

POSIEDZENIE KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ w dniu 28 września 1998 r.
Dot. pkt. IV a – Reforma finansowania w ramach funduszy PHARE. Założenia realizacji
nowej orientacji programu PHARE w Polsce.

**URZĄD KOMITETU INTEGRACJI
EUROPEJSKIEJ**

Nowa Orientacja PHARE

Warszawa, wrzesień 1998

Spis treści:

1. WPROWADZENIE	2
2. TERMINOLOGIA PODSTAWOWA	4
2.1. STRUKTURY ORGANIZACYJNE	4
2.2. DOKUMENTY I AKTY PRAWNE	5
3. MECHANIZMY PROGRAMOWANIA PHARE	7
4. MECHANIZMY REALIZACJI	9
4.1. OBSŁUGA TRANSFERÓW FINANSOWYCH	9
4.2. PRZETARGI I KONTRAKTOWANIE	10
4.3. NADZÓR I MONITORING	10

1. WPROWADZENIE

Phare - program bezzwrotnej pomocy Unii Europejskiej dla Polski i innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej - funkcjonuje od 1990 roku.

W pierwszym okresie służył wsparciu transformacji ustrojowej i gospodarczej, a następnie zaczął stopniowo nabierać charakteru pro-integracyjnego. Dotychczasowe zasady programowania i realizacji Phare w Polsce przedstawia Załącznik I.

Konieczność zmian w funkcjonowaniu programu spowodowana jest przyjęciem przez Phare charakteru instrumentu integracji Polski z UE, jak również zbudowania jeszcze efektywniejszego systemu wchłaniania pomocy, zmiany te są zbieżne z oczekiwaniami Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W 1997 roku Komisja Europejska przedstawiła perspektywę dalszego rozwoju programu Phare – w dokumencie „Nowa orientacja Phare”, przyjętym w lipcu br. przez Dyрекcje Generalne I i XX Komisji Europejskiej.

Programowanie Phare ma być ściśle powiązane z procesem przygotowań do członkostwa w UE. Służyć ma temu powiązanie Phare z realizacją Narodowego Programu Przygotowań do Członkostwa, przyjętego przez Radę Ministrów, a także z Partnerstwem dla Członkostwa – dokumentem Komisji Europejskiej określającym niezbędne dla UE zmiany w krajach kandydujących.

Wdrożenie nowej orientacji Phare zwiększa zaangażowanie i odpowiedzialność strony polskiej na etapie realizacji projektów, głównie poprzez przekazanie jej zarządzania płatnościami i kontrolą finansową wykorzystania środków z UE oraz skoncentrowania środków pomocowych w dwóch obszarach: „Inwestycje” i „Rozwój instytucjonalny administracji publicznej”.

Niniejszy dokument przedstawia koncepcję struktur, mechanizmów programowania i realizacji programów pomocowych Unii Europejskiej w Polsce. Zachowuje ona te elementy dotychczasowego systemu, które są nieodzowne, precyzując ich role i funkcje.. Działania i zmiany są w pełni zgodne z zasadą przejrzystości i jasnego podziału kompetencji między instytucjami.

Proponowane rozwiązanie służy przede wszystkim przyszłości, a więc przejściu ku funduszom przedakcesyjnym i innym instrumentom pomocowych o charakterze ogólnokrajowym, które będą dostępne od roku 2000. Jego podstawowe elementy z całą pewnością mogą być wykorzystane przy tworzeniu podstaw instytucjonalnych wykorzystania funduszy strukturalnych (patrz Załącznik II) po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE.

Nowa Orientacja Wdrażania Programu PHARE została opracowana w oparciu o:

- Ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106 poz. 494).
- Rozporządzenie RM z dnia 16 czerwca 1998r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 76 poz. 494).
- Decentralised Implementation under New PHARE Orientation z dnia 14 lipca 1998r. – dokument Komisji Europejskiej przyjęty przez DG I i DG XX.

Proponowane rozwiązanie uwzględnia postulaty Komisji Europejskiej, przenosząc je na grunt funkcjonujących w Polsce struktur administracyjnych oraz istniejących organizacji.

Prezentowana koncepcja została przygotowana przez UKIE w porozumieniu z Ministerstwem Finansów.

2. TERMINOLOGIA PODSTAWOWA

2.1. STRUKTURY ORGANIZACYJNE

KIE	Komitet Integracji Europejskiej – kolejalny, naczelnny organ administracji rządowej, powołany w celu programowania i koordynowania polityki integracyjnej Polski z Unią Europejską oraz do programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również do koordynowania działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej. Właściwy do koordynacji przedsięwzięć związanych z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem środków pochodzących z pomocy zagranicznej
NKP (NAC)	Narodowy Koordynator Pomocy – Szef Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, odpowiedzialny za koordynację programowania i wdrażania poszczególnych programów i projektów. Zapewnia ukierunkowanie projektów realizowanych z programów pomocowych na cele związane bezpośrednio z integracją europejską. Z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów przygotowuje i podpisuje Memorandum Finansowe.
POSF (NAO)	Pełnomocnik Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej , Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, szef Narodowego Funduszu Środków Finansowych z UE (wg nomenklatury New Orientations for Phare). Odpowiedzialny za obsługę przepływów finansowych oraz kontrolę finansową środków z Unii Europejskiej i środków budżetowych przeznaczonych na współfinansowanie programu Phare.
PRP (PAO)	Pełnomocnik ds. Realizacji Projektu – powoływany przez Narodowego Koordynatora Pomocy (NKP) na wniosek właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego po uwzględnieniu opinii POSF. Odpowiedzialny za realizację programu i nadzór prac Jednostki Realizującej Projekty.
JRP (IA)	Jednostka Realizująca Projekty - realizuje projekty na poziomie resortu (przetargi, kontraktowanie, monitorowanie i płatności). JRP będą funkcjonowały przy ministerstwach i urzędach centralnych właściwych dla realizacji działań integracyjnych w komponencie „Inwestycje” (przewidziano funkcjonowanie 5-7 JRP).
JFK (FCU)	Jednostka Finansująca – Kontraktująca - szczególny rodzaj Jednostki Realizującej Projekty – powstałej w oparciu o Fundusz Współpracy. Odpowiedzialna za realizację programów UE o charakterze ponadresortowym. Zapewnia pełną obsługę operacyjno-techniczną, a w szczególności odpowiedzialna jest za projekty integracyjne i rozwoju instytucjonalnego

administracji publicznej. Podlega PRP, który jest odpowiedzialny za komponent „Rozwój instytucjonalny administracji publicznej”.

KP
(PO) **Koordinator Projektu** – odpowiedzialny za merytoryczne przygotowanie i realizację komponentu „Rozwoju instytucjonalnego administracji publicznej” w danym ministerstwie lub urzędzie centralnym.

WKM
(JMC) **Wspólny Komitet Monitorujący** - w jego skład wchodzi Narodowy Koordynator Pomocy, Pełnomocnik Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej oraz przedstawiciele Komisji Europejskiej.

PKM **Podkomitet Monitorujący dla poszczególnych projektów** – kontroluje i weryfikuje realizację projektu. W skład Podkomitetu wchodzi: Pełnomocnik ds. Realizacji Projektu, przedstawiciel Narodowego Koordynatora Pomocy, przedstawiciel POSF, przedstawiciele Komisji Europejskiej.

2.2. DOKUMENTY I AKTY PRAWNE

PRC Partnerstwo na Rzecz Członkostwa – dokument Unii Europejskiej określający priorytetowe dziedziny *acquis communautaire* dla przygotowania Polski do członkostwa w UE.

NPPC Narodowy Program Przygotowań do Członkostwa – dokument przyjęty przez Radę Ministrów, planujący działania konieczne dla przygotowania Polski w zakresie przyjmowania *acquis communautaire*.

PR Porozumienie Ramowe – Porozumienie z 31 maja 1990 r., określające ogólne zasady, na jakich Polska otrzymuje środki z UE.

DIS System Zdecentralizowanego Wdrażania Phare – zbiór zasad i procedur realizacji projektów (przygotowywanie i przeprowadzania przetargów, kontrakty, płatności, standardowe dokumenty itp.)

FM **Memorandum Finansowe** – coroczne uzgodnienie zawierane pomiędzy Komisją Europejską i Rządem, określające wielkość bezzwrotnych funduszy przekazywanych w ramach Programu Phare oraz cele, na które środki te będą przeznaczone. Określa także tryb i podział odpowiedzialności i kompetencji przy realizacji projektów. Do podpisania FM konieczne jest zatwierdzenie przez KE „Decyzji finansowania”.

DF **Decyzja finansowania** – dokument Komisji Europejskiej przedstawiający przeznaczenie i wysokość środków pomocowych dla beneficjenta programu PHARE w danym roku, stanowiący podstawę do podpisania FM. Powstaje w

oparciu o „Propozycję finansową” przygotowaną przez służby Komisji Europejskiej i zaopiniowaną przez Komitet Zarządzający PHARE (składający się z przedstawicieli państw członkowskich).

- SF **Stanowisko polskie w sprawie finansowania** – dokument zatwierdzony przez Radę Ministrów, przedstawiający stanowisko polskie w sprawie wysokości i przeznaczenia środków pomocowych dla Polski w ramach programu PHARE w danym roku, stanowiący podstawę do podjęcia negocjacji z KE i podpisania FM. Powstaje w oparciu o propozycję przygotowaną przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, przedłożoną Komitetowi Integracji Europejskiej.
-
- UF **Umowa Finansowania** – zawierana pomiędzy POSF a PRP danego projektu. Określa zasady, na jakich środki zostają przekazane do JRP lub JKF (zasady transferu środków finansowych, sprawozdawczości, odpowiedzialności za nieprawidłowe wykorzystanie, kontroli wewnętrznej i zewnętrznej itd.). Do Umowy Finansowania załączony jest Plan Finansowy.
-
- PF **Plan Finansowy** – przygotowywany przez POSF na podstawie harmonogramów płatności poszczególnych projektów, stanowi podstawę obsługi płatności i zapewniania płynności finansowej środków pomocowych z UE.

3. MECHANIZMY PROGRAMOWANIA PHARE

Decyzje programowe o charakterze strategicznym i długofalowym, po konsultacjach międzyresortowych, podejmuje Komitet Integracji Europejskiej. Do zadań Komitetu należy:

- ⇒ koordynowanie procesów adaptacyjnych i integracyjnych Polski z Unią Europejską oraz inicjowanie, organizowanie i koordynowanie działań kształtujących te procesy, zwłaszcza w sferze gospodarczej i społecznej,
- k
- ⇒ koordynowanie przedsięwzięć związanych z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem środków pochodzących z pomocy zagranicznej,
- ⇒ koordynowanie działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej.

Narodowy Koordynator Pomocy odpowiedzialny jest za koordynację programowania i wdrażania poszczególnych programów i projektów. Za obsługę NKP w realizacji jego zadań odpowiedzialny jest Departament Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych w UKIE.

W zakresie funkcji programowania Urząd Komitetu Integracji Europejskiej odpowiedzialny będzie za:

- ⇒ przygotowanie założeń polityki państwa w zakresie wykorzystania bezzwrotnej pomocy zewnętrznej,
- ⇒ współpracę z Komisją Europejską w zakresie planowania programu działań integracyjnych przewidzianych do współfinansowania ze środków UE,
- ⇒ inicjowanie procesu tworzenia projektów przez właściwe ministerstwa i urzędy centralne (pozostające w konsultacji roboczej z właściwymi DG),
- ⇒ przeprowadzenie wstępnej, merytorycznej oceny projektów,
- ⇒ konsultacje z POSF w sprawie współfinansowania przez krajowe środki budżetowe oraz środki pomocy zwrotnej.
- ⇒ weryfikację formalną i merytoryczną (zgodność z ogólnymi wymaganiami UE, zgodność z PRC i NPPC, gotowość do realizacji),
- ⇒ przygotowanie propozycji „Stanowiska polskiego w sprawie finansowania” przedsięwzięć ze środków pomocowych do zatwierdzenia przez KIE, a następnie przez Radę Ministrów.

Zgłoszenie projektów do „Stanowiska polskiego” winno być skorelowane z procedurą tworzenia budżetu państwa na rok następny.

Przyjęcie „Stanowiska polskiego” następuje na posiedzeniu Rady Ministrów po uzgodnieniach międzyresortowych i zatwierdzeniu przez KIE. „Stanowisko polskie” składa się z części oficjalnej i części poufnej (instrukcji negocjacyjnej do rozmów z Komisją Europejską). Rada Ministrów upoważnia Narodowego Koordynatora Pomocy do podjęcia rozmów z Komisją Europejską (wg instrukcji negocjacyjnej).

PFOS zestawia propozycje współfinansowania projektów Phare i podejmuje działania mające na celu zapewnienie ich umieszczenia w budżecie państwa.

Komisja Europejska podejmuje formalną decyzję o finansowaniu projektów i przygotowuje dokumenty do podpisania w formie dwustronnej umowy finansowej (Memorandum Finansowego). UKIE będzie odpowiedzialny za przygotowanie Memorandum Finansowego po stronie polskiej. Memorandum Finansowe jest podpisywane ze strony Rządu Polskiego przez Narodowego Koordynatora Pomocy. Podpisanie Memorandum Finansowego kończy fazę programowania i rozpoczyna fazę implementacji.

4. MECHANIZMY REALIZACJI

4.1. OBSŁUGA TRANSFERÓW FINANSOWYCH

Pełnomocnik Rządu ds. Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z UE jest odpowiedzialny za obsługę przepływów finansowych z Unii Europejskiej do Polski i z konta w NBP na konta JRP zgodnie z FM. Za obsługę POSF odpowiedzialny jest Departament Budżetu Funduszy Unijnych w Ministerstwie Finansów, który pełni funkcje przypisane w nomenklaturze Komisji Europejskiej Narodowemu Funduszowi Środków Finansowych z UE. POSF będzie zapewniał przepływ środków do JRP i JFK zgodnie z przyjętym Planem Finansowym.

Departament Budżetu Funduszy Unijnych będzie obsługiwał rachunek bankowy w Narodowym Banku Polskim, na którym deponowane będą środki przekazane na podstawie Memorandum Finansowego. Zasady prowadzenia rachunku w NBP będą ustalone w FM lub porozumieniu między POSF a Komisją Europejską. JRP-y i JFK będą posiadały własne oprocentowane rachunki bankowe, na które przekazywane będą środki na realizację danego projektu. Każda z tych jednostek będzie prowadziła sprawozdawczość na zasadach przewidzianych w FM.

POSF występuje do jednostek zarządzających o sporządzenie harmonogramu płatności dla całego okresu trwania projektu. POSF podpisuje z PRP poszczególnych projektów Umowy Finansowania.

Na podstawie harmonogramów płatności POSF przygotowuje plan finansowy dla projektów finansowanych w ramach danego FM i sporządza prognozę płynności finansowej na okres trwania projektów.

Po podpisaniu Memorandum Finansowego POSF występuje do Komisji Europejskiej o pierwszą zaliczkę w wysokości 20%. NBP przyjmuje środki na rachunek Phare i powiadamia o tym POSF. W momencie spełnienia wymagań POSF występuje o kolejną transzę środków.

POSF systematycznie sprawdza stan rachunku i plan finansowy oraz identyfikuje zagrożenia dla płynności finansowej. Co miesiąc występuje do JRP (w tym JFK) o prognozę zobowiązań i płatności na najbliższe trzy miesiące i analizuje na tej podstawie przepływ środków. W razie braku płynności POSF podejmuje właściwe działania.

4.2. PRZETARGI I KONTRAKTOWANIE

Odpowiedzialność za implementację konkretnych projektów ponoszą Pełnomocnicy ds. Realizacji Projektu (PRP). Swoje zadania realizują przy pomocy Jednostek Realizujących Projekty (JRP) funkcjonujących przy resortach.

Szczególnym rodzajem JRP jest Jednostka Finansująco-Kontraktująca (Fundacja Skarbu Państwa „Fundusz Współpracy”). Rozwiązania organizacyjne i sposób funkcjonowania JFK przedstawione zostały w Załączniku III.

Do zadań JRP (w przypadku komponentu „Rozwój instytucjonalny administracji publicznej” – Koordynatora Projektu) należy:

- przygotowanie dokumentacji przetargowej (Terms of Reference)
- przedkładanie jej do akceptacji PRP lub w przypadku „Rozwój instytucjonalny..” JFK.

PRP zatwierdza dokumentację przetargową i przesyła ją do akceptacji Komisji Europejskiej, a następnie uruchamia w oparciu o podległe mu JRP procedury przetargowe zgodnie z zasadami DIS. Wybór kontraktora zatwierdzany jest przez PRP i KE (kontrakt podpisuje PRP). Po wykonaniu działań objętych kontraktem, kontraktor wystawia fakturę. JRP potwierdza wykonanie zadania w raporcie, który następnie zatwierdzany jest przez PRP i przesyłany do KE. Komisja Europejska zatwierdza raport i fakturę do wypłaty, informując o tym POSF.

JRP (w tym JFK) występuje do POSF o dokonanie płatności przedstawiając dokumenty wymagane zgodnie z Umową Finansowania, po czym po sprawdzeniu formalnej zgodności dokumentów POSF przesyła zlecenie płatności do Narodowego Banku Polskiego.

4.3. NADZÓR I MONITORING

Funkcję nadzoru pełnić będzie **Wspólny Komitet Monitorujący** (WKM), który będzie zwoływany z inicjatywy NKP co 6 miesięcy. W jego skład wchodzi: Narodowy Koordynator Pomocy (NKP), Pełnomocnik Rządu ds. Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej, Przedstawiciele Komisji Europejskiej. NKP pełni rolę Przewodniczącego WKM. NKP opracuje kryteria i procedury oceny wdrażania i przydatności projektów.

Do zadań WKM będzie należeć badanie raportów przedstawianych przez PRP w celu oceny postępów programów w kierunku zgodnym z celami integracyjnymi wytyczonymi przez

Partnerstwo dla Członkostwa. WKM będzie władny zalecać zmiany priorytetów i/lub ewentualną realokację funduszy Phare.

NKP przedstawia Wspólnemu Komitetowi Monitorującemu przebieg realizacji poszczególnych projektów oraz okresową ocenę przebiegu programu.

NKP prowadzi monitoring przebiegu projektów i wspólnie z PRP identyfikuje możliwe zagrożenia dla przebiegu projektu. JRP składają NKP sprawozdania o przebiegu wdrażania projektów i na bieżąco informują go o problemach proceduralnych i merytorycznych projektu. Na podstawie analizy sytuacji NKP, po konsultacjach z POSF, proponuje PRP działania zaradcze.

POSF przedstawia WKM stan finansowy poszczególnych projektów oraz wnioski wynikające z monitoringu finansowego.

JRP składają sprawozdania o stanie finansowym w systemie PERSEUS, zgodnie z zapisami Umowy Finansowania. POSF na bieżąco dokonuje analizy danych. Jeżeli wynikają problemy dotyczące sfery zarządzania finansowego projektem, POSF proponuje PRP działania zaradcze i jeśli dane finansowe świadczą o innego typu problemach, POSF przekazuje informacje do NKP. W razie konieczności NKP wnioskuje do KE o realokację środków w ramach FM.

POSF na bieżąco sprawdza funkcjonowanie w JRP wewnętrznej kontroli finansowej, do której PRP jest zobowiązany przez Umowę Finansowania. POSF wspólnie z DG XX prowadzi wrywkową kontrolę wszystkich transakcji.

WKM będzie ustanawiał **Podkomitety Monitorujące**, składające się z przedstawiciela NKP, przedstawiciela POSF, PRP i przedstawicieli Komisji Europejskiej.

Do zadań Podkomitetu Monitorującego będzie należało dokonywanie szczegółowych przeglądów realizowanych projektów. Posiedzenia PKM odbywają się co kwartał. PKM śledzi przebieg projektu, identyfikuje zagrożenia i ewentualnie rekomenduje działania naprawcze. PKM przedstawia Wspólnemu Komitetowi Monitorującemu informację o przebiegu programów.

Projekty Phare podlegają kontroli NIK oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. NKP, POSF oraz PRP udostępniają tym organom odpowiednie dane.

Po zakończeniu projektu POSF przeprowadza ocenę zarządzania finansowego projektu pod względem legalności i gospodarności, a NKP przeprowadza ewaluację projektu, w szczególności pod względem osiągnięcia zakładanych celów związanych z integracją europejską.

Kwartalne okresowe sprawozdanie na temat wykorzystanych środków pomocowych będzie przedmiotem obrad KIE i RM.