



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS



Українсько-польська програма стажування у сфері аналізу державної політики на 2008 рік

ЗАПИСКА З АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ

АКТИВІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ СУСІДСТВА

Автор: **Валентина Засадко**

Науковий керівник: **Пьотр Казмеркевіч**



polska pomoc

Ця записка з аналізу політики належить до серії документів, підготовлених учасниками українсько-польської програми стажування у сфері аналізу державної політики у 2008 році. Програма призначена для українських експертів з державного та громадського секторів, що володіють англійською мовою, та включає їхнє навчання у Польщі та Україні, участь у навчально-дослідницькій поїздки до Польщі, консультації з польськими й українськими експертами та підготовку аналітичних документів. Програма організована та координувалася спільно Інститутом суспільних справ (Варшава, Польща) та Міжнародним центром перспективних досліджень (Київ, Україна) за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Польщі у рамках Польської програми допомоги на 2008 рік.

Записка представляє позицію її автора (zasadko_vv@yahoo.com).

Головне

Успішній реалізації Європейської політики сусідства в Україні перешкоджають два основні чинники. По-перше, українська законодавча база має суттєві невідповідності, що заважає розвитку транскордонного співробітництва. По-друге, рівень зацікавленості українських обласних і місцевих адміністрацій у цих питаннях досить низький.

Недостатній рівень реалізації в Україні транскордонного співробітництва та Європейської політики сусідства загрожує зменшенням обсягів міжнародної фінансової допомоги, погіршенням іміджу України, зростанням недовіри до українських інституцій як партнерів для співробітництва.

Транскордонне співробітництво має тривалу історію в Польщі. У минулому Польща стикалася з аналогічними проблемами, а саме: недосконалістю управління проектами в регіонах та іноді нестачею фінансових ресурсів на реалізацію проектів. Співпраця з польськими партнерами слугує прикладом моделі вирішення, і її можна адаптувати до реалій в українських областях.

У цьому документі ми плануємо порушити питання, що стосуються недостатнього рівня реалізації в Україні транскордонного співробітництва і Європейської політики сусідства (ЄПС). Дослідження почнемо з опису нових пер-

спектив і викликів для Європейської політики сусідства в Україні. Другий розділ розглядатиме правові аспекти українського транскордонного співробітництва. Третю частину присвячено діяльності українських обласних адміністрацій у сфері транскордонного співробітництва. У четвертому розділі окреслено загрози для України. Наступний розділ документа пропонує вивчити досвід Польщі як приклад моделі вирішення для України. Робота завершується низкою рекомендацій щодо української політики й висновками.

Історія розвитку транскордонного співробітництва в Україні й Польщі багато в чому схожа. Для прикладу, у цих двох державах існують проблеми обмеженого надання прав регіональним органам влади, недостатньої участі громадськості в процесі вироблення транскордонної політики, є недоліки в управлінні проектами в регіонах, дефіцит фінансових ресурсів. Водночас членство Польщі в ЄС є тим чинником, який не дозволяє вивчати польський та український випадки як ідентичні, все ж ці випадки мають багато схожостей. З огляду на це досвід Польщі розглядається як приклад моделі вирішення, який можна пристосувати до реалій українських регіонів.

Нові перспективи і виклики для Європейської політики сусідства в Україні

Новий європейський інструмент сусідства та партнерства “Польща—Білорусь—Україна 2007—2013”, на який виділено 186,2 млн. євро, відкриває чималі перспективи для економічної інтеграції та співробітництва. Потенційно ці перспективи можуть запропонувати Україні суттєві економічні й політичні вигоди, тому що їх супроводжує ширший спектр механізмів співпраці, у тому числі Twinning і TAIEХ (Інструмент технічної допомоги та обміну інформацією). Інструмент Twinning передбачає спільне використання проектів українськими та європейськими державними органами з аналогічними функціями тривалістю до двох років і бюджетом у 2 млн. євро. Своєю чергою, TAIEХ пропонує короткострокову й непостійну допомогу для цілей організації участі українських державних службовців в освітніх та інформаційних заходах, що проводяться за кордоном і в Україні.

Європейська політика сусідства поширюється на територію України з 2004 року і з того часу дає можливості для розбудови взаємин з ЄС на привілейованих засадах, залучення фінансової технічної допомоги ЄС, особливо у сфері розвитку транскордонного співробітництва. Утім, через політичні ігри державних органів України відсутність належної системи ін-

формування про потенційні можливості інструментів ЄПС та існування непрозорих правил залучення фінансових ресурсів, що зумовлює розростання корупції й зниження ефективності використання допомоги, політика добросусідства Євросоюзу з Україною зазнає невдачі. Наслідки цієї проблеми дуже різко проявляються на регіональному рівні. Так, одна із семи програм добросусідства “Польща–Білорусь–Україна” INTERREG IIIA / Tacis CBC, метою якої є соціально-економічна інтеграція сусідніх територій трьох держав, не відзначилася інтенсивністю реалізації проектів в Україні. 2006 року, в рамках програми добросусідства “Польща–Білорусь–Україна” Польща реалізувала 64 транскордонних проекти, тимчасом як Україна – тільки 14. 2007 року обсяг реалізованих проектів збільшився до 137 у Польщі і лише до 28 в Україні. Цей факт свідчить про недостатнє використання наявних можливостей і ресурсів для поглиблення двостороннього співробітництва між Україною, Польщею та Білоруссю.

Такі роздуми вказують на нагальну потребу у співпраці й діях у рамках Європейської політики сусідства. Важливо поєднувати національні й залучені з-за кордону людські й фінансові ресурси для інтенсифікації економічної співпраці України з Білоруссю й Польщею, що набирає особливої актуальності в контексті створення зони вільної торгівлі з ЄС.

Успішній реалізації Європейської політики сусідства в Україні перешкоджають два чинники:

1. Серйозні недоліки української законодавчої бази, що підривають розбудову транскордонного співробітництва.
2. Низький рівень діяльності обласних і місцевих органів влади в Україні у сфері транскордонного співробітництва.

Українські правові аспекти

Задля реалізації програм сусідства потрібна сильна правова база, особливо що стосується фінансування в його рамках. Національне законодавство має чітко визначити права й обов'язки суб'єктів транскордонного співробітництва, порядок отримання фінансової допомоги з-за кордону та її відображення у звітних документах. Прозора правова база допомагає уникнути правових колізій і усунути таку причину пасивності учасників транскордонної діяльності, як непрозорість і складність використання коштів у рамках ЄПС в окремо взятій країні, наприклад Україні.

Європейська політика сусідства в Україні передусім зосереджується на виконанні Плану дій Україна – ЄС. Оскільки європейський інструмент сусідства і партнерства “Польща–Білорусь–Україна 2007–2013” має на меті вирішити спільні проблеми прикордонних територій, його застосування регулює ціла низка нормативно-правових актів у сфері транскордонного співробітництва¹.

Закон України “Про транскордонне співробітництво” визначає завдання, принципи державної політики, права й обов'язки суб'єктів у сфері транскордонного співробітництва,

¹ Основні нормативно-правові акти такі: Закон України “Про транскордонне співробітництво” № 1861-IV (від 24.06.2004), Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007–2010 роки, європейські конвенції, до яких приєдналася Україна, і низка двосторонніх угод з країнами-сусідами.

принципи й форми державної підтримки, фінансові ресурси для транскордонного співпраці. Варто приділити увагу деяким негативним аспектам закону. Цей документ, по-перше, не розглядає транскордонне співробітництво як складник регіональної політики України. По-друге, він не враховує зміну механізмів підтримки транскордонного співробітництва з боку ЄС, особливо нові інструменти сусідства й реформування відповідних програм (FARE, TACIS, INTERREG). По-третє, він фактично консервує чинні нині форми державної фінансової допомоги без визначення джерел і механізмів її отримання. По-четверте, цей закон містить суперечливі правові норми в частині, що регулює різні питання участі місцевих органів влади у міжрегіональному та транскордонному співробітництві.

Чинна нині законодавча база достатньою мірою забезпечує можливості використання потенціалу транскордонного співробітництва для вирішення проблем прикордонних регіонів. Утім, вона потребує адаптації до стандартів ЄС і відповідного нормативно-правового врегулювання в напрямі розширення прав місцевих адміністрацій та органів самоврядування. Зокрема це стосується формування місцевих бюджетів та їх використання.

Механізми та інструменти втілення співпраці в життя й спрямування технічної допомоги потребують серйозного перегляду. В Україні не ухвалено Закон “Про міжнародну технічну допомогу”. Тому не існує чіткого механізму залучення закордонної фінансової допомоги, закріпленого на законодавчому рівні. Ця обставина також підриває процес реалізація ЄПС.

Участь обласних органів влади у транскордонному співробітництві

Рівень активності українських органів влади обласного й місцевого рівня у сфері транскордонного співробітництва дуже низький. На місцеві органи влади покладено безпосередній обов'язок надавати інформаційну підтримку, що стосується транскордонних програм, сприяти в пошуку іноземних партнерів для реалізації проектів та організувати консультації на етапі представлення проекту. Утім, вони не дуже добре виконують свої зобов'язання. Про це свідчить невелика кількість заявок на участь у проектах. Так, у четвертому турі проектів за програмою “Польща–Білорусь–Україна 2004–2006” Львівська область внесла 16 заявок, Волинська – 6, Закарпатська – 4. Водночас Люблінське воєводство внесло 56 заявок, Підкарпатське воєводство – 48, Підляське – 30, Мазовецьке – 3.

Причини такої ситуації:

1. Обласні й місцеві адміністрації в Україні мають обмежені права. Існують серйозні бюрократичні перепони на шляху до реалізації проектів.
2. Представники обласних і місцевих адміністрацій відчують брак досвіду, якщо говорити про укладання міжурядових проектів.

3. Місцеві бюджети вкрай обмежені. Влада на місцях не має достатньо коштів, аби забезпечити обов'язкове внесення частини фінансування на транскордонні проекти в рамках ЄПС.
4. Необізнаність потенційних бенефіціарів щодо можливостей ЄПС і в Україні, і з європейського боку. Зокрема тільки 18% населення Польщі чули про ЄПС, тимчасом як в Україні цей показник ще нижчий. Доступ до інформації про конкретні програми, умови й принципи підготовки документів для отримання технічної допомоги обмежується невеликою групою експертів.

Загрози для України

Недостатній рівень реалізації в Україні проектів транскордонного співробітництва і Європейської політики сусідства зумовлює ризик зменшення обсягів міжнародної фінансової допомоги, погіршення іміджу України, зростання недовіри до українських інституцій як партнерів для співпраці. Варто зазначити, що повільна розбудова транскордонного співробітництва в Україні – вагомий бар'єр для реалізації Стратегії інтеграції до ЄС у частині прикордонної співпраці з країнами-сусідами.

Польський досвід

Транскордонне співробітництво в Польщі має тривалу історію. Суми, виділені Польщі на виконання транскордонних програм, у кілька разів перевищують суми, виділені українським прикордонним територіям. Для прикладу, упродовж 2004–2006 років у рамках програми сусідства “Польща–Білорусь–Україна 2004–2006” східні регіони Польщі отримали 40 млн. євро субсидій на програми з Україною й Білоруссю (фонд INTERREG). Україна та Білорусь водночас змогли отримати тільки 8 млн. євро в рамках програми Tacis. Крім того, період виконання програм для поглинання коштів ЄС у Польщі був довшим. Як наслідок, зв’язки, налагоджені в прикордонних областях Польщі, виявилися набагато розвиненішими порівняно з тими, що існують в прикордонних зонах України. З цієї причини співробітництво з польськими партнерами можна вважати прикладом певної моделі з вирішення проблем, яку можна застосувати до реалій в українських регіонах.

Польський досвід можна запозичити в таких сферах: розширення прав органів влади у регіонах, вирішення проблем, що стосуються недосконалості управління проектами і дефіцитом фінансів, розвитку транскордонного співробітництва прикордонних територій у євро регіонах.

Розширення прав органів влади в регіонах

Важливо зазначити, що в Польщі, а конкретніше – у владних органів регіонального рівня, існували проблеми, дуже подібні до тих, що існують нині в Україні. Зокрема можна назвати такі з них:

- ✦ обмежені права регіональних органів влади;
- ✦ непослідовний і суперечливий розподіл цілей і компетенцій між центральними й місцевими адміністраціями, а також нечіткий набір обов'язків на різних рівнях влади;
- ✦ недостатня участь громадськості в процесах з вироблення транскордонної політики, слабкий громадський контроль за діяльністю влади в питаннях транскордонного співробітництва;
- ✦ надто централізована бюджетна система;
- ✦ фінансування всіх бюджетних організацій з національного бюджету.

Наслідком реформ на початку 1998 року в Польщі стало суттєве розширення прав територіальних органів самоврядування. З того часу вони могли визначати свої власні цілі і пріоритети транскордонної політики.

Польський досвід транскордонного співробітництва свідчить, що воно вважається частиною політики регіонального розвитку. У Польщі немає закону про транскордонне співробітництво, проте діють закони про розвиток регіонів, наприклад Закон про регіональне самоврядування.

Вирішення проблем щодо недосконалості управління проектами й дефіциту фінансів

Польща почала активну транскордонну співпрацю раніше, аніж Україна. Аналогічні проблеми спостерігалися в Польщі в минулому: недостатньо ефективне управління проектами в регіонах і часом дефіцит фінансових ресурсів на виконання проектів.

Ці проблеми розглядалися й вирішувалися в процесі численних тренінгів, консультацій і досліджень. Спільний технічний секретаріат з програм сусідства разом із регіональними інформаційними пунктами організували інформативну кампанію і низку семінарів у регіонах. Спершу ці консультації проводили представники Спільного технічного секретаріату, пізніше — представники місцевих органів влади. Консалтингові організації та неурядові організації також брали участь у таких тренінгах, і ця практика була дуже ефективною.

Оголошення про програми сусідства публікувалися в регіональних і місцевих газетах. У рамках програми сусідства “Польща—Білорусь—Україна 2004—2006” організовувалися спеціальні семінари для майже 600 представників потенційних бенефіціарів. Секретаріат розробляв інструкції щодо

того, яким чином заповнювати анкету, щоб допомогти претендентам із недостатнім досвідом управління проектами. Внаслідок проведення такої інформаційної кампанії та семінарів кількість заявок на участь у транскордонних проєктах збільшилася.

Ще одна сфера, де було б доцільно запозичити досвід Польщі щодо транскордонного співробітництва, — підтримка економічної співпраці й надання консультацій економічного характеру для підприємств, що перебувають у пошуку партнерів по той бік кордону. Такий тип проєктів виконувався в Польщі в рамках програми INTERREG, і досить успішно. Підтримка бізнесу сприяє економічному процвітанню регіону й збільшує надходження до місцевих бюджетів. Це вирішує проблему обмежених фінансових ресурсів.

Роль єврорегіонів у розвитку транскордонного співробітництва

Важливий внесок у розвиток транскордонного співробітництва у Польщі забезпечили єврорегіони. Варто зауважити, що ідею єврорегіонів іноді критикують, адже дехто вважає таку форму співробітництва загрозою незалежності, сприянням закордонним інтересам і навіть спробою змінити політичні кордони країн. У Польщі позитивне ставлення до єврорегіонального співробітництва переконливо домінує і на рівні місцевих громад, і серед державних посадовців. Доказом того є створення 13 єврорегіонів, які торкаються майже всієї лінії кордону Польщі. На західному кордоні є чотири єврорегіони, на південному – шість, на східному – два і на північному – один. Загальне охоплення такого співробітництва становить більш як 36% території Польщі.

Єврозони були і продовжують бути активними учасниками у відборі проєктів, що фінансуються Євросоюзом.

З польського досвіду можна резюмувати, що кошти ЄС, які виділяються на єврорегіони, спрямовують здебільшого на розвиток прикордонної інфраструктури (55%) і захист довкілля на прикордонних територіях (25%). Набагато меншу частину цих коштів націлюють на муніципальну економіку прикордонних регіонів, підвищення кваліфікації (або професійну перекваліфікацію) (4%) та інші цілі.

Аналіз статусу й важливості єврорегіонів у Польщі, а також структура і політика ЄС свідчать, що європейські регіони поступово набирають серйозної ваги у розвитку транскордонного співробітництва.

Рекомендації

Для активізації транскордонного співробітництва органи влади в регіонах мають вжити кілька заходів:

1. Необхідно укомплектувати штат органів місцевого самоврядування спеціалістами в галузі транскордонного співробітництва й міжнародної технічної допомоги. Бажано, щоб ці люди знали іноземні мови й мали досвід управління проектами. Їхня участь у заходах Twinning мусить бути обов'язковою.
2. Щоб розробити якісні проекти з транскордонного співробітництва уряди повинні співпрацювати з провідними науковими закладами.
3. Треба залучати неурядові організації (НУО) до реалізації регіональних програм технічної допомоги. НУО наділені важливою суспільною роллю. Вони формують громадську думку, тому їхня участь у сприянні ЄПС буде інструментом поширення євроінтеграційних ідей серед широко загалу.
4. Необхідно збільшити інформаційну підтримку програм ЄПС через ЗМІ, зустрічі й Інтернет.
5. Важливо стимулювати розвиток транскордонного співробітництва прикордонних територій у межах єврорегіонів ("Буг" і "Карпатський"). Це сприятиме підвищенню рівня конкурентоспроможності регіонів загалом.

Потрібно внести певні зміни до законодавчої бази:

1. Важливо ініціювати ухвалення Закону України “Про міжнародну технічну допомогу” і розробити комплексну національну концепцію розвитку з урахуванням рекомендацій Світового банку (Світовий банк розробив та успішно реалізував у дванадцяти проектах комплексну національну концепцію розвитку, яка стосується використання технічної допомоги з урахуванням рис кожної окремої країни).
2. Українська законодавча база потребує вдосконалення в напрямі збільшення загальних повноважень місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування, надання їм більшої незалежності в питаннях, що стосуються загальних питань регіонального й місцевого розвитку, а також розвитку відносин із сусідніми державами (зокрема це стосується формування місцевих бюджетів і їх використання). Чинні законодавчі акти України з транскордонного співробітництва треба наблизити до стандартів Європейського Союзу.

Висновки

Реалізація програм ЄПС у Польщі й Україні відбувається за різних умов. Головна відмінність полягає в тому, що Польща – член ЄС, тому вона отримує фінансування із структурних фондів ЄС. Утім, основний урок, який варто засвоїти з досвіду Польщі, – це те, що провідна роль у розбудові транскордонного співробітництва відводиться регіонам. Центральні органи влади можуть тільки частково впливати на цей процес у разі позитивних законодавчих зрушень.

Реалізація транскордонних програм неможлива без мобілізації місцевих гравців (органів влади, бізнесу й громадськості), поєднання іноземних і вітчизняних ресурсів, розробки й реалізації пілотних проектів. Це потребує створення регіональних мереж взаємодії, організації ефективних груп з ухвалення рішень, залучення до транскордонної діяльності професійних інститутів і наукових закладів.

Польський досвід свідчить, що головною передумовою активної розбудови транскордонного співробітництва є сильна мотивація суб'єктів такої взаємодії. Вони мають бути обізнані з усіма перевагами участі в реалізації програм ЄПС. Тільки за цієї умови суб'єкти транскордонного співробітництва ініціюватимуть необхідні зміни в законодавчій базі, шукатимуть партнерів для реалізації проектів і збагачуватимуть свій досвід.

Джерела

1. Cianciara, Agnieszka. Eastern Partnership' – opening a new chapter of Polish Eastern policy and the European Neighbourhood Policy? Analyses & Opinions. No 4. 2008.
2. European Neighbourhood and Partnership Instrument. Ukraine. Country Strategy Paper. 2007–2013.
3. European Neighbourhood Policy. Country Report. Ukraine. Brussels. 2004.
4. Guz-Vetter, Marzenna. New EU borders: Poland-Ukraine-Belarus. How to take advantage of the experience of Polish/German trans-border co-operation? Analyses & Opinions. No 29. 2004.
5. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007. Progress Report Ukraine. Brussels. 2008.
6. Informator dotyczący dostępnych źródeł finansowania projektów współpracy transgranicznej Polsko-Ukraińskiej. Lublin. 2008.
7. Kołodziejcki, Marek. Szmigiel, Katarzyna. Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007–2013. Warszawa 2004.

8. Kosiedowski, Wojciech. The meaning of the cross-border cooperation in the development of border regions (on the example of North-Eastern Poland) / <http://www.geo.lt/metrastis/34-1/PDF/139-151.pdf>.
9. Mapa drogowa współpracy Polsko – Ukrainńskiej na lata 2007–2008.
10. Neighborhood Programme Poland-Belarus–Ukraine, INTERREG IIIA TACIS/CBC 2004–2006.
11. Smętkowski, Maciej. Cross-border Co-operation of Poland after EU Enlargement. Focus on Eastern Border. Warszawa. 2006.
12. Стратегія інтеграції до ЄС. <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=615%2F98/>.
13. The EU's relations with its neighbors. A survey of attitudes in the European Union / <http://ec.europa.eu>.
14. Wspolna Polsko-Ukraińska strategia współpracy transgranicznej 2005–2015. Lublin 2005.
15. Програма добрососедства “Польша–Беларусь–Україна” ІНТЕРРЕГ ІІІ А/ТАСІС ПГС 2004–2006, № 4–5/ 2007.