

ІНСТРУМЕНТИ ФІНАНСУВАННЯ ВІДБУДОВИ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ: ДОСВІД СТРУКТУРНИХ ФОНДІВ ЄС

ПІДГОТУВАВ:

Юрій Гайдай, старший економіст

ДАТА:

2 квітня 2022 р.

ЗМІСТ

1. Вступ	3
2. Фонди.....	3
3. Структура фінансування	3
4. Реалізація інфраструктурного фінансування ЄС для Польщі.....	4
5. Управління та контроль	5
6. Ризики та недоліки	5
7. Застосовність до України.....	6
Додаток 1. Сукупний бюджет фінансування ЄСІФ 2014-2020 для польщі за напрямками, млрд євро	7
Додаток 2. Темпи виділення та засвоєння коштів ЄСІФ країнами ЄС у ЦИКЛІ 2014-2020	8

Центр економічної стратегії – незалежний центр досліджень державної політики. Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ. Заснований у травні 2015 року.

Запрошуємо відвідати наш сайт www.ces.org.ua та слідкувати за нами у соціальних медіа facebook.com/cesukraine чи twitter.com/ces_ukraine.

1. ВСТУП

Відбудова України після російського вторгнення має бути добре спланованою. У цьому брифі ми розглядаємо досвід використання Польщею структурних фондів після вступу до Європейського Союзу, що дозволило вивести інфраструктуру сусідньої країни на новий рівень розвитку. Цей досвід, включно з його недоліками, може бути використаний для планування відбудови України після війни.

2. ФОНДИ

Ще до вступу Польщі у ЄС країна отримувала фінансування через три програми – інструменти фінансування:

- PHARE – допомога у реструктуризації економік Польщі та Угорщини. Започаткована 1989 року, програма була спрямована на посилення інституцій та публічного адміністрування, адаптування законодавства, та соціальне та економічне зближення з ЄС. За перші 10 років Польща отримала в рамках програми еквівалент понад 2 млрд. євро. У 1999 році заявка Польщі на фінансування була відхилена, як необґрунтована, натомість був запроваджений інструмент «інституційного побратимства», в рамках якого призначалися радники ЄС для адаптації правової системи та процесів до вступу в ЄС;
- SAPARD – програма перебудови аграрного сектору та допомоги сільським районам (еквівалент 168 млн. євро);
- ISPA – інфраструктурні проекти у сферах транспорту та екології, для зближення з ЄС (370 млн. євро);

Після вступу Польщі до ЄС у 2004 році, фінансування заходів у рамках «Політики згуртованості» здійснювалося через європейські структурні та інвестиційні фонди (ЄСІФ) – всього 175 млрд. євро інвестовано ЄС у Польщу за 2004-2020 роки. Додатково з 2014 року було мобілізовано 18 млрд євро інвестицій в рамках «Плану Юнкера».

За даними Єврокомісії, з 2014 року **56% усіх публічних інвестицій у Польщу** здійснено через 5 структурних фондів ЄС:

Європейський фонд регіонального розвитку просуває збалансований розвиток різних регіонів ЄС.

Європейський соціальний фонд підтримує проекти, пов'язані з працею та інвестує у людський капітал ЄС – працівників, молодь та пошукачів роботи.

Фонд когезії фінансує транспортні та екологічні проекти у країнах, де ВВП на мешканця менше 90% середнього від ЄС.

Європейський аграрний фонд займається викликами сільських регіонів ЄС.

Європейський фонд морського та рибного господарства допомагає запроваджувати сталі практики рибальства та диверсифікувати економіки прибережних регіонів.

3. СТРУКТУРА ФІНАНСУВАННЯ

Коштами ЄСІФ розпоряджаються самі країни ЄС, через **партнерські угоди (ПУ)**. Угоди є рамковими документами, що встановлюють політичні зобов'язання по досягненню стратегічних цілей, адресують

ключові виклики і загально визначають, як використовуватимуться кошти у поточному періоді фінансування (6 років).

ПУ готуються у співпраці з Єврокомісією та у консультаціях з представниками уряду, місцевої влади та населення (у Польщі - на рівні воєводств), НУО та інших партнерів, які надають свої пропозиції та доповнення.

Партнерські угоди ведуть до низки **інвестиційних програм**, що спрямовують кошти на конкретні регіони та проєкти у відповідних сферах.

Євросоюз співфінансує заходи в рамках ПУ та мобілізує приватне фінансування на додачу до національного. Загальний бюджет ЄСІФ на 2014-2020 роки склав 537,5 млрд євро, ще 195 млрд євро – співфінансування програм з державних бюджетів країн ЄС.

4. РЕАЛІЗАЦІЯ ІНФРАСТРУКТУРНОГО ФІНАНСУВАННЯ ЄС ДЛЯ ПОЛЬЩІ

Партнерська угода Польщі на 2014-2020 роки¹ базувалася на Національній програмі реформ², розробленій Польщею, Рекомендаціях для країни, схвалених Радою Європи, та Європейській стратегії 2020.

В рамках ПУ 2014-2020 та 2021-2027 ~60% коштів спрямовувалися на програми національного рівня, 40% - на регіональні програми, що керуються воєводствами. Розподіл коштів на регіональні програми здійснюється на основні статистичних даних, таких як кількість населення та ВВП на душу.

Початково затверджені обсяги фінансування для Польщі - 77 млрд євро для ПУ 2014-2020 та 76 млрд євро для ПУ 2021-2027. Остаточний обсяг фінансування в рамках ПУ за 2014-2020 роки склав 91 млрд євро, ще 20 млрд євро – співфінансування проєктів з бюджету Польщі.

Розподіл фінансування за напрямками для Польщі істотно відрізняється від загального – основним напрямком у 2014-2020 була транспортна та енергетична інфраструктура (27,8 млрд євро), що склало більше 40% усіх витрат за цим напрямком в цілому по ЄС.

Програми **національного рівня** за інфраструктурним напрямком включали в себе: будівництво та реконструкцію автошляхів, залізниць, метро, очищення води, відновлення земель, покращення енергоефективності домогосподарств та громадських приміщень.³

Програми **регіонального рівня**, залежно від пріоритетів регіонів, зосереджувалися на транспортній, енергетичній та міській інфраструктурі, підтримці підприємництва, освіті (від дошкільної до вищої) та соціальній інклюзії на місцевому рівні.

Окрім національного та регіонального рівня (воєводства), угода включала ряд **міжрегіональних програм**, які спільно фінансувалися рядом країн, наприклад програма «Регіон Балтійського моря»⁴ з сукупним бюджетом 333 млн євро, спрямована на покращення співпраці між країнами регіону за

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/partnership-agreement-poland-may2014_pl.pdf

² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/nrp_poland_en_0.pdf

³ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014PL16M1OP001>

⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/EN/atlas/programmes/2014-2020/xxx/2014TC16M5TN001

напрямами навігаційної безпеки та екології, через інвестиції в інфраструктуру, інституційну спроможність, дослідження та навчання, секторальні та неурядові установи.

5. УПРАВЛІННЯ ТА КОНТРОЛЬ

Відповідальним за імплементацію фінансування та дотримання умов ПУ в Польщі є Міністр інвестицій та економічного розвитку. Міністр створює **Комітет**, відповідальний за імплементацію відповідно до цілей політик ЄС. Комітет складається з представників усіх Органів Управління, Міністерства Фінансів, представників місцевої влади.

Органи Управління, що входять у Міністерство економіки, займаються національними програмами. Органами Управління регіональних програм є Ради (Boards), призначені воєводствами. Органи Управління мають широкі повноваження з розробки програм, вибору проектів для співфінансування, затвердження платежів, моніторингу виконання програм та дотримання законодавства.

Органи Управління можуть делегувати частину функцій **проміжним органам**, зазвичай спеціалізованим. Наприклад, функції по екологічних проектах можуть делегуватися Міністерству довкілля.

Генеральний інспекторат Казначейства здійснює **загальний аудит** законності використання коштів ЄС у співпраці з Міністерством фінансів та податковими офісами воєводств.

Для кожної програми створюється **Моніторинговий Комітет**, відповідальний за систематичну оцінку прогресу програми, аналіз ризиків імплементації, консультації щодо змін до програми та затвердження критеріїв оцінки. Моніторинговий комітет складається з представників державної та місцевої влади, партнерів проектів та представників Єврокомісії. Представники інших інституцій можуть брати участь у засіданнях, як спостерігачі.

Всі витрати коштів ЄС підлягають сертифікації аудиторами на предмет підтвердження документами та відповідності вимогам. Видатки, що не пройшли сертифікацію, підлягають поверненню.

6. РИЗИКИ ТА НЕДОЛІКИ

Одна з ключових проблем імплементації програм ЄСІФ – повільне та неповне засвоєння виділених коштів.

Серед факторів ризику реалізації програм найчастіше виділяють наступні:

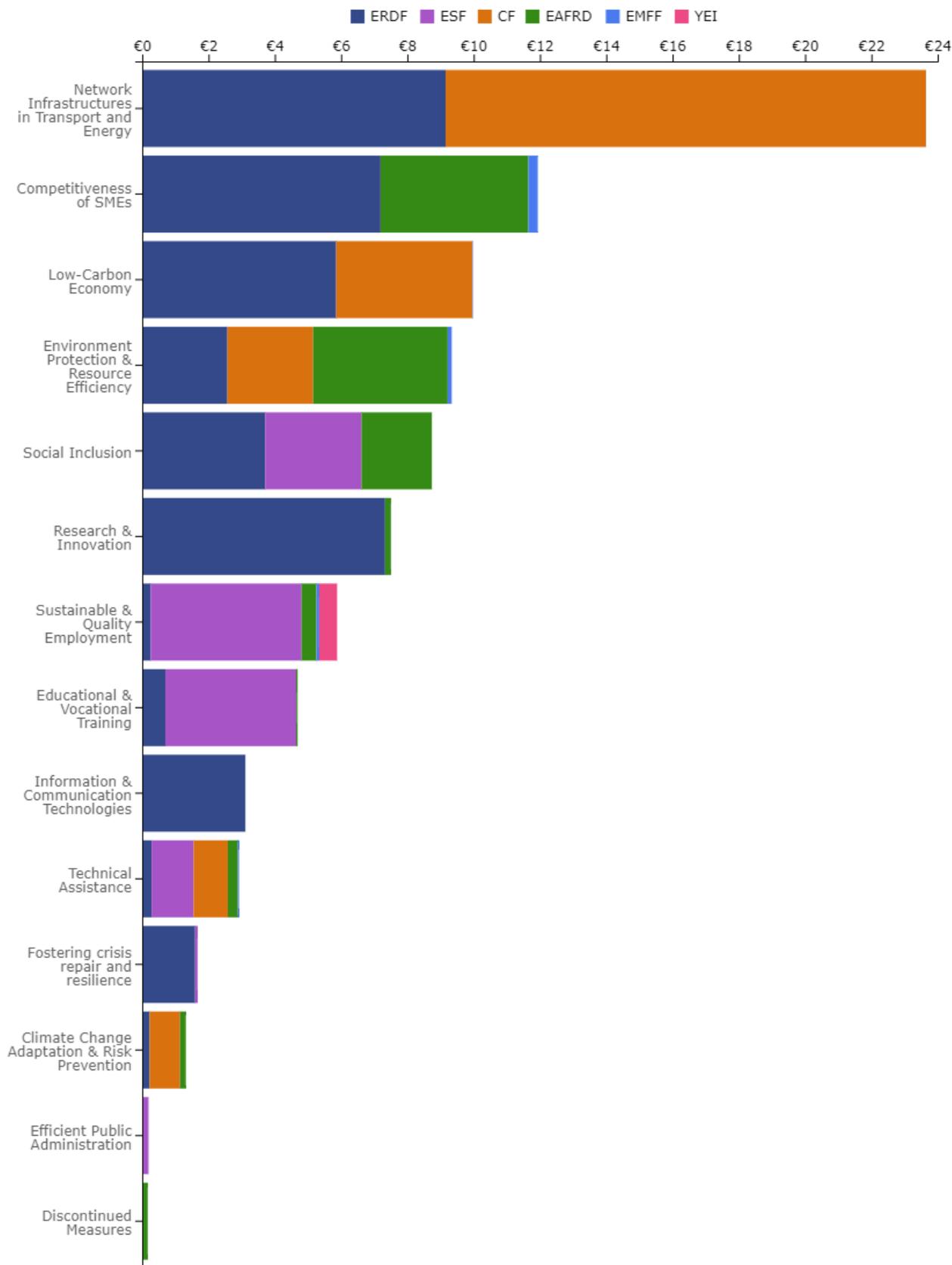
- значний обіг залучених до впровадження управлінців, якість їх навчання та рівень оплати праці;
- надмірна бюрократизація, об'ємна звітність, паперовий документообіг;
- довге планування і підготовка до запуску програм;
- недостатнє надання інформації у тендерних запитах, що робить їх нецікавими для учасників;
- недоліки у процедурах публічних закупівель;
- залежність пріоритетів програм від політичних циклів країн-отримувачів;
- низька якість заявок/проектів, поданих на фінансування;
- брак спроможності управління проектами/надмірне навантаження бенефіціарів програм;

7. ЗАСТОСОВНІСТЬ ДО УКРАЇНИ

Механізми реалізації ЄСІФ відповідають потребам інфраструктурної відбудови України. Загальний обсяг фінансування ЄСІФ, що засвоюється протягом 7-літньої програми всіма країнами ЄС, співставний з оціночними обсягами інвестицій, необхідних на відбудову України, що вказує на значні управлінські виклики для реалізації програми. Ключовими умовами успіху є завчасне адресування ризиків, виявлених у досвіді реалізації програм ЄСІФ, формування спроможного управлінського апарату та проектних команд, та дотримання балансу між контролем та простотою процедур реалізації.

ДОДАТОК 1. СУКУПНИЙ БЮДЖЕТ ФІНАНСУВАННЯ ЄСІФ 2014-2020 ДЛЯ ПОЛЬЩІ ЗА НАПРЯМКАМИ, МЛРД ЄВРО

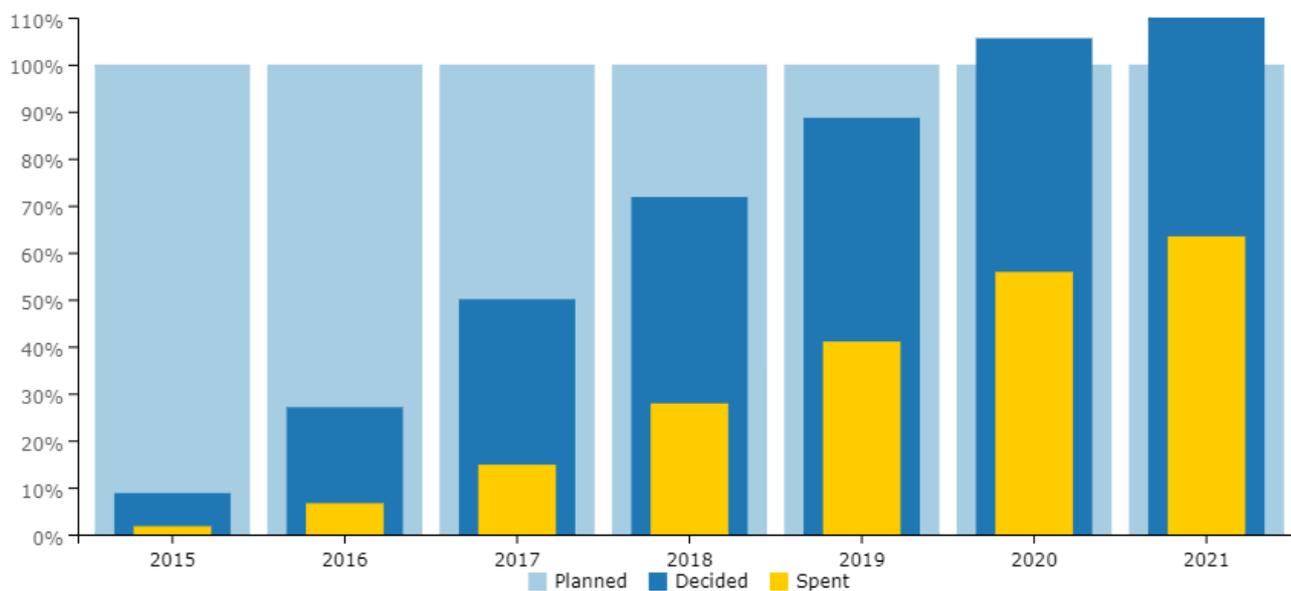
ESIF 2014-2020: Total Budget by Theme (daily update): Poland, EUR Billion



Refresh Date: 30/03/2022

ДОДАТОК 2. ТЕМПИ ВИДІЛЕННЯ ТА ЗАСВОЄННЯ КОШТІВ ЄСІФ КРАЇНАМИ ЄС У ЦИКЛІ 2014-2020

ESIF 2014-2020: Financial implementation timeseries (total cost)



Period Covered: up to 31/12/2021

Refresh Date: 14/03/2022