

Застосування кращих практик фондів ЄС у відновленні України



Фото: Kurekaoru

Відновлення України: передумови

Мережа організацій у центральній та східній Європі «Бенквоч» (CEE Bankwatch Network, далі Бенквоч) та її члени беруть участь у моніторингу фондів ЄС від початку 2000-х років. Як наслідок, у Бенквоч відзначали випадки, коли фонди ЄС справді змінили ситуацію на краще і мали значний вплив на національному рівні. Деякі з цих практики можуть показати, як мають бути розроблені та використані власні фонди України і міжнародні та європейські фінансові інструменти, призначені для повоєнного відновлення України.

Російська агресія завдала житловому фонду, промисловості, енергетичній і соціальній інфраструктурі України, а також її природі, довкіллю й економіці руйнувань неймовірних масштабів. Згідно зі спільним звітом Світового банку, уряду України та Європейської Комісії, станом на 1 червня 2022 року на відновлення необхідно було орієнтовно 349 млрд доларів,¹ і до кінця війни ці цифри неминуче зростатимуть. З огляду на це, спільні кроки задля

¹ Світовий банк, Європейська комісія, уряд України та Європейська Комісія, [Україна, швидка оцінка завданої шкоди та потреб на відновлення](#), Світовий банк, серпень 2022.

Детальніша інформація

Владлена Марцинкевич
керівниця проекту відновлення
України
мережі CEE Bankwatch Network
vladlena@bankwatch.org

Франческа Каналі
фахівчиня з політики ЄС
мережі CEE Bankwatch Network
francesca.canali@bankwatch.org

Learn more: bankwatch.org



координації донорів і належне планування відновлення України мають розпочатися ще до кінця війни.

Із травня 2022 року Європейська Комісія ініціювала створення² Платформи відбудови України — для того, щоб координувати роботу фінансових установ і донорських організацій, а також створити новий механізм ВідбудуватиУкраїну (далі RebuildUkraine). Це було схвально прийнято як значний крок уперед у фінансуванні роботи з відновлення та зближення економіки України з економікою ЄС.³

У червні 2022 року Європейська Рада надала Україні статус кандидата на вступ до ЄС, гарантуючи, що майбутня повоєнна відбудова «буде пов’язана з реалізацією відповідних європейському курсові країни реформ і антикорупційних заходів».⁴ Цей процес зміцнить тісні політичні й економічні зв’язки сторін, ґрунтовані на Угоді про асоціацію з її глибокою та всеохопною зоною вільної торгівлі. Фінансування відбудови України має бути узгоджене з цілями Європейського зеленого курсу — програми економічного розвитку, покликаної до 2050 року зробити Європу кліматично нейтральною. Відновлення відбуватиметься під керівництвом українських органів влади у тісному партнерстві з Європейським Союзом та іншими ключовими партнерами, такими як країни G7 і G20 й інші треті країни, а також міжнародними фінансовими установами та міжнародними організаціями.⁵

Уряд України створив Національну раду з відновлення від наслідків війни,⁶ яка працюватиме над підготовкою до повоєнного відновлення та розвитку у період із 2022 до 2032 року. Перші національні плани були представлені на початку липня,^{7,8} проте їм бракувало: пріоритетів; цілісного бачення розвитку країни; а також всеохопної участі за принципом «знизу догори».⁹ Крім того, важливі регіональні відбудовні плани ще не розроблені,¹⁰ тож у національний план відбудови має бути введений підхід «знизу догори» і враховані проблеми регіонального розвитку. Між тим українські організації громадянського суспільства розробили зелені принципи¹¹ екологічно сталого економічного¹² та соціального відновлення, які мають бути реалізовані з використанням найкращих доступних технологій і методів.

² Європейська комісія, [Висновки Європейської ради щодо України, 30 травня 2022](#). Європейська Рада та Рада Європейського Союзу, 31 травня 2022.

³ Янос Алленбах-Амман, [‘Єврокомісія пропонує Україні платформу для відновлення](#), 19 травень 2022.

⁴ Європейська Рада, [Висновки Європейської ради щодо України, 30 травень 2022](#).

⁵ Європейська Комісія, Повідомлення Комісії до Європейського Парламенту, Європейської Ради, Ради, Європейського економічного та соціального комітету та Комітету регіонів: Допомога та відбудова Україні, Європейська Комісія, 18 травня 2022 року.

⁶ Секретаріат Кабінету Міністрів України, [Про Національну раду з питань відновлення України після війни](#), Урядовий портал України, 14 грудня 2022 р.

⁷ [Головна сторінка](#), Конференція з питань відновлення України, 14 грудня 2022 р.

⁸ [План відновлення](#), Конференція з відновлення України, липень 2022 року.

⁹ Екодія, [‘Аналіз проекту Плану післявоєнної відбудови України та рекомендацій Екодії’](#), Екодія, 15 Липня 2022.

¹⁰ [Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій](#), Закон України, 9 July 2022.

¹¹ Екодія, [‘Зелене відновлення України . Позиція громадянського суспільства’](#), Екодія, 5 травня, 2022.

¹² Екодія, [‘Впровадження «зеленого» відновлення України: вимоги до розробки програми та до політики’](#), Екодія, 15 вересня, 2022.

У запропонованому плані відновлення RebuildUkraine¹³ братимуть участь: український уряд, Європейський Союз і його держави-члени, Європейський інвестиційний банк і його міжнародні партнери, інші двосторонні та багатосторонні партнери (трастовий фонд Світового банку та рахунок, керований Міжнародним валютним фондом), а також інші міжнародні фінансові установи. Система RebuildUkraine стане основним правовим інструментом підтримки Європейським Союзом стратегічного плану відновлення RebuildUkraine (через поєднання кредитів і грантів). І це буде закладене в бюджет ЄС. Вона спиратиметься на досвід, отриманий під час фінансування інвестицій і реформ у рамках Фонду відновлення та стійкості в ЄС,¹⁴ відтак пристосовуватиме його до безприкладних проблем відновлення України.



Джерело: Європейська Комісія¹⁵

Тоді як структура фінансової платформи ще розробляється, у пропозиції щодо платформи зазначено, що Європейська Комісія розмістить секретаріат, який допомагатиме координувати донорську спільноту.¹⁶ Важливо переконатися в тому, що платформа не лише поєднуватиме донорів,

¹³ Європейська Комісія, [Звернення Комісії до Європейського Парламенту, до Європейської Ради, до Ради ЄС, до Європейського економічного і соціального комітету та до Комітету регіонів: Допомога та реконструкція в Україні](#).

¹⁴ Європейська Комісія, [Звернення Комісії до Європейського Парламенту, до Європейської Ради, до Ради ЄС, до Європейського економічного і соціального комітету та до Комітету регіонів: Допомога та реконструкція в Україні](#).

¹⁵ Європейська Комісія, [Звернення Комісії до Європейського Парламенту, до Європейської Ради, до Ради ЄС, до Європейського економічного і соціального комітету та до Комітету регіонів: Допомога та реконструкція в Україні](#).

¹⁶ Reuters, "Світ не повинен гаяти часу, а швидко розпочати роботу над відновленням України", Reuters, 25 жовтня 2022 року.

а й встановлюватиме єдині правила та стандарти залучення заінтересованих сторін, прозорості та підзвітності. До того ж має бути чітко визначений загальний цикл подання пропозицій, планування, реалізації та нагляду за фондами та проєктами: це не лише дасть змогу проводити відновлення впорядковано, а й гарантуватиме належне впровадження в Україні майбутніх програм фінансування – Європейського Союзу та національних.

Регіональний розвиток в Україні

Карта 1: Нова система адміністративно-територіального устрою України (на рівні районів, громад) в результаті децентралізації,¹⁷ прийнята 12 червня 2020 року Кабінетом Міністрів



**1,470 громад
(разом)**

410 міські

433 селищні

627 сільські

Із 2014 до 2020 року в Україні проведено реформу децентралізації, спрямовану на зміцнення регіонального розвитку та місцевої демократії. Результатом цього стало створення 1470 громад. Міста та громади мають мати право голосу у визначенні національних пріоритетів, а також впроваджувати конкретні рішення, адаптовані до власних реалій, бачення розвитку та думки самої громади. Кількість цих адміністративно-територіальних одиниць, як показано на карті та вказано в таблиці, додає ще один рівень складності зусиллям з реконструкції. Джерело: Міністерство розвитку громад та територій України; карта від учасників OpenStreetMap через WebGL

¹⁷ Громада – це термін, який використовується для позначення спеціальної територіальної одиниці в Україні, яка утворилася в процесі добровільного об'єднання територіальних громад у 2015-2020 роках у рамках реформи децентралізації.

Із 2014 до 2020 року в Україні проведено реформу децентралізації, спрямовану на зміцнення регіонального розвитку та місцевої демократії.^{18, 19} Її визнали надзвичайно успішною²⁰ і помічною для опору регіонів потрясінням, спричиненим російським вторгненням у лютому,²¹ коли центральна влада могла приділяти їм хіба що обмежену увагу та ресурси. Реформа децентралізації слугуватиме засобом, завдяки якому під час відбудови країни безперешкодно відбуватиметься ефективний регіональний розвиток.

Оновлене законодавство щодо державної регіональної політики визначає зміни,²² які мають на меті «створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, створення безпечних умов, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання». Передбачається чотири функціональні типи територій: 1) території відновлення; 2) регіональні полюси зростання; 3) території з особливими умовами для розвитку; 4) території сталого розвитку, до яких застосовуватимуть диференційовані заходи підтримки розвитку.²³

Нове законодавство щодо планування державної регіональної політики^{24, 25} описує стратегічні документи, потрібні для розвитку на таких рівнях: 1) державна стратегія регіонального розвитку України; 2) регіональні стратегії розвитку; 3) стратегії розвитку територіальних громад. Слід приділяти увагу агенціям регіонального розвитку, які стануть ключовими виконавцями таких програм. Регіональний розвиток розглядається як «процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах».

Програми фінансування ЄС і успішний досвід

Європейський Союз підтримує економіку своїх 27 країн-членів через бюджет ЄС, що також має назву Багаторічні фінансові рамки (далі Multiannual Financial Frameworks, MFF). MFF доповнює національні бюджети країн у сферах політики, які проводяться на європейському рівні, і наразі становить 1 074,3 млрд євро з 2021 до 2027 року. На додачу до MFF 2020 року європейські структури вирішили підтримати держави-члени, які найбільше постраждали від пандемії COVID-19, надавши у

¹⁸ Лукас Форд, "Розуміння реформи децентралізації в Україні", VoxUkraine, 22 червня 2020 року.

¹⁹ Пресцентр ініціативи «Децентралізація», В'ячеслав Негода на засіданні ЦСРР: [Наближається новий План дій Ради Європи для України, спрямований на розвиток місцевого самоврядування](#), Децентралізація, 28 Листопада 2022.

²⁰ Міністерство розвитку громад та територій України, [Моніторинг Реформи Місцевого Самоврядування Та Територіальної Організації Влади](#), презентація, Децентралізація, 10 січня 2022.

²¹ Пресцентр ініціативи «Децентралізація», Роджер Майерсон: ["Реформа місцевого самоврядування стала одним з головних чинників, які зміцнили рішучість українців боротися за свою країну"](#) Децентралізація, 24 листопада 2022.

²² [Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій](#).

²³ Там саме.

²⁴ Там саме.

²⁵ Там саме.

розпорядження таких країн на 2021–2026 роки додатковий пакет відновлення у розмірі 750 млрд євро.

У рамках бюджету ЄС система RebuildUkraine підтримуватиме відбудову України через розвиток регіонів, міст і територіальних громад. Щоб покращити якість системи, мають бути взяті до уваги та застосовані до відновлення України такі елементи як залучення громадськості та кліматична обумовленість у рамках фондів політики згуртованості (зокрема Фонду справедливого переходу, Just Transition Fund) і Фонду відновлення та стійкості (далі Recovery and Resilience Facility, RRF).

Фонди політики згуртованості

Політика згуртованості (Cohesion Policy) ЄС спрямована на зміцнення «економічної, соціальної та територіальної згуртованості в Європейському Союзі» і на «виправлення дисбалансу між країнами й регіонами».²⁶ ЄС підтримує ці цілі через такі фонди:

- Європейський фонд регіонального розвитку (the European Regional Development Fund, ERDF), який інвестує в соціально-економічний розвиток;
- Фонд гуртування (the Cohesion Fund, CF), який інвестує в охорону довкілля й розвиток транспорту в менш заможних країнах ЄС;
- Європейський соціальний фонд + (the European Social Fund Plus, ESF+), який підтримує зростання зайнятості та творить справедливе й соціально інклюзивне суспільство;
- Фонд справедливого переходу (the Just Transition Fund, JTF), який підтримує регіони, що зазнали найбільшого впливу від переходу до кліматичної нейтральності.

Усе це приклади європейських структурних та інвестиційних фондів, які регулюються Регламентом про спільні положення.²⁷ У поточному програмному періоді з 2021 до 2027 року (враховуючи інвестиції, передбачені на цей період) політика згуртованості для фінансування регіонів і країн має бюджет обсягом у 392 млрд євро.

Щоб отримати кошти, країни-члени мають підготувати та подати два пакети документів, що визначають пріоритети та конкретні інвестиційні потреби: партнерські угоди й операційні програми. Угоди про партнерство визначають **стратегію й інвестиційні пріоритети** держав-учасниць, а операційні програми — це **детальні плани** того, як саме країна планує витратити гроші протягом семи років, і такі плани можуть бути **регіональними чи національними**. Планування розраховане на сім років, протягом яких держави-учасниці регулярно демонструють Європейській Комісії, якого прогресу досягли у реалізації інвестиційних пропозицій.

²⁶ Європейський парламент, [Інформаційні матеріали щодо Європейського Союзу: Економічна, соціальна та територіальна згуртованість, Європейський парламент](#), 14 грудня 2022 року.

²⁷ Європейський Парламент та Рада Європейського Союзу, [Регламент \(ЄС\) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року, що встановлює загальні положення про Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд "Плюс", Фонд єдності, Фонд справедливого перехідного періоду, Європейський фонд морського, рибного господарства та аквакультури та фінансові правила для них, а також для Фонду захисту прав біженців, міграції та інтеграції, Фонду внутрішньої безпеки та Інструменту фінансової підтримки управління кордонами та Візової політики](#), Офіційний вісник Європейського Союзу L 231/159, EUR-Lex, 30 червня 2021.

Від початку російського вторгнення в Україну Європейська Комісія використовує фінанси політики згуртованості для підтримки держав-членів ЄС у прийманні українських біженців у межах програми «Гнучка допомога територіям» (FAST-CARE). Програма FAST-CARE розширює підтримку, вже надану в рамках проєкту «Заходи зі згуртованості для біженців у Європі» (CARE), який має за пріоритети рівний доступ до медичних послуг і стійкіші системи охорони здоров'я, а також сталі рішення для адаптації до зміни клімату та попередження небезпеки стихійних лих.²⁸

- **Обумовленість і клімат**

У досягненні цілей Європейського зеленого курсу фундаментальну роль відіграє регіональна політика: фонди політики згуртованості складають третину загального бюджету ЄС і можуть надати енергетичному переходові значний поштовх. Кліматична політика — одна з п'яти стратегічних цілей, визначених на поточний програмний період 2021–2027 років. Для **підтримки зелених цілей** призначені три з усіх європейських структурних та інвестиційних фондів: **Європейський фонд регіонального розвитку, Фонд гуртування і новостворений Фонд справедливого переходу.**

Європейський фонд регіонального розвитку і Фонд гуртування мають виділяти **на кліматичні цілі відповідно 30 і 37 відсотків своїх бюджетів.**²⁹ Це означає конкретне охоплення таких сфер як енергоефективність, адаптація до зміни клімату, відновна енергетика, циркулярна економіка та сталий розвиток. Крім того, політика згуртованості сприяє вирішенню проблеми втрати біорізноманіття відповідно до цілей, визначених у рамках Багаторічної фінансової рамки.³⁰

Для того, щоб мати право на отримання коштів, держави-учасниці мають запропонувати інвестиції, які відповідають **конкретним вимогам, що називаються «сприятливі умови»,**³¹ викладеним у додатку IV до Регламенту про спільні положення. Усі програми також мають пройти стратегічне екологічне оцінювання, що визначає ймовірні наслідки інвестицій для довкілля.³² Крім того, до чинної політики згуртованості вперше було введено принцип «не завдавати суттєвої шкоди»; хоча країни не зобов'язані надавати Європейській Комісії оцінювання щодо принципу «не завдавати суттєвої шкоди» (як це діє для планів відновлення та стійкості), цей принцип забезпечує подальшу відповідність кліматичним цілям.

У попередньому програмному періоді (з 2014 до 2020 року) важливі проєкти, що сприяли досягненню цілей Європейського зеленого курсу, були втілені завдяки коштам політики згуртованості. Наприклад, найуспішнішим досвідом декарбонізації систем централізованого тепlopостачання та розгортання геліотермальної енергетики вважається відкриття 2019 року першого великого парку

²⁸ Європейська Комісія, [Україна: Політика згуртованості посилює підтримку задля подолання наслідків російської агресії в Україні за допомогою "Гнучкої допомоги територіям"](#), Європейська Комісія, 29 червня 2022 року.

²⁹ Європейський парламент, [Політика згуртованості та кліматичні зміни](#), Європейський парламент, 11 березня 2021 року.

³⁰ Регламент про спільні положення: «Фонди мають сприяти широкому включенню дій щодо біорізноманіття до політики Союзу і досягненню загальної мети: у 2024 році виділяти 7,5 % річних витрат в рамках багаторічних фінансових рамок (MFF) на цілі біорізноманіття, а у 2026 і 2027 роках виділяти 10 % річних витрат у рамках MFF на цілі біорізноманіття, враховуючи наявне дублювання між цілями у сфері клімату та біорізноманіття».

³¹ Додаток IV до Регламенту про загальні положення із відповідними умовами. Європейський Парламент та Рада Європейського Союзу, [Регламент \(ЄС\) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року](#).

³² Європейська Економічна Комісія ООН, [Протокол про стратегічну екологічну оцінку \(CEO\) до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті](#), Європейська Економічна Комісія ООН, 14 грудня 2022 р.

із 1720 сонячними колекторами у **литовському місті** Саласпілс. Цей проєкт отримав 2,73 млн євро (із загальної суми у 8,78 млн євро, необхідної для завершення проєкту) через співфінансування згуртованості в рамках тематичної цілі «Сприяння енергоефективності та місцевим ВДЕ [відновлюваним джерелам енергії] в централізованому теплопостачанні».

- **Громадська участь і залучення заінтересованих сторін**

Партнерство — один із наріжних каменів регіональної політики ЄС. Регіональні та місцеві органи влади, організації громадянського суспільства та соціально-економічні суб'єкти беруть участь у формуванні політики згуртованості й відіграють провідну роль у плануванні європейських структурних та інвестиційних фондів.



Джерело: мережа CEE Bankwatch Network, 2019³³

Залучення громадянського суспільства регулюється принципом партнерства, який у 2014 році був посилений: тоді було запроваджено та приєднано до Регламенту про спільні положення Європейський кодекс поведінки щодо партнерства,³⁴ який став обов'язковим для всіх держав-членів. Кодекс поведінки визначає, як уряди й керівні органи мають взаємодіяти із заінтересованими сторонами під час підготовки, реалізації та моніторингу угод про партнерство й операційних програм заради створення структурованого та відкритого простору для обміну з партнерами. Наприклад, статті 2, 3 і 4 містять критерії, що визначають підходящих для консультування партнерів. Статті 10 і 11 встановлюють правила членства та процедури роботи моніторингових комітетів — органів, які мають наглядати за виконанням операційних програм після їхнього затвердження.

³³ CEE Bankwatch Network, [Фінансування Європейської «Зеленої угоди»](#), CEE Bankwatch Network, September 2022.

³⁴ Європейська Комісія, [Делегований Регламент Комісії \(ЄС\) № 240/2014 від 7 січня 2014 року про Європейський кодекс поведінки щодо партнерства в рамках Європейських структурних та інвестиційних фондів](#), Офіційний вісник Європейського Союзу L 74/1, EUR-Lex, 7 січня 2014 року.

Тоді як дотримання кодексу поведінки можна покращити і в поточному програмному періоді,³⁵ цей документ залишається важливим інструментом, що гарантує залучення партнерів до процесу. У попередньому та поточному програмних періодах справді можна спостерігати добрі приклади реалізації партнерства в країнах центральної та східної Європи.

Наприклад, у **Словаччині** у плануванні та моніторингу фондів ЄС із належним оглядом, систематизацією, налагодженням зв'язків і фінансовою підтримкою протягом попереднього програмного періоду стали брати участь експерти громадянського суспільства. Партнерський проєкт у Словаччині створив координаційні можливості та підтримав роботу з національними органами влади, зокрема, налагодження зв'язків між міністерствами й експертами і регіональними заінтересованими сторонами, спільний моніторинг та вдосконалення механізму висування представників громадянського суспільства в системі ЄС.³⁶

Що ж до поточного програмного періоду, то процес відчутно затягнувся, і підготовка угод про партнерство й операційних програм завершиться на початку 2023 року, тобто значно пізніше наміченого терміну. І все ж певні покращення якості консультацій видно навіть на етапі підготовки, як, наприклад, у **Польщі**. Керівні органи Польщі вперше проводили зворотні громадські слухання — такий різновид громадських слухань, за якого керівні органи надають відповідь на інформацію, отриману з консультацій і звичайних громадських слухань. Така нова практика в Польщі була позитивно сприйнята партнерами: вони погодилися, що якість консультацій покращилася.

Фонд відновлення та стійкості

Фонд відновлення та стійкості RRF³⁷ був представлений 2020 року і запропонований як основний інструмент ЄС для реагування на спалах пандемії COVID-19 та її наслідки для європейських країн. Фонд офіційно набув чинності у лютому 2021 року і надавав кредити та гранти в розмірі до 672,5 млрд євро на реформи й інвестиції до кінця 2026 року.

Через безприкладний обсяг фінансування, виділений RRF, цей механізм вважають виявом солідарності та єдності ЄС³⁸ у підтримці постпандемічного відновлення економік 27 держав-членів ЄС, які відчутно постраждали від кризи, спричиненої COVID-19. Передбачається,³⁹ що RRF слугуватиме моделлю для фінансування відновлення України, хоча на момент написання цієї статті деталі цього процесу ще не були оприлюднені.

³⁵ Франческа Каналі, "Необхідна більша участь зацікавлених сторін у підготовці нових програм згуртування", CEE Bankwatch Network, 29 липня 2021 року.

³⁶ CEE Bankwatch Network, [Фінансування Європейської «Зеленої угоди»](#)

³⁷ Європейська комісія, [Фонд відновлення та стійкості](#), Європейська комісія, 14 грудня 2022 року.

³⁸ European Greens, [Механізм відновлення та стійкості - для справжнього зеленого та справедливого переходу](#), European Greens, прийнятий 25-29 травня 2021 року.

³⁹ Європейська Комісія, [Звернення Комісії до Європейського Парламенту, до Європейської Ради, до Ради ЄС, до Європейського економічного і соціального комітету та до Комітету регіонів: Допомога та реконструкція в Україні](#).

- **Обумовленість і клімат**

Щоб отримати фінансування від RRF, кожна держава-учасниця має підготувати **план відновлення та стійкості, де буде викладено, які реформи й інвестиції** вона планує реалізувати за ці кошти. Хоча початковий дедлайн для подання планів відновлення до Європейської Комісії минув наприкінці квітня 2021 року, в процесі виявилось чимало затримок, і деякі країни отримали зелене світло від організацій лише нещодавно.⁴⁰ Для того, щоб дістати кошти RRF, країни мали запропонувати реформи й інвестиції, які відповідали б низці умов, поданих у регламенті. Щодо кліматичних питань, то кожний план відновлення мав передбачати мінімум 37 відсотків витрат на зелений перехід.⁴¹

Європейська Комісія визнала, що всі плани відновлення досягли 37-відсоткового зеленого показника, а деякі країни його навіть перевищили.⁴² Проте, використавши для оцінювання планів інші методології, як-от розроблену в рамках Green Recovery Tracker,⁴³ бачимо, що зелені показники не завжди досягнуто, і багатьом країнам у всіх регіонах Європи варто вдосконалити свої плани.⁴⁴ Утім, щодо певних країн обидві методології встановили, що показник був досягнений: це Фінляндія, Німеччина й Угорщина.

На додачу до 37-відсоткового цільового призначення, реформи й інвестиції, запропоновані у планах відновлення, також мають відповідати принципу «не завдавати суттєвої шкоди». Уперше він був розроблений у межах Регламенту ЄС про таксономію — як принцип, що за ним види економічної діяльності визначаються як сталі. Для того, щоб його визнали сталим, певний захід має суттєво сприяти досягненню однієї з шести екологічних цілей, перерахованих у статті 17 Регламенту, при цьому не завдаючи шкоди жодній з інших.

Що ж до застосування принципу «не завдавати суттєвої шкоди» у планах відновлення, то Європейська Комісія зазначила правила у технічній інструкції, ухваленій у лютому 2021 року. Вона рекомендує, щоб жоден захід, включений до планів відновлення та забезпечення стійкості, не завдавав суттєвої шкоди будь-якій із шести екологічних цілей, описаних у статті 17 таксономії. Якщо ця умова не виконана, Європейська Комісія не мусить схвалити план відновлення, а країна не повинна включати до плану цей конкретний захід.

На жаль, не можемо впевнено стверджувати, що саме так і сталося в більшості випадків. До того ж спосіб, у який цей принцип був розроблений у рамках RRF, лишив лазівки для систем опалення на викопному паливі, зокрема газових котлів. Утім, хоча принцип «не завдавати суттєвої шкоди», безумовно, можна поліпшити, втілюючи його ефективніше, цей інструмент все одно здатний відігравати важливу роль, не допускаючи фінансування шкідливих інвестицій за кошти ЄС.

⁴⁰ За винятком Угорщини й Польщі, чії плани все ще узгоджуються з Європейською Комісією через проблеми, пов'язані з верховенством права.

⁴¹ Європейська Комісія, [Показники відновлення та стійкості: зелений перехід](#), Європейська Комісія, 14 грудня 2022 р.

⁴² Європейська Комісія, [Фонд відновлення та стійкості - Ефективність](#), Європейська Комісія, 14 грудня 2022 р.

⁴³ Вуппертальський інститут та ЕЗГ, [Головна сторінка моніторингу зеленого відновлення](#), *Green Recovery Tracker*, 14 грудня 2022 р.

⁴⁴ CAN Europe та CEE Bankwatch Network, [Досягнення зеленого відновлення](#), *CEE Bankwatch Network*, лютий 2022 року.

- **Громадська участь і залучення заінтересованих сторін**

Положення RRF щодо залучення заінтересованих сторін і консультацій непевні й загальні. У регламенті Європейська Комісія просто закликає держави-учасниць консультиватися з партнерами, але консультації не обов'язкові, а принцип партнерства не згадується і не застосовується. Брак чітких формулювань щодо необхідності залучати заінтересовані сторони в структурований спосіб мав відчутний негативний вплив на підготовку планів відновлення: вона часто проходила за зачиненими дверима та без належного залучення громадянського суспільства.⁴⁵ У деяких країнах заінтересовані сторони були обмежені у можливостях пропонувати конкретні заходи ба навіть дізнаватися про остаточні плани до моменту їх подання або остаточного затвердження європейськими інституціями.

Попри надто непевні положення, деякі країни центральної та східної Європи ефективніше впорались із залученням до обговорень заінтересованих сторін.

У **Болгарії** підготовка планів тривала довше, ніж у решті країн Європи (через постійні зміни урядів), і це дало організаціям громадянського суспільства більше часу для впливу на план. Зрештою, можливість висловити свою думку щодо запропонованих інвестицій та заходів дозволила їм вилучити з остаточного плану, поданого на розгляд Європейської Комісії, деякі дуже шкідливі заходи (наприклад, щодо ТЕС Мариця-Схід-2⁴⁶).

В **Естонії** для перевірки виконання плану уряд призначив моніторинговий комітет. Позаяк до RRF не застосовується принцип партнерства, держави-члени не були зобов'язані створювати моніторингові комітети, як для фондів, пов'язаних із політикою згуртованості. І все ж у деяких країнах, зокрема в Естонії, через тиск із боку громадянського суспільства були створені такі комітети, що працюють задля ретельного контролю за виконанням плану.

Рекомендації щодо фінансування відновлення України

Стратегічний план відновлення RebuildUkraine має забезпечити реалізацію стратегії «відбудувати краще» і вести країну шляхом до членства в ЄС. І тому якість проєктів, програм та ініціатив має відповідати стандартам ЄС. Спрямованість на економічний розвиток має бути збалансованою та стійкою і може мати довгострокові позитивні наслідки для повоєнної відбудови.

Реалізація **політики згуртованості ЄС** може бути одним із прикладів, на які орієнтуємося під час відновлення України, позаяк ця політика спрямована на усунення дисбалансу між країнами й регіонами. В Україні досвід політики згуртованості може бути помічним для подолання непропорційного впливу російського вторгнення на певні регіони з огляду на останні зміни у законодавстві щодо регіонального розвитку.

⁴⁵ CEE Bankwatch Network, "[Таємниця навколо 672 мільярдів євро, виділених ЄС на відновлення, ставить під загрозу кращу відбудову](#)", CEE Bankwatch Network, 9 лютого 2021 року.

⁴⁶ Рорі Форстер, "[У Болгарії повчальна історія для енергетичного переходу: країна відмовляється від вугілля і переходить на газ](#)", CEE Bankwatch Network, 21 січня 2022 року.

Деякі особливості політики згуртованості важливо включити у фінансові програми та стратегії розвитку і відновлення України.

- Один із наріжних каменів — принцип партнерства, він підкреслює роль партнерів згідно з Європейським кодексом поведінки щодо партнерства.
- Програми мають підлягати стратегічному екологічному оцінюванню відповідно до національного енергетичного та кліматичного плану та відповідати цілі скорочення викидів на 55 відсотків до 2030 року.
- ERDF і Фонд гуртування мають виділити принаймні відповідно 30 і 37 відсотків своїх бюджетів на досягнення кліматичних цілей; водночас Фонд справедливого переходу вимагає підготовки територіальних планів справедливого переходу для підтримки переходу в регіонах.
- Тематичні сприятливі умови, застосовувані до ERDF, ESF+ і Фонду гуртування,⁴⁷ мають застосовуватися також і тут.

Методи RRF, розроблені для подолання перешкод після COVID-19, містять важливі складові, що можуть допомогти формувати інвестиції й розвивати дієві стратегії, з акцентом на дружні до довкілля заходи:

- 37 відсотків загального бюджету виділяється на зелений перехід;
- застосовується принцип «не завдавати суттєвої шкоди».

Відновлення України має плануватися і розроблятися з довготерміновим стратегічним підходом «знизу догори», а не покладатися на ухвалення рішень «згори». Організації громадянського суспільства та соціально-економічні суб'єкти мають відігравати значну роль на найрізноманітніших стадіях процесу (планування, реалізація, моніторинг і оцінювання), згідно з Європейським кодексом поведінки щодо партнерства (№ 240/2014).

Якщо належним чином дотримуватися принципу партнерства, кліматичних цілей і сприятливих умов, інвестиційні проєкти ефективніше відповідатимуть регіональним потребам, долатимуть перешкоди щодо витрат і майбутні проблеми, як-от кліматичну кризу. Участь громадськості також допомагає запобігти корупції і нецільовому використанню коштів.

⁴⁷ Тематичні сприятливі умови, що застосовуються до ЄФРР, ЄФРР+ та Фонду згуртування - стаття 15(1), Європейський Парламент та Рада Європейського Союзу, [Регламент \(ЄС\) 2021/1060 Європейського Парламенту та Ради від 24 червня 2021 року](#)