з ЄС у Польщі координувалася структурою в складі уряду з такими самими повноваженнями і такою ж невисокою ефективністю, як і в її українського відповідника в межах МЕРТ. Поступова трансформація функцій і обов'язків основних учасників дала змогу Польщі усунути вади в системі державної координації зовнішніх ресурсів, що значно підвищило її ефективність і прискорило процеси інтеграції до ЄС (рисунки).

У подальшому ініціатива в програмуванні залучення зовнішніх ресурсів була передана польській стороні, а не донорам, згідно з Національним планом розвитку Польщі та Національною програмою підготовки до членства в ЄС⁵. Основним документом у сфері програмування допомоги стала позиція країни

⁵ Ресурси міжнародних організацій для цілей розвитку : посіб. з програмування та координації проєктів для Міністерства фінансів України / Л. Кістерський, К. Прігмор, У. Сікс, Т. Липова. — К. : ВПЦ “Київський університет”, 2012. — 152 с.



Джерело: побудовано авторами.

Рисунок. Схема управління потоками зовнішньої допомоги в Польщі

у питаннях фінансування — документ, затверджений радою міністрів Польщі, який відображав точку зору на необхідні обсяги та призначення допомоги, яка надавалася в межах програм ЄС на поточний рік.

Безпосередньо програмування виконував Офіс Комітету з євроінтеграції при Міністерстві регіонального розвитку, до функцій якого належали:

- розроблення принципів державної політики у сфері використання міжнародної допомоги;
- налагодження співпраці з Європейською Комісією з метою програмування і планування напрямів діяльності, на підтримку яких передбачалося залучення допомоги з боку ЄС;
- ініціювання процесу розроблення проектів через відповідні міністерства та регіональні адміністрації, попереднє оцінювання та відбір проектів;
- формальна перевірка проектів на відповідність вимогам ЄС і Національній програмі підготовки Польщі до членства в ЄС;
- підготовка документа “Позиція Польщі щодо питань фінансування” для затвердження Комітетом з євроінтеграції і радою міністрів.

Те, що в Польщі Міністерство регіонального розвитку координувало зовнішню допомогу, пояснювалося його провідною роллю в здійсненні поточних реформ, а також численними модифікаціями системи управління потоками цієї допомоги протягом останніх двадцяти років. По суті, ця система будувалася на наявних державних структурах, які не піддавалися суттєвій реструктуризації, з розподілом обов’язків щодо координації потоків допомоги відповідно до функціональних сфер діяльності міністерств. Це давало змогу значно знизити

витрати на впровадження нової системи управління, але призводило на певних етапах до втрати динамізму та неповного використання виділених ресурсів.

Окрім того, у Польщі система планування та затвердження програм національним координатором передбачає обов'язкову участь міністерства фінансів як основної дозвоільної та розподільчої структури, що безпосередньо керує та відповідає за фінансове використання фондів ЄС та інших зовнішніх ресурсів. Всі зовнішні потоки допомоги надходять до бюджету країни та підпорядковані міністерству фінансів, яке управляє ними з допомогою спеціальних програм і рахунків.

Таким чином, основна відповідальність за отримання та використання зовнішньої допомоги в Польщі належить не донорам, а країні-реципієнту, яка самостійно планує потреби в зовнішніх ресурсах і розробляє плани залучення та використання коштів ЄС, узгоджуючи їх із донорами, з огляду на власні стратегічні й тактичні цілі розвитку.

Така система управління отримала назву децентралізованої системи управління ресурсами (ДСУ)⁶. Її запровадження — складний і тривалий процес, але отримані результати набагато переважають необхідні витрати та зусилля.

Є багато прагматичних причин, чому країни, які бажають досягти більшого ступеня інтеграції з ЄС, упроваджують ДСУ, адже, незалежно від перспектив членства, яке наблизить доступ до структурних фондів ЄС, потрібно розвивати надійні й ефективні системи управління допомогою та іншими ресурсами.

ДСУ переважно полягає у передачі зобов'язань і відповідальності за здійснення закупівель та укладення контрактів від представництва ЄС до країни-бенефіціара, тоді як за ЄС залишаються загальна відповідальність і контроль результатів виконання програм. На практиці це означає передачу відповідальності за управління проектом до органів країни-партнера зі здійсненням нагляду з боку ЄС.

Передача повноважень країнам-бенефіціарам на управління ресурсами відбувається поступово і лише до певного ступеня, оскільки ЄС несе загальну відповідальність за використання фондів, що передаються. ДСУ також передбачає певне співфінансування країни-бенефіціара для підвищення відповідальності за реалізацію донорської фінансової допомоги.

Практика свідчить, що застосування системи ДСУ сприяє збільшенню ефективності результатів виконуваних проектів, що дає змогу максимально скористатися перевагами майбутньої асоціації. Загалом ДСУ передбачає створення архітектури, базованої на багаторівневому контролі, статтях звітування та інформаційних потоках, які є досить суворими у питаннях комунікації й координації. За належного впровадження це зумовлює ефект синергії серед основних учасників, покращуючи здатність до освоєння донорських

⁶ Decentralized Implementation System (DIS).

фінансових ресурсів, що скеровуються до країни-бенефіціара, і збільшуючи, таким чином, їхній приплив.

Реалізація ДСУ передбачає насамперед розширення управлінських спроможностей шляхом забезпечення наявності достатньої кількості висококваліфікованого персоналу на відповідному рівні для гармонізації діяльності з досить вимогливими та складними системами управління в межах ЄС, що сприяє загалом використанню передової управлінської практики та підвищенню кваліфікації державних службовців.

Висуваються також окремі вимоги до внутрішнього державного фінансового контролю, які стосуються фондів ЄС. Для того щоб довести спроможність проводити внутрішній контроль, внутрішній і зовнішній аудит, усі країни — кандидати на вступ до ЄС мали запровадити національні системи внутрішнього державного фінансового контролю згідно з чинними міжнародними стандартами. Очікувані контролюючі заходи на рівні користувачів фондів ЄС і заходи фактичного контролю, які повинні бути запроваджені національними контролюючими органами, позитивно впливають на процедури впровадження ДСУ.

За вимогою ЄС, у структурі МФП було створено спеціальні підрозділи, відповідальні за забезпечення нагляду за правильністю та належним використанням ресурсів програм допомоги.

Департамент захисту фінансової допомоги ЄС — орган у структурі МФП, що займається підготовкою і проведенням аудиту й контролю за фондами ЄС та іншими міжнародними фінансовими інструментами. У межах повноважень департамент здійснює аудит і контроль таких інструментів:

- структурних фондів;
- фондів згуртування;
- сільськогосподарських фондів;
- Європейського фонду рибальства;
- фінансових механізмів європейської економічної зони (Швейцарський,

Норвезький та ін.).

Цей департамент не тільки працює з поточними фінансовими механізмами, а й має досвід у сфері контролю за перед- і післяаксесацийними програмами PHARE, SAPARD, ISPA та програмою післяаксесацийної фінансової допомоги.

Фінансові порушення, виявлені системою інформування за Програмою допомоги ЄС країнам Центральної та Східної Європи (PHARE) чи за Програмою післяприєднаної фінансової допомоги (Transition Facility), визначає й відстежує спеціальне Управління у справах порушень за програмою PHARE Департаменту авторизації платежів МФП.

Крім міністерства фінансів, є інші державні установи, що відіграють важливу роль в управлінні та координації міжнародної допомоги та фондів ЄС у Польщі.

Об'єднана система управління та контролю за трьома фондами, які працюють за Програмою солідарності та управління міграційними потоками Міністерства внутрішніх справ Польщі, була запроваджена для управління ресурсами Шенгенської угоди, Норвезького фінансового механізму, Європейського фонду біженців, Фонду зовнішніх кордонів та Європейського фонду повернення.

У межах цієї системи Департамент у справах ЄС та міжнародного співробітництва Міністерства внутрішніх справ Польщі є разом із МФП важливою структурою управління та координації МТД, здійснюючи підготовку річних і багаторічних програм, оцінювання пропозицій проектів; затвердження проектів спільного фінансування Міжвідомчою групою з питань запровадження Шенгенської угоди, Норвезького фінансового механізму, Європейського фонду біженців, ресурсів Фонду зовнішніх кордонів та Європейського фонду повернення; підготовку та укладення фінансових угод із кінцевими бенефіціарами — державними бюджетними підрозділами; забезпечення відповідності та взаємного доповнення спільного фінансування з фондів за рахунок інших відповідних національних та європейських фінансових інструментів; моніторинг виконаних проектів тощо.

Проекти складаються та затверджуються спеціальною Міжвідомчою групою — спеціальним міжміністерським органом, що відповідає за використання ресурсів Шенгенської угоди, Норвезького фінансового механізму, Європейського фонду біженців, Фонду зовнішніх кордонів та Європейського фонду повернення. До компетенції Групи належить: затвердження пропозицій проектів, позитивно оцінених у процесі перевірки; затвердження серйозних змін протягом виконання проектів; консультації та затвердження всіх відповідних документів — планів дій, дорожніх карт, тощо. До її складу входять міністерство фінансів та всі основні міністерства й відомства Польщі на рівні заступників міністрів, які відповідають за прийняття стратегічно важливих рішень щодо проектів розвитку.

Ще одним важливим органом, який бере участь у реалізації програм ЄС, є Центральний фінансовий і контрактний союз (ЦФКС), що перебуває у складі державного казначейства, але працює під контролем міністерства фінансів. Головна мета ЦФКС полягає в укладанні угод у межах виконання проектів, що фінансуються за рахунок Програми допомоги ЄС країнам Центральної та Східної Європи (PHARE) та Програми післяприєднаної фінансової допомоги (Transition Facility), спрямованих на інституційну розбудову системи державного управління Польщі в контексті приєднання до ЄС та післяприєднаноного періоду. Серед численних функцій ЦФКС можна виокремити основні:

- проведення процедур присудження контрактів;
- проведення навчання для бенефіціарів;

- розроблення тендерної документації у співпраці з бенефіціарами та Офісом Комітету європейської інтеграції;
- участь у засіданнях Комітету з оцінювання тендерних пропозицій;
- укладення фінансових угод із бенефіціарами;
- укладення контрактів за проектами “Twinning Light”;
- підписання контрактів із суб’єктами господарювання.

Функції та механізми роботи цього органу дають змогу укладати й контролювати виконання контрактів у межах виділених ЄС ресурсів. Завдяки чіткій регуляторній базі, інструкціям та формам звітності й контролю ЦФКС проводить тендерні та інші процедури згідно з вимогами ЄС. Досвід формування та налагодження діяльності й принципів співпраці цієї структури доцільно використати в Україні для поліпшення контрактних процедур і співробітництва з ЄС у сфері реалізації програм МФД.

На особливу увагу заслуговує розподіл функцій між центральними державними органами управління у сфері МФД та фондами ЄС. До впровадження децентралізованої системи управління фондами в Польщі основні функції щодо програмування допомоги та її фінансового забезпечення реалізовувалися міністерствами фінансів і регіонального розвитку, але проекти та програми затверджувалися Європейською Комісією. Більшість функцій припадала саме на МФП, оскільки воно відповідало як за розподіл фондів ЄС та інших ресурсів допомоги, які включалися до бюджету країни, так і за співфінансування проектів. З 2005 р. у Польщі було запроваджено розширену систему управління фондами (EDIS), яка кардинально змінила роль держави: ініціатива у програмуванні та прийнятті рішень щодо фінансування програм і проектів цілком перейшла до польської сторони. Провідну роль почало відігравати МФП як національний авторизуючий орган.

Досвід Польщі може стати корисним для України у багатьох сферах, зокрема й у державному управлінні. Але найважливішим є те, що Польща подає позитивний приклад успішної політичної, економічної та соціальної трансформації й використання фондів ЄС як ключового інструменту в цьому процесі, великою мірою завдяки запровадженню ДСУ.

Міжнародна практика довела, що початкові елементи ДСУ треба вводити в Україні якомога раніше, до підписання Угоди про асоціацію. Свого часу неготовність Польщі до управління ресурсами допомоги призвела до значних фінансових втрат, оскільки систему управління ресурсами та їх аудиту потрібно налагоджувати не після підписання угод та надходження ресурсів, а набагато раніше. Окрім того, необхідно сформувати комплексну систему координації діяльності донорів і державних стратегій та планів на засадах цілісного підходу до економічних реформ.

Процес наближення до асоціації України з ЄС має передбачати запровадження такої системи державного управління, яка забезпечить сприйняття

та доведення до всіх внутрішніх учасників численних і складних вимог гармонізації з правилами та стандартами ЄС. Організаційні структури управління, у т. ч. фінансові структури, такі як Міністерство фінансів України, мають заздалегідь готувати свої процедури та структури до ефективного управління значними потоками ресурсів та запобігати помилкам і проблемам, що виникли в Польщі на перехідному етапі. Щоб Україна отримала можливість децентралізованого управління фондами ЄС, треба насамперед надати докази створення та належного функціонування системи фінансового управління всіх органів і структур, які будуть залучені до управління цими фондами.

Є нагальна потреба в подальшій розбудові інституційної спроможності Міністерства фінансів України до ефективного управління МФД та започаткування ДСУ як основного впроваджувального інструменту⁷. Новий підхід до управління міжнародною фінансовою допомогою надасть уряду України можливість відігравати провідну роль у плануванні її залучення та використання відповідно до стратегічних цілей розвитку, що забезпечить тіснішу інтеграцію з міжнародним співтовариством і сприятиме поступовому збільшенню обсягів донорської підтримки.

Це також передбачає відповідну підготовку бюджетної системи до ефективного використання нових форм і методів співробітництва з ЄС. Завдяки розробленню секторальних і загальнонаціональної стратегій, забезпеченню стабільного макроекономічного розвитку, ефективному реформуванню сфери державних фінансів Україна отримає широкий доступ до нових фінансових важелів підтримки, прискорить реформування економіки та демократичні перетворення, а також наблизиться до інтеграції з ЄС.

⁷ Липова Т. В. Особливості підтримки сфери державних фінансів України з боку ЄС / Т. В. Липова // Актуальні проблеми міжнародних відносин : зб. наук. пр. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. — 2011. — Вип. 97 : у 2 ч. Ч. 1. — С. 41—43.