

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

**URZĄD KOMITETU INTEGRACJI
EUROPEJSKIEJ**

Nowa Orientacja PHARE

Załącznik I

**DOTYCHCZASOWE ROZWIĄZANIA ORGANIZACYJNE I
INSTYTUCJONALNE W ZAKRESIE PROGRAMOWANIA I
IMPLEMENTACJI PROGRAMU PHARE W POLSCE**

Warszawa, wrzesień 1998

DOTYCHCZASOWE ROZWIĄZANIA ORGANIZACYJNE I INSTYTUCJONALNE W ZAKRESIE PROGRAMOWANIA I IMPLEMENTACJI PROGRAMU PHARE W POLSCE

PODSTAWY PRAWNE POMOCY UNII EUROPEJSKIEJ DLA POLSKI

Ogólne podstawy prawne pomocy Unii Europejskiej dla Rzeczypospolitej Polskiej są zawarte w dwóch dokumentach o podstawowym znaczeniu. Pierwszym jest **Porozumienie Ramowe** o pomocy Wspólnot Europejskich dla Polski, podpisane 31 maja 1990 r. Porozumienie określa warunki, na jakich pomoc będzie udzielana, jednak **nie zawiera postanowień, które przesądzałyby o kształcie rozwiązań organizacyjno-instytucjonalnych w odniesieniu do programowania przeznaczenia pomocy oraz wdrażania programów finansowanych z PHARE**. Drugim ogólnym dokumentem wiążącym prawnie obie strony jest **Układ Europejski** (zawarty w grudniu 1991 r., wszedł w życie 1 lutego 1994 r.), ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi.¹ Zawiera on m.in. rozdział „Współpraca finansowa” (rozdział VIII, Art. 96-101), w którym Unia Europejska zobowiązuje się do udzielania Polsce dalszej pomocy w postaci darowizn i pożyczek. Celem owej pomocy jest wsparcie reform ekonomicznych w Polsce, jak również złagodzenie społecznych i ekonomicznych kosztów transformacji systemowej i zmian strukturalnych. Układ Europejski przewiduje trzy formy pomocy: darowizny, pożyczki udzielane przez Europejski Bank Inwestycyjny, a także - w sytuacjach wyjątkowych - pomoc finansową na rzecz stabilizacji makroekonomicznej (tzw. wsparcie bilansu płatniczego). **Postanowienia Układu Europejskiego dotyczące pomocy Unii Europejskiej nie implikują rozwiązań organizacyjnych w odniesieniu do procesu programowania lub wykorzystywania pomocy bezzwrotnej**, za wyjątkiem ogólnego założenia, iż będzie ona udzielana w koordynacji z międzynarodowymi instytucjami finansowymi (np. Międzynarodowym Funduszem Walutowym lub Bankiem Światowym).

Bezzwrotna pomoc Unii Europejskiej jest udzielana w ramach Programu PHARE, którego działanie opiera się na Regulacji Rady 3906/89 z 18 grudnia 1989 r. Źródłem finansowania

¹ O ile nie będzie to zaznaczone odrębnie, dla uproszczenia i większej czytelności dalej w tekście używany będzie jednolicie termin Unia Europejska, także w odniesieniu do Wspólnot Europejskich oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

PHARE jest roczny budżet Unii Europejskiej, dlatego Komisja Europejska jest zdolna - w sensie wiążących czynności prawnych - do zobowiązań obejmujących jedynie bieżący rok budżetowy. Tym niemniej, zgodnie z decyzjami Rady Europejskiej z Kopenhagi (1992), w celu zwiększenia elementu pewności w programowaniu, w 1995 r. do PHARE wprowadzona została zasada tzw. programowania wieloletniego (na okres 1995-1999), o którym mowa szerzej w następnych częściach dokumentu.

PROCEDURY PROGRAMOWANIA

W latach 1990-1994 procedura programowania była oparta o zasadę jednorocznego horyzontu budżetowego. Polegała ona na corocznym uzgadnianiu bardzo ogólnych kierunków przeznaczenia środków pomocy w ramach tzw. rocznego programu indykatywnego (*quasi*-umowy Komisji Europejskiej z Rządem Polski) opatrzonego podziałem na alokacje sektorowe, a następnie skonkretyzowania owych ogólnych zapisów w postaci kilkunastu Memorandów Finansowych, które w szczegółowy sposób opisywały planowane przedsięwzięcia, i koszty rodzajowe, które w umowie prawnie wiązały obie strony.

Począwszy od 1995 r. wprowadzona została zasada programowania wieloletniego. Opierała ona się na założeniu przedstawionym przez Komisję Europejską do wiadomości Rządowi RP, iż maksymalna kwota pomocy, którą Polska może uzyskać w okresie 1995-1999, wynosi 1.015 mln ECU. Roczna wielkość pomocy miała być elastyczna oraz - według Komisji Europejskiej - zależna od jakości przedstawianych przez stronę polską propozycji projektów i programów do finansowania, a także postępów w wykorzystaniu wcześniej przyznanych środków PHARE.²

Procedura programowania przeznaczenia pomocy obejmowała szereg kroków podejmowanych zarówno wewnątrz administracji rządowej, jak i w stosunkach między Komisją Europejską a Rządem Polskim. Polskę reprezentował do października 1996 r.

² Rada Ministrów w lipcu 1995 r. przyjęła ustalenie o propozycji podziału kwoty 1.015 mln ECU (przy założeniu równomiernego rozkładu finansowania po 203 mln ECU rocznie) między główne sektory. Przedłożona propozycja nie została jednak uznana przez Komisję Europejską jako uzgodniona ze strony dawcy, zaś faktyczne alokacje sektorowe uzgodnione w latach 1995-1997 były różne od proponowanych w 1995 r. przez stronę polską.

Pełnomocnik Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, a następnie Komitet Integracji Europejskiej, zaś w praktyce jego Sekretarz.

- I. Pierwszym krokiem była informacja Komisji Europejskiej, kierowana do organu koordynującego pomoc, zawierająca wstępną deklarację o wysokości pomocy przewidywanej na dany rok.
- II. Koordynator pomocy przekazywał tę informację resortom, wnioskując o przygotowanie - według określonych standardów sektorowych propozycji tzw. krajowego programu operacyjnego PHARE (*Country Operational Programme*), prezentującego przeznaczenie całości pomocy.
- III. Resorty opracowywały sektorowe propozycje do krajowego programu operacyjnego we współpracy ze służbami koordynatora pomocy.
- IV. Koordynator agregował, uzupełniał i konsolidował fragmenty sektorowe, nadając im postać jednolitego dokumentu roboczego, który przekazywał Komisji Europejskiej.
- V. Komisja Europejska modyfikowała dokument zgodnie z jej wewnętrznymi założeniami i potrzebami, a następnie przedkładała do oceny ciała opiniodawczemu - tzw. komitetowi zarządzającemu PHARE (*Management Committee*). Komitet ów składał się z przedstawicieli państw członkowskich Unii Europejskiej.
- VI. Po uzyskaniu pozytywnej opinii komitetu zarządzającego oraz przyjęciu wewnętrznych decyzji o finansowaniu programu, Komisja Europejska przygotowywała tzw. Memorandum Finansowe krajowego programu operacyjnego. Memorandum jest formą prawnie wiążącej umowy między Komisją Europejską a Rządem o wykonaniu założonego programu, na finansowanie którego dawca przeznaczy określone środki. Podpisanie Memorandum otwierało formalnie etap wdrożenia (implementacji) programu.

W praktyce powyższa procedura jest bardziej złożona. Wynikało to z faktu, iż wysokość wsparcia dla programów współpracy transgranicznej była wielkością pre-determinowaną

przez dawcę na poziomie 53 mln ECU rocznie i nie podlegała negocjacom.³ Rzeczywistą komplikacją wyżej nakreślonej „idealnej” procedury był również wielokrotny przepływ w obie strony roboczych dokumentów (poprawianie i uzupełnianie tekstów roboczych przez resorty, koordynatora i Komisję Europejską), co *de facto* oznaczało negocjacje szczegółów programów sektorowych, rzutujące także na wysokość alokacji sektorowych.

Jakkolwiek ocena procedur programowania wydaje się nie mieć bezpośredniego związku z określeniem optymalnych struktur dla implementacji PHARE, jednak kilka obserwacji w tej materii zasługuje na uwagę z punktu widzenia pośrednich implikacji dla implementacji. Po stronie biorcy przyjęta procedura (praktyka) programowania zapewniała dużą tzw. przejrzystość procesu decyzyjnego. O finalnym stanowisku decydowała Rada Ministrów w jawnym i normalnym (regulaminowym) trybie jej działania, a zatem każdy resort i urząd centralny miał swobodny dostęp do informacji. Owa przejrzystość była jednak w dużym stopniu źródłem braku koncentracji środków na wybranych, kluczowych obszarach reform lub restrukturyzacji. O sektorowych alokacjach decydowały nie tylko czynniki racjonalne (skala potrzeb, brak innych źródeł finansowania, postęp we wchłanianiu środków wcześniej przyznanych na zbliżone cele), lecz także rozkład sił w swego rodzaju przetargu międzyresortowym. Jest to *nota bene* typowe dla podziału wszelkich środków publicznych w każdym systemie politycznym i w każdej administracji państwowej.

Przejrzystość w połączeniu z elementami przetargu sprawiły, iż program PHARE począł nabierać charakteru programu uniwersalnego, adresowanego do niemal wszystkich sektorów i obszarów (od restrukturyzacji gospodarki w dosłownym znaczeniu po tzw. miękkie sektory, jak edukacja, opieka zdrowotna etc.). Bardzo rozległy wachlarz dziedzin i problemów, do których adresowana była pomoc PHARE, był przyczyną powstania dużej liczby programów o stosunkowo niedużej wielkości jednostkowej, a to zaś sprzyjało proliferacji jednostek realizujących te programy.

³ Komisja Europejska przyjęła zalecenie Parlamentu Europejskiego o wydzieleniu jednej czwartej rocznego budżetu pomocy na finansowanie programu współpracy transgranicznej, co z góry przesadzało wielkość alokacji.

**OBECNE STRUKTURY I ROZWIĄZANIA ORGANIZACYJNE W ZAKRESIE
IMPLEMENTACJI PHARE W POLSCE**

Aktualnie istnieją różne rozwiązania i struktury wdrażające programy PHARE w poszczególnych sektorach. Jest to wynikiem stosunkowo dużej dowolności, jaką miały resorty i urzędy centralne w zakresie tworzenia i kształtowania tych struktur. Po stronie dawcy nie występowały pod tym względem istotne ograniczenia, aczkolwiek na samym początku (w latach 1990-1991) Komisja Europejska zakładała, iż programy PHARE będą realizowane bezpośrednio przez jednostki struktur administracji rządowej. Wewnętrzne ograniczenia po stronie polskiej sprawiły jednak, iż po krótkim okresie realizacji PHARE w ten właśnie sposób, ministerstwa i urzędy centralne zaczęły powierzać zadanie implementacji programów podmiotom poza administracją, tzn. podmiotom para- lub poza-rządowym. Przyczyniły się na to co najmniej trzy poważne ograniczenia wewnątrz administracji:

- skąpe możliwości zatrudnienia dodatkowego personelu wewnątrz administracji, czyli limity etatowe,
- niski poziom płac w administracji, który powodował, że nawet jeśli były możliwości zatrudnienia dodatkowego personelu lub oddelegowania części już zatrudnionych pracowników, to poziom kwalifikacji i umiejętności nie odpowiadał wymogom związanym z realizacją programów PHARE (znajomości języków obcych, wysokich kwalifikacji merytorycznych itp.),
- niedocenywanie potrzeby przeznaczenia pewnej wielkości zasobów (personelu, powierzchni biurowej, sprzętu telekomunikacyjnego itp.) dla konieczności operacyjnego uruchomienia programów pomocy o znacznie większej wartości, niż ów “wkład własny”.

Powyższe czynniki sprawiły, że w zdecydowanej większości sektorów i resortów realizację programów zaczęto powierzać podmiotom poza administracją.

W 1997 r. istniało 40 tzw. jednostek zarządzających programami PHARE (*programme management units - PMUs*). Liczba podmiotów (wyodrębnionych osób prawnych), w których ulokowane są te jednostki, jest nieco mniejsza (26), gdyż niektóre podmioty zarządzają więcej, niż jednym PMU. Większość podmiotów, w których działają owe jednostki, ma status fundacji skarbu państwa i zostały założone przez organy administracji rządowej właściwej dla

danego sektora. Poza fundacjami, miejscem usytuowania PMUs były lub są spółki akcyjne, np. Agencja Rozwoju Przemysłu do 1996 r., Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych, a także podmioty mające szczególny status prawny wynikający z odrębnych uregulowań prawnych (np. Narodowy Bank Polski, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska, Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych). W przypadkach niektórych programów rozwiązania organizacyjne ich realizacji polegały na obsłudze administracyjno-księgowej wiodących jednostek administracji przez wynajęte spółki prawa handlowego - np. program wsparcia infrastruktury handlu zagranicznego z 1990 r. lub programy współpracy transgranicznej (tzw. *Cross-Border Cooperation Programme*).

Niektóre podmioty zajmują się wyłącznie realizacją programów PHARE (np. Fundacja Przekształceń Własnościowych, Fundacja Rozwoju Systemu Finansowego) a dla części podmiotów realizacja programów PHARE jest jednym spośród szeregu innych zadań (np. Polska Agencja Inwestycji Zagranicznych, Fundusz Współpracy), dla niektórych zaś wdrażanie programów PHARE ma znaczenie marginalne w porównaniu z zadaniami zasadniczymi (np. NBP, Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych). Personel który jest zatrudniony do bezpośredniej realizacji programów PHARE można szacować na ok. 300 osób.

Trudny jest szacunek kosztów operacyjnych, niezbędnych do realizacji merytorycznej zawartości programów.⁴ Najważniejszym czynnikiem determinującym je wydaje się być dominująca forma pomocy. Można sformułować tezę, iż im większy udział pomocy technicznej w danym programie, tym na ogół relatywnie wyższe koszty operacyjne i oczywiście na odwrót, im większy udział pomocy inwestycyjnej, tym na ogół względnie niższe koszty operacyjne. Udział kosztów operacyjnych waha się na ogół w przedziale 3 - 7 procent, na co wskazują zapisy sektorowych memorandumów finansowych PHARE.

Dokładne obliczenie wielkości rocznych kosztów operacyjnych związanych z implementacją programów PHARE wymagałoby zsumowania rocznych kosztów ponoszonych przez wszystkie pojedyncze jednostki zarządzające programami (PMUs). W praktyce nie można wyraźnie oddzielić kosztów operacyjnych PHARE od innych kosztów wynikających z

⁴ Za koszty operacyjne uznaje się koszty administracyjnej obsługi bezpośrednio związane z implementacją programu. W praktyce chodzi o nakłady na place oraz koszty placo-pochodne (składka na ZUS), wynajem powierzchni biurowej, energie elektryczna i ogrzewanie, wyposażenie biurowe, służbowe podróże krajowe i zagraniczne, usługi telekomunikacyjne i pocztowe itp.

realizacji zadań statutowych. Przyjąć można, iż dla większości programów koszty operacyjne stanowią 4-5 procent wartości programów. Zakładając, iż średnioroczna wysokość pomocy w ramach PHARE wynosi 200 mln ECU łatwo obliczyć, iż w Polsce obecnie w ciągu jednego roku wydaje się od minimum 8 mln ECU ($4\% \times 1/4 \times 800$ mln ECU) do maksimum 10 mln ECU ($5\% \times 1/3 \times 600$ mln ECU) na obsługę tych programów.

Uzasadnione więc wydaje się przypuszczenie, że koncentracja realizacji programów w zmniejszonej liczbie podmiotów nie przyniosłaby uszczerbku dla możliwości osiągnięcia merytorycznych celów programów, a powinna prowadzić do oszczędności w kosztach operacyjnych.

POWIĄZANIA I PRZEPIŁYWY MIĘDZY PODMIOTAMI

W toku realizacji programów intensywność kontaktów wewnątrz administracji oraz pomiędzy administracją a jednostkami realizującymi programy znacznie słabnie. Organ koordynujący pomoc nie posiada żadnych bezpośrednich uprawnień władczych w stosunku do innych resortów, ani jednostek realizujących programy. Koordynator nie posiada także związków kontraktualnych z tymi jednostkami. Współpraca koordynatora z jednostkami realizującymi programy w bardzo małym stopniu dotyczy meritum programów. Kontakty koordynatora pomocy z jednostkami realizującymi programy mają przede wszystkim charakter horyzontalny (tj. dotyczą spraw wspólnych dla większości jednostek) i ograniczony do trzech rodzajów spraw:

- monitoringu postępów w realizacji programu w drodze zbierania zestandaryzowanych informacji o podstawowych statystykach sprawozdawczych (stanie zakontraktowania, płatnościach etc.) dostarczanych przez PMUs na zasadzie dobrowolnej współpracy i zrozumienia,
- wsparcia jednostek w rozwiązywaniu kwestii podatkowych i celnych, które mają na ogół standardowe procedury wymagające zaangażowania służb koordynatora,
- okazjonalnych szkoleń, seminariów oraz spotkań tematycznych wspólnych dla większości lub wszystkich jednostek.

Jednostki realizujące programy pozostają w merytorycznej zależności od “macierzystych” resortów, która to zależność ma różną intensywność. Powiązania między podmiotami

uczestniczącymi w implementacji programów PHARE po stronie polskiej są najsłabszym elementem systemu implementacji. Powiązania te nie mają ani podstaw prawnych, ani kontraktualnych. Ich wzmocnienie - zarówno przez sprecyzowanie ich treści merytorycznej, jak i strony formalno-prawnej - może znacząco usprawnić funkcjonowanie programów, tj. szybkość i sprawność ich działania oraz zdolność do osiągnięcia założonych celów.

O ile w fazie programowania kluczowe są kontakty koordynatora pomocy z Komisją Europejską, o tyle na etapie implementacji na znaczeniu zyskują kontakty jednostek z Komisją Europejską, a w szczególności z Przedstawicielstwem Komisji Europejskiej w Warszawie. Procedury przygotowywania dokumentów realizacyjnych (programy strategiczne i programy pracy), a następnie kontraktowania dostaw towarów i usług są tak skonstruowane, iż wynika z nich szereg uwarunkowań, m.in. konieczność uzyskania wstępnej zgody na zakres zadań kontraktu (tzw. *terms of reference*), wybór zbioru potencjalnych oferentów itp.

Komisja Europejska prowadzi zarządzanie przepływami środków finansowych w ramach PHARE. Dyrekcja Generalna I w porozumieniu z Dyrekcją Generalną XX autoryzuje przepływy zaliczek na rachunki jednostek realizujących programy na poczet realizacji płatności kontraktowych. Sprawozdawczość finansowa dla potrzeb Komisji Europejskiej (tzw. system *Phacsy*, a następnie *Perseus*) jest przedmiotem bardzo intensywnych kontaktów PMUs ze służbami finansowymi Komisji Europejskiej.