

РЕЗЮМЕ

В данном отчете представлены результаты анализа эффектов Программы Добрососедства ИНТЕРРЕГ IIIA/ Тасис ПГС Польша-Беларусь-Украина 2004-2006. Исследование сделано по поручению Министерства регионального развития Польши – Департамента территориального сотрудничества, а проведено группой экспертов фирмы EGO s.c. – Evaluation for Government Organizations в составе: доктор наук Карол Олейничак, Бартош Ледзён, доктор наук Анна Домарадзка, Ельжбета Козловска, Катажина Крок, Анджей Кшевски, Адам Плошай, Лукаш Видла-Домарадзки, Михал Воланьски, Катажина Войнар, Катажина Залевска.

Главной целью исследования была оценка влияния Программы Добрососедства ИНТЕРРЕГ IIIA/ Тасис ПГС Польша-Беларусь-Украина 2004-2006 на достижение экономической, социальной и территориальной сплоченности трансграничных территорий охваченных поддержкой, в том числе механизмов ответственных за масштаб и качество этого влияния. Предметом анализа была Программа Польша-Беларусь-Украина как целое (польская, украинская и белорусская стороны), тематические группы проектов и единичные инвестиции, а также территориальные пространства, на которых были произведены определенные действия в рамках Программы.

МЕТОДОЛОГИЯ

Концепция исследования заключалась в анализе трех основных принципов: во-первых, применения принципа Эвалюации поддержанной теорией – подход, который при анализе эффектов учитывает «контекстульные» факторы и механизмы изменений на территории интервенции, а также позволяет посмотреть на Программу с перспективы более широких теории, в данном случае регионального развития и территориального сотрудничества; во-вторых, учтено дуальный характер программ трансграничного сотрудничества и проанализировано два типа эффектов – повышения жизненных стандартов и социально-экономическую интеграцию приграничных территории; в-третьих, эмпирическое исследование проведено на локальном уровне (гмин и единичных проектов).

В исследовании применено ряд методов как качественных, так и количественных. Методы охватывали, между прочим, комплексный просмотр литературы касающейся территориального сотрудничества, анализ статистик как национальных, так и

региональных, *desk research* программных документов, логические модели, интервью у 23 самых главных участников процесса внедрения Программы, 80 индивидуальных интервью у представителей бенефициаров и муниципальных органов власти, метод опроса 95 бенефициаров, партнеров проектов (231 бенефициар из Польши и 147 бенефициаров из-за рубежа), а также микропроектов (157 проектов), визиты на территории реализации конкретных инвестиционных проектов (60 проектов на территории Польши, Беларуси и Украины), опрос жителей пар гмин расположенных вблизи и далеко от границы с проектами и без проектов ИНТЕРРЕГ (Звежинец, Щебжешин, Влодава, Хрубешув), а также просмотр локальной и региональной прессы.

Выводы

В итоге проведенного анализа работы Программы следует отметить, что она имеет характер более «приграничный», а не «трансграничный». Эффекты внедрения Программы были ощутимые только на уровне локальном. Однако, учитывая очень сложный контекст реализации Программы (низкий уровень развития, граница между странами как довольно плотный барьер), сам факт, что при так неблагоприятных обстоятельствах удалось реализовать так много проектов, несомненно следует отметить как успех работы Программы.

В результате исследования удалось определить 5 основных аспектов касающихся эффектов и ряд факторов объясняющих возникшую ситуацию.

1. Диспропорция между активностью польских и зарубежных (белорусских и украинских) участников Программы

Доказательством явления диспропорции является аллокация финансовых средств при разделении на территориальные единицы, и концентрация финансовых средств на стороне Польши, концентрация проектов на стороне Польши, структура партнерства, диспропорция количества проектов, в которых ведущими партнерами были институции из Польши, Беларуси и Украины.

Причиной обнаруженной диспропорции являются 4 контекстуальных фактора. Первая и основная причина это значительная диспропорция уровней финансовых средств предоставленных Европейской комиссией польской стороне в рамках ИНТЕРРЕГ IIIA (37 млн. Евро) и белорусской и украинской сторонам в рамках Тасис ПГС (7 млн. Евро). Второй причиной является факт, что партнеры из Беларуси и Украины находятся на другой стороне границы, являющейся сильным и плотным барьером (имеется ввиду пропускная способность пограничных пунктов, визовые

ограничения, разницы в законодательстве, политическая ситуация). Третьим фактором детерминирующим уровень активности являлся опыт потенциальных бенефициаров. Учреждения из Украины и Беларуси имели довольно небольшой ноу-хау, связанный с Европейскими программами по сравнению с польскими учреждениями. Наконец, более значительная активность польской стороны обоснована тем, что польские бенефициары часто имели готовые идеи своих проектов (хотя это и не были проекты трансграничные).

2. Программа сосредотачивалась в основном на повышении жизненного стандарта местного населения, а в меньшей степени на трансграничной интеграции

Обоснованием вышеуказанного вывода являются результаты эвалюации самых значительных с финансовой точки зрения групп проектов связанных с транспортными системами и охраной окружающей среды. Реальные эффекты проектов относились, прежде всего, к повышению жизненного стандарта при одновременным, практически незаметным трансграничным влиянием (значит эффекты были ощутимы только для жителей региона). Практически во всех случаях участие зарубежных партнеров заключалось только в наблюдении реализации проекта.

Существует несколько объяснений такой ситуации. Контекстуальным фактором является низкий уровень развития приграничной территории. Бенефициары заботились о самых насущных потребностях развития своих регионов, в основном связанных с инфраструктурой. Однако в то же время потенциальная «трансграничность» действия была блокирована плотностью границы (в том, неполное совпадение систем ИНТЕРРЕГ /Тасис ПГС). В практике, из-за серьезных осложнений в сотрудничестве с зарубежными партнерами, польская сторона реализовала инвестиции самостоятельно, обсуждая только главную форму проводимых действий. Небольшой масштаб проектов ограничивал распространение эффектов проектов на другую сторону границы. Следующим фактором являются принципы применяемые Европейской комиссией относительно внедрения систем ИНТЕРРЕГ и Тасис ПГС, а также сам процесс отбора заявок. В Программе большинство средств предназначено на мероприятия связанные с инфраструктурой. Из-за правил системы Тасис ПГС эти средства были практически недоступны для партнеров из Беларуси и Украины. В то же время, в Программе не определена ясная демаркационная линия между средствами ИНТЕРРЕГ IIIA и другими программами доступными для польских бенефициаров. В практике это проявилось в том, что на польской территории, инфраструктурные

проекты могли быть софинансированы за счет средств Интегрированной Операционной Программы Регионального Развития, ИНТЕРРЕГ IIIA, Операционной программы развития сельский регионов, а в некоторых случаях и Региональной операционной программы.

3. Повышение жизненных стандартов относилось к жителям региона и приграничной территории

К главным предпосылкам относятся: масштаб интервенции (средства Программы составляли 2% средств Евросоюза инвестированных в анализированных регионах Польши), размер проектов (в большинстве случаев меньше 1 млн. Евро), а также значительное территориальное рассредоточение проектов. Эффекты проектов были незаметные и неизмеримые на уровне региона. О локальном характере эффектов свидетельствуют результаты анализов произведенных экспертами, а также студийных визитов. Благодаря внедрению Программы повышались стандарты жизни на территории Польши, то есть на территории более развитой, в тоже время в Беларуси и на Украине проведено только несколько отдельных структурных инвестиции (5 проектов).

Инфраструктурные проекты реализованные на одной стороне границы и имеющие одновременно положительной трансграничный эффект являются вполне возможными для реализации. Однако таковой проект нуждается в инвестиции большого размера и действий сосредоточенных на вопросах важных для всех партнеров проекта. В Программе Добрососедства Польша-Беларусь-Украина наблюдается отсутствие таковых проектов, что имеет 2 конкретные причины. Во-первых, средства Программы оказались недостаточны для финансовой поддержки инвестиций имеющих настоящий трансграничный эффект. Во-вторых, хотя приграничная полоса и получила свой отдельный приоритет, финансовые средства сильно рассредоточено.

4. Трансграничная интеграция произошла в основном между институциями, а в небольшой степени между целевыми группами

Об институциональной интеграции свидетельствует количество и структура партнерств, а также их положительна оценка. Положительными предпосылками являются также результаты анализа Мероприятия 1.2, которые указывают на интеграцию отраслей и профессиональных групп, а также на связи между проектами приоритета 2 и 1 (небольшие проекты, особенно микропроекты создавали фундаменты для инициатив большего размера). С другой стороны, итоги опроса конкретных групп местного населения свидетельствуют о том, что даже большое количество

микропроектов не дошло до сознания жителей, которые даже не ассоциировали этих мероприятий с Программой. Анализ микропроектных показывает недостаточные механизмы поддержки эффектов проектов, а также небольшую проницаемость проектов к более широким целевым группам.

Причин таковой ситуации несколько. Во-первых, принцип внедрения Программы однозначно принуждал институции к партнерству (за обоснованное партнерство заявители получали много баллов при оценке проекта). Во-вторых, в случае проектов, которые получали поддержку за счет средств одного фонда (ИНТЕРРЕГ), принципы допустимости расходов не позволяли перенести большое мероприятие на белорусскую или украинскую сторону. В результате эффекты мероприятий были ощутимы только для населения на одной стороне границы и избранных гостей из-за рубежа. В-третьих, условия внедрения, а также тематика проектов способствовали созданию главным образом экспертной формулы инициатив Мероприятие 2.1. В-четвертых, относительно проектов Мероприятия 2.2, создается такое впечатление, что часть проектов была реализована по повторяющимся схемам. Кроме того, только в редких случаях проекты создаются по инициативе снизу, со стороны местного населения.

5. Проекты связанные с туризмом и безопасностью дали самые лучшие эффекты в виде повышения жизненного стандарта и интеграции

Доказательством являются результаты экспертного анализа данных собранных в рамках системы мониторинга, непосредственно от бенефициаров, а также во время локальных визитов.

Существуют две причины такого явления: во-первых, кубатурные проекты создавали на много больше возможностей применения по сравнению с локальными проектами связанными с дорогами и охраной окружающей среды; во-вторых, эти проекты можно было реализовать вместе с другими инициативами связанными с культурой, обучением и международным сотрудничеством. Таким образом увеличивались эффекты проектов и продолжалась их длительность. Специфической группой являются проекты связанные с безопасностью. По сути вещей тематика этих проектов имела характер трансграничный, однако после подписания определенных договоров, продуктами проектов могли пользоваться все партнеры, что способствовало интеграции и одновременно повышало безопасность, а значит и влияло на качество жизни.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Базируя на итогах эвалюации эффектов Программы Добрососедства ИНТЕРРЕГ IIIA/ Тасис ПГС Польша-Беларусь-Украина 2004-2006, представлено 5 групп рекомендаций для будущей Программы.

Рекомендация №1: Максимальное увеличение трансграничности Программы

Программу следует однозначно направить на сотрудничество и интеграцию трансграничных территорий, при этом следует подчеркнуть, что повышение стандартов жизни должно иметь характер трансграничный, а не приграничный, с эффектами ощутимыми по обеим сторонам границы. Мы предлагаем три способа решения этой проблемы. Во-первых, следует ввести однозначный критерий трансграничности как «фильтрующий» критерий дающий возможность принять участие в Программе. На этапе подачи заявки следовало бы ясно представить положительное влияние проекта на трансграничную интеграцию. Только после выполнения этого условия оценке подвергнуто бы критерий повышения качества жизни. Во-вторых, мы рекомендуем отступить от проектов связанных с постройкой и модернизацией дорог, а также с охраной окружающей среды, имеющих единственно характер локальный или приграничный (напр. локальные дороги, водопроводы, локальные очистные станции) Советуем признать софинансирование только тем проектом, которые заключаются в постройке или модернизации дорог будущих частью коммуникационного коридора ведущего непосредственно к пограничному пункту, а также проектом связанным с охраной окружающей среды, которые имеют яркий трансграничный эффект. В-третьих, советуем увеличить уровень денежных средств предназначенных проектом связанным с инфраструктурой бизнеса и туризмом. Рассматривая опыт можно сказать, что такие проекты имеют очень большой потенциал, огромную силу воздействия, а также усиливают эффекта других проектов.

В то же время мы рекомендуем обострение досмотра и увеличение мериторической поддержки вышеуказанных инфраструктурных проектов. Относительно большинства проектов реализованных на украинской стороне замечено серьезные задержки, проблемы с процедурами и др. Причиной этого явления является недостаточный опыт, а также слишком оптимистический и поверхностной подход на этапе подачи заявки. Мы советуем, чтобы проекты, которые пройдут отбор, повторно проверить перед подписанием окончательного договора – проанализировать организационно-процедуральные принципы и уточнить их с бенефициаром. Такая практика привела бы к повышению эффективности внедрения проектов и знаний бенефициаров, а также

позволила бы избежать многих ошибок и задержек связанных с выполнением контракта.

Рекомендация №2: Интенсификация поддержки инициатив связанных с повышением эффективности функционирования институций, а также активности местного населения

Для эффективного расходования средств предназначенных для развития необходимыми являются организационная культура локальных и региональных институций, в том числе ноу-хау (эффективные процедуры, действия, ясные правила) и умение стратегического планирования социально-экономического развития. Мы рекомендуем увеличить размер средств предназначенных на проекты связанные с передачей опыта и административных практик между государственными учреждениями. Вторым очень важным вопросом является повышение активности местного населения, т.е. инициатив идущих снизу, непосредственно от жителей и негосударственных институций. По этой причине мы советуем увеличить размер средств предназначенных на микропроекты, в которых местное население принимает активное участие.

Рекомендация №3: Интенсификация действий нацеленных на увеличение пропускной способности границы

Обоснованными кажутся инициативы, которые повлияют на увеличение пропускной способности границы, хотя бы в небольшой степени. Мы рекомендуем осуществление Мероприятия посвященного вопросу безопасности и пропускной способности границы. В рамках этого Мероприятия осуществлялось бы софинансирование инфраструктурных проектов связанных с модернизацией погранпереходов, а прежде всего всяких инновационных проектов служащих совершенствованию процедур, визового движения, процесса передачи информации, а также повышению безопасности и комфорта движения на погранпереходах. Тут можно было бы реализовать совместные проекты, напр. инфраструктурные, связанные с охраной окружающей среды и координацией работы спасательских служб.

Рекомендация №4: Улучшение системы мониторинга программы

Мы советуем эластичный подход в показателям. Это обозначает ясный, краткий и общий для всей Программы список показателей охватывающих продукты и результаты (с возможностью подразделения на тематические группы проектов), а также декларативный подход к показателям результатов и воздействия специфического для

каждого проекта. Основной базой для новой системы могут быть работы European Policies Research Centre, Strathclyde University произведенные в 2003 году по поручению Органа внедрения программ трансграничного сотрудничества (в 2007 году название учреждения изменено на Орган внедрения Европейских программ).

Рекомендация №5: Принятие во внимание более широкой дискуссии стран-членов Евросоюза на тему «территориальной связности»

Европейский союз сегодня находится всего лишь на этапе разработки общей и ясной концепции «территориальной связности». На этом этапе известно только, что этот термин обозначает более горизонтальный, системный подход к вопросу связности. Польская сторона указывает на необходимость применения более функционального и интегрированного подхода, т. е. направленного на развитие эндогенного (т.е. глубинного) потенциала, облегчение передачи и усиление функциональных связей между регионами. Согласно этой интерпретации, в будущем программы сотрудничества Польши, Беларуси и Украины должны отойти от приграничных инициатив в пользу трансграничного сотрудничества осуществляемого на территории трех стран принимающих участие в Программе, поддерживающего инициативы и проекты, которые способны развивать функциональные соотношения между локальными и региональными партнерами и регионами расположенными на трех сторонах границы. Разработка функциональных соотношений и стратегии развития с помощью эндогенного потенциала требует, конечно, анализа своих ресурсов и шансов развития (следует найти нишу и определить свое сравнительное преимущество). Стоит затем обсудить допущение проектов, которые относятся к приграничной территории как к общему территориальному богатству, производящих общие диагностические исследования и разрабатывающих совместные стратегии развития трансграничной территории как целого, а не как совокупности отдельных регионов.