

**ФІНАНСОВА ПЕРСПЕКТИВА ЄС
НА 2014-2018 РОКИ:
СПОСОБИ ВПЛИВУ**

Звіт

Лютий 2010

Вікторія Гуменюк, Катерина Зарембо,
Анна Білоус

ЗМІСТ

Список скорочень.....	5
Вступ.....	6
Що таке MAFF?	7
Бюджет як механізм зміни пріоритетів (історія багаторічних фінансових перспектив).....	7
Поточний MAFF	9
Поточне фінансування Євросоюзу для України	9
Розробка нового бюджету ЄС.....	12
Зміни через широке залучення	12
Провісники нового бюджету ЄС.....	13
Процедура розроблення фінансової перспективи ЄС.....	15
Хто розробляє MAFF у ЄС?	17
Що робити Україні.....	18
Рівень 1. Розподіл повноважень між ключовими установами	18
Рівень 2. “Обов’язкові” контакти.....	19
Рівень 3. Рівень держав.....	20
Підсумки щодо лобіювання	23
Висновки	24
Додаток 1. Стратегія лобіювання для України	25
Додаток 2. Пріоритетні сфери видатків ЄС на 2014–2018 роки.....	26
Додаток 3. Хто є хто в ЄС	27

СПИСОК ТАБЛИЦЬ

Таблиця 1. Основні пріоритети у MAFF	8
Таблиця 2. Статті поточної фінансової перспективи на 2007–2013 роки	9
Таблиця 3. ENPI 2007–2010: програми за участю України	10
Таблиця 4. Часові рамки та заходи з розробки нового бюджету ЄС	12
Таблиця 5. MAFF: періоди, стадії та ключові об'єкти для лобіювання.....	22

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ЄС	Європейський Союз (European Union)
ГД	Генеральний директорат
ЕСОФІН	Рада Міністрів ЄС з питань економіки та фінансів ЄС (European Council of Ministers of Finance)
ЕНП	Європейська політика сусідства (European Neighbourhood Policy)
ЕНПІ	Інструмент європейської політики сусідства (European Neighbourhood Policy Instrument)
МАФФ	Багаторічна фінансова перспектива (Multiannual financial framework)
МЕДА	Технічне сприяння середземноморським країнам-не членам ЄС
TACIS	Технічне сприяння Співдружності незалежних держав (Technical Aid to the Commonwealth of Independent States)

Вступ

Як сусід і партнер ЄС Україна є одним з найбільших отримувачів коштів ЄС. Фінансування, виділене на допомогу Україні в ефективному впровадженні реформ, за 2007–2010 роки становить 1,5 млрд євро. Проте Україна ніколи не брала участі у визначенні ані суми коштів, ані пріоритетів, на які надається допомога. Без врахування національних пріоритетів виділені ресурси часто не давали найкращі можливі результати.

Щоб забезпечити успішне виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і нового курсу реформ, Україна має змогу заявити про свої інтереси та бути почутою під час розроблення фінансової перспективи ЄС.

Багаторічна фінансова перспектива (MAFF) чітко визначає пріоритети та суми витрат об'єднаного бюджету Європейського Союзу. Наразі чинною є MAFF на 2007–2013 роки, що передбачає виділення 12 млрд євро державам Європейської політики сусідства. Зараз триває розроблення наступної фінансової перспективи (2014–2018 роки), і з початку 2012 року в ній не можна буде змінити жодної коми.

Новий ініціативний підхід України до фінансового планування ЄС матиме успіх за двох умов. По-перше, для того, щоб допомога ЄС була ефективнішою, Україна повинна активно обстоювати свої інтереси до того, як буде остаточно визначено максимальну суму призначених їй коштів, тобто впродовж 2010 року. По-друге, такі жорсткі терміни означають: для того, щоб чітко сформулювати свої пропозиції, Україна має якомога швидше визначити пріоритети своєї політики та вартість втілення їх.

Цей звіт корисний лобістам українських інтересів, оскільки розкриває процес та історію розроблення MAFF, називає основні етапи процедури та їхні конкретні терміни, а також визначає ключових суб'єктів. Звіт має на меті **визначити можливості впливу української сторони на Багаторічну фінансову перспективу ЄС (MAFF) на 2014–2018 роки** та пропонує політикам, державним службовцям і неурядовим організаціям поради щодо лобіювання.

Цей звіт пропонується як легкий для розуміння практичний посібник, а не як теоретична дослідницька праця. Автори сподіваються, що інформація, наведена тут, сприятиме чіткому розумінню процесу розроблення MAFF і можливостей впливу України на нього.

Що таке MAFF?

Багаторічна фінансова перспектива (MAFF) – це багаторічний¹ план спільних видатків Євросоюзу, в якому пріоритети політики ЄС набувають фінансового вираження. Цей механізм фінансового планування ЄС запроваджено з 1988 року. Фінансова перспектива визначає граничні обсяги видатків за основними категоріями ("статтями") загалом і з розбивкою за роками². Вона також слугує орієнтиром для тих, хто безпосередньо отримує бюджетні асигнування ЄС: від регіонів до неурядових організацій, фермерів, студентів тощо. На основі чинної MAFF ЄС розробляє свої річні бюджети.

Бюджет як механізм зміни пріоритетів (історія багаторічних фінансових перспектив)

Бюджет ЄС завжди відображав еволюціонування Європейського Союзу. Такі етапи розвитку ЄС, як формування єдиного ринку, розширення чи активізація глобальної ролі ЄС, потребували відображення у вигляді планів видатків Євросоюзу. З 2008 року ЄС звертає особливу увагу на питання зростання та робочих місць, на які потрібно буде дати конкретні відповіді в MAFF 2014 – 2018 років.

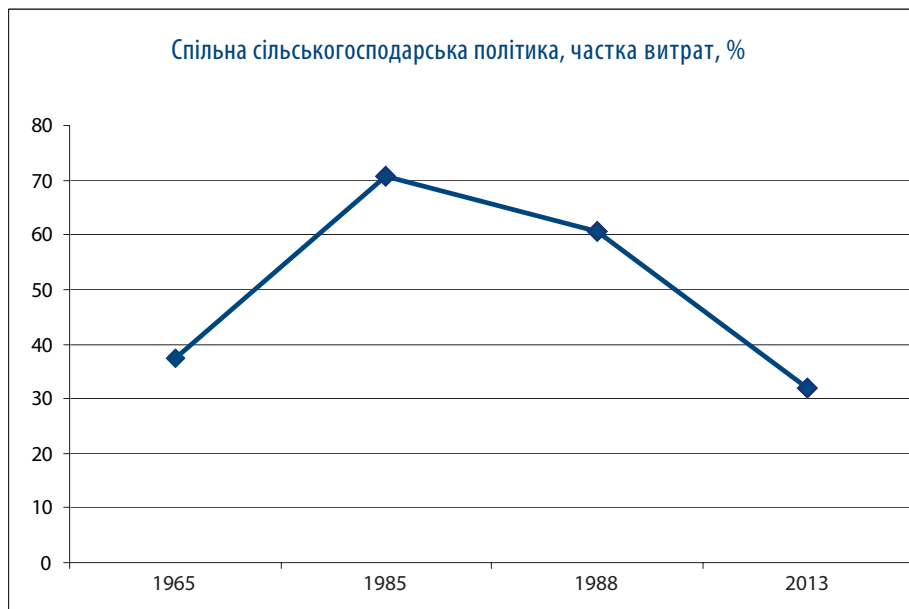
Попри об'єктивний консерватизм, властивий процесу реформування бюджету, можливі суттєві зміни та перефокусування. Варто звернути увагу на такі зміни, що відбувалися впродовж усієї історії підготовки бюджету ЄС:

- **Від адміністративних до операційних видатків:** перший бюджет Європейського економічного співтовариства покривав лише адміністративні витрати. Натомість у бюджеті 2007 року оперативні видатки становлять найбільшу частку: 115,5 млрд євро призначено для сталого розвитку, охорони природних ресурсів, прав громадянина, свободи, безпеки та правосуддя, зовнішньої діяльності ЄС.
- **Частка Спільної сільськогосподарської політики зменшується:** динаміка асигнувань на неї свідчить про зниження її пріоритетності починаючи з 1985 року.
- **Політика зближення набирає ваги:** 1965 року видатки на політику зближення становили 6% усього бюджету ЄС, тимчасом як у бюджеті 1988 року – 17,2%. Видатки на політику зближення у бюджеті ЄС 2013 року досягли позначки 35,7%.

¹ Попередні фінансові перспективи ЄС охоплювали різну кількість років. MAFF 2014 – 2018 буде розраховано на п'ять років.

² http://ec.europa.eu/budget/other_main/glossary_en.htm.

- **Більший наголос на економічному розвитку та конкурентоспроможності:** якщо у першому бюджеті ЄС на економічний розвиток і конкурентоспроможність було передбачено 7,3% усіх витрат, то у бюджеті – 2013 на це виділено вже 26%.



Пріоритети видатків у бюджетах Євросоюзу відображають зміни всередині самого ЄС і демонструють, як його політика фіксується у фінансових документах у грошовому виразі (див. Таблицю 1).

Таблиця 1. Основні пріоритети у MAFF

Період	Пріоритети
1988–1992 (Delors I)	<ul style="list-style-type: none"> • Формування внутрішнього ринку • Запобігання бюджетній кризі • Об'єднання багаторічної рамкової програми фундаментальних і прикладних досліджень
1993–1999 (Delors II)	<ul style="list-style-type: none"> • Соціальна політика та політика зближення • Запровадження єдиної валюти (євро)
2000–2006 (Agenda 2000)	<ul style="list-style-type: none"> • Розширення Союзу • Реформування структурних фондів і фондів зближення • Реформування Спільної сільськогосподарської політики
2007–2013	<ul style="list-style-type: none"> • Сталий розвиток • Охорона та управління природними ресурсами • Права громадянина, свобода, безпека та правосуддя • ЄС як глобальний партнер
2014–2018 (перший проект)	<ul style="list-style-type: none"> • Сталий розвиток і робочі місця • Клімат і енергетика • Глобальна Європа

Поточний MAFF

Нові акценти, такі як економічне зростання, працевлаштування, свобода, безпека та правосуддя, з'явилися у MAFF на 2007–2013 роки. Навіть більше, у поточній фінансовій перспективі фінансування виділяється на три ключові для ЄС сфери³:

- **Регіональна політика:** соціальний та економічний розвиток; фінансується за статтею бюджету "Зближення задля зростання та працевлаштування".
- **Зовнішня політика,** мета якої полягає в посиленні ролі ЄС у світі; фінансується за статтею "ЄС як глобальний гравець".
- **Секторна політика,** що реалізується через програми для місцевих громад; фінансується переважно за статтями "Конкурентоспроможність задля зростання та працевлаштування" та "Права громадянина".

Таблиця 2. Статті поточної фінансової перспективи на 2007–2013 роки

Бюджетні статті 2007–2013	Суми, млн євро
1. Стале зростання	385,392
1а. Конкурентоспроможність задля зростання та працевлаштування	77,362
1б. Зближення задля зростання та працевлаштування	308,030
2. Охорона та управління природними ресурсами	367,944
3. Права громадянина, свобода, безпека та правосуддя	10,770
3а. Свобода, безпека та правосуддя	6,630
3б. Права громадянина	4,140
4. ЄС як глобальний гравець	49,463
Загальний бюджет	864,169

Поточне фінансування Євросоюзу для України

Європейський Союз систематично надає фінансову допомогу сусіднім країнам для "підтримання їхнього розвитку та підвищення стабільності у Східній Європі загалом".

Упродовж останніх років відносини між Україною та ЄС визначалися Європейською політикою сусідства (ENP), а допомога ЄС надавалася через новий Європейський інструмент сусідства та партнерства (ENPI). Цей інструмент було започатковано 2007 року замість програм технічної допомоги TACIS і MEDA. Основні відмінності нового інструменту від попередніх полягають у стратегічній природі та запровадженні нового типу допомоги: бюджетної підтримки. Крім того, запровадження ENPI спростило систему управління підтримкою ЄС, замінивши ним більш як 30 інструментів, які використовували до 2007 року.

³ http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_en.htm.

У результаті запровадження нової політичної ініціативи, яка виходить за рамки ENP, а саме Східного партнерства, у травні 2009 року ENPI було виділено додатково 350 млн євро, а у фінансовій перспективі на 2007–2013 роки його загальне фінансування становить 12 млрд євро.

Кошти виділяють кожній країні-партнеру в рамках ENP через національні, регіональні програми і програми транскордонного співробітництва. Ці кошти призначено для задоволення потреб цих країн і надаються відповідно до їхньої здатності до засвоєння. Якщо країна-партнер досягає суттєвого прогресу, їй можуть виділити додаткові кошти через Механізм сприяння реформам управління та Фонд інвестиційного інструменту сусідства.

Згідно з поточною фінансовою перспективою на 2007–2013 роки Інструмент європейської політики сусідства фінансується у рамках статті "Зовнішня політика".

Що отримує Україна від ЄС? У Таблиці 3 представлено пріоритети фінансування допомоги у розрізі програм на 2007–2010 роки, в яких Україна бере участь.

Таблиця 3. ENPI 2007–2010: програми за участю України

Пріоритети	Індикативний бюджет, млн євро
Національна індикативна програма (повністю призначена Україні)	
Підтримка демократичного розвитку та належного урядування	148,2
Підтримка регуляторної реформи та розбудова адміністративної спроможності	148,2
Підтримка інфраструктурного розвитку	197,6
Разом	494,0
Східна регіональна індикативна програма	
Мережі	56–78
Довкілля та лісове господарство	56–78
Прикордонне та міграційне регулювання, боротьба з міжнародною злочинністю, митна служба	45–67
Міжлюдські контакти, інформація та підтримка	22–34
Протипіхотні міни, вибухонебезпечні залишки війни, стрілецька та легка зброя	11–22
Разом	223,5
Міжрегіональна індикативна програма	
Сприяння реформам через надання консультацій	40,0
Сприяння вищій освіті та мобільності студентів	218,6
Сприяння співпраці між місцевими суб'єктами в країнах-партнерах і в ЄС	14,3
Сприяння виконанню ENP і партнерства з Росією	—
Сприяння інвестиційним проектам у країнах-партнерах за ENP	250,0
Разом	523,9

Пріоритети	Індикативний бюджет, млн євро
Індикативна програма транскордонного співробітництва	
Польща/Білорусь/Україна	97,1
Угорщина/Словаччина/Україна/Румунія	35,8
Румунія/Молдова/Україна	66,1
Чорне море	9,0
Разом	208,0
СУКУПНО	1 449,4

Унікальність ENPI у тому, що цей інструмент, призначений для країн-партнерів ЄС, містить такі механізми допомоги, які були доступними тільки країнам – кандидатам на вступ до ЄС. Однак попри те, що Україна – один з найбільших отримувачів коштів ENPI, вона виявляє нездатність ефективно використати цю допомогу. Одна з причин – її пасивна позиція. Україна бере участь у процесі розроблення стратегічних документів: Стратегічного документа країни, індикативних програм, але вже на тій стадії, коли граничну суму фінансування визначено європейською стороною. Тому ми впевнені: що раніше Україна почне брати участь у процесі розроблення MAFF, то кращими будуть результати фінансової допомоги ЄС.

Розробка нового бюджету ЄС

Минуло 20 років, відколи було прийнято першу фінансову перспективу ЄС. У світі швидких змін і глобалізації разом з викликами, пов'язаними зі зміною клімату, енергоефективністю та міграцією, вкрай необхідно визначити нові пріоритети бюджету ЄС. Модернізація має на меті зробити Європу спроможною відповідати на завтрашні виклики.

У травні 2006 року Європейський Парламент, Рада та Комісія погодилися, що у процесі підготовки нової МАFF Комісія повинна ґрунтовно переглянути пріоритети бюджету ЄС. Комісію уповноважили

“здійснити повний, багатосторонній перегляд усіх пріоритетів витрат ЄС, зокрема Спільної сільськогосподарської політики, і ресурсів, зокрема повернення коштів Великій Британії, та викласти у звіті в 2008/9 роках”⁴.

Перегляд бюджету — це тривалий процес, і його основні стадії наведено в Таблиці 4. Головна мета перегляду бюджету — запропонувати нові структуру та напрями витрат Європейського Союзу з оцінкою найефективніших заходів для створення найбільшої доданої вартості. Процес управління бюджетом ЄС також переглядатимуть.

Таблиця 4. Часові рамки та заходи з розробки нового бюджету ЄС⁵

09/2007–04/2008	Громадське обговорення
11/ 2007	Ініціатива держави, що головувала в ЄС: дискусія бюджетних комітетів Європейського та національних парламентів
весна 2008	Політична конференція спільно з Європейським Парламентом: початковий аналіз результатів дискусії
весна 2008	Комісія починає готувати свою пропозицію щодо нового бюджету
2008–2009	Комісія представляє пропозицію
2009	Обговорення та затвердження пропозиції інституціями ЄС
2010–2011	Проект наступної фінансової перспективи

Зміни через широке залучення

Бюджет ЄС впливає і на держави — члени ЄС, і на країни, що не є його членами. Підхід, який передбачає прозорість і дає всім зацікавленим сторонам

⁴ Декларація № 3, додана до Міжінституційної угоди між Європейським Парламентом, Радою та Комісією про бюджетну дисципліну та належний фінансовий менеджмент, — ОJ C 139, 14.6.2006.

⁵ http://ec.europa.eu/commission_barroso/grybauskaite/pdf/presentation_2008mar14_en.pdf.

змогу зробити свій внесок, надзвичайно важливий з огляду на принципи демократії та доброго врядування. Європейська Комісія закликала всі групи інтересів на місцевому, регіональному та європейському рівнях взяти участь у консультаціях і зробити внесок у процес зміни Європи через реформування її бюджету. На жаль, такі країни-партнери, як Україну, не запросили до участі в цьому процесі.

Консультації тривали з вересня 2007 до квітня 2008 року. Їхні результати стануть важливим внеском у пропозицію Європейської Комісії щодо перегляду бюджету. Більшість учасників називали такі пріоритети для фінансування, як конкурентоспроможність та інновації, зміна клімату та енергетична безпека.

Провісники нового бюджету ЄС

У повідомленні Європейської Комісії⁶ до Європейського Парламенту та Європейської Ради викладено бачення Комісії того, як потрібно реформувати бюджет ЄС.

Згідно з Повідомленням новий консенсус щодо витрат ЄС має будуватися навколо таких осей пріоритетів⁷:

1. Сталий розвиток і робочі місця, прагнення змін у напрямі ресурсоощадної економіки знань через розвиток досліджень, навичок і конкурентоспроможності за допомогою інновацій.
2. Клімат та енергетика, підтримка технологічного прогресу для забезпечення енергоефективності та надійності постачання енергоресурсів.
3. Глобальна Європа, сприяння підвищенню безпеки, процвітання та солідарності у світі з наголосом на боротьбі з бідністю, регулюванні міграції та посиленні співпраці з європейськими сусідами.

У частині, присвяченій питанням Глобальної Європи, зазначено:

*“Суттєво посилена політика сусідства, заснована на Середземноморському Союзі та Східному партнерстві, яка потенційно призведе до розширеної європейської економічної зони, потребуватиме **набагато більшого залучення бюджету ЄС**”⁸.*

⁶ Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту та Ради: “Остання програма реформування для Глобальної Європи (“Реформування бюджету, зміна Європи”) (06/10/2009), <http://www.euractiv.com/pdf/Draft%20document%20reforming%20the%20budget%20oct%202009.pdf>.

⁷ Повідомлення, с. 8.

⁸ Повідомлення, с. 20.

Тобто пріоритети видатків змінюються зі спільної сільськогосподарської політики на економічне відновлення ЄС, зміну клімату та енергетику, а також зовнішні відносини. Останній проект програми бюджетної реформи містить позитивні сигнали для країн Європейського сусідства про можливе збільшене фінансування ЄС на ENP.

ПРОЦЕДУРА РОЗРОБЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ПЕРСПЕКТИВИ ЄС

Процес розроблення фінансової перспективи відбувається і на міжурядовому, і на наддержавному рівнях. Європейська Комісія починає "гру" та вносить проект фінансової перспективи на обговорення Ради Міністрів. Потім проект обговорюють і одностайно схвалюють глави держав-членів на рівні Європейської Ради. Цей крок покликаний засвідчити, що можливі суперечності та "глухі кути" між міністрами ЄС подолано. Далі Рада Міністрів обговорює та узгоджує проект з Європейським Парламентом. Отримання згоди від Парламенту та одностайне затвердження фінансової перспективи Радою Міністрів є підставою для укладання Міжінституційної угоди між Європарламентом, Радою та Комісією (див. Діаграму 1). У процесі розробки MAFF кожна держава — член ЄС має право вето.

Міжінституційна угода – інструмент юридичного закріплення MAFF

Європейський Парламент, Європейська Комісія та Рада Міністрів укладають **обов'язкову для виконання Міжінституційну угоду**, яка затверджує багаторічну фінансову перспективу та визначає механізми її виконання.

Міжінституційна угода встановлює правила та процедури для управління фінансовою перспективою на кожен рік (процедури перегляду, технічного коригування тощо).

Чинну Міжінституційну угоду було затверджено у травні 2006 року. Вона охоплює період 2007–2013 років. Угодою передбачено співпрацю у вигляді тристоронніх зустрічей (між Президентом Ради, міністрами економіки та фінансів, головою Комітету Європейського Парламенту з питань бюджету і членом Європейської Комісії, відповідальним за бюджет), після чого зазвичай відбувається процедура узгодження між Радою та Парламентом за участю Європейської Комісії у ролі спостерігача⁹.

⁹ http://ec.europa.eu/budget/documents/multiannual_framework_en.htm.

Діаграма 1. Стадії розроблення фінансової перспективи



Збільшення повноважень Європейського Парламенту

Внаслідок ухвалення Лісабонської угоди процедура прийняття фінансової перспективи зазнає певних змін. Коротко, вони полягають у такому:

- фінансова перспектива ухвалюється на термін п'ять років (а не сім).
- Роль Європейського Парламенту збільшується: ухвалення проекту на третій стадії через позитивне голосування простою більшістю депутатів (не тільки дорадчі функції).
- Остаточне рішення затверджується постановою Ради Міністрів (а не Міжінституційною угодою).

Хто розробляє MAFF у ЄС?

У формуванні багаторічної фінансової перспективи ЄС беруть участь різноманітні інституції, політична атмосфера в яких впливає на кінцевий документ.

Чотири центральні органи ЄС залучено до розроблення MAFF: Європейська Комісія, Європейський Парламент, Рада Міністрів (ECOFIN) і Європейська Рада. Всі вони покликані захищати інтереси Союзу, проте деякі інституції більш схильні лобіювати національні інтереси. Тому ми розрізняємо наднаціональний і національний рівні у процесі розроблення фінансової перспективи.

Європейська Комісія та Європейський Парламент — це органи наднаціонального рівня. Європейський Парламент складається з депутатів, обраних на фіксований термін — п'ять років. Члени Європейського Парламенту представляють громадян Європейського Союзу. Однак вони не гуртуються за державами, а радше об'єднуються за сімома загальноєвропейськими політичними групами¹⁰. Після обрання Європейський Парламент призначає Європейську Комісію на відповідний п'ятирічний термін¹¹.

Європейська Рада та Рада Міністрів представляють національний рівень. Ці інституції складаються з відповідних представників держав — членів ЄС, які обіймають відповідні посади у своїх країнах. Європейська Рада складається з глав держав або урядів держав — членів ЄС. Рада Міністрів складається з відповідних міністрів держав — членів ЄС, які збираються згідно з обговорюваними темами. Зокрема Рада Міністрів ЄС з питань економіки та фінансів (ECOFIN), що бере участь у розробленні фінансової перспективи, складається з міністрів економіки та фінансів держав — членів ЄС.

Ця відмінність важлива, оскільки Європейська Рада та Рада Міністрів де-факто виражають погляди держав — членів ЄС, тимчасом як Європейська Комісія та Європейський Парламент відповідають за загальну політику Європейського Союзу.

¹⁰ http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_en.htm.

¹¹ Комісари іноді залишають свої посади до закінчення терміну повноважень Єврокомісії, щоб зайняти пост у національному уряді, <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?sessionId=13F254E84281D73BC449E18C73BE256D.node1?id=146>.

Що робити Україні

Як отримувач допомоги Україна ніколи не виявляла ініціативу та не впливала на визначення пріоритетів, які згодом фінансувалися в рамках ENPI. Інакше кажучи, Україна пасивно отримувала те, що їй давав ЄС, і не лобіювала ані свої пріоритети, ані обсяг допомоги.

Україні час змінити свій підхід і виявити рішучі наміри щодо європейської інтеграції та спроможність здійснювати реформи. Утім, потрібно пам'ятати про дві проблеми. Якщо лобіювання інтересів є малопоширеною практикою в українській політичній культурі, то лобіювання в ЄС третіми країнами взагалі нечуване. Тому Україна має докласти величезних зусиль, щоб стати першопрохідцем і розробити потужну стратегію лобіювання.

По-перше, щоб бути ефективним лобістом, український уряд і недержавні організації повинні узгодити стратегічні пріоритети національного розвитку. По-друге, потрібно з'ясувати потреби, інакше кажучи, "вартість" українських реформ. Нарешті, треба визначити ключових гравців в ЄС і звернутися до них.

Саме останнє завдання перебуває в центрі уваги цього розділу. Його мета — показати ключових гравців і можливості України щодо розроблення потужної стратегії лобіювання та отримання якомога більшої фінансової допомоги від Євросоюзу впродовж 2014–2018 років.

Існує три рівні, через які можна здійснювати лобіювання:

- 1) рівень інституцій;
- 2) рівень посадовців;
- 3) рівень держав.

Рівень 1. Розподіл повноважень між ключовими установами¹²

Європейські органи, які беруть участь у розробленні MAFF, відображають національні інтереси нарівні з наднаціональними. Вони мають різний обсяг повноважень з прийняття рішень, тому серед них існує напівформальна ієрархія.

Європейська Рада є найвищим політичним органом Євросоюзу.

¹² http://europa.eu/institutions/index_en.htm.

Європейський Парламент з одного боку та Рада Міністрів з іншого становлять двопалатний законодавчий орган. Номінально вони мають однакові повноваження, однак насправді головною у прийнятті рішень є Рада Міністрів.

Єврокомісія — виконавча гілка влади ЄС. Її роль полягає в розробленні проекту МАFF і внесенні змін під час обговорень між керівними інституціями ЄС.

Діаграма 2. Піраміда повноважень інституцій ЄС



Останнє слово у формулюванні фінансової перспективи мають держави — члени ЄС через своїх представників у Європейській Раді та Раді Міністрів. Відповідно, політичні представники держав — членів ЄС повинні бути першочерговими об'єктами для лобіювання і в їхніх країнах, і в Брюсселі. Єврокомісія має найменше повноважень у прийнятті рішень, але її роль у виборі пріоритетів, з якого починається розроблення МАFF, надзвичайно важлива.

Рівень 2. “Обов’язкові” контакти

В ЄС існують певні посади, які, незалежно від того, хто їх обіймає, неминуче привертають увагу лобістів.

Ключові особи ЄС

У Європейській Комісії ключовими постатями є її Президент і комісари із зовнішніх відносин і бюджету, а також керівників відповідних генеральних директоратів. Відповідно, Президент Європейського Парламенту та голови

комітетів з питань бюджету й міжнародних відносин є ключовими постатями для лобіювання.

Ключовими особами у процесі прийняття рішень у Раді Міністрів та Європейській Раді є міністри фінансів і економіки та глави держав і урядів держав – членів ЄС.

Потрібно також пам'ятати про посади Президента Європейської Ради та Верховного представника з питань зовнішньої та безпекової політики, що з'явилися внаслідок підписання Лісабонської угоди. Хоча ці особи безпосередньо не відповідають за процедуру розроблення MAFF, вони здатні впливати на формування зовнішньої політики та визначення пріоритетів ЄС. Важливі тенденції зовнішньої політики відображаються у статтях видатків багаторічної фінансової перспективи.

Міжпартійні контакти також корисні: українські партії "Наша Україна", "Батьківщина" та Народний рух України мають статус спостерігача в Європейській народній партії. Тож українські політики можуть обстоювати інтереси України на міжпартійному рівні.

Сірі кардинали

Чиновники — дуже важливий об'єкт для успішної стратегії лобіювання. Головні європейські посадовці мають ключовий вплив на прийняття рішень, але лобістам з третіх країн складно отримати до них доступ. З іншого боку, на цих політиків впливає їхнє оточення, надаючи їм необхідну інформацію. Лобісти мають добре знати, хто працює в команді ключового діяча і як налагодити з ними контакти, щоб донести до нього потрібну інформацію.

Нарешті, українські НУО не повинні забувати про своїх європейських колег, особливо з Брюсселя. Об'єднавши зусилля, українські лобісти не тільки здобудуть цінний досвід, а й збільшать свої шанси бути почутими.

Рівень 3. Рівень держав

Як продемонстровано в попередньому розділі, національний чинник відіграє важливу роль у процесі прийняття рішень в ЄС. Потрібно мати на увазі, що в Євросоюзі існують певні "важковаговики", які можуть мати великий вплив на позицію "менших" країн.

Серед них — президент Франції, прем'єр-міністри Італії та Великої Британії, а також канцлер Німеччини. Їхні країни роблять найбільший внесок у бюджет ЄС, тому природно, що їхня думка має велике значення під час розроблення MAFF. Окрім того, ці країни разом з Іспанією та Польщею мають

найчисленніше населення в ЄС, що пропорційно відображено в кількості голосів, які мають їхні міністри економіки та фінансів у Раді Міністрів (162 з 345).

З іншого боку, Україна має своїх друзів і опонентів серед держав – членів ЄС. Багато держав – членів ЄС підтримують Україну та її прагнення, тимчасом як "важковаговики", а саме Франція, Німеччина, Італія та Іспанія, мають відмінні пріоритети щодо видатків з бюджету ЄС. Україна повинна враховувати цей факт і лобіювати свою позицію та інтереси серед своїх прихильників, яких, поза сумнівом, більше, аніж противників. Наприклад, у другому півріччі 2011 року Польща отримає президентство в ЄС, а це означатиме, що польський міністр фінансів та економіки, вочевидь, головуватиме на зустрічах Ради Міністрів під час обговорення проекту фінансової перспективи. Оскільки Польща підтримує Україну, цей факт може спрацювати на користь пропагування інтересів України в MAFF.

У Таблиці 5 наведено графік розроблення фінансової перспективи та ключові об'єкти для лобіювання на кожній стадії.

Таблиця 5. MAFF: періоди, стадії та ключові об'єкти для лобювання

Період	Стадія	Установи	Ключові об'єкти для лобювання
листопад 2009	Пропозиції щодо нової фінансової перспективи	Європейська Комісія	
2010/2011	Обговорення пропозицій щодо нової фінансової перспективи	Установи ЄС	<p>Європейська Комісія:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Президент Європейської Комісії • Високий представник ЄС з питань зовнішньої та безпекової політики/Віце-Президент Європейської Комісії • Комісар з питань розширення та Європейської політики сусідства • Керівник Генерального директорату із зовнішніх відносин • Комісар з питань бюджету • Керівник Генерального директорату з питань бюджету <p>Комісари з держав – членів ЄС, які підтримують Україну</p> <ul style="list-style-type: none"> • Польща • Естонія • Латвія • Литва • Чехія • Словаччина • Фінляндія • Швеція • Велика Британія <p>а також держав-“симпатиків”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Словенія • Угорщина • Данія • Португалія • Ірландія • Греція
I півріччя 2011	Проект фінансової перспективи	Європейська Комісія	<p>Міністри економіки та глави держав/урядів:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Німеччина • Франція • Велика Британія • Італія

Період	Стадія	Установи	Ключові об'єкти для лобіювання
II півріччя 2011	Обговорення проекту фінансової перспективи	Рада Міністрів (ECOFIN)	Європарламент: <ul style="list-style-type: none"> • Президент • Голова бюджетного комітету • Голова комітету із зовнішніх питань
	Затвердження фінансової перспективи	Європейська Рада	
I півріччя 2012	Позитивне голосування більшості	Європейський Парламент	
	Одностайне голосування за фінансову перспективу	Рада Міністрів (ECOFIN)	
Середина 2012	Ухвалення постанови Ради Міністрів	Рада Міністрів	

Підсумки щодо лобіювання

Отже, рекомендації щодо лобіювання для України такі:

- Визначити пріоритети, приблизно підрахувати вартість реформ в Україні та розробити узгоджену стратегію лобіювання для основних гравців ЄС, які приймають рішення.
- Разом з НУО в Євросоюзі (особливо в Брюсселі) і в країнах Східного партнерства докласти узгоджені зусилля для подання спільної петиції до інституцій ЄС і держав – членів ЄС.
- Подати петиції до інституцій (Єврокомісії та Європарламенту) та окремих держав – членів ЄС на урядовому рівні (всіх "симпатиків" і "важковаговиків" ЄС).
- Скористатися статусом спостерігача партій "Наша Україна", "Батьківщина", Народний рух України в Європейській народній партії (щоб обстоювати інтереси України на міжпартійному рівні).

Дуже важливо, щоб запропоновані заходи здійснювалися якомога швидше, тобто до початку 2011 року, коли вноситься проект фінансової перспективи. Найголовніше завдання – сформулювати, що саме Україна хоче сказати Євросоюзу, і тут Україна не може марнувати часу.

Висновки

Європейський Союз проходить суттєву еволюцію, що буде відображено в його наступній фінансовій перспективі на 2014–2018 роки. На щастя, ЄС не збирається відмовлятися від ролі гравця на міжнародній арені, а отже країнам ENP знову виділятимуть кошти. Ці ресурси надзвичайно важливі для здійснення стратегічного курсу реформ в Україні.

Утім, призначення коштів досі не вирішено. Якщо Україна не зробить безпрецедентного кроку та не чітко повідомить ЄС про свої державні пріоритети зараз, ресурси може бути скеровано в неправильному напрямку, і вони не досягнуть очікуваної мети. Зараз Україна має зробити вибір: виявити ініціативу в плануванні свого власного майбутнього чи залишити право приймати рішення замість себе комусь іншому.

Цим питанням не можна легковажити: відповідно до плану розроблення фінансової перспективи залишився всього один рік, щоб вжити термінових заходів, тобто сформулювати обґрунтовану позицію та донести її до керівництва ЄС.

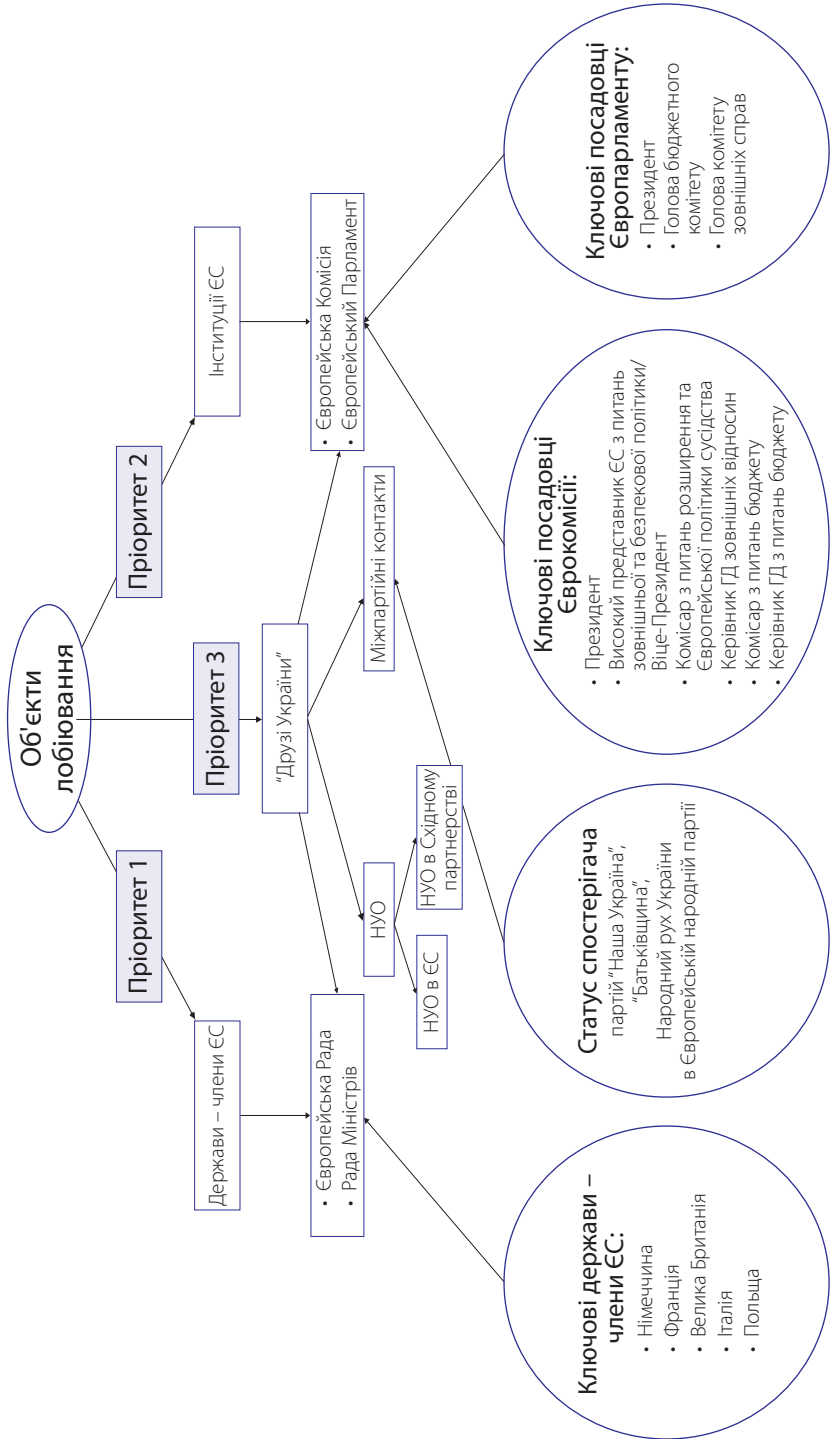
Основні можливості участі України та ключові гравці у формуванні MAFF уже відомі, проте деякі питання залишаються відкритими. Який саме курс реформ має обрати Україна? Якими є пріоритети розвитку України та вартість реалізації їх?

Відповіді потрібно шукати в процесі стратегічного аналізу національних потреб. Крім того, цілі, задекларовані урядом, мають знайти підтримку в суспільстві. Важливо, що визначення національних пріоритетів не може відбуватися за зачиненими дверима чиновницьких кабінетів — до нього потрібно залучити всіх політиків і представників зацікавлених сторін. Відсутність єдиного стратегічного курсу реформ є проблемою для України. Однак якщо вона хоче максимально ефективно скористатися допомогою ЄС, цю проблему потрібно вирішити.

Проблемою є не тільки брак досвіду України в оцінюванні потреб і лобіюванні, а й у світовій економічній кризі: Україні потрібні гроші, але Євросоюзу вони потрібні також. Тому аргументи України повинні бути ґрунтовними та переконливими.

Коротко кажучи, сформулювавши стратегію лобіювання та переконливу позицію, Україна не тільки заручиться підтримкою своїх національних пріоритетів розвитку, а й підтвердить свою роль ключового регіонального гравця і гідного довіри партнера Євросоюзу. Перед Україною стоїть складний виклик, але результат вартий зусиль.

Додаток 1. СТРАТЕГІЯ ЛОБІЮВАННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ



Додаток 2. ПРІОРИТЕТНІ СФЕРИ ВИДАТКІВ ЄС НА 2014–2018 РОКИ

Зростання та робочі місця	Клімат і енергетика	Глобальна Європа
<p>I. Дослідження та інновації</p> <ul style="list-style-type: none"> • подвійне збільшення інвестицій в дослідження та інновації • поліпшення координації між державним і приватним сектором, між європейським, національним і регіональними рівнями • спрощення правил участі всіх джерел фінансування інновацій незалежно від походження • збалансований доступ до потужностей у державах – членах ЄС з нижчим рівнем доходів; механізми: підтримка стратегій національного та регіонального розвитку в рамках політики зближення ЄС або Європейської рамкової програми досліджень <p>II. Європейська ініціатива щодо працевлаштування</p> <ul style="list-style-type: none"> • підтримка соціальних груп або сфер політики, які інакше не отримували б або отримували недостатню підтримку • заохочення адаптивності та безперервного навчання у менш заможних державах – членах ЄС • реструктуризація та реорієнтація наявних інструментів (Європейського соціального фонду та програм безперервного навчання) • збільшення кількості грантів на мобільність • інтеграція мігрантів: необхідність спільної міграційної політики • культурна взаємодія між громадянами ЄС <p>III. Регулювання глобалізаційних процесів у Європі</p> <ul style="list-style-type: none"> • політика зближення може сприяти досягненню цілей ЄС у сферах клімату, енергетики та довкілля • реорганізація видатків на підтримку конкурентоспроможності 	<p>I. Довкілля</p> <ul style="list-style-type: none"> • енергоефективність і використання відновлюваних джерел енергії • дослідження та інновації у сфері енергетики та довкілля • концентрація фінансування за європейською рамковою програмою щодо клімату та енергетики • передача технологій і допомога найменш розвиненим країнам для запобігання та адаптації до змін клімату <p>II. Транспортна інфраструктура та зв'язок</p> <ul style="list-style-type: none"> • може бути встановлено механізм зосередження ресурсів у спеціальному Єдиному фонді транс'європейських мереж (TEN) для потреб транспорту замість фінансування, що надається через Фонд зближення, Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський інвестиційний банк і державно-приватні партнерства <p>III. Сухопутні та морські питання</p> <ul style="list-style-type: none"> • стимулювання подальшого зменшення загальної частки бюджету ЄС, що виділяється на сільське господарство • зосередження на біорозмаїтті та охороні природи 	<p>I. Європейська політика сусідства</p> <ul style="list-style-type: none"> • набагато активніше використання бюджету ЄС для політики сусідства <p>II. Боротьба з бідністю у світі</p> <ul style="list-style-type: none"> • налагодження партнерства з невизначеними країнами, що розвиваються, через наявні цільові фонди ЄС або через створення загальної рамкової програми надання позик і грантів • інтеграція Європейського фонду розвитку в бюджет ЄС (проект) <p>III. Міграція та транснаціональні загрози у сфері безпеки</p> <ul style="list-style-type: none"> • консолідація напрямків фінансування в Фонд підтримки управління міграцією, який міг би об'єднати зовнішні та внутрішні заходи ЄС • посилення спроможності до запобігання конфліктам і кризового менеджменту

Додаток 3. Хто є хто в ЄС

Установи ЄС	Ключові особи
Європейська Рада	Герман ван Ромпей (Президент)
Європейський Парламент	Ежи Бузек (Президент) Ален Ламассур (голова бюджетного комітету) Габріель Альбертіні (голова комітету з питань закордонних справ)
Європейська Комісія	Жозе Мануель Баррозу (Президент) Баронеса Кетрін Ештон (Верховний представник з питань закордонних справ і політики безпеки) Януш Левандовські (Комісар з фінансового програмування та бюджету) (EPP); Стефан Фюле (Комісар з розширення та політики сусідства) (PES)

Держави – члени ЄС	Ключові особи
Австрія	Хайнц Фішер (Президент) Вернер Файманн (канцлер) Майкл Шпінделеггер (голова Австрійського федерального міністерства європейських і закордонних справ) Йозеф Прюльл (віце-канцлер і голова Федерального міністерства фінансів)
Бельгія	Ів Каміль Дезіре Летерм (прем'єр-міністр) Стівен Ванакер (міністр закордонних справ) Дідьє Рейндерс (міністр фінансів) Гі Ванхенгель (міністр економіки)
Болгарія	Георгі Парванов (президент) Бойко Боррісов (прем'єр-міністр) Ніколай Младенов (міністр закордонних справ) Сімеон Дянков (міністр фінансів) Трайко Трайков (міністр економіки, енергетики та туризму)
Велика Британія	Гордон Браун (прем'єр-міністр) Девід Мілібенд (державний секретар у закордонних справах і справах Співдружності) Ян Пірсон (секретар з економічних питань)
Греція	Карлос Папуліас (президент) Георге Папандреу (прем'єр-міністр, міністр закордонних справ) Гіоргос Папаконстантіну (міністр економіки та фінансів)
Данія	Ларс Локке Расмуссен (прем'єр-міністр) Лене Есперсен (міністр закордонних справ) Клаус Хйорт Фредеріксен (міністр фінансів) Брайан Міккелсен (міністр економіки та підприємництва)
Естонія	Тоомас Хендрік Львес (президент) Андрус Ансіп (прем'єр-міністр) Урмас Пает (міністр закордонних справ) Юрген Лігі (міністр фінансів) Юхан Партс (міністр економіки та зв'язку)
Ірландія	Браян Ковен (прем'єр-міністр) Майкл Мартін (міністр закордонних справ) Дік Рош (державний міністр у справах ЄС) Браян Леніган (міністр фінансів)

Держави – члени ЄС	Ключові особи
Іспанія	Хосе Луїс Родріґес Сапатеро (прем'єр-міністр) Мігель Анхель Моратінос (міністр закордонних справ) Елена Сальґадо Мендес (віце-прем'єр-міністр, міністр економіки та фінансів)
Італія	Сильвіо Берлусконі (прем'єр-міністр) Франко Фраттіні (міністр закордонних справ) Джуліо Тромонті (міністр економіки та фінансів)
Кіпр	Деметріс Христофіас (президент) Маркус Кипріану (міністр закордонних справ) Харілаос Ставракіс (міністр фінансів)
Латвія	Валдіс Затлерс (президент) Валдіс Домбровскіс (прем'єр-міністр) Маріс Ріекстінс (міністр закордонних справ) Артіс Кампарс (міністр економіки) Ейнарс Репше (міністр фінансів)
Литва	Далія Грибаускайте (президент) Андріус Кібіліус (прем'єр-міністр) Аудроніус Ашубалісас (міністр закордонних справ) Інґріда Шімоните (міністр фінансів) Дайніус Крейвіс (міністр економіки)
Люксембург	Жан-Клод Юнкер (прем'єр-міністр) Жан Асселборн (міністр закордонних справ) Люк Фріден (міністр фінансів) Жанно Креке (міністр економіки та зовнішньої торгівлі)
Мальта	Жорж Абела (президент) Лоуренс Гонзі (прем'єр-міністр, міністр фінансів) Тоніо Борґ (міністр закордонних справ) Тоніо Фенех (міністр фінансів, економіки та інвестицій)
Нідерланди	Ян Петер Балкененде (прем'єр-міністр) Максім Верхаґен (міністр закордонних справ) Ян Кеес де Яґер (міністр фінансів) Марія ван дер Ховен (міністр економіки)
Німеччина	Ангела Меркель (канцлер) Гвідо Вестервелле (міністр закордонних справ і віце-канцлер) Вольфганг Шаубле (міністр фінансів) Райнер Брюдерле (міністр економіки та технологій)
Польща	Лех Качинський (президент) Дональд Туск (прем'єр-міністр) Радослав Сікорський (міністр закордонних справ) Яцек Ростовський (міністр фінансів) Вальдемар Павляк (віце-прем'єр-міністр, міністр економіки)
Португалія	Анібал Кавако Сільва (президент) Жозе Сократес (прем'єр-міністр) Луїс Амадо (міністр закордонних справ) Тейшейра дос Сантос (міністр фінансів) Вейра да Сільва (міністр економіки, інновацій і розвитку)
Румунія	Траян Басеску (президент) Еміль Бок (прем'єр-міністр) Теодор Баконскі (міністр закордонних справ) Себастьян Теодор Владеску (міністр фінансів) Адріан Відеану (міністр економіки)

Держави – члени ЄС	Ключові особи
Словаччина	Іван Гашпаровіч (президент) Роберт Фіко (прем'єр-міністр) Мірослав Лайчак (міністр закордонних справ) Ян Початек (міністр фінансів) Любомір Ягнатек (міністр економіки)
Словенія	Даніло Тюрк (президент) Борут Пагор (прем'єр-міністр) Самуель Жбогар (міністр закордонних справ) Франц Кріжаніч (міністр фінансів) Матей Лаговнік (міністр економіки)
Угорщина	Ласло Сольом (президент) Гордон Байнай (прем'єр-міністр) Петер Балаш (міністр закордонних справ) Петер Ошко (міністр фінансів) Іштван Варґа (міністр національного розвитку та економіки)
Фінляндія	Тар'я Халонен (президент) Матті Ванханен (прем'єр-міністр) Александр Стубб (міністр закордонних справ) Юркі Катайнен (міністр фінансів) Маурі Пеккарінен (міністр економіки)
Франція	Ніколя Саркозі (президент) Франсуа Фійон (прем'єр-міністр) Бернар Кушнер (міністр закордонних справ) П'єр Лелюш (державний секретар у справах ЄС) Крістін Лаґард (міністр економіки)
Чехія	Вацлав Клаус (президент) Ян Фішер (прем'єр-міністр) Ян Когут (міністр закордонних справ) Юрай Шмель (міністр європейських справ) Едуард Янота (міністр фінансів)
Швеція	Фредрік Рейнфельдт (прем'єр-міністр) Карл Більдт (міністр закордонних справ) Андерс Борґ (міністр фінансів)