

РОЗДІЛ II

Проблеми двостороннього й багатостороннього міждержавного співробітництва

УДК УДК 339. 92 (438)

Н. Н. Коцан – доктор географічних наук, професор, завідувач кафедри країнознавства і міжнародних відносин Волинського національного університету імені Лесі Українки;

К. Л. Пасальська – студентка IV курсу магістратури факультету міжнародних відносин Волинського національного університету імені Лесі Українки

Фінансові передумови розвитку транскордонного співробітництва Польщі

Роботу виконано на кафедрі країнознавства і міжнародних відносин ВНУ ім. Лесі Українки

У статті проаналізовано основні джерела фінансування розвитку транскордонного співробітництва Польщі, та ефективність її участі у фінансових програмах і проектах Європейського Союзу.

Ключові слова: транскордонне співробітництво, проекти та програми транскордонної співпраці, асигнування бюджету, кластерна політика, твінінгова програма.

Коцан Н. Н., Пасальская К. Л. Финансовые предусловия развития трансграничного сотрудничества Польши. В статье рассматриваются основные источники финансирования развития трансграничного сотрудничества Польши и эффективность ее участия в финансовых программах и проектах Европейского Союза.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, проекты и программы трансграничного сотрудничества, ассигнирование бюджета, кластерная политика, твининговая программа.

Kotsan N. N., Pasalska K. L. Financial Preconditions for Cross-Border Cooperation of Poland. In the article the main sources of funding for cross-border cooperation of Poland are reviewed. It is also analyzed the effectiveness of the participation of Poland in the financial programs and projects of the European Union.

Key words: cross-border cooperation, projects and programs of cross-border cooperation, budget allocation, cluster policy, twinning program.

Постановка наукової проблеми та її значення. Проблема розвитку транскордонного співробітництва між європейськими країнами сьогодні дуже актуальна. Значну роль у процесі розширення транскордонних зв'язків Республіки Польща відіграє виділення Євросоюзом й іншими міжнародними фінансовими організаціями значних коштів, призначених для відповідних програм співпраці. Тому існує потреба глибшого дослідження питання фінансових передумов посилення транскордонної діяльності Польщі загалом й ефективності застосування фінансового механізму регіональної політики Євросоюзу зокрема.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми. Питання транскордонного співробітництва досліджують вітчизняні (О. Амоша, М. Долішній, В. Ляшенко, В. Піла, П. Луцишин, Н. Мікула, І. Михасюк, М. Шульга, В. Євгук, П. Беленький, Ю. Макогон) та польські (З. Зьоло, П. Еберхардт, А. Стасяк, Т. Лієвський, З. Макела, М. Ростішевський, Т. Коморницький, Р. Федан) учені. У їхніх роботах розкриті суть та проблеми транскордонного співробітництва, фінансування різноманітних програм та проектів, проаналізовано діяльність єврорегіонів за певний період часу. Однак недостатньо вивченими на сьогодні є питання про наслідки участі Республіки Польща в багатьох фінансових проектах та програмах Європейського Союзу та ефективність їх впливу на розвиток транскордонного співробітництва цієї країни.

Мета статті – проаналізувати фінансовий чинник розвитку транскордонного співробітництва Республіки Польща.

Завдання статті: вивчити фінансові джерела, завдяки яким розвивається транскордонне співробітництво; дослідити фактори, які впливають на фінансування кожного проекту транскордонного співробітництва; визначити проблеми й перспективи фінансування транскордонного співробітництва Республіки Польща.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Основний чинник ефективного розвитку транскордонного співробітництва – його фінансування. Загалом фінансування здійснюють через асигнування державного й місцевих бюджетів (зазвичай), а також інші позабюджетні джерела, наприклад кошти громадських організацій; фінансування закордонними донорськими програмами.

Основний складник діяльності транскордонного співробітництва – становлення єврорегіонів, об'єднань на регіональному рівні за географічним положенням для активізації економічних, політичних, культурних та соціальних зв'язків. За погодженням сторін, які співпрацюють, члени єврорегіону зобов'язані брати участь у фінансуванні його діяльності, а розмір і форму фінансових вливань окремо узгоджують. Грошові кошти поступають на спеціальні рахунки, джерелами яких можуть бути членські внески учасників єврорегіональної угоди; членські внески підтримки, дарунки, субсидії адміністративних органів вищого рівня, у тому числі кошти регіональних і центральних органів влади; кошти програм підтримки Євросоюзу, особливо регіональні програми INTERREG, PHARE та кошти благодійних фондів.

Головний донор фінансування польських транскордонних програм – Європейський Союз. Із 2007 р. діє «Європейський інструмент сусідства й партнерства ENPI CBC». Програма розрахована на 2007–2013 рр. Вона спрямована на підтримку сталого розвитку країн-сусідів ЄС та на забезпечення допомоги в процесі подальшого співробітництва. ENPI цілком відповідає вимогам європейської політики сусідства.

Види програм ENPI, на виконання яких будуть надходити кошти:

- державні й міждержавні програми, що ґрунтуються на затверджених планах дій, відповідатимуть національним пріоритетам та сприятимуть зближенню відповідних країн із ЄС (88 % від загальної суми бюджету);
- тематичні програми, котрі стосуються вирішення проблеми, яка є спільною для країн-сусідів ЄС та для однієї або більше країн – членів ЄС (6,6 % від загальної суми бюджету);
- програми транскордонного співробітництва між сусідніми регіонами країн-сусідів (4,6 % від загальної суми бюджету).

Загальний бюджет ENPI становить 11,181 млрд євро на 2007–2013 рр.

За таких умов доцільно згадати програму Tacis CBC. У її межах існувало два фінансових механізми:

1) Small Program Facility MPF («Фінансування малих проектів») – грант проекту становив 100–200 тис. євро, максимальна тривалість – до шести місяців, співфінансування – 20 %;

2) Micro Program Facility MPF («Фінансування мікропроектів») – грант Європейської комісії 50–100 тис. євро, максимальна тривалість – до шести місяців, співфінансування аналогічне SPF, тобто 20 %.

Упродовж 1998–2006 рр. за програмою транскордонного співробітництва Tacis CBC було виділено 50,5 млн євро. Проекти чи частини проектів фінансувалися з Tacis CBC у вигляді грантів [5, 316].

Певні програми відомі в контексті співробітництва Tacis CBC 2004–2006 рр., тоді вони здійснювалися в межах «Європейської політики сусідства». Зокрема, співпраця здійснювалася за програмою Польща–Україна–Білорусь, загальний фонд якої становив 38 млн євро.

Фінансування програм ENPI CBC здійснюється із двох джерел: Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF) та безпосередньо від ENPI.

Нова програма ENPI характеризується збільшенням фінансування для партнерів ENP на 32 % (2007–2013 рр. порівняно з 2000–2006 рр.). Загальне фінансування, доступне для ENPI CBC упродовж 2007–2010 рр. становить 583,28 млн євро, із яких 274,92 безпосередньо від ENPI і 308,36 – від ERDF; упродовж 2011–2013 рр. 535,15 млн євро (252,23 млн євро від ENPI і 282,92 млн євро – від ERDF) [8].

Сьогодні триває процес підготовки проектів прикордонного співробітництва в межах «Європейського інструменту сусідства та партнерства». Запровадження цих програм, які будуть спільно реалізовувати у 2007–2013 рр. країни-члени Євросоюзу та їхні сусіди, має вивести започаткований процес на якісно новий рівень.

Відповідно до положень комунікації Європейської комісії від 01. 07. 2003 р., «прокладаючи шляхи до нового інструмента сусідства» та згідно зі Стратегією та Індикативною програмою прикордонного співробітництва Tacis, затвердженими Європейською комісією 21. 11. 2003 р., програма прикордонного співробітництва Tacis частково трансформована у 12 програм сусідства. Зокрема, програма прикордонного співробітництва «Польща–Україна–Білорусь» показує, яку

кількість коштів надає ЄС, а яку – її країна-учасник. Наприклад, загальний бюджет польської сторони в цій програмі 50,42 млн євро, із них 37,82 млн євро – кошти європейського фонду регіонального розвитку (ERDF); 12,6 млн – національний внесок [6, 369].

Для підтримки транскордонної співпраці на східному кордоні Польщі, який одночасно є і зовнішнім кордоном Європейського Союзу, було створено Програму сусідства INTERREG IIIA/TACIS CBC, яка повинна сприяти підвищенню рівня життя населення, а також покращенню господарської інтеграції прикордонних регіонів.

Радіус дії програми з польської сторони охоплює вісім підрегіонів: Біло-Підляський, Білостоцько-Сувальський, Холмсько-Замостський, Кросненсько-Пшемишльський, Ломжинський, Остролецько-Шедлецький. До програми залучено також підрегіони, де поділ коштів може становити максимально 20 % від бюджету програми: Люблінський, Жешувсько-Тарнобжезький.

Програму сусідства «Польща–Україна–Білорусь INTERREG IIIA/TACIS CBC» співфінансували дві бюджетні лінії: Польща – із Європейського фонду регіонального розвитку (EFRR), а Україна та Білорусь – із коштів TACIS CBC. У 2004–2006 рр. польська сторона виділила на програму сусідства «Польща–Україна–Білорусь» 37,8 млн євро із EFRR. Із фондів TACIS CBC для Білорусі й України за цей самий період було виділено 8 млн євро.

Мікропроекти або діяльність, яка реалізується в межах спільного фінансування з джерел EFRR, можуть бути дофінансовані із цього фонду розміром до 75 % кваліфікаційних коштів. Мінімальна сума дофінансування проекту з джерел EFRR становить 5 тис. євро, а максимальна – 50 тис. євро. Решта 25 % кваліфікованих коштів надходять із національних джерел (передусім місцевих та регіональних). Фінансування з джерел EFRR відбувається на засадах повернення коштів. Додатково польські партнери, які беруть участь у мікропроєктах, можуть добиватися, за посередництвом відповідного місцевого єврорегіону, додаткового державного фінансування розміром до 10 % вартості всього проєкту [7].

Мікропроекти або діяльність, що проводиться в межах спільного фінансування з джерел TACIS, можуть дофінансовуватись із цього фонду розміром до 95 % понесених збитків. Мінімальна межа додаткового фінансового забезпечення проєктів із джерел TACIS CBC становить 5 тис. євро, максимальна – 50 тис. євро.

Отже, головною метою проєкту було посилення транскордонного співробітництва між організаціями й інституціями і регіонального, і місцевого рівнів, що охоплюють широку сферу діяльності на території Люблінського воєводства (Польща), у Брестській (Білорусь) та Волинській (Україна) областях [3, 269].

Проєкти, що реалізуються на рівні Євросоюзу для єврорегіонів, фінансуються через структурні фонди, в межах програми INTERREG (підтримка прикордонної, міжрегіональної та транснаціональної співпраці, гармонійного й збалансованого розвитку усього загального простору), а також через публічні фонди місцевих співтовариств і приватні фонди (фонди, неурядові організації, підприємства тощо). Програма INTERREG акцентує увагу на розвитку інфраструктури, покращенні стану середовища, співпраці субнаціональних органів влади, розробленні планів спільного розвитку та ін. Вона передбачає і заходи зі зниження нематеріальних бар'єрів транскордонної співпраці (уніфікація зовнішньоторговельної документації, прискорення її обробки), а також розвиток практичної діяльності єврорегіонів.

Польща бере участь у різних програмах Євросоюзу регіональної та транскордонної спрямованості ще з початку 1990-х рр. Зокрема, ЄС виділяв кошти на розвиток польських прикордонних районів аграрного спрямування (Любуське, Мальпольське воєводства, райони Вроцлава й Ополя) та підтримку сільського господарства Малопольщі, реструктуризацію економіки й боротьбу з безробіттям на півночі країни, на низку екологічних проєктів. Окремим інструментом стали єврорегіони, які створювали прикордонні польські райони в партнерстві з регіонами всіх сусідніх країн, у тому числі тих, що не входять до ЄС. Основна частина фінансування і, відповідно, результати співробітництва припали на єврорегіони на кордоні з ФРН.

Із приєднанням до ЄС уся територія Польщі була включена в семирічну наднаціональну програму регіонального розвитку й віднесена до «цілі 1» (55,6 % усіх засобів, призначених для восьми нових країн-членів із Центральної та Східної Європи). Через Фонд єдності (створений для підтримки розвитку інфраструктури в країнах Євросоюзу з національним доходом на душу населення менше 90 % від середнього по ЄС) Польща отримала додатково 4178,6 млн євро. Ще 133,9 було спрямовано на спеціальну ініціативу ЄС зі створення рівності на ринках праці.

У 2004–2006 рр. у межах програми INTERREG новим членам ЄС зі Східної Європи на розвиток транскордонного співробітництва було виділено 700 млн євро. Польща отримала 38 млн євро. Розмір засобів у межах програми TACIS CBC для країн, які не входять у ЄС, становив 75 млн євро. Усього в

межах ініціативи ЄС щодо підтримки прикордонного й транскордонного співробітництва INTERREG (2004–2009 рр.) асигновано 221,4 млн євро на реалізацію десятиох програм, у тому числі трьох за участю окремих воєводств: Саксонія та Нижньосілезьке воєводство; Бранденбург і Любуське воєводство; Мекленбург – передня Померанія; Бранденбург і Західнопоморське воєводство. Унаслідок цього Польща отримала в цей період 12,8 млрд євро, або 52,8 % усіх засобів, отриманих загалом із Центральної і Східної Європи. Упродовж 2007–2013 рр. ЄС передбачає виділити Польщі близько 67,3 млрд євро на проведення регіональної політики. Усі регіони країни належать до категорії «Конвергенція» (колишня «ціль 1») (табл. 1).

Таблиця 1

Фінансування програм цілі «Конвергенція» у 2007–2013 рр., млн євро*

| Операційна програма | Фінансування, млн євро | | Усього |
|------------------------------------|------------------------|-------------------------|---------|
| | фонд ЄС | бюджетна система Польщі | |
| Мазовецька | 1831 | 323 | 2154 |
| Силезька | 1713 | 304 | 2017 |
| Великопольська | 1273 | 367 | 1640 |
| Нижньосілезька | 1213 | 348 | 1561 |
| Малопольська | 1290 | 228 | 1518 |
| Люблінська | 1156 | 204 | 1360 |
| Підкарпатська | 1136 | 208 | 1344 |
| Лодзинська | 1006 | 276 | 1282 |
| Варміно-Мазурська | 1037 | 192 | 1229 |
| Поморська | 885 | 342 | 1227 |
| Кувявсько-Поморська | 951 | 168 | 1119 |
| Західнопоморська | 835 | 147 | 982 |
| Свентокшиська | 726 | 128 | 854 |
| Підляська | 636 | 114 | 750 |
| Любуська | 439 | 78 | 517 |
| Опольська | 427 | 75 | 502 |
| Усього | 16 556 | 3502 | 200 056 |
| Програми інфраструктури й екології | 27 914 | 9652 | 37 566 |
| Інноваційної економіки | 8255 | 1457 | 9712 |
| Людського капіталу | 9707 | 1713 | 11 420 |
| Розвитку східної Польщі | 2274 | 401 | 2675 |
| Техдопомоги | 517 | 91 | 608 |
| Резерви | 1331 | – | 1331 |
| Усього | 66 553 | 16 816 | 83 368 |

*Складено за: [4].

** Напівжирним шрифтом виділено прикордонні воєводства.

Критеріями отримання коштів є: ВВП на душу населення за паритетами купівельної спроможності (ПКС) має залишатися на рівні, не нижчому 75 % від середнього по ЄС-25 у середньому за три роки (для періоду 2007–2013 рр. – дані за 2000–2002 рр.). Заходи «Конвергенції» спрямовані на покращення стандартів функціонування органів влади й посилення партнерських відносин із суспільством, приріст людського капіталу та зближення рівнів соціального розвитку, модернізацію інженерної інфраструктури для підвищення конкурентоспроможності й інноваційної активності підприємств, протидію маргіналізації прикордонних територій країни, підвищення їхньої конкурентоспроможності, збалансований розвиток сільської місцевості. На ці програми планують виділити ще 66,6 млрд євро. Ще 731 млн євро піде на програми в межах цілі «Європейська територіальна кооперація», яка замінила спеціальні ініціативи з прикордонного та транскордонного співробітництва. Унесок Польщі, включаючи приватні джерела, має скласти 18,3 млрд євро. Інвестування цих засобів, що перевищують на суму 85 млрд євро, як очікується в Польщі, дасть змогу досягти таких стратегічних цілей:

- підняти рівень ВВП на душу населення в країні до 65 % від рівня ЄС-25;
- створити 3,5 млн робочих місць (підвищивши рівень зайнятості з 52,8 до 60 %);
- підвищити продуктивність праці з 59 до 75 % від середнього по ЄС;
- збільшити частку видатків на НІКОР у ВВП з 0,57 до 1,5 %;
- потроїти протяжність модернізованих автомобільних доріг (з 554 до 1754 км) і залізниці (з 538 до 1786 км) [2, 74].

Фінансування здійснюється і через окремі цільові програми ЄС. Так, Твінінгова програма (Twinning) Тасіс для міст та Програма партнерства щодо інституційної побудови (ППП) фінансують партнерство між місцевою владою Республіки Польща та громадськими організаціями в країнах колишнього Радянського Союзу та в ЄС. Зокрема, це включає в себе роботу у сфері виконавчої влади, управління та навколишнього середовища.

Програма «Темпус» фінансує партнерство між вищими навчальними закладами. Програма через міжлюдські контакти підтримує підхід «згори – вниз» у секторі освіти в Східній Європі та Середземноморському регіоні. Однією із цілей програми є посилення зв'язків між університетами та громадянським суспільством.

Багато держав-членів ЄС забезпечує підтримку дій транскордонного співробітництва в Республіці Польща, включаючи Данію, Фінляндію, Німеччину, Швецію в Балтійському регіоні, а також Великобританію в межах двостороннього співробітництва цих країн. Ключові пріоритети включали в себе допомогу в розвитку співпраці та розвитку можливостей регіональної і місцевої влади [1, 22].

Внесок бюджетної системи Польщі у фінансування транскордонної співпраці складає лише 1/5, причому майже за всіма регіональними та операційними програмами – тільки 15,0–15,6 %. Тільки в Поморській програмі питома вага національного фінансування сягає 27,9 %; Великопольській – 22,4 %; Нижньосілезькій – 22,3 %; Лодзинській – 21,5 %. Навіть найбільші й найбагатші воєводства Польщі – Мазовецьке та Сілезьке – обмежилися мінімально допустимим п'ятнадцятивідсотковим рівнем співфінансування.

Опора на зовнішні ресурси характерна не тільки для бюджетного складника фінансування транскордонного співробітництва. Створювана інфраструктура й інші стимули бізнесу орієнтовані багато в чому на іноземні компанії. Фінансування діяльності євро регіонів за участю Польщі здійснюють передусім зацікавлені органи самоврядування зі своїх бюджетів. Це пояснюється тим, що уряд Республіки Польща офіційно заявив, що євро регіони можуть розраховувати тільки на нематеріальну підтримку з його боку [2, 77].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, фінансовим підґрунтям транскордонного співробітництва Республіки Польща переважно є виділення Євросоюзом й іншими міжнародними фінансовими організаціями коштів, призначених для відповідних програм співпраці. Із приєднанням до ЄС уся територія Польщі була включена в семирічну наднаціональну програму регіонального розвитку й віднесена до «цілі 1» (сьогодні продовженням цієї програми стала програма «Конвергенція»). Фінансування здійснюється і через окремі цільові програми ЄС. Внесок бюджетної системи Польщі у фінансування транскордонного співробітництва є незначним.

Список використаної літератури

1. Герасимчук З. Регіональна політика транскордонного співробітництва: механізм формування та реалізації : монографія / З. Герасимчук, О. Лютак. – Луцьк : Надстир'я, 2010. – 176 с.
2. Долішній М. Концептуальні підходи до створення польсько-українського євро регіону «Сян» на основі узагальнення досвіду євро регіонів на західному кордоні Польщі / М. Долішній, В. Демченко, Н. Мікула // Регіон. економіка. – 2003. – № 1. – С. 69–81.
3. Коцан Н. Ефективність запровадження Програми підтримки транскордонної співпраці на східному кордоні Польщі (INTERREG IIIA/TACIS CBC) / Н. Коцан, А. Вавринюк // Проблеми розвитку прикордонних територій та їх участі в інтеграційних процесах : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., Луцьк, 11–12 жовт. 2007 р. : у 2 т. / за ред. В. Й. Лажніка, С. В. Федонюка. – Т. 2 : Проблеми розвитку прикордонних територій. – Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – С. 266–272.
4. Кузнецова А. Региональная экономическая политика Польши / А. Кузнецова // Мировая экономика и междунар. отношения. – 2009. – № 11. – С. 68–77.
5. Мокринська З. Фінансові аспекти транскордонного співробітництва / З. Мокринська // Проблеми розвитку прикордонних територій та їх участі в інтеграційних процесах : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., Луцьк, 11–12 жовт. 2007 р. : у 2 т. / за ред. В. Й. Лажніка, С. В. Федонюка. – Т. 2 : Проблеми розвитку прикордонних територій. – Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – С. 315–318.
6. Супруненко Л. Транскордонне співробітництво в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства / Л. Супруненко // Європейські інтеграційні процеси і транскордонне співробітництво : тези доп. IV Міжнар. наук.-практ. конф. студ., асп. і молодих науковців ; Луцьк, 17–18 трав. 2007 р. / за ред. В. Й. Лажніка, С. В. Федонюка. – Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – С. 368–370.
7. Філіповська О. Транскордонне співробітництво Україна–Польща–Білорусь (інструменти фінансового забезпечення) / О. Філіповська // Регіон. Економіка. – 2007. – №1 (43). – С. 44.
8. European Neighborhood & Partnership Instrument Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007–2013 Indicative Programme 2007–2010 [Електронний ресурс] режим доступу : http://ec.europa.eu/europeaid/projects/enpi_cross_border/documents/summary_of_strategy_paper_en.pdf.

Статтю подано до редколегії
31.10.2011 р.