

Policy Brief



Маріанна Фахурдінова

ФІНАНСУВАННЯ ТА ПОШТОВХ ДО РЕФОРМ:

**ЩО ДАСТЬ УКРАЇНІ
СТАТУС КАНДИДАТА
НА ЧЛЕНСТВО В ЄС?**



Центр «Нова Європа»
Київ



ФІНАНСУВАННЯ ТА ПОШТОВХ ДО РЕФОРМ:

ЩО ДАСТЬ УКРАЇНІ СТАТУС
КАНДИДАТА НА ЧЛЕНСТВО В ЄС?



Маріанна Фахурдінова,
аналітикиня
Центру «Нова Європа»

Травень, 2022

Україна розраховує отримати статус кандидата на членство в ЄС вже у червні цього року за результатами саміту лідерів ЄС 23-24 червня. На п'ятий день війни – 28 лютого – заявку на членство в ЄС спільно підписали президент Володимир Зеленський, прем'єр-міністр Денис Шмигаль та голова Верховної Ради Руслан Стефанчук.

Після того, як в умовах повномасштабного нападу з боку Росії Україна заповнила першу частину опитувальника Європейської Комісії за рекордний один тиждень, українська сторона очікує оперативних рішень від євроспільноти. Вчора, у День Європи, Україна повідомила про заповнення другої частини опитувальника для отримання статусу кандидата.

Пояснюємо, які переваги може отримати Україна у разі набуття статусу кандидата, та через які етапи необхідно буде пройти до повноправного вступу в ЄС.



Анкета-опитувальник для отримання нашою державою статусу кандидата на членство в ЄС під час зустрічі президента Володимира Зеленського з главою представництва Європейського Союзу в Україні Матті Маасікасом в Києві, 18 квітня 2022 р. Цього дня президент Володимир Зеленський передав главі представництва Європейського Союзу в Україні Матті Маасікасу заповнену анкету-опитувальник для отримання нашою державою статусу кандидата на членство в ЄС. Фото пресслужби Президента України <https://www.president.gov.ua/>



1. ПОЛІТИЧНИЙ ПОШТОВХ ДО РЕФОРМ

Надання статусу кандидата на членство в ЄС, перш за все, є політичним сигналом – **першим кроком до визнання того, що країна-кандидат одного дня стане членом ЄС**. Наразі такий статус мають 5 країн: Туреччина (отримала статус у 1999 році), Північна Македонія (2005), Чорногорія (2010), Сербія (2012), Албанія (2014). Подали заявку на вступ та вважаються потенційними кандидатами: Боснія та Герцеговина і Косово. Після початку повномасштабного російського вторгнення, слідом за Україною заявку на членство подали також Грузія та Молдова.

Отримавши статус кандидата, Україна перейде з-під парасольки політики сусідства до політики розширення. Утім, статус кандидата не надає автоматичне право вступу до ЄС. Процес приєднання розпочинається після того, як усі держави-члени ЄС одноголосно підтримають рішення про початок **переговорів про вступ**.

Процес приєднання України до ЄС розпочинається після того, як усі держави-члени одноголосно підтримають рішення про початок переговорів про вступ.

Це абсолютно політичне рішення, тривалість ухвалення якого може бути різною у кожному окремому випадку. Наприклад, Чорногорія почала переговори через два роки після отримання статусу кандидата, тоді як Північній Македонії для цього знадобилось аж 15 років. Проти відкриття переговорів з цією балканською країною виступала Греція через суперечку щодо державних символів,

видатних історичних постатей та назви країни «Македонія». Пізніше офіційний початок переговорів заблокувала Болгарія через історичні суперечності: трактування історичних подій, національних героїв та походження македонської мови.

Тому, говорячи про терміни вступу України до ЄС, варто **пам'ятати про індивідуальність кожного кейсу та не ставити будь-чий досвід за взірець**, водночас, постійно тримати руку на пульсі, щоб не втрапити у пастки європейської бюрократії.

У процесі переговорів країні-кандидату потрібно буде привести своє законодавство у відповідність до законодавства ЄС, а також імплементувати політичні, соціальні, економічні, судові та адміністративні реформи. Фактично **надання статусу кандидата стане потужним політичним поштовхом до продовження глибинних трансформацій в усіх сферах** та подальшої інтеграції України до спільного ринку ЄС.

Надання статусу кандидата стане потужним політичним поштовхом до продовження глибинних реформ та подальшої інтеграції України до спільного ринку ЄС.

Темп переговорів буде залежати від швидкості реформування та імплементации законодавства ЄС, тому апелювати до досвіду інших країн було б також недоречним. Наприклад, переговори про вступ Туреччини тривали 10 років, а потім були фактично заморожені у 2016 році

через порушення прав людини та дефіцит верховенства права у державі. Тож Україна сама нестиме відповідальність за швидкість свого руху до ЄС.

Прискорений вступ, якого прагне Україна, вимагатиме прискореної імплементації реформ. Чітка мета у вигляді членства стане ефективним комунікаційним інструментом, за допомогою якого громадянське суспільство зможе підштовхувати можновладців до проведення необхідних реформ.

Водночас, Україна буде на цьому шляху не одна. Рух України до членства буде контролювати та підтримувати Європейська Комісія, яка регулярно інформуватиме Раду ЄС та Європейський парламент про досягнутий прогрес.

Зрештою, коли ЄС та держава-кандидат будуть задоволені приведенням усіх 35 політичних сфер (розділів) у відповідність до стандартів ЄС, переговори будуть завершені і країна зможе підписати договір про приєднання. Офіційно країна стає повноправним членом ЄС з дати, визначеної у договорі про приєднання.





2. ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕВАГИ

Окрім політичного аспекту, рішення про надання країні статусу кандидата на членство в ЄС значною мірою стосуватиметься економіки. У процесі приєднання країна-кандидат отримує доступ до фінансових інструментів ЄС, які допомагають краще підготуватися до членства: провести реформи та імплементувати законодавство ЄС.

Українські експерти та посадовці неодноразово публічно зазначали, що статус кандидата надає доступ до так званих **структурних фондів ЄС**. Утім, імовірно, має місце неточність у термінології. Структурні фонди – це фінансові інструменти ЄС, створені для зменшення розриву у розвитку та посилення згуртованості між регіонами ЄС. Тож доступ до фінансування з цих фондів мають здебільшого лише країни-члени ЄС. Серед ключових фондів: Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF), Європейський соціальний фонд+ (ESF+), Фонд гуртування (CF), Європейський сільськогосподарський фонд з розвитку сільської місцевості (EAFRD), Європейський фонд морського та рибного господарства (EMFF)¹.

Доступ до них Україна зможе отримати лише після повноцінного членства в ЄС. Утім, вже зараз країни-кандидати або потенційні кандидати можуть отримати допомогу від ЄС через Інструмент передвступної підтримки (IPA), мають доступ до Фонду солідарності ЄС (EUSF), допомога з якого надається у випадку

великих стихійних лих, а також можуть отримати фінансування з Європейського фонду сталого розвитку плюс (EFSD +) (країни-бенефіціари IPA III²).

Вже зараз країни-кандидати можуть отримати допомогу від ЄС через Інструмент передвступної підтримки (IPA).

ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ ЄС

Раніше, коли в ЄС інтегрувались країни Центральної та Східної Європи (ЦСЄ), фінансування підготовки цих країн до членства відбувалось через цілу низку програм та інструментів: PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS. Вони були покликані, серед іншого, покращувати спроможності державного управління та створювати відповідну правову базу членства в ЄС.

Після вступу Хорватії, ЄС запровадив **єдиний передвступний інструмент – IPA**, яким з 2007 року вже користувались Західні Балкани та Туреччина³. І хоча IPA має солідний перелік пріоритетів (зміцнення верховенства права та прав людини,

¹ European Commission, "European Structural and Investment Funds" https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/

² IPA III: the Instrument for Pre-Accession Assistance (2021–2027) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4551156>

³ European Commission, "European Commission welcomes political agreement on new €14.2 billion Pre-Accession Assistance Instrument (IPA III)" https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/european-commission-welcomes-political-agreement-new-eu142-billion-pre-accession-assistance-2021-06-02_en

що дасть Україні статус кандидата на членство в ЄС?

сприяння низьковуглецевій економіці, підтримка транскордонного співробітництва), основний фокус програми – все ж інвестування в соціально-економічну сферу країн-кандидатів, а не розбудова інституцій.

Основний фокус IPA – інвестування в соціально-економічну сферу країн-кандидатів.

Наразі країни-бенефіціари користуються вже третім «поколінням» IPA – розрахованим на 2021-2027 роки⁴. Він доступний для країн-кандидатів (Албанії, Чорногорії, Північної Македонії, Сербії та Туреччини), потенційних кандидатів (Боснії і Герцеговини, Косово), а також для Ісландії. Чіткий перелік прописаний у відповідній постанові ЄС (2021/1529)⁵, однак не є вичерпним.

Отримавши статус кандидата, Україна зможе отримати доступ до IPA III. Так, свого часу Ісландія, яка не входила до переліку країн-бенефіціарів IPA I (2007-2013), змогла отримати доступ до програми у 2010 році, після початку переговорів про вступ до ЄС (втім потім заморозила свою заявку на членство).

Загальний бюджет інструменту на 7 років складає – 14,2 млрд євро. Щодо конкретних цифр для кожної країни, то впродовж 2014-2020 років (ІПА II) Туреччина, економіка якої у

4 рази більша за економіку України⁶, отримала 3,5 млрд євро (близько 600 млн на рік). Сербія (економіка втричі менша за українську) отримала 1,5 млрд євро за той же період (приблизно по 200 млн на рік)⁷.

Частиною IPA є програма **IPARD**, в рамках якої ЄС надає країнам-кандидатам фінансову та технічну допомогу для розвитку **сільських територій та сталого сільськогосподарського сектору**, узгодження їх аграрної політики із загальною аграрною політикою ЄС. Бюджет програми на 2021-2027 роки становить більше 900 млн євро⁸. Очікується, що кошти програми разом із індивідуальними внесками держав-членів ЄС та приватних осіб сукупно принесуть понад 2 млрд євро інвестицій у сільські райони Західних Балкан та Туреччини.

Повномасштабна агресія Росії ще раз підкреслила важливість аграрного сектору України: наша країна покриває 50% світового експорту соняшникової олії, майже 10% світових поставок зерна (що забезпечують понад 400 мільйонів людей у світі)⁹. Непроведення посівної компанії в Україні може спричинити світову продовольчу кризу, тож у майбутньому ЄС має бути зацікавленим у підтримці сільськогосподарського сектору України.

⁴ European Commission, "Overview - Instrument for Pre-accession Assistance" https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en

⁵ Regulation (EU) 2021/1529 of the European Parliament and of the Council of 15 September 2021 establishing the Instrument for Pre-Accession assistance (IPA III) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021R1529>

⁶ ВВП Туреччини у 2021 році – 795 млрд дол США; України – 181; Сербії – 60. Джерело: <https://www.populationu.com/gen/countries-by-gdp>

⁷ European Commission, "Overview - Instrument for Pre-accession Assistance" https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en

⁸ European Commission, "European Commission will support agriculture and rural development in the pre-accession countries with over €900 million" https://ec.europa.eu/info/news/european-commission-will-support-agriculture-and-rural-development-pre-accession-countries-over-eu900-million-2022-mar-23_en

⁹ Андрій Дикун, «Якщо Україна не засіється, на світ чекає глобальна продовольча криза», Економічна правда, 15 березня 2022. <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/03/15/684039/>

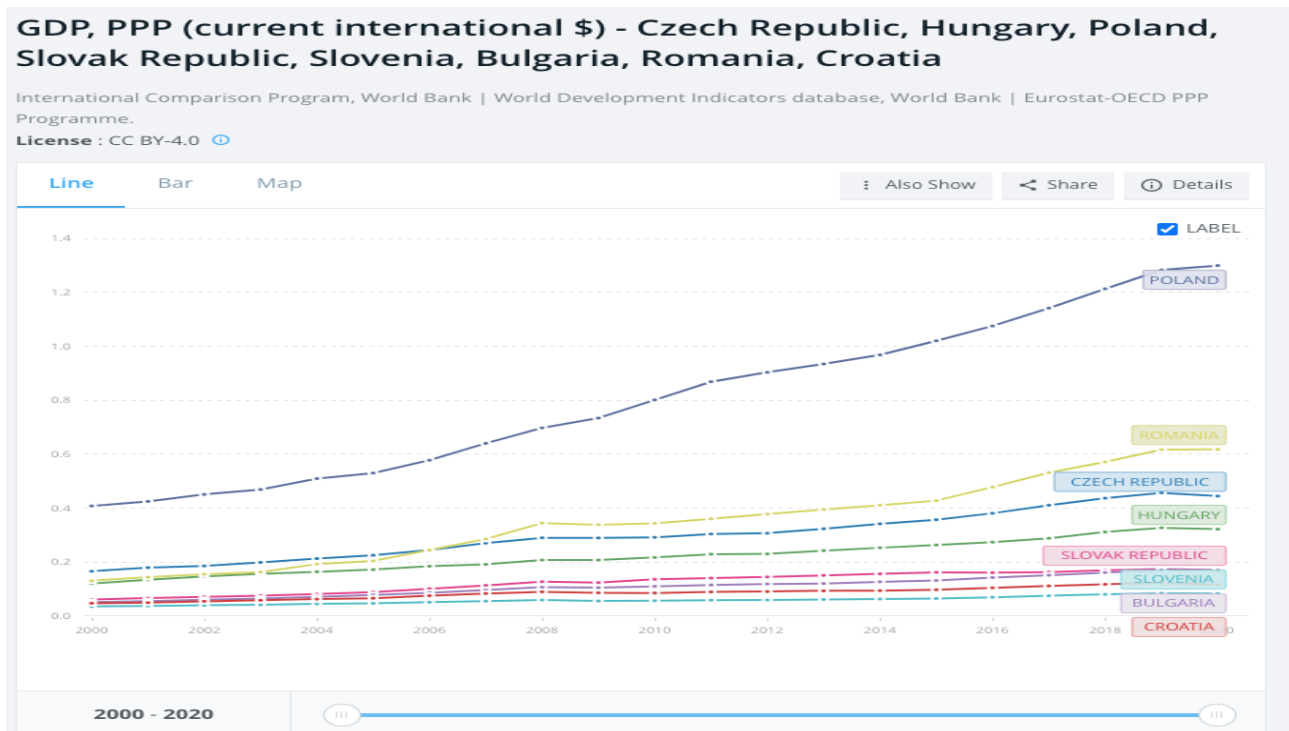


що дасть Україні статус кандидата на членство в ЄС?

Наостанок, окрім ІРА Україна може отримати доступ до **індивідуальних програм та проєктів економічної допомоги ЄС**. Таким проєктом свого часу став Берлінський процес для Західних Балкан, головною метою якого було формування Спільного регіонального ринку для усіх шести країн Західних Балкан за аналогією спільного ринку ЄС. І хоча цієї амбітної мети так і не було досягнуто, проєкт став драйвером економічної модернізації та інтеграції регіону¹⁰.

ПРЯМІ ІНОЗЕМНІ ІНВЕСТИЦІЇ (ПІІ)

Досвід вступу країн Центральної та Східної Європи до ЄС показує, що **у передвступний період у країн-кандидатів починає зростати ВВП** за паритетом купівельної спроможності (Графік 1). Аналітики Центру «Нова Європа» вже зауважували раніше, що це відбувається не тільки завдяки доступу до інструментів фінансування ЄС, але і за рахунок **зростання обсягів прямих іноземних інвестицій (ПІІ)** у ці країни¹¹.



Графік 1. Динаміка ВВП за паритетом купівельної спроможності (ПКС) в країнах ЦСЄ, що вступили в ЄС у 2000-х роках

Джерело: *The World Bank*

¹⁰ Наталія Гумба та Дарія Гайдай, «Досвід євроінтеграції Західних Балкан і висновки для України», Центр «Нова Європа», 10 грудня 2022. <http://neweurope.org.ua/analytics/dosvid-yevrointegratsiyi-zahidnyh-balkan-i-vysnovky-dlya-ukrayiny/>

¹¹ Давід Стулік, «Гроші ЄС для України: Як по максимуму скористатись європейськими фінансовими інструментами?», Центр «Нова Європа», 17 лютого 2022. <http://neweurope.org.ua/analytics/groshi-yes-dlya-ukrayiny-yak-po-maksymumu-skorystatsy-yevropejskymy-finansovymy-instrumentamy/>

що дасть Україні статус кандидата на членство в ЄС?

Зі зрозумілих причин великі притоки інвестицій відбуваються вже на момент або одразу після вступу до євроспільноти: до того часу країни-новачки імплементують необхідні реформи та уніфікують своє законодавство із нормами ЄС, тож стають безпечним місцем для інвестицій.

Це демонструє досвід країн ЦСЄ, що вступали в ЄС у 2000-х роках (п'яте і шосте розширення ЄС): таке зростання відбувалось в Угорщині, Польщі, Чехії (Графік 2). Точки росту інвестицій бачимо і у роки вступу (Польща, Словаччина – 2004), у Болгарії ж у рік вступу взагалі відбувся найбільший притік інвестицій за всю історію (31,2% від ВВП).

Водночас, **притік інвестицій починався у країнах ЦСЄ ще у передвступний період, коли ці держави тільки рухались до членства** (Графік 3). Такі точки росту є у Польщі та Чехії. У Словаччині та Словенії, наприклад, найбільший

в історії притік ПІІ відбувся у рік завершення переговорів про вступ – 12% та 8% від ВВП відповідно. Для Словенії, приміром, це відчутне зростання у порівнянні з 1-2% в інші роки до та після.

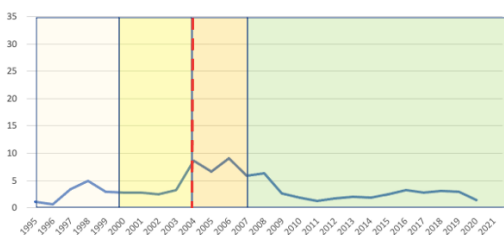
Притік інвестицій починався у країнах ЦСЄ ще у передвступний період, коли ці держави тільки рухались до членства.

Схожа ситуація у Румунії: рекордні обсяги ПІІ (8,6% та 9% від ВВП) країна отримала у 2004 та 2006 роках відповідно – у період між завершення переговорів та офіційним вступом до ЄС. У Хорватії найбільший притік ПІІ (7,7% від ВВП) відбувся у 2007 році у розпал переговорів, другий за величиною (5,5% від ВВП) вже у рік вступу у 2014 році.

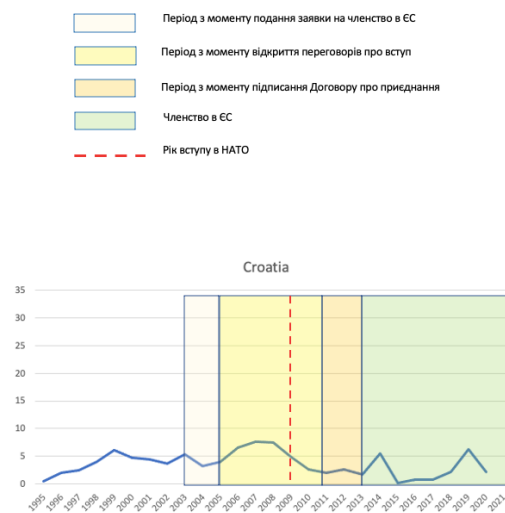
Вступ 2007 року



Romania



Вступ 2013 року

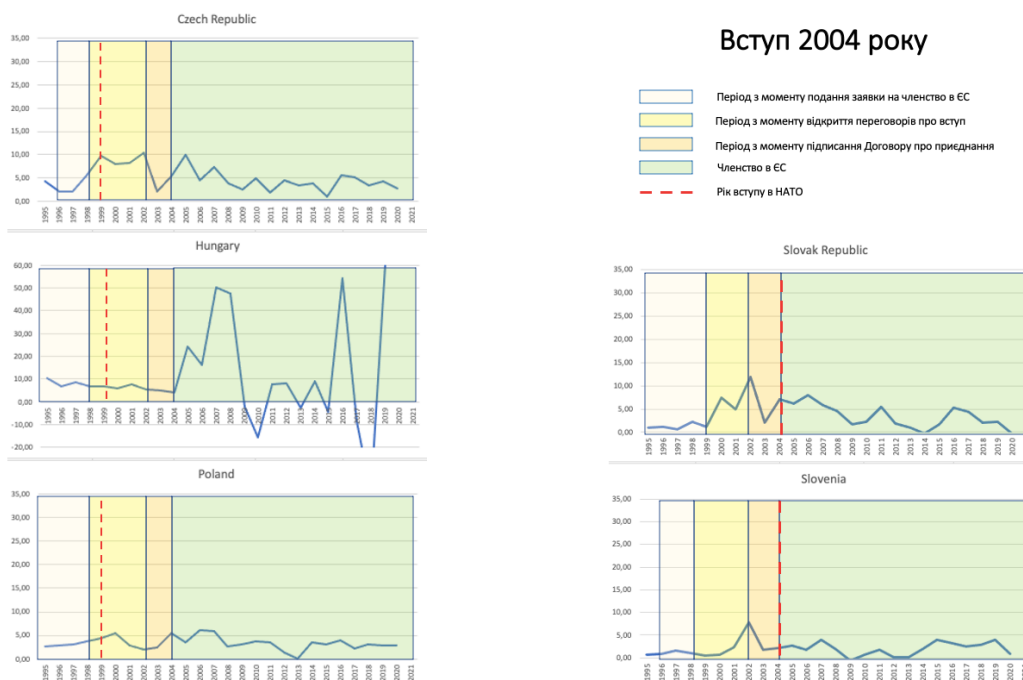


Графік 2. Динаміка ПІІ у Чехії, Угорщині, Польщі, Словаччині та Словенії (вступ 2004 року)

Джерело: The World Bank



що дасть Україні статус кандидата на членство в ЄС?



Графік 3. Динаміка ПІІ в Болгарії, Румунії та Хорватії (вступ 2007 та 2013 років)

Джерело: The World Bank



Графік 4. Динаміка ПІІ в країнах-кандидатах на членство ЄС із Західних Балкан (Північна Македонія, Чорногорія, Албанія, Сербія)

Джерело: The World Bank

що дасть Україні статус кандидата на членство в ЄС?

Виходячи з досвіду країн ЦСЄ, перспектива отримання інвестицій після завершення переговорів може виглядати віддаленою для України, яка перебуває на початковій стадії інтеграції та очікує отримання статусу кандидата на членство. Водночас, **приклад країн Західних Балкан, які наразі мають статус кандидата, демонструє зростання ПІІ вже на ранніх етапах інтеграції до ЄС** (Графік 4).

Приклад країн Західних Балкан, які наразі мають статус кандидата, демонструє зростання ПІІ вже на ранніх етапах інтеграції до ЄС.

Як уже зазначалось раніше, після того, як процес розширення був поставлений на паузу з приєднанням Хорватії до ЄС, Союз зосередився на інвестуванні та економічній модернізації країн-кандидатів. Це підтверджують відповідні показники.

Найбільший приплив ПІІ (37,3% від ВВП) стався в Чорногорії у 2009 році – за рік до набуття статусу кандидата на членство. В Албанії найбільші притоки ПІІ відбулись у рік подання заявки на членство в ЄС (11,2%, 2009) та напередодні отримання статусу кандидата (9,8%, 2013). Сербія отримала другий за величиною обсяг ПІІ у 2011 році, за рік до отримання статусу кандидата.

Крім того, **ЄС додатково стимулює інвестиції у регіон через окремі програми**. Так, у 2020 році Європейська Комісія затвердила амбітний Економічний та інвестиційний план для Західних Балкан, на виконання якого буде виділено 9 млрд євро з бюджету IPA III, що мобілізує додаткові 20 млрд євро інвестицій впродовж наступних років. План має на меті стимулювати відновлення економіки регіону

після пандемії, подолати розрив у розвитку між Західними Балканами та ЄС, прискорити зелену і цифрову трансформацію регіону¹².

Таким чином, у більшості країн Центральної та Східної Європи, а також Західних Балкан зростання інвестицій відбувається вже у передвступний період, зокрема, у пам'ятні дати – отримання статусу кандидата, відкриття або завершення переговорів про вступ.

З огляду на унікальність кейсу України, яка подала заявку на вступ в умовах ведення бойових дій, навряд чи можна очікувати миттєвий притік інвестицій в нашу країну після отримання статусу кандидата на членство в ЄС. Адже **окрім політичного сигналу про початок масштабних трансформацій у країнах-кандидатах для інвесторів має вагу також безпека у країні інвестування**. Прикметно, що у Чехії та Румунії точки серйозного приросту інвестицій спостерігаються у рік вступу до НАТО (1999 та 2004 роки), у Польщі та Румунії зростання інвестицій відбулось за рік після вступу до Альянсу (2000 та 2005 роки відповідно).

Тож можна спрогнозувати, що **Україна може стати привабливим місцем для європейських інвестицій вже після завершення війни**. Водночас, з огляду на величезні можливості, які відкриються для інвестування (пошкоджена інфраструктура, зруйнована міста та селища, транспорт, цифрова трансформація тощо), обсяги цих інвестицій обіцяють бути пристойними.

¹² European Commission, "European Commission launches €3.2 billion investment package to advance sustainable connectivity in the Western Balkans" https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/european-commission-launches-eu32-billion-investment-package-advance-sustainable-connectivity-2022-02-25_en



що дасть Україні статус кандидата на членство в ЄС?

Україна може стати привабливим місцем для європейських інвестицій вже після завершення війни.

Крім того, Україна зможе отримувати **довгострокові кредити від ЄС, а також допомогу у вигляді грантів** на освіту, культуру, охорону здоров'я тощо. З 2014 року ЄС вже надав Україні понад 17 млрд євро у формі грантів та позик, спрямованих на підтримку реформ¹³. Після отримання статусу кандидата на членство в ЄС можна очікувати збільшення обсягів таких надходжень.

Таким чином, набуття статусу кандидата на членство в ЄС нестиме для України низку переваг.

- По-перше, цей крок запустить офіційну процедуру вступу України в ЄС та проведення всеохопних реформ у різних сферах.
- По-друге, Україна отримає доступ до фінансових інструментів ЄС, спрямованих на підтримку та розвиток країн-кандидатів, як-от Інструмент передвступної підтримки (ІРА).
- По-третє, Україна стане привабливим місцем для інвестицій та отримає доступ до кредитів та грантів з боку держав-членів ЄС.

Наостанок, **унікальність кейсу України, яка подала заявку на вступ у розпал війни та потребуватиме значних фінансових надходжень для відбудови після її завершення, може передбачати і унікальний підхід з боку ЄС.** Окрім зазначених вище традиційних фінансових інструментів, ЄС міг би розробити безпрецедентний комплексний механізм з відновлення України, який би паралельно допомагав Україні у підготовці до членства¹⁴.

¹³ Давід Стулік, «Гроші ЄС для України: Як по максимуму скористатись європейськими фінансовими інструментами?», Центр «Нова Європа», 17 лютого 2022. <http://neweurope.org.ua/analytics/groshi-yes-dlya-ukrayiny-yak-po-maksymumu-skorystatys-yevropejskymy-finansovymy-instrumentamy/>

¹⁴ Андрюс Кубіліус, «План відбудови разом із членством: яким має бути повоєнне відновлення України», Європейська правда, 6 травня 2022. <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/05/6/7138992/>



Центр «Нова Європа»
Київ

-  <http://neweurope.org.ua/>
-  info@neweurope.org.ua
-  <https://www.facebook.com/NECUkraine/>
-  https://twitter.com/NEC_Ukraine