

УДК 332.122

Куцаб П.А.

ФІНАНСОВИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ ТРАНСКОРДОННОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Розкрито прикладні аспекти застосування фінансових інструментів транскордонного співробітництва в рамках фінансування Європейським фондом регіонального розвитку та Європейським інструментом сусідства. Представлено систематизацію програм транскордонного співробітництва в рамках сухопутного кордону, морського перетину та морського басейну з виокремленням фінансових асигнувань на 2014–2020 рр.

Обґрунтована необхідність формування дійового механізму фінансування програм транскордонного співробітництва в рамках формування децентралізованих підходів до управління коштами і методів використання фінансових ресурсів.

Ключові слова: транскордонне й транснаціональне співробітництво, фінансові інструменти, гранти, Європейський інструмент сусідства, Європейський фонд регіонального розвитку.

Постановка проблеми. Поглиблення процесів європейської інтеграції є основою соціально-економічного розвитку та вирішення спільних проблем прикордонних територій. Розвиток транскордонного співробітництва покликаний забезпечувати мінімізацію ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, їх попередження та реагування, пошук підходів щодо використання нереалізованого потенціалу економічного розвитку, формування інвестиційної привабливості регіонів у сфері інновацій, охорони здоров'я, освіти, зайнятості, трудової мобільності та підвищення рівня життя населення. Пріоритетним напрямом поглиблення транскордонного співробітництва залишається подальший розвиток фінансових інструментів реалізації реформ та методів антикризового менеджменту, використання яких повинно забезпечити дієвість механізму транскордонного співробітництва в рамках Європейського фонду регіонального розвитку та Європейського інструменту сусідства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В умовах сьогодення у вітчизняній та зарубіжній літературі представлена низка наукових досліджень, пов'язаних з обґрунтуванням та систематизацією фінансових інструментів розвитку транскордонного співробітництва, основних аспектів фінансового забезпечення в рамках здійснення програм європейського територіального співробітництва та фінансування розвитку прикордонних територій. У цьому контексті вагомими є наукові розробки сучасних зарубіжних вчених, таких як: П. Германек, К. Пелс, М. Унтерберг, М. Яшвітц та ін. Серед вітчизняних учених цій проблемі присвячені наукові дослідження З. Варналія, Н. Внукової, М. Долішнього, В. Кравціва, В. Гоблика, В. Мікловди, Н. Мікули, В. Пили, І. Сторонянської, І. Софіщенко, А. Філіпенко, О. Чмир та інших. В їх дослідженнях основна увага зосереджена на

організаційно-економічних аспектах й правових засадах транскордонного та регіонального співробітництва, які сприятимуть подальшому просторовому розвитку прикордонних територій. Поряд з тим, незважаючи на вагомий доробок, наукового осмислення та практичного вирішення потребують питання, пов'язані з систематизацією фінансових інструментів територіального й транскордонного співробітництва в умовах посилення євроінтеграційних процесів.

Формулювання цілей статті. Метою статті є обґрунтування фінансового інструментарію регіонального та транскордонного співробітництва в рамках реалізації програм розвитку територій.

Опис основного матеріалу дослідження. Новий етап реалізації програм транскордонного співробітництва передбачає розробку програмних документів на 2014–2020 рр. й впровадження 60 програм загальним бюджетом 6,6 млрд євро в рамках нової реформованої політики згуртування ЄС, він спрямований на пошук новітніх підходів, які б забезпечили подальше використання нереалізованих можливостей, максимально корисний ефект і найбільш ефективно використання інвестицій [5]. Отже, реалізація якісно нових стратегічних орієнтирів базується на використанні сучасного фінансового інструментарію відповідно до поставлених програмних пріоритетів.

Починаючи з 1 січня 2007 року, для реформування механізмів фінансової допомоги Європейська Комісія запропонувала надавати допомогу в рамках двох груп інструментів. Фінансові інструменти в рамках першої групи спрямовані на проведення реформ та охоплюють: інструмент передвступної допомоги, інструмент Європейського сусідства і партнерства, інструмент розвитку, інструмент економічного співробітництва, інструмент із співробітництва в сфері ядерної безпеки, інструмент із захисту прав людини. До групи так званих інструментів кризового менеджменту належать: інструмент гуманітарної допомоги, макроекономічна допомога, інструмент із стабільності [1].

Зокрема, К. Пелк акцентує, що в програмах європейського територіального співробітництва

© Куцаб Пйотр Анджейович, здобувач ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», м. Львів, e-mail: kucab_bak@poczta.onet.pl

виокремлюють фінансові інструменти, які поділяють на грантові, зниження процентних ставок і гарантії виплати гонорарів [6].

В основних положеннях політики використання Європейських структурних та інвестиційних фондів на 2014–2020 рр. фінансові інструменти згруповані у трьох основних напрямках, зокрема:

1. Фінансові інструменти попереднього оцінювання, які базуються на геп-аналізі, який дозволяє оцінити дисбаланси та розриви між попитом і пропозицією товарів, робіт і послуг відповідно до визначених пріоритетів. Попереднє оцінювання дозволяє визначити ті потенційні фінансові інструменти, які доцільно розглядати та включати у програмні документи як прийнятні. Оцінка повинна бути логічною і містити такі компоненти як: переваги і недоліки кожного варіанту дій, необхідність врахування специфіки ринку для запобігання втрати платоспроможності й визначення цільових орієнтирів, якими можуть виступати сфера інтересів, інвестиційні пріоритети, потенціал прибутковості й фінансова підтримка суспільних цілей.

2. Фінансові інструменти Угоди про партнерство. Зважаючи на те, що відсутні юридичні підстави для включення інформації про фінансові інструменти до Угоди про партнерство, доцільно було б представити загальну інформацію про використання таких фінансових інструментів у взаємозв'язку із поставленими цілями чи інвестиційними пріоритетами.

3. Фінансові інструменти у конкретно визначених програмах. Фінансові інструменти за підтримки політики використання Європейських структурних та інвестиційних фондів (Фонд Європейського регіонального розвитку (ERDF), Фонд згуртування (CF), Європейський соціальний фонд (ESF), Європейський сільськогосподарський фонд для розвитку сільських територій (EAFRD) та Європейський морський і фонд рибного

господарства (EMFF) для програмного періоду на 2014–2020 рр. (ESIF) конкретизуються в рамках секторів економіки, відповідних цільових програм, їх мети та визначених пріоритетів (і пріоритетних сфер для EAFRD); правил відбору (в рамках заходів по EAFRD); положень, пов'язаних із ресурсним забезпеченням; елементів співфінансування, моніторингу та звітності [4].

В межах європейського територіального співробітництва реалізуються програми транснаціонального та транскордонного співробітництва, механізм фінансування яких є радикально відмінний у межах програм для однієї або кількох країн (національного, регіонального/міжрегіонального компонентів). Зокрема, сучасний механізм використання коштів на програми транскордонного співробітництва має такі характерні риси:

– децентралізований підхід до управління коштами, який передбачає визначення процедури закупівель за кошти ЄС та делегування виконавчих повноважень спільному органу управління окремої програми транскордонної співпраці;

– метод використання фінансової допомоги, передбаченої програмами транскордонного співробітництва, а саме: грантова підтримка та проекти технічної допомоги;

– механізм співфінансування, який передбачає внесок організацій бенефіціарів у розмірі 10% вартості грантових контрактів;

– розгалужена система моніторингу за використанням коштів грантів й перевіркою досягнення цільових пріоритетів програм транскордонного співробітництва;

– розгалужена система органів управління програмами транскордонного співробітництва [1].

Обсяг коштів на фінансування програм розвитку транскордонного та транснаціонального співробітництва в розрізі окремих країн-членів ЄС на 2014 – 2020 рр. наведено на рис. 1.

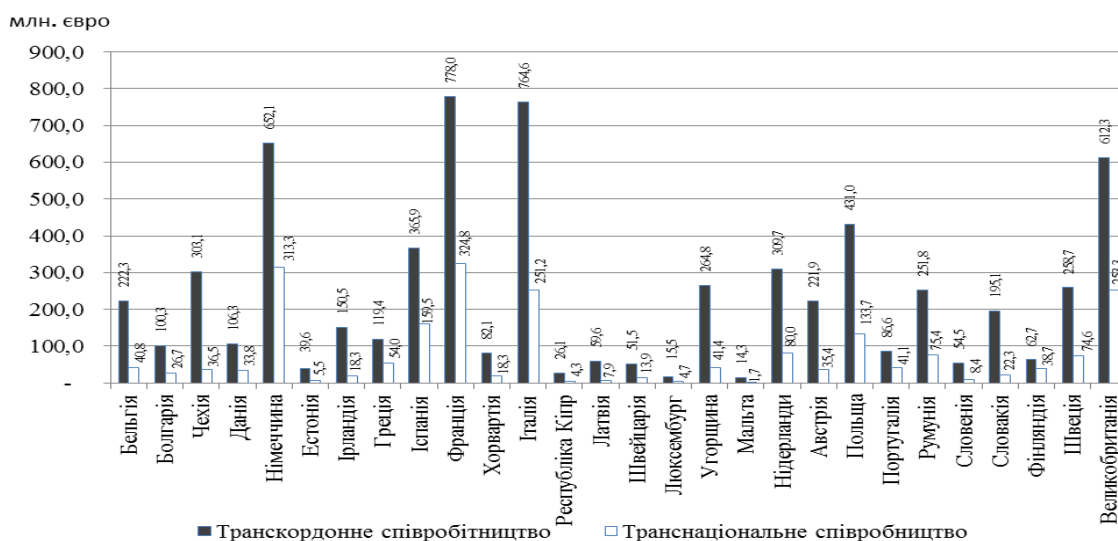


Рис. 1. Обсяг фінансування програм транскордонного та транснаціонального співробітництва в рамках країн-членів ЄС на 2014-2020 рр.

Джерело: складено на основі [3]

Транскордонне співробітництво в європейській політиці сусідства з 2014 року базується на досвіді планування й впровадження Європейського інструменту сусідства і партнерства (ENPI) у 2007-2013 рр. та досвіді впровадження програм Європейського територіального співробітництва та програм прикордонного співробітництва між країнами-членами і країнами-вигодонабувачами в рамках Інструменту для підготовки до вступу в ЄС і старіших інструментів.

Фінансування програм транскордонного співробітництва Європейським фондом регіонального розвитку (ERDF) відбувалось з 1991 року під ініціативою Interreg. До 2007 року реалізація сусідства здійснювалася шляхом фінансування програм TACIS і MEDA. Окремі джерела фінансування транскордонного співробітництва були виділені для країн-кандидатів до вступу в ЄС з програми Phare, а пізніше Інструменту підготовки до вступу (IPA). У 2007–2013 роках загальний обсяг фінансування в рамках Інструменту сусідства і партнерства (ENPI) становив 950,5 млн євро [7].

З 2014 р. транскордонне співробітництво здійснюється в рамках Європейського інструменту сусідства (ENI), охоплює період реалізації на 2014–2020 рр. та покликане сприяти досягненню спільної мети в частині налагодження взаємовідносин між державами-членами ЄС та їх сусідами. В частині реалізації цієї мети стратегічними цілями транскордонного співробітництва визначено [7]:

- сприяння економічному та соціальному розвитку в регіонах по обидва боки спільних кордонів;
- вирішення загальних проблем в галузі охорони навколишнього середовища, здоров'я і безпеки;
- поліпшення умов для забезпечення мобільності людей, товарів та капіталу.

Європейський Союз й надалі з допомогою низки програм буде продовжувати розвиток місцевого і регіонального співробітництва та надання цільового фінансування. Зокрема, через програму Східного регіонального інструмента сусідства будуть підтримуватися різноманітні види регіональної співпраці через Східне партнерство, Північний вимір і Чорноморську взаємодію, а регіональна Південна програма буде забезпечувати такі ж цілі в регіоні Середземномор'я. В разі потреби надання додаткових інвестицій може здійснюватися Європейським інвестиційним банком. Окремі програми носять партнерський характер, наприклад, програма Erasmus + фінансові програми між вищими навчальними закладами, які сприяють поглибленню співпраці в галузі освіти між країнами та задіяні в рамках Інструменту сусідства.

Доцільно констатувати, що в рамках Європейського інструменту сусідства передбачена реалізація 3 типів програм: а) спільного сухопутного кордону; б) морського перетину; в) морського басейну. На 2014–2020 рр. плануються

для реалізації 12 програм сухопутного кордону, програма морського перетину, а також 4 програми морського басейну.

Дослідження досвіду фінансування програм в рамках Європейського інструменту сусідства (ENI) показує, що фінансування транскордонного співробітництва здійснюється з 2 основних джерел: безпосередньо бюджету ENI в розмірі, що становить максимум 5 % від загального обсягу його фінансових ресурсів та Європейського фонду регіонального розвитку згідно з Регламентом (ЄС) № 1299/2013 Європейського Парламенту і Ради від 17.12.2013 р. Окреслені 2 джерела фінансування представлені разом в рамках однієї бюджетної лінії річного бюджету ЄС (з двох суб-ліній, відповідно до частки у фінансуванні ENI і ERDF). Обидва джерела фінансування забезпечуватимуть реалізацію визначених програм транскордонного співробітництва та можуть використовуватись по обидва боки зовнішнього кордону ЄС на взаємовигідних засадах [7].

Транскордонне співробітництво передбачає фінансові асигнування впродовж 7 років, що обумовлено низкою специфічних особливостей і характеристик такої співпраці:

- програмний 7-річний період фінансування, задекларований статтею 9 Положення Європейського Інструменту сусідства та положенням Європейського фонду регіонального розвитку;
- тривалий період реалізації окремих програм транскордонного співробітництва;
- поетапний та попередньо визначений 4-річний період програмування, який зумовлений необхідністю підготовки другого етапу Спільної операційної Програми й проведення повторних переговорів між країнами-партнерами та країнами-членами щодо умов фінансування програм транскордонного співробітництва.

Слід зазначити, що процедура фінансування транскордонного співробітництва передбачає середньостроковий його перегляд наприкінці 2017 року, в результаті чого відбудеться коригування подальшого розподілу фінансових ресурсів на 2018–2020 рр. Середньостроковий перегляд ґрунтуватиметься на змінах у пріоритетах співпраці, результатах соціально-економічного розвитку, процесу моніторингу та оцінки зацікавлених сторін, способах фінансування й перерозподілу наявних ресурсів між різними програмами. Перегляд може відбуватися й на більш ранньому етапі у разі необхідності вирішення конкретних питань, які впливають на подальшу реалізацію програм.

Загальний обсяг фінансування програм транскордонного співробітництва на 2014–2020 рр. визначено в рамках Європейського інструменту сусідства в сумі 543000000 євро та Європейського фонду регіонального розвитку в сумі 509650355 євро. Орієнтовний обсяг фінансування програм на 2014–2017 рр. становить 306211021 євро для ENI і 262255314 євро для ERDF. Показники

фінансування на 2018–2020 рр. уже визначені, однак можуть підлягати подальшому коригуванню згідно зі стратегією реалізації програм

трансграничного співробітництва. Розподіл фінансових ресурсів у рамках цих програм наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Асигнування трансграничного співробітництва в розрізі фінансування Європейського інструменту сусідства (ENI) та Фонду Європейського регіонального розвитку (ERDF)

євро

Програми	2014–2017			2018–2020			2014–2020			2018–2020
	ENI	ERDF	Всього	ENI	ERDF	Всього	ENI	ERDF	Всього	Додатково ERDF*
Програми сухопутного кордону										
Коларктик/Росія	7062311	9389508	16451819	5296734	2969537	8266271	12359045	12359045	24718090	10355241
Карелія/Росія	6143158	7795064	13938222	4607369	2955463	7562832	10750527	10750527	21501054	8106616
Фінляндія/Росія	10327652	11338273	21665925	7745739	6735118	14480857	18073391	18073391	36146782	9355180
Естонія/Росія	4802150	4228822	9030972	3601612	4174940	7776552	8403762	8403762	16807524	1826238
Латвія/Росія	4535722	6655330	11191052	3401792	1282184	4683976	7937514	7937514	15875028	8162486
Литва/Росія	1358231	9507615	10865846	8149384	0	8149384	9507615	9507615	19015230	13492385
Польща/Росія	13881175	19800785	33681960	10410882	4491272	14902154	24292057	24292057	48584114	23608291
Латвія/Литва/Біл	21142857	15294858	36437715	15857143	21705142	37562285	37000000	37000000	74000000	-
Польща/Білорусі	50228373	36335480	86563853	37671279	51564172	89235451	87899652	87899652	175799304	-
Угорщина/Словаччина/Румунія	21129142	15284938	36414080	15846858	21691062	37537920	36976000	36976000	73952000	-
Румунія/Україна	17142857	12401237	29544094	12857143	17598763	30455906	30000000	30000000	60000000	-
Румунія/Молдова	23142857	16741669	39884526	17357143	23758331	41115474	40500000	40500000	81000000	-
Програми морського перетину										
Італія/Туніс	9529949	6894017	16423966	7147461	9783393	16930854	16677410	16677410	33454820	-
Програми морського басейну										
Регіон Балтійськ	5028571	-	5028571	3771429	-	3771429	8800000	-	8800000	-
Чорне море	13882355	6094992	19977347	10411766	8649484	19061250	24294121	14744476	39038597	-
Середземне море	59730803	43209591	102940394	44798103	61319315	106117418	104528906	104528906	209057812	-
Середньоатлант	28571429	41283135	69854564	21428571	8716865	30145436	50000000	50000000	100000000	49868589
Програма підтр	8571429	-	8571429	6428571	-	6428571	15000000	-	15000000	-
ВСЬОГО	306211021	262255314	568466335	236788979	247395041	484184020	543000000	509650355	1052650355	124775026

*Додаткові асигнування ERDF 2018–2020, які доступні з урахуванням середньострокового огляду програми наявності відповідних коштів ENI.

Джерело: [7]

Дані табл. 1 підтверджують і можливості залучення додаткових фінансових асигнувань трансграничного співробітництва на 2018–2020 рр. в рамках фінансування Європейським фондом регіонального розвитку у розмірі 124775026 євро. Додаткове фінансування для подальшої реалізації програми підтримки передбачене лише за фактично здійсненим у необхідних розмірах фінансуванням програмних цілей Європейським інструментом сусідства. Програми підтримки повинні фінансувати такі цілі: 1) програми обміну передовим досвідом між країнами-партнерами щодо нарощування їх потенціалу, надання допомоги з розвитку, підготовки та реалізації як поточних, так і перспективних програм прикордонного співробітництва; 2) розробка й створення ІТ-систем для реалізації програм прикордонного співробітництва.

Досвід трансграничного співробітництва та сусідства підтверджує, що Україна задіяна у 4 спільних операційних програмах прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства на 2014–2020 рр., а саме «Польща – Україна – Білорусь», «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна», «Румунія – Україна» та «Басейн Чорного моря». Вітчизняні учні акцентують, що ці програми будуть поширюватися на 14 областей України, представники яких спільно з представниками країн-

учасниць братимуть активну участь у підготовці спільних операційних документів програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства [2].

Зокрема, програма прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства «Польща – Україна – Білорусь» розповсюджується на такі регіони України: Волинська, Закарпатська, Львівська області – в якості основних регіонів; Рівненська, Тернопільська, Івано-Франківська – в якості додаткових.

Програма прикордонного співробітництва «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна» охоплює Закарпатську, Івано-Франківську області – в якості основних регіонів; Чернівецьку – в якості додаткової.

Програма прикордонного співробітництва «Україна – Румунія» задіяна у Одеську, Чернівецьку, Івано-Франківську та Закарпатську області – в якості основних регіонів; Вінницьку, Тернопільську та Хмельницьку – як додаткових.

Програма прикордонного співробітництва «Басейн Чорного моря» поширюється на Одеську, Херсонську, Миколаївську, Запорізьку та Донецьку області (а також АРК та м. Сімферополь).

Відмічені програми сприяють активізації прикордонного співробітництва, ефективному викладенню спільних цілей для задоволення конкретних

пріоритетів місцевих громад у прикордонних регіонах, наданню коштів для поліпшення координації планів розвитку на місцевому, регіональному та національному рівнях, здійсненню ефективних проектів транскордонного співробітництва на користь обох сторін зовнішніх кордонів України, забезпеченню добробуту, стабільності і безпеки за рахунок зміцнення співробітництва і контактів через визначені кордони.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Викладений підхід до формування й систематизації фінансового інструментарію забезпечення розвитку транскордонного співробітництва сприятиме прикладному вирішенню завдань фінансування програм у рамках Європейського

інструменту сусідства та Європейського фонду регіонального розвитку для забезпечення умов економічного, міграційного, екологічного та інших видів співробітництва. Перспективними напрямками транскордонного співробітництва та фінансовими джерелами їх забезпечення визначено програми сухопутного кордону, морського перетину та морського басейну, які передбачають і участь України у чотирьох із них.

Подальших досліджень вимагає економічне обґрунтування ефективності реалізації програм транскордонного співробітництва за визначеним критерієм доданої вартості й максимальної відповідності задекларованим цільовим пріоритетам.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гнидюк Н.А. Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога Європейського Союзу [Електронний ресурс] / Н.А. Гнидюк. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/enpi_handbook_uk.pdf.
2. Черніков Д. Регіональна політика та Угода про асоціацію між Україною та ЄС [Електронний ресурс]. - Д. Черніков, Р. Хорольський, О. Синьоокій – Режим доступу http://parlament.org.ua/upload/docs/materials_3.pdf.
3. European Commission. Regional policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy.
4. Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020 A short reference guide for Managing Authorities [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2014/financial-instruments-in-esif-programmes-2014-2020-a-short-reference-guide-for-managing-authorities.
5. Interreg A – Cross-border cooperation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#3.
6. Pelc K. Financial instruments in european territorial cooperation programmes 2014-2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://admin.interact-eu.net/downloads/8114/INTERACT_Draft_paper_Financial_instruments_in_european_territorial_cooperation_programmES_2014_2020_06_2013.pdf.
7. Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/enp_wide_strategic_priorities_2014_2020_and_multi_annual_indicative_programme_2014_2017_en.pdf.

REFERENSES

1. Hnydyuk, N. A (2010). Instrument yevropeiskoho susidstva i partnerstva ta finansova dopomoha Yevropeiskoho Soiuzu [European Neighbourhood and Partnership Instrument and financial assistance of the European Union]. Retrieved from http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/enpi_handbook_uk.pdf [in Ukrainian].
2. Chernikov, D., Khorolsky, R., & Syniooky, A. (2015). Rehionalna polityka ta Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS [Regional policy and Association Agreement between Ukraine and the EU] Retrieved from http://parlament.org.ua/upload/docs/materials_3.pdf [in Ukrainian].
3. European Commission. Regional policy. Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/investment-policy.
4. Financial instruments in ESIF programmes 2014-2020 A short reference guide for Managing Authorities Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2014/financial-instruments-in-esif-programmes-2014-2020-a-short-reference-guide-for-managing-authorities.
5. Interreg A - Cross-border cooperation Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#3.
6. Pelc K. Financial instruments in european territorial cooperation programmes 2014-2020 Retrieved from http://admin.interact-eu.net/downloads/8114/INTERACT_Draft_paper_Financial_instruments_in_european_territorial_cooperation_programmES_2014_2020_06_2013.pdf.
7. Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2014-2020 Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020) Retrieved from http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/enp_wide_strategic_priorities_2014_2020_and_multi_annual_indicative_programme_2014_2017_en.pdf