



BIULETYN

Nr 25 (1137), 5 marca 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski

Unijny pakiet pomocy dla Ukrainy: jak zwiększyć jego skuteczność?

Elżbieta Kaca

Ukraina potrzebuje szybkiej pomocy finansowej od Zachodu, który właśnie przedstawił plan wsparcia. Te pieniądze powinny jednak zostać dobrze wydane. Dlatego Unia Europejska musi wyciągnąć wnioski z dotychczasowych doświadczeń i podjąć następujące działania: naciskać na utworzenie przejrzystego systemu zarządzania finansami publicznymi, aby uniknąć defraudacji środków; wspierać reformę ukraińskiej administracji publicznej; powołać misję doradczą wysokiego szczebla, która pomogłaby opracować plan reform; skoncentrować się najpierw na budowaniu państwa prawa i wzmacnianiu demokracji, a następnie na pomocy w długofalowym procesie transformacji gospodarczej.

Unia Europejska przedstawiła pakiet pomocy dla Ukrainy w wysokości co najmniej 11 mld euro. Mógłby on zostać wdrożony we współpracy z różnymi instytucjami finansowymi, głównie w perspektywie średnio- i długoterminowej. Rozważa się też zorganizowanie międzynarodowej konferencji donatorów. Ważniejsza niż wielkość środków będzie – do tej pory wątpliwa w tym kraju – skuteczność ich wydatkowania. Aby ją poprawić, należy wykorzystać wieloletnie doświadczenie UE.¹

Doświadczenia Unii w zakresie pomocy na rzecz reform. Od 2007 r. UE pomaga w przeprowadzaniu reform na Ukrainie, udzielając jej wsparcia budżetowego, tzn. pod pewnymi warunkami przekazując środki bezpośrednio do budżetu państwa. W latach 2007–2013 przeznaczono na to ok. 60% całej pomocy dwustronnej UE. Podpisano sześć umów w sektorach: energii, efektywności energetycznej, handlu, ochrony środowiska, transportu i zarządzania granicami (obecnie negocjowana jest druga umowa dotycząca energii), a łączna kwota zagwarantowanych przez nie środków wyniosła 389 mln euro. Ukraina otrzymała jednak nie więcej niż 1/3 tej sumy (111,14 mln euro), ponieważ w 2011 r. Komisja Europejska ograniczyła przepływ płatności. Głównym powodem tej decyzji było znaczne pogorszenie prawa o zamówieniach publicznych oraz przejrzystości budżetu państwowego. Oznaczało to, że nie został spełniony warunek zapewnienia transparentnego systemu zarządzania finansami publicznymi.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia Unii, można sformułować pięć wskazówek na przyszłość:

Wskazówka nr 1. Podstawowym warunkiem skutecznej pomocy jest istnienie reformatorskiego rządu. Unijne wsparcie budżetowe na rzecz reform przyniosło bardzo ograniczone rezultaty. Chociaż pomogło Ukrainie w przyjęciu wielu przepisów prawnych zbliżających ją do standardów UE (było więc efektywniejsze niż obecne doradztwo eksperckie), to nie zapewniło realizacji przyjętego prawodawstwa. Administracja ukraińska opracowywała strategie i przyjmowała przepisy „na papierze” (teoretycznie spełniła więc 60–70% warunków uzgodnionych z UE w umowach), ale w większości przypadków ich nie wdrażała. Wynika to głównie z tego, że rząd nie wykazywał woli przeprowadzenia reform. Sytuację utrudnia specyfika ukraińskiej administracji publicznej i ściśle

¹ Wnioski przedstawione w niniejszym biuletynie zostały sformułowane na podstawie wyników projektu badawczego PISM. W okresie czerwiec–wrzesień 2013 r. przeprowadzono na Ukrainie 20 ustrukturyzowanych wywiadów z pracownikami delegacji UE, urzędnikami, niezależnymi ekspertami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego (podobne badanie zorganizowano w czterech innych krajach Partnerstwa Wschodniego).

hierarchiczny system podejmowania decyzji – bez wytycznych z najwyższego poziomu władzy niemożliwe jest rozpoczęcie żadnych działań politycznych.

Wskazówka nr 2. Trzeba budować zdolności instytucjonalne ukraińskiej administracji publicznej. Jednym z czynników znacznie ograniczających skuteczność unijnej pomocy na Ukrainie jest nieefektywny system ukraińskiej administracji publicznej. Cechują go: wysoka korupcja; złe zarządzanie (odpowiedzialność urzędników przed przełożonym, a nie państwem, strach przed podejmowaniem decyzji); brak rozbudowanych jednostek administracyjnych zajmujących się analizą oraz zdolnych oszacować korzyści i koszty reform; częste zmiany urzędników na najwyższym szczeblu władzy; nieefektywna koordynacja międzyresortowa. Poza tym na Ukrainie wciąż nie ma skutecznego mechanizmu zarządzania pomocą międzynarodową. Instytucje odpowiedzialne za zarządzanie funduszami UE – Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego i Handlu oraz Ministerstwo Finansów – mają ograniczone kompetencje w zakresie monitorowania innych resortów. Nieprzejrzyste są fundusze państwowe, poprzez które pomoc międzynarodowa jest przekazywana do ministerstw.

Wskazówka nr 3. Warunki UE muszą być odpowiednie. Wina leży również po stronie Unii. Roczna skumulowana wartość wsparcia budżetowego stanowi tylko niewielką część budżetu Ukrainy (ok. 0,1%). To nie wystarczy na sfinansowanie poważnych reform, których domaga się od niej UE. Choć ukraińscy urzędnicy oszacowali koszt transformacji rynku energetycznego na 100 mld euro, Unia mogła zaoferować na ten cel jedynie 145 mln. Co istotne, unijne warunki nie były konsekwentne. W niektórych operacjach wsparcia budżetowego dotyczyły zbyt wielu obszarów bądź okazywały się za ambitne, a niekiedy sformułowano je niejednoznacznie, co pozwalało na ich wielorakie interpretacje.

Wskazówka nr 4. Doradztwo eksperckie powinno być trafne. Pomoc techniczna, czyli porady unijnych ekspertów dla ukraińskich urzędników, jest pożądanym uzupełnieniem wsparcia budżetowego. Jednak ze względu na długotrwałe procedury biurokratyczne misje doradcze powoływane są zazwyczaj dopiero w rok po rozpoczęciu danego programu. Ponadto w niektórych sektorach unijnym ekspertom brakuje wiedzy o sytuacji na Ukrainie, co uniemożliwia opracowanie odpowiednich rekomendacji. Innym problemem jest wykorzystywanie pomocy technicznej do zadań, które należą do administracji krajowej (np. tworzenia sprawozdań z monitoringu). Ogranicza to budowanie zdolności analitycznych administracji. Aby temu zaradzić, UE powinna jeszcze w fazie negocjacji umów zatrudniać ekspertów, którzy będą kontynuowali doradztwo podczas całego cyklu wsparcia budżetowego. Trzeba również częściej angażować ekspertów lokalnych, zdolnych zapewnić trafniejszą analizę sytuacji.

Wskazówka nr 5. Reformy muszą uzyskać poparcie społeczne. Programy wsparcia budżetowego pozostają nieprzejrzyste i dlatego nie cieszą się dużym poparciem społecznym. Na ogół nawet przedstawiciele wspieranych przez UE organizacji pozarządowych mają ograniczony dostęp do informacji o warunkach pomocy. Unii trudno jest też przykuć uwagę mediów i społeczeństwa, ponieważ pomoc tego typu jest dla większości ludzi abstrakcyjna. Unia musi więc poprawić swoje działania komunikacyjne. Przede wszystkim powinna informować o warunkach unijnej pomocy w sposób przyjazny dla przeciętnego Ukraińca, np. poprzez stronę internetową i regularne komunikaty prasowe dla mediów. Należy też, w ścisłej współpracy z rządem ukraińskim, prowadzić kampanie informacyjne dotyczące pomocy na rzecz reform. Aby zwiększyć przejrzystość tej pomocy, UE powinna finansować działania organizacji typu *watch dog*, mające na celu monitorowanie realizacji reform (zwłaszcza zarządzania finansami publicznymi), a także zapraszać organizacje pozarządowe do udziału w komitetach ds. pomocy unijnej.

Szybkość, ale nie pośpiech. Próbując poprawić skuteczność pomocy, UE musi jednocześnie zapewnić Ukrainie natychmiastowe finansowanie oraz postawić jej określone warunki. Jeśli nie powstanie dostatecznie sprawny i przejrzysty system wydatkowania środków, fundusze zostaną zmarnowane. Istnieje również ryzyko, że nacisk na przeprowadzenie szybkich reform na zasadzie „terapii szokowej” może spowodować wybuch niezadowolenia społecznego i zwiększyć niestabilność polityczną.

Dlatego pomoc powinna być rządowi ukraińskiemu udzielona pod warunkiem, że wywiąże się on z wcześniejszych zobowiązań zapewnienia przejrzystości zarządzania finansami publicznymi i zasad udzielania zamówień publicznych. Donatorzy, którzy zdecydują się na długoterminowe zaangażowanie na Ukrainie, muszą naciskać w pierwszej kolejności na przeprowadzenie reform związanych z budową państwa prawa i wzmacniania demokracji (m.in. reformy sądownictwa czy konstytucji). Zarówno Unia, jak i inni donatorzy powinni jednak pozostawić nowemu rządowi Ukrainy decyzję co do tempa transformacji gospodarczej, ograniczając się do roli doradczej.

Można to osiągnąć, tworząc międzynarodową misję doradczą wysokiego szczebla (na podstawie doświadczeń w Mołdawii), z udziałem ekspertów z UE i innych państw (np. USA). Unia powinna odgrywać rolę głównego koordynatora pomocy. Ma w tej dziedzinie doświadczenie z Gruzji: przy reformie rozwoju regionalnego współpracowała z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju oraz z państwami członkowskimi, m.in. Niemcami.

W związku z tym Polska, uczestnicząc w dyskusji na temat realizacji unijnego pakietu pomocy, powinna zadbać o to, żeby w najbliższej przyszłości wprowadzono odpowiednie zmiany w systemie pomocy UE. Ponadto, jako państwo członkowskie o wysokiej absorpcji funduszy europejskich, może zaoferować Ukrainie pomoc techniczną swoich ekspertów oraz ich udział w misji doradczej na wysokim szczeblu, jeśli zostanie ona zorganizowana.