



BIULETYN

Nr 20 (1370), 9 marca 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Anna Maria Dynier • Dariusz Kałan • Patryk Kugiel
Zuzanna Nowak • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Unijne misje eksperckie w regionie Partnerstwa Wschodniego: czas na zmiany¹

Elżbieta Kaca

Unia Europejska prowadzi w krajach sąsiednich wiele programów doradczych, które mają pomóc administracji rządowej w realizacji wspólnie ustalonych reform. Doświadczenia misji w państwach Partnerstwa Wschodniego wskazują jednak na liczne ograniczenia ich funkcjonowania. Choć UE trudno modernizować administrację publiczną w tym regionie, można poprawić skuteczność usług doradczych poprzez uelastycznienie procedur, wprowadzenie wieloletnich szkoleń i udzielanie wsparcia logistycznego.

W przeglądzie europejskiej polityki sąsiedztwa, przedstawionej w listopadzie 2015 r., instytucje unijne zapowiedziały reformę misji doradczych, realizowanych za pomocą instrumentów *twinning* i TAIEX. Pozwalają one na wysyłanie ekspertów, którzy pomagają administracjom krajów sąsiednich w dostosowaniu prawodawstwa do unijnych wymogów i w reformie instytucji, do czego zostały zobowiązane w ramach umów stowarzyszeniowych oraz współpracy sektorowej. Unijna działalność doradcza obejmuje również pomoc techniczną, misje wysokiego szczebla, program SIGMA, czy też Kompleksowe Programy Rozwoju Instytucjonalnego. Mechanizm usług doradczych oparty jest na praktykach realizowanych w polityce rozszerzenia, polegających na ustaleniu z krajem partnerskim zakresu i warunków reform, a następnie monitorowaniu ich przebiegu. Stosowanie misji eksperckich w regionie Partnerstwa Wschodniego (PW) wskazuje jednak, że nie sprawdzają się one jako narzędzie ułatwiające wdrażanie reform instytucjonalnych. Unia powinna zatem zmodernizować swoje instrumenty doradcze.

Zalety unijnego doradztwa. Państwa PW korzystają często z misji eksperckich i cenią je jako źródło informacji na temat unijnych standardów oraz możliwość rozwoju kontaktów instytucjonalnych. W latach 2004–2014 zrealizowano 131 projektów *twinningowych*, a największą liczbę wniosków spośród sąsiadów UE złożyły Mołdawia i Ukraina. W okresie 2012–2014 zorganizowano zaś w ramach misji TAIEX co najmniej 600 wydarzeń, angażujących ok. 13,5 tys. osób. Unia uruchomiła też trzy misje doradcze wysokiego szczebla (w Armenii, Mołdawii i Ukrainie) oraz powołała w 2009 r. Kompleksowe Programy Rozwoju Instytucjonalnego dla całego regionu.

Mocną stroną jest zróżnicowanie instrumentów doradczych, co pozwala lepiej dopasowywać je do zastanej sytuacji. Choć koncepcja działania wszystkich misji eksperckich jest podobna, różnią się stopniem współpracy z administracją: podczas udzielania pomocy technicznej unijni eksperci jednostronnie oceniają postępy i opracowują rekomendacje, zaś w *twinningu* rozwiązania są wypracowywane wspólnie z urzędnikami, którzy identyfikują problemy i zgłaszają zapotrzebowanie na projekty. Misje różnią się też okresem realizacji przedsięwzięcia (od kilku tygodni do kilku lat), profilem ekspertów, formą współpracy (warsztaty, wizyty studyjne, staże), zakresem zadań oraz elastycznością procedur.

Ryzyko nierealizowanych rekomendacji. Usługi eksperckie, będące dopełnieniem pomocy finansowej UE przeznaczanej na reformy, mimo swojej popularności mogą przynosić tylko ograniczone rezultaty. Państwa PW nie mają perspektywy członkostwa w Unii. Wyzwaniem jest więc z jednej strony ich ograniczona wola polityczna do przeprowadzania reform systemowych, z drugiej zaś zbyt ambitne oczekiwania i warunki formułowane przez UE. W rezultacie wiele reform pozostaje na papierze, a unijna pomoc finansowa wspiera przyjmowanie rozwiązań prawnych i powstawanie instytucji w ramach reform sektorowych, ale nie monitoruje skutecznie, w jakim stopniu te rozwiązania są wdrażane.

¹ Główne wnioski zostały sformułowane na podstawie wywiadów z urzędnikami i ekspertami z krajów PW przeprowadzonych w ramach badania PISM „Strengthening the capacity of the Eastern Partnership governments to absorb EU financial assistance – review of institutional gaps and needs of intervention”.

Unijne usługi doradcze wpisują się w ten schemat. Wspierają przyjmowanie legislacji, ale nie jej wdrażanie, co potwierdzają wnioski z oceny *twinningu* zleconej przez KE w 2012 r. Co istotne, działania podejmowane w ramach programów nie zwiększają prawdopodobieństwa realizacji rekomendowanych rozwiązań. Większość misji eksperckich opracowuje jedynie zalecenia i strategie oraz organizuje różnego typu szkolenia i seminaria. Jednocześnie w większości przypadków brakuje komponentów wspomagających realizację rekomendacji poprzez np. finansowanie sprzętu (komputery, urządzenia specjalistyczne w laboratoriach fitosanitarnych itp.) czy opracowywanie dla ministerstw konkretnych procedur, wykraczających poza szkolenia w dziedzinie zasobów ludzkich. Czasem zawodzi też adekwatność rozwiązań formułowanych przez unijnych specjalistów do kontekstu społeczno-politycznego danego kraju, ze względu na niewielki udział lokalnych ekspertów w niektórych projektach.

Słabości realizacji misji. Rezultaty unijnych usług doradczych ograniczone są również przez bariery ich funkcjonowania. Misje są często sytuowane w ministerstwach daleko od kadry kierowniczej podejmującej decyzje polityczne. Unii trudno jest wygenerować zainteresowanie ze strony administracji, gdyż doradztwo dotyczy najczęściej technicznych aspektów współpracy sektorowej. Integracja z Unią, ze względu na brak perspektywy członkostwa, nie jest priorytetem większości rządów krajów PW, koncentrujących się na polityce wewnętrznej. Wyjątkiem są misje złożone z ekspertów wysokiego szczebla, byłych polityków, wysokiej rangi urzędników, którzy bezpośrednio współpracują z głównymi decydentami. Sukcesem okazała się na przykład misja doradzająca mołdawskiemu rządowi w kwestiach integracji europejskiej w latach 2010–2015, przedłużona do 2018 r. Eksperci pomagali Mołdawii m.in. w wypełnieniu warunków reżimu bezwizowego z UE.

Atrakcyjność unijnego doradztwa dla administracji rządowej krajów PW ograniczona jest również przez nadmierną unijną biurokrację. W regionie Partnerstwa zmieniająca się sytuacja polityczna wymaga szybkich działań ze strony Unii. Tymczasem jej instrumenty charakteryzują się długimi procedurami biurokratycznymi, opóźniającymi proces powołania misji oraz ewentualne zmiany w trakcie projektu. Najdłuższy przebieg mają przedsięwzięcia *twinningowe*, w których okres kontraktowania może trwać nawet dwa–trzy lata. Procedury pomocy technicznej, towarzyszącej wsparciu reform strukturalnych, trwają ok. dwóch lat, a misje najczęściej uruchamiane są późno – co najmniej rok po rozpoczęciu programu. W związku z tym nie pomagają w odpowiednim opracowaniu warunków prowadzenia reform. Co istotne, UE nie ma żadnych mechanizmów umożliwiających szybkie wysłanie ekspertów na wypadek kryzysu politycznego. Dla przykładu, choć unijną grupę wsparcia dla Ukrainy powołano w maju 2014 r., jej uruchomienie zajęło co najmniej pół roku.

Niewydolna administracja. Aby osiągać rezultaty, misje doradcze muszą mieć odpowiednio sprawnego partnera. W większości krajów PW administracja publiczna boryka się z niewłaściwą koordynacją pomiędzy ministerstwami, brakiem przejrzystości działania i korupcją, niskim poziomem płac, fluktuacją pracowników na skutek zmian politycznych, czy też brakiem komórek odpowiedzialnych za strategiczne planowanie. Według rankingu Estonian Center of Eastern Partnership z 2014 r. w ciągu kilku ostatnich lat kraje PW, z wyjątkiem Gruzji, nie dokonały znaczących zmian na rzecz poprawy jakości funkcjonowania aparatu państwowego.

Unijne doświadczenia pokazują, że państwa Partnerstwa Wschodniego są niechętnie reformowaniu administracji publicznej. Unia próbowała zachęcić je do takiego działania poprzez uruchomienie Kompleksowych Programów Rozwoju Instytucjonalnego (KPRI). Były one jednak opieszałe realizowane przez państwa PW i choć powołano je w 2009 r., dokumenty programowe podpisano dopiero w 2011 r., a instytucje unijne nie zdecydowały się przedłużyć programu po 2013 r. Przyczyną porażki KPRI była niewydolność systemu koordynacji pomiędzy ministerstwami i brak woli politycznej do zmiany całego systemu. Taka sytuacja nie dziwi, gdyż nawet w krajach objętych polityką rozszerzenia trudno jest egzekwować reformę administracji publicznej. Sposób działania służby cywilnej jest kwestią wrażliwą politycznie, niełatwo też wpływać na zakres kompetencji danych resortów. W takiej sytuacji lepsze rezultaty przynosi wspieranie przez UE niektórych aspektów reformy administracji publicznej, jak na przykład z sukcesem wdrażane doradztwo w zakresie zarządzania finansami publicznymi w Gruzji.

Na poziomie technicznej realizacji projektów częstym problemem jest słaba znajomość języka angielskiego wśród urzędników i ich niewielka wiedza o procedurach UE. Brakuje wieloletnich modułów szkoleniowych powiązanych tematycznie z prowadzonymi reformami oraz z zarządzania unijnymi projektami. W rezultacie część obowiązków, np. raportowanie, przejmują eksperci zagraniczni. Taka sytuacja nie sprzyja budowaniu zdolności instytucjonalnej, gdyż udział urzędników lokalnych w planowaniu, zarządzaniu i monitorowaniu programów jest niepełny.

W kierunku zmian. Wszystkie unijne mechanizmy doradcze, nie tylko *twinning* i TAIEK, wymagają reformy, polegającej na lepszym dostosowaniu ich do sytuacji w regionie PW. Aby zwiększyć zaangażowanie administracji krajów Partnerstwa, warunkiem uruchomienia misji doradczych powinno być usytuowanie ich w resortach na szczeblu politycznym. Co więcej, UE powinna wprowadzić kilkuletnie programy szkoleniowe, dotyczące reform w danym sektorze, jak również unijnych procedur i języka angielskiego.

Po drugie, UE powinna kłaść większy nacisk na wdrażanie rekomendowanych rozwiązań poprzez zapewnienie odpowiedniego sprzętu (informatycznego, urządzeń specjalistycznych, np. w obszarze kontroli migracji, środowiska czy też bezpieczeństwa żywności) oraz pomoc w opracowywaniu wewnętrznych procedur.

Strategie, formułowane przez unijnych praktyków na podstawie doświadczeń z krajów UE, powinny ponadto brać pod uwagę kontekst polityczno-społeczny danego kraju, by rekomendacje były możliwe do zrealizowania. Wymaga to wieloletniego doświadczenia pracy w regionie, dlatego Unia powinna w większym stopniu zatrudniać ekspertów lokalnych. Należy także ułatwić i skrócić procedury powoływania misji eksperckich oraz wprowadzić możliwość szybkich zmian ich założeń w trakcie projektu.