

**WYTYCZNE DOTYCZĄCE WDRAŻANIA PROGRAMU PHARE
W KRAJACH KANDYDUJĄCYCH¹ W LATACH 2000 – 2006
ZGODNIE Z ROZPORZĄDZENIEM 3906/89 ART. 8**

1. WSTĘP

Wytyczne dotyczące wdrażania programu Phare w latach 1998 – 1999 zostały przyjęte przez Komisję w czerwcu 1998. Obecnie zostają one zastąpione przez niniejsze Wytyczne, które zgodnie z art. 8 Rozporządzenia 3906/89, wyznaczają ogólne zasady, w ramach których program Phare będzie działał w latach 2000 – 2006 w krajach kandydujących z Europy Środkowo-Wschodniej, ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej.

W latach 2000 – 2006 pomoc finansowa Wspólnot Europejskich dla krajów kandydujących z Europy Środkowo – Wschodniej będzie przekazywana w formie 3 instrumentów finansowych: Phare (Rozporządzenie 3906/89), ISPA (Rozporządzenie 1267/99) oraz SAPARD (Rozporządzenie 1268/99). Pomoc udzielana w ramach każdego ze wspomnianych instrumentów będzie koordynowana zgodnie z Rozporządzeniem 1266/99. Będzie ona ponadto przekazywana w oparciu o ogólne ramy prawne Układów Europejskich z tymi krajami, uwzględniając równocześnie treść dokumentu „Partnerstwo dla Członkostwa”.

Przedstawione w tym opracowaniu Wytyczne odnoszą się wyłącznie do programu Phare. Dotyczą one programów krajowych, współpracy przygranicznej oraz wielonarodowych, jak również biorą pod uwagę fakt, iż ze względu na sektorowy charakter pozostałych dwóch instrumentów, zadaniem Phare będzie nadal udzielanie wsparcia o charakterze ogólnym dla krajów kandydujących w celu przygotowania ich do członkostwa. Phare będzie funkcjonować w szerszych ramach, które będą koordynowane przez Komisję Europejską przy pomocy Komitetu Zarządzającego Phare, zgodnie z postanowieniami art. 9 Rozporządzenia 1266/99. Warunki tej koordynacji są określone w odrębnym dokumencie.

¹ Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia. Wytyczne dla krajów nie kandydujących będą przedstawione w odrębnym dokumencie.

1.1 Cel ogólny programu Phare

Ogólnym celem programu Phare jest pomoc krajom kandydującym w ich przygotowaniu do wejścia do Unii Europejskiej. Program jest ukierunkowany na proces integracji, koncentrując się na wspieraniu priorytetów, które pomogą państwom kandydującym wypełnić kryteria Kopenhaskie²

W związku z tym, wsparcie w ramach Phare koncentruje się na obszarach priorytetowych, zidentyfikowanych w dokumencie „Partnerstwo dla Członkostwa” (Accession Partnership). Nowe podejście programu Phare, ukierunkowane na działania związane procesem integracyjnym, oparte na ograniczonej liczbie priorytetów, zostało uzupełnione zmianami dotyczącymi systemu zarządzania programem. Ich celem jest poprawa tempa, wydajności, efektywności oraz przejrzystości działań.

1.2 Ramy programowania

1.2.1 „Partnerstwo dla Członkostwa” (Accession Partnership)

Komisja opracowała w 1998 roku dokument „Partnerstwo dla Członkostwa” dla każdego z krajów kandydujących z Europy Środkowo- Wschodniej. Zasady, priorytety, cele pośrednie i warunki zostały określone przez Radę. „Partnerstwo dla Członkostwa”, regularnie uaktualniane, zawiera w jednym dokumencie obszary priorytetowe, w których kraj kandydujący musi dokonać postępu, aby osiągnąć stopień gotowości niezbędny przy wstępowaniu do Unii. „Partnerstwo dla Członkostwa” określa również sposoby, dzięki którym wsparcie finansowe UE - wszystkie jego rodzaje i formy – jest kierowane na osiągnięcie celu, jakim jest członkostwo w Unii.

Ustanawia to dwojake programowanie:

- a) priorytetów, mających na celu przygotowanie do członkostwa, opartych w szczególności na przyjmowaniu dorobku prawnego Unii, wniosków z opinii oraz raportów Komisji Europejskiej z postępów na drodze zbliżania Polski do członkostwa w UE.
- b) środków finansowych dla każdego z krajów, przeznaczonych na pomoc każdemu z krajów w realizacji określonych priorytetów.

² Kryteria kopenhaskie wymagają, aby kraj kandydujący osiągnął: stabilizację instytucji gwarantujących demokrację, przestrzeganie zasad państwa prawa, praw człowieka oraz uznawania praw mniejszości; posiadał funkcjonującą gospodarkę rynkową jak również zdolność do radzenia sobie z konkurencją i prawami rynku w obrębie Unii jak również posiadał zdolność przyjęcia na siebie zobowiązań wynikających z członkostwa.

„Partnerstwo dla Członkostwa” jest uzupełnione o dokument „Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa” (NPPC), przygotowany przez kraj partnerski, gdzie określono szczegółowo, jakie zobowiązania przyjmuje każdy z krajów, aby wypełnić kryteria Kopenhaskie, osiągnąć postęp w przyjmowaniu *acquis communautaire*, przy uwzględnieniu również takich instrumentów, jak: „Pakt przeciwko przestępczości zorganizowanej”, „Wspólną ocenę priorytetów polityki gospodarczej”, itd.

„Partnerstwo dla Członkostwa” odnosi się do całego okresu przedakcesyjnego, tworząc tym samym ramy dla wieloletniego programowania pomocy dla krajów kandydujących. Umożliwi to krajom kandydującym planowanie ich programów dotyczących członkostwa w sposób bardziej efektywny i zapewni, że projekty o charakterze priorytetowym będą przygotowane terminowo. Pomoże to również w stworzeniu ram, w obrębie których inne organizacje, takie jak międzynarodowe instytucje finansowe, będą mogły planować i koordynować swoją pomoc z tą, która jest przekazywana w ramach środków krajowych i unijnych.

1.3 Programowanie Phare

1.3.1 Wieloletnia perspektywa Phare

Rada Unii Europejskiej w Berlinie przyjęła perspektywę finansową na lata 2000 – 2006, która przewiduje roczne wsparcie z Phare w wysokości 1,5 mld euro (w cenach z 1997 r.). Rada Unii w Luksemburgu zdecydowała, że wsparcie finansowe dla krajów zaangażowanych w proces rozszerzania będzie oparte na zasadzie równego traktowania, niezależnie od momentu członkostwa, zwracając szczególną uwagę na kraje najbardziej potrzebujące.

Wieloletnie indykatywne krajowe alokacje będą określone przez Komisję w oparciu przede wszystkim o liczbę ludności i wysokość PKB na mieszkańca. Wzięte zostaną jednak również pod uwagę dotychczasowe osiągnięcia, potrzeby, zdolność absorpcyjna oraz postępy we wdrażaniu „Partnerstwa dla Członkostwa” Komitet Zarządzający Phare będzie informowany o wieloletnich indykatywnych alokacjach i, przed rozpoczęciem danego roku budżetowego, o rocznej alokacji dla każdego z krajów.

1.3.2 Coroczne decyzje finansowe

Pomoc finansowa skierowana na priorytety określone w „Partnerstwie dla Członkostwa” będzie dostępna w oparciu o coroczne decyzje finansowe podejmowane przez Komisję, zgodnie z procedurą określoną w art. 9 Rozporządzenia 3906/89. Komitet Zarządzający będzie konsultowany w oparciu o propozycję finansowania, uzupełnioną o fiszki projektowe zawierające szczegóły dotyczące zarówno projektów przeznaczonych do wdrożenia, jak i zobowiązań, które kraj zamierza podjąć, aby zapewnić właściwe wdrażanie programów.

Te decyzje finansowe będą uzupełnione następnie Memorandum Finansowym podpisanym przez każdy z krajów kandydujących (lub też w drodze wymiany listów w przypadku programów wielonarodowych).

1.3.3 Programowanie krajowych i przygranicznych alokacji.

„Partnerstwo dla Członkostwa” dostarczy podstaw dla przygotowania Krajowych Programów Phare, a także dla Programów Współpracy Przygranicznej. Pomoc Przygraniczna będzie kontynuowana, zgodnie z rozporządzeniem 2760/98, w oparciu o zintegrowane programy regionalne. Współpraca przygraniczna, szczególnie w obszarze obecnych granic zewnętrznych Unii, jak również pomiędzy przylegającymi krajami Europy Środkowo – Wschodniej jest ważna ze względu na wkład, jaki wnosi w rozwój gospodarczy regionów przygranicznych tych krajów oraz ze względu na większą zbieżność z poziomem rozwoju po stronie Unii Europejskiej. Współpraca przygraniczna przygotowuje ponadto kraje kandydujące w sposób jak najbardziej efektywny do uczestnictwa w programie Interreg. Będą podejmowane wszelkie starania, aby zapewnić zbieżność z podejściem obowiązującym przy programie Interreg, mając na uwadze różnice w obu Rozporządzeniach. Będzie rozważone poszerzenie geograficznego zasięgu programu na przyszłe zewnętrzne granice UE.

1.3.4 Programowanie wielonarodowych programów

Programy wielonarodowe będą wykorzystywane tylko tam, gdzie „Partnerstwo dla Członkostwa” określi priorytet w dziedzinie, w której wielonarodowe podejście jest szczególnie uzasadnione – takie jak np. korzyści ze skali, potrzeba promowania współpracy regionalnej albo potrzeba wybranych typów mechanizmów dostarczania pomocy.

Liczba programów wielonarodowych została zmniejszona z 25 działających przed 1997r. poniżej 10 w 1999 roku. Będą one nadal redukowane, aby zracjonalizować dużą ilość programów, które obecnie są zarządzane oraz żeby zagwarantować, że programy realizowane faktycznie odpowiadają indywidualnym potrzebom krajów kandydujących. Jeśli tylko będzie to możliwe, to pierwszeństwo będzie dawane tym programom wielonarodowym, w przypadku których decyzje podejmowane są na poziomie centralnym, ale wdrażanie odbywa przy pomocy krajowych mechanizmów wdrażających.

2. GŁÓWNE PRIORYTETY PHARE

W latach 2000 – 2006 wsparcie z Phare będzie się koncentrować na dwóch głównych priorytetach: rozwoju instytucjonalnym i wsparciu inwestycyjnym³⁴.

Pierwszy priorytet „**Rozwój Instytucjonalny**” określany jest jako proces mający na celu pomoc krajom kandydującym w budowie struktur, strategii, rozwoju potencjału ludzkiego, zdolności do zarządzania, niezbędnych do wzmocnienia potencjału gospodarczego, społecznego, prawnego i administracyjnego. Wkład Phare w finansowanie rozwoju instytucjonalnego będzie dotyczył wszystkich sektorów. Wsparcie z programu ma pomóc krajom kandydującym w:

- a) wdrożeniu dorobku prawnego Unii Europejskiej tj. *acquis communautaire* oraz przygotowaniu się do uczestnictwa w politykach UE, takich jak spójność ekonomiczna i społeczna;
- b) wypełnieniu wymogów pierwszego z kryteriów Kopenhaskich: stabilizacji instytucji gwarantujących demokrację, przestrzegania zasad państwa prawa, praw człowieka oraz uznawania prawa mniejszości. W tym obszarze wsparcie może być udzielane władzom publicznym lub organizacjom pozarządowym

Około 30% ze środków Phare będzie przeznaczonych na ten cel.

Drugi priorytet „**Inwestycje**” przyjmie 2 formy:

- a) inwestowanie w infrastrukturę niezbędną do stosowania zharmonizowanych przepisów prawnych wspomagającą osiągnięcie standardów unijnych oraz inwestycje bezpośrednio związane z wdrażaniem *acquis communautaire*;

³ Z zasady, bezpośrednie wsparcie budżetowe nie będzie finansowane z Phare.

- b) inwestowanie w spójność gospodarczo-społeczną poprzez działania zaradcze podobne do tych, które wspierane są w krajach członkowskich w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Socjalnego. Będzie to promowanie funkcjonowania gospodarki rynkowej oraz zdolności do uczestniczenia na konkurencyjnym rynku w obrębie Unii Europejskiej.

Okolo 70% środków Phare będzie przeznaczonych na inwestycje.

Podział: okolo 30% na rozwój instytucjonalny i okolo 70% na inwestycje, ma tylko charakter indykacyjny. Liczby te nie odzwierciedlają wagi przypisanej tym dwóm priorytetom. Opierają się one raczej na ocenie potrzeb i możliwości absorpcji, szczególnie w obszarze rozwoju instytucjonalnego. Te proporcje będą stosowane elastycznie w zależności od kraju, dając pierwszeństwo potrzebom pojawiającym się w dziedzinie rozwoju instytucjonalnego.

Komisja zapewni komplementarność pomocy dostarczonej w ramach rozwoju instytucjonalnego i inwestycji. Każdy projekt lub program powinien brać pod uwagę i być zgodny z jego otoczeniem instytucjonalnym i założeniami polityki w danym sektorze.

3. ROZWÓJ INSTYTUCJONALNY

Wzmocnienie instytucjonalnych i administracyjnych możliwości krajów kandydujących jest sprawą kluczową dla procesu rozszerzania Unii, jeśli kraje te mają być zdolne do przyjęcia, wdrożenia i działania zgodnie z *acquis communautaire*. Wymaga to unowocześnienia struktur administracyjnych i sądowych, kierując się przy tym zasadami profesjonalizmu i neutralności, a w niektórych przypadkach konieczne będzie stworzenie całkowicie nowych struktur administracyjnych. Przygotowanie się do członkostwa w Unii będzie wymagać daleko idących zmian w obrębie szerokiej gamy sektorów, w wielu instytucjach i organizacjach zaangażowanych w proces legislacyjny.

Działania w ramach rozwoju instytucjonalnego będą się koncentrować na słabych stronach, zidentyfikowanych na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym, w szczególności biorąc pod uwagę rosnące znaczenie, jakie przywiązuje się do ekonomicznej i społecznej spójności (patrz sekcja 4.2.) Kraje kandydujące będą zachęcane do rozwijania podejścia strategicznego w odniesieniu do działań związanych z rozwojem instytucjonalnym.

Pomoc będzie również udzielana, aby wesprzeć:

- a) organizacje, które będą odgrywać ważną rolę, jeśli chodzi o pomoc w przygotowaniu do członkostwa i wdrażanie *acquis communautaire* (np. organizacje zaangażowane w Dialog Społeczny, takie jak np. federacje pracodawców, związki zawodowe, ale również organizacje społeczno-zawodowe, izby handlowe i rolnicze oraz inne instytucje o charakterze reprezentatywnym),
- b) instytucje rządowe i pozarządowe, mające pomóc w zapewnieniu promocji zasad demokracji, zasad państwa prawa, praw człowieka oraz przestrzegania i ochrony mniejszości, a także rozwoju społeczeństwa obywatelskiego zgodnie z kryteriami Kopenhaskimi.

3.1. Instrumenty Rozwoju Instytucjonalnego

Programy Phare będą pomagać krajom kandydującym w perspektywie średniookresowej w rozwinięciu własnych instytucji i systemów szkoleń, w szczególności poprzez zintensyfikowanie współdziałania z urzędnikami i praktykami reprezentującymi instytucje krajów członkowskich. Twinning (porozumienia bliźniacze) będzie w tym przypadku podstawowym instrumentem. Komisja będzie pracować z siecią Krajowych Koordynatorów Programów Rozwoju Instytucjonalnego odpowiedzialnych za twinning w celu ułatwienia i monitorowania działań podejmowanych w jego ramach. Efekt twinningu będzie regularnie poddawany ocenie.

Tam, gdzie twinning nie daje możliwości zapewnienia koniecznego wsparcia eksperckiego, wykorzystywane będą inne formy pomocy technicznej. Kraje kandydujące będą wносить swój wkład w koszty projektów rozwoju instytucjonalnego w formie rzeczowej oraz finansowej.

Wsparcie Phare będzie:

- a) ułatwiać realizację porozumień twinningowych pomiędzy ministerstwami, instytucjami, organizacjami zawodowymi (np. organami sądowymi i partnerami społecznymi), agencjami, władzami europejskimi, regionalnymi i lokalnymi, w szczególności poprzez pomoc ze strony urzędników z krajów członkowskich, wspomaganą przez ich krótkoterminowe oddelegowanie do kraju kandydującego i szkolenia,
- b) dostarczać specjalistycznego doradztwa technicznego w zakresie *acquis communautaire*, m.in. poprzez TAIEX,
- c) pomagać w tworzeniu udogodnień dla szkolenia administracji publicznej szczebla centralnego i regionalnego.

3.2. Konkretnie działania

3.2.1. Udział w Programach Wspólnotowych

Udział krajów kandydujących w programach wspólnotowych będzie kontynuowany poprzez stopniowe otwieranie się tych programów. Wspomagają one użyteczne przygotowanie się do członkostwa poprzez zaznajamianie krajów stowarzyszonych i ich obywateli z politykami Unii i metodami pracy.

Jak ustalono w Układach Europejskich i ich dodatkowych protokołach, udział w programach wspólnotowych będzie współfinansowany przez kraje kandydujące, a wsparcie Phare (do 10% narodowych alokacji) będzie przekazywane w stopniowo zmniejszającej się wysokości. 10% limit nie obejmuje udziału w V Programie Ramowym, który będzie finansowany jako "wsparcie inwestycyjne".

Programy wspólnotowe, w których uczestniczą kraje kandydujące, będą przedmiotem oceny zgodnie z normalnymi procedurami Komisji.

Podczas Rady Unii w Luksemburgu ustalono, że kraje kandydujące powinny uczestniczyć w charakterze obserwatorów - w punktach obrad które ich dotyczą - w pracach komitetów zarządzających, odpowiedzialnych za monitorowanie programów, do których kraje te wnoszą wkład finansowy.

3.2.2. Uczestnictwo w Agencjach Wspólnotowych

Kraje kandydujące zostaną zaproszone do wzięcia udziału w pracach różnych agencji wspólnotowych. Część kosztów ich uczestnictwa może być finansowana z programu Phare, jako przedmiot 10% limitu określonego w punkcie 3.2.1. Dalsze szczegóły są przedstawione w odrębnym Komunikacie.

3.2.3. Działania w ramach społeczeństwa obywatelskiego

Zagwarantowanie i rozwój procesu demokratycznego w krajach kandydujących to decydujące elementy, ażeby sprostać kryteriom Kopenhaskim. Dodatkowo do wsparcia, które może być udzielone na ten cel rządowi, np. na ochronę mniejszości takich jak Romowie, pomoc finansowa i techniczna może być też przekazywana organizacjom pozarządowym w celu:

- a) wsparcia inicjatyw mających na celu konsolidację i dalszy rozwój zasad demokratycznych i zasad państwa prawa;
- b) wzmocnienia zdolności instytucjonalnych organizacji pozarządowych i partnerów społecznych wszystkich szczebli;
- c) wsparcia na rzecz włączania i uczestnictwa jednostek lub grup, które są narażone na społeczną, gospodarczą i polityczną marginalizację ze względu na swoją kulturę, wiarę, płeć, wiek, orientację seksualną lub niepełnosprawność.

4. INWESTYCJE

Zbliżanie gospodarek krajów kandydujących do Unii Europejskiej oraz zdolność do podejmowania zobowiązań wynikających z członkostwa oznacza, że przedsiębiorstwa muszą wzmocnić swoją konkurencyjność, a infrastruktura musi zostać dostosowana.

Przedsiębiorstwa oraz infrastruktura muszą być zgodne ze standardami wspólnotowymi. Będzie to wymagać znaczących inwestycji i odpowiednich instytucjonalnych oraz prawnych działań.

Wsparcie Phare dla inwestycji będzie się koncentrować na następujących obszarach:

- dostosowaniu do standardów i norm UE;
- inwestowaniu w spójność ekonomiczną i społeczną, włączając w to skutki restrukturyzacji w ważnych sektorach gospodarki.

Phare jest w stanie zaspokoić w bardzo w niewielkim stopniu potrzeby finansowe krajów kandydujących. Jednak przy współudziale takich instrumentów jak SAPARD i ISPA, Phare będzie nadal spełniać swoją funkcję katalizatora poprzez współfinansowanie działań, które są podejmowane przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i/lub międzynarodowe instytucje finansowe. Zostało zawarte Memorandum of Understanding z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju, Bankiem Światowym, Nordyckim Bankiem Inwestycyjnym, Nordycką Finansową Korporacją Ochrony Środowiska (Nordic Environmental Finance Corporation) i Radą Europejskiego Funduszu Socjalnego w sprawie współpracy na rzecz przygotowań do członkostwa. W tym zakresie jest również stowarzyszony EBI. Memorandum to ma na celu zapewnienie koordynacji, zharmonizowanie działań i wzmocnienie współpracy pomiędzy odpowiednimi instrumentami finansowymi. Jego celem jest również identyfikacja konkretnych możliwości współfinansowania i standaryzacji procedur.

W celu pozostania w zgodzie z art. 4 Rozporządzenia koordynującego 1266/99, Phare nie będzie wspierać projektów inwestycyjnych w obszarze transportu, ochrony środowiska lub rolnictwa, które mogą być realizowane odpowiednio w ramach programu ISPA i Sapard. Jak zapisano w art. 4 wspomnianego wcześniej rozporządzenia mogą być zastosowane wyjątki w sytuacji, gdy inwestycje w tych sektorach "stanowią niewielki, lecz niezbędny element zintegrowanej rekonstrukcji przemysłowej lub programów rozwoju regionalnego". W przypadkach, gdzie podjęto zobowiązania o kilkuletnim finansowaniu celów nie mieszczących się we ww. kategoriach (np. fundusze post-prywatyzacyjne), Komisja będzie dotrzymywać podjętych zobowiązań do momentu wygaśnięcia uzgodnionego okresu.

4.1. Zgodność z normami i standardami UE

Ta część będzie obejmować wsparcie dla inwestycji związanych z wyposażeniem kluczowych instytucji, których infrastruktura lub zdolność do monitorowania i stosowania *acquis communautaire* powinna być wzmocniona. Inwestycje te mogą być wspierane gdziekolwiek w kraju kandydującym.

Inwestycje związane z wyposażeniem kluczowych instytucji w infrastrukturę niezbędną do monitorowania i stosowania *acquis communautaire* będą dokonywane tylko w oparciu o jasno określoną rządową strategię i wspierane przez rozwój instytucjonalny

4.2. Spójność ekonomiczna i społeczna

4.2.1. Narodowy Plan Rozwoju

W obrębie UE ekonomiczna i społeczna spójność zarówno w kraju jak i pomiędzy krajami jest większą częścią *acquis communautaire* i jest znacząco wspierana przez Fundusze Strukturalne. Dla krajów kandydujących będzie ona stanowić ważną część ich strategii w celu jednoczenia się z Unią Europejską. Z tego powodu jest to ważny priorytet Partnerstwa dla Członkostwa. Jednakże spójność ekonomiczna i społeczna jest złożonym celem, który można osiągnąć wówczas, gdy kraj posiada spójną i zintegrowaną ogólną strategię, uwzględniającą zarówno konieczność promowania konkurencyjności jak i zmniejszania różnic wewnątrz kraju. Dlatego też każdy z krajów kandydujących został poproszony o opracowanie „Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju”, który będzie aneksem do „Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa”.

Wstępny Plan będzie rozwijany w ten sposób, aby z czasem uzyskać taki kształt, jaki ma Narodowy Plan Rozwoju wymagany dla regionów Celu 1 w Unii Europejskiej. Będzie on kompatybilny z dokumentami programowymi i planistycznymi wykorzystywanymi w UE. Plan ten będzie również uaktualniany wraz z opracowywaniem przez dane państwo własnej strategii spójności ekonomicznej i społecznej. „Wstępny Narodowy Plan Rozwoju” będzie zawierał:

- (1) analizę obecnej sytuacji kraju kandydującego, identyfikującą największe różnice w rozwoju regionalnym na własnym terytorium oraz pomiędzy danym krajem a UE,
- (2) określenie najważniejszych priorytetów rozwoju w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej, na które powinna zostać zwrócona uwaga w okresie przedakcesyjnym,
- (3) ogólną perspektywę finansowania tej dziedziny przez rząd ze współfinansowaniem przez Wspólnotę (Phare, ISPA, Sapard) w okresie 2000-2002.

Plan będzie również zawierać ocenę sytuacji w zakresie ochrony środowiska. Z biegiem czasu zostaną wprowadzone wymagania dotyczące oceny wpływu na środowisko naturalne stosowane w odniesieniu do funduszy strukturalnych.

Acquis communautaire dostarcza ram, w obrębie których powinny być prowadzone działania. Działania te, wdrażane poprzez Phare będą w pełni spójne z priorytetami „Partnerstwa dla Członkostwa”. Stworzenie i wdrożenie Planu powinno opierać się na zasadach partnerstwa obowiązujących w funduszach strukturalnych. Ponadto oprócz władz krajowych, także władze regionalne i lokalne kraju kandydującego powinny zostać w przyszłości zaangażowane w ten proces. Program Phare dotyczący wsparcia Rozwoju Instytucjonalnego będzie udostępniany w ten sposób, aby zapewnić, wszystkim trzem poziomom (centralnemu, regionalnemu i lokalnemu) możliwość odgrywania zamierzonej roli, zgodnie z założeniami instytucjonalnymi każdego z krajów. Instytucje pozarządowe posiadające doświadczenie w dziedzinie rozwoju społeczno – gospodarczego powinny być również zaangażowane w ten proces.

„Wstępny Plan Rozwoju Narodowego” ma być przyjęty przez odpowiednie władze danego kraju i przedstawiony Komisji.

4.2.2. Cel, koncentracja oraz wpływ

„Wstępny Narodowy Plan Rozwoju” ma charakter ramowy, określający sektory i priorytety wybrane do wsparcia. Wkład finansowy na realizację tych priorytetów będzie pochodzić z różnych

źródeł, głównie z krajowych środków budżetowych, ale również ze środków prywatnych i innych źródeł pomocy międzynarodowej.

Całkowita wysokość wkładu ze środków Phare przeznaczonego na osiągnięcie krajowych priorytetów jest ograniczona. Dlatego, aby osiągnąć zamierzony efekt, wsparcie inwestycyjne Phare skupi się na ograniczonej liczbie regionów. Współfinansowanie ze strony Phare będzie przekazywane w oparciu o spójne plany rozwoju regionalnego tylko na te projekty, które są zgodne z celami i priorytetami określonymi w Narodowym Planie Rozwoju, np. współfinansowanie (tylko w wybranych regionach) krajowych planów pomocy. Nie wyklucza to możliwości zwiększania wsparcia na rzecz ważnych projektów horyzontalnych, określonych w Partnerstwie dla Członkostwa jako priorytetowe.

Kraje kandydujące zostaną poproszone o dokonanie wyboru regionów, włączając w to projekty o znaczeniu regionalnym, na których skoncentruje się wsparcie Phare. Ich wybór powinien zostać dokonany w oparciu o obiektywne kryteria, które odzwierciedlają zarówno potrzebę wewnętrznej spójności w ramach danego państwa kandydującego, jak i możliwość maksymalnego zmniejszenia różnic pomiędzy danym krajem a UE. Kryteria te powinny zawierać wskaźniki rozwoju społeczno – ekonomicznego, restrukturyzacji sektorowej etc. Jeśli środki na to pozwolą, celem Phare będzie stopniowe poszerzanie obszaru geograficznego objętego wsparciem programu.

4.2.3. Rodzaje wsparcia inwestycyjnego

W obrębie wybranych regionów program Phare będzie współfinansował projekty odnoszące się do następujących celów:

- **Rozwój sektora produkcyjnego.** Działania te powinny być skierowane na pomoc w różnicowaniu gospodarki, na rozwój sektora prywatnego (włączając w to sektor małych i średnich przedsiębiorstw oraz mikro-przedsiębiorstw), restrukturyzację i modernizację przemysłu i usług oraz poprawę wydajności sektora energetycznego⁵. Będzie to uzupełnienie do pomocy Phare przeznaczonej na inwestycje dostosowujące do przepisów unijnych, która może być dostępna na poziomie krajowym
- **Rozwój zasobów ludzkich.** Oznacza to wsparcie dla czterech filarów Europejskiej Strategii Zatrudnienia: wzrostu zatrudnienia, rozwoju przedsiębiorczości, poprawy zdolności adaptacyjnych firm i ich pracowników oraz wyrównania szans kobiet

⁵ W ramach inwestycji w sektorze produkcyjnym realizowanych zgodnie z programami rozwoju regionalnego możliwa jest bezpośrednia pomoc dla przedsiębiorstw, tak jak to ma miejsce w przypadku Celu 1 w krajach UE.

i mężczyzn na rynku pracy. Cele te mogą być osiągnięte poprzez szereg działań, takich jak: przekwalifikowanie siły roboczej, rozwój zdolności menedżerskich w przemyśle i usługach oraz poprawa zdolności innowacyjnych. Szczególna uwaga będzie zwrócona na to, aby wsparcie Phare na rzecz działań związanych z zatrudnieniem, stosowane w podobny sposób, jak ma to miejsce w Europejskim Funduszu Socjalnym (np. rozwój zasobów ludzkich), było zgodne z krajową strategią rozwoju zatrudnienia⁶. Z czasem Phare będzie dążyć do poszerzenia zakresu swej działalności, tak aby przybliżyć ją do zasad funkcjonowania Europejskiego Funduszu Socjalnego w krajach członkowskich.

- **Poprawa infrastruktury związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej.** Oznacza to skoncentrowanie się na projektach infrastrukturalnych, które sprzyjać będą bezpośrednio wzrostowi aktywności sektora produkcyjnego i poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej na szczeblu lokalnym. Projekty te mogą również obejmować inwestycje mające na celu poprawę dostępności terenów, na których można rozwijać działalność przemysłową i handlową lub inwestycje w ochronę środowiska dla polepszenia klimatu inwestycyjnego w regionie. Oznacza to, że na wsparcie programu Phare mogą liczyć te projekty inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska i transportu, które ze względów formalnych nie kwalifikują się do uzyskania wsparcia ze strony programu ISPA.

Zgodnie z praktyką stosowaną w UE, Phare może współfinansować w wybranych regionach krajowe plany pomocy (np. inwestycje w środki trwałe, plany rozwoju sektora prywatnego itd.).

Rodzaje umów finansowanych przez Phare w dziedzinie gospodarczej i społecznej spójności będą obejmować szkolenia, twinning, pomoc techniczną, dostawy towarów i usług, jak również współfinansowanie krajowych planów pomocy (np. udzielanie grantów i kredytów), które będą istotne w odniesieniu do rozwoju zasobów ludzkich i sektora produkcyjnego.

4.3. Wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP)

Ogólne wsparcie dla MSP zostało przygotowane przy współpracy z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju. Instrument ten dostarcza środków finansowych dla banków pośredniczących, które dysponują programami pożyczkowymi dla MSP w krajach partnerskich.

⁶ Wraz ze wsparciem technicznym i przy współpracy ze strony Europejskiej Fundacji Szkolenia (ETF), biorąc pod uwagę jej szczególną rolę.

Pomoc ta ma charakter komplementarny do wsparcia rozwoju MSP, realizowanego w ramach programów krajowych.

W zależności od rezultatów będzie możliwe dalsze finansowanie, a instrument będzie poszerzany przy współpracy z innymi Międzynarodowymi Instytucjami Finansowymi, we współpracy ze źródłami komercyjnymi i instytucjami finansowymi w UE.

4.4. Ochrona nuklearna

Oprócz wsparcia dla projektów w ramach Rozwoju Instytucjonalnego, Phare będzie nadal dostarczać pomoc inwestycyjną dla krajów kandydujących, mającą na celu poprawę bezpieczeństwa nuklearnego. Jest to ważne ze względu na znaczenie wysokiego poziomu bezpieczeństwa nuklearnego w Europie Środkowo-Wschodniej.

4.5. Zasady dotyczące inwestycyjnej części programu Phare

Wsparcie inwestycyjne ze strony Phare będzie podlegać następującym zasadom:

- 1) Efekt katalityczny: wsparcie środkami Phare musi przyspieszyć działania skierowane na priorytety akcesyjne, które to działania w przeciwnym wypadku nie miałyby miejsca, lub mogłyby nastąpić w późniejszym czasie.
- 2) Współfinansowanie: środkiem Phare winno towarzyszyć współfinansowanie z krajowych środków publicznych. Wkład Wspólnoty może wynosić do 75% całkowitych wydatków publicznych. Należy dokładać wszelkich starań w celu przyciągnięcia współfinansowania z innych źródeł.
- 3) Koordynacja: Komisja będzie nadal ściśle współpracować z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i międzynarodowymi instytucjami finansowymi w celu koordynowania działalności i zidentyfikowania odpowiednich projektów do współfinansowania.
- 4) Dodatkowość: środki w ramach programu Phare nie mogą zastępować innych, istniejących i dostępnych źródeł finansowania, w szczególności pochodzących z sektora prywatnego lub z międzynarodowych instytucji finansowych.
- 5) Dojrzałość projektu i jego wielkość: projekty (wdrażane czy to poprzez kontrakty, czy też poprzez granty i dotacje) będą programowane do wsparcia z Phare tylko wówczas, jeśli będą w pełni przygotowane. Będzie stosowana zasada minimalnej wielkości projektu w wysokości 2 mln Euro, co jest przedmiotem zapisów w punkcie 5.1.7 poniżej.

- 6) Zdolność projektu do kontynuacji: inwestycje muszą mieć zapewnione finansowanie w okresie długofalowym tzn. wykraczającym poza moment przyłączenia Polski do Unii Europejskiej. W związku z tym, inwestycje muszą odpowiadać normom i standardom UE, być w zgodzie z polityką Unii w danym sektorze oraz muszą przestrzegać zasad zrównoważonego i zgodnego z normami ochrony środowiska rozwoju. Jest to zgodne z art. 2, 3 i 6 Traktatu Amsterdamskiego. Wszystkie projekty muszą zapewnić koszty dalszego finansowania (np. koszty utrzymania, operacyjne)
- 7) Konkurencyjność: wszystkie działania finansowane muszą przestrzegać zasady konkurencyjności i zapisów Układu Europejskiego dotyczących pomocy publicznej.

5. MECHANIZMY I PROCEDURY

5.1. Wdrażanie

5.1.1. Decentralizacja

Jako część przygotowań krajów kandydujących do członkostwa, w poszczególnych państwach będzie nadal kontynuowana i rozszerzana polityka decentralizacji przy wdrażaniu programu Phare, przy zachowaniu kontroli ze strony Komisji Europejskiej, która w całym procesie wdrażania jest ostatecznie odpowiedzialna za wykorzystanie funduszy.

Dalsza decentralizacja będzie możliwa tylko za zgodą Komisji w oparciu o analizę poszczególnych przypadków w tych sektorach, gdzie kryteria określone w Aneksie 1 Rozporządzenia 1266/99 (Rozporządzenie koordynujące) będą przestrzegane przez kraj kandydujący i / lub instytucję wdrażającą. Zapewni to właściwe i efektywne zarządzanie oraz przejrzystość w wykorzystaniu środków, zgodnie z celami uzgodnionych programów. Kraj kandydujący zobowiąże się do przestrzegania zasad obowiązujących w Phare oraz wymaganych przez Rozporządzenie finansowe Wspólnoty. Jeśli zasady te nie będą przestrzegane, wówczas, środki będą zwracane Komisji w pełnej wysokości umowy Phare lub przedmiotowego grantu.

5.1.2. Nadzór Komisji nad zdecentralizowanym systemem wdrażania

Komisja będzie nadal nadzorować wdrażanie Phare według zdecentralizowanego systemu wdrażania programu. Aby odzwierciedlić wzrastający stopień decentralizacji przy wdrażaniu programu w krajach kandydujących, nadzór Komisji będzie wykonywany w coraz większym stopniu poprzez Przedstawicielstwa („**dekonzcentracja**”), których zdolności do zarządzania, w tym finansowego, zostały wzmocnione. Wzięto przy tym pod uwagę opinie Europejskiego Trybunału

Audytorów oraz Parlamentu Europejskiego wzywające do zwiększenia roli Przedstawicielstw, w szczególności w celu ograniczenia dublowania procesów kontrolnych i decyzyjnych.

5.1.3. Struktury wdrażające w krajach kandydujących

Struktury wdrażające w krajach kandydujących zostały zrationalizowane, mając na uwadze dwa cele:

- a) zwiększenie przejrzystości działań, aby uniknąć rozproszenia środków;
- b) wykorzystanie w jak największym stopniu stabilnych instytucji i agencji wdrażających, które będą odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie programów finansowanych ze środków Wspólnoty w okresie członkostwa, szczególnie z funduszy strukturalnych.

Obecnie istniejąca struktura wdrażania programu Phare w każdym z krajów kandydujących przedstawia się następująco:

- a) **Narodowy Fundusz** (National Fund) umiejscowiony w strukturach Ministerstwa Finansów administruje alokowanymi środkami. Utworzenie Funduszu, za który odpowiada Pełnomocnik Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej (National Authorising Officer – NAO), spowodowało redukcję liczby równoległych struktur zarządzających środkami finansowymi Phare i poprawiło koordynację, szczególnie w przypadku projektów współfinansowanych z budżetu krajowego;
- b) Liczba agencji, poprzez które będzie wdrażany w każdym z krajów, zgodnie z autoryzacją NAO, będzie ściśle ograniczona. Obecnie trwa reforma, mająca na celu określenie zasad działania jednostek zarządzających programem – albo poprzez ich zlikwidowanie, albo włączenie ich w struktury instytucji, które będą pełnić rolę we wdrażaniu programu w okresie członkostwa;
- c) Tam, gdzie nie ma odpowiednich agencji wdrażających, które by administrowały środkami z poszczególnych komponentów programu dla kraju kandydującego, np. tak jak to ma miejsce w przypadku rozwoju instytucjonalnego, który ma charakter wielosektorowy, funkcję tę będzie pełnić Centralna Jednostka Finansująca – Kontraktująca. Będzie ona wykorzystywana do przeprowadzania przetargów i kontraktowania programu. Wybór projektów oraz monitorowanie ich realizacji pozostaną w zakresie działań ministerstw / jednostek administracji bezpośrednio korzystających ze wsparcia.

5.1.4. Procedury

Pomoc będzie kontraktowana w oparciu o istniejące procedury, zgodnie z Rozporządzeniem Wspólnot dotyczącym finansowania. Są one zamieszczone w podręczniku Systemu Zdecentralizowanego Wdrażania Phare, który jest dostępny w Internecie.

Ponadto szczególna uwaga zostanie zwrócona na pokazanie wzrastającego wsparcia unijnego poprzez projekty finansowane z programu Phare.

5.1.5. Rozwój instytucjonalny

Przy selekcji kontrahentów będą wykorzystywane standardowe procedury Phare.

Dla niektórych rodzajów projektów finansowanych w ramach rozwoju instytucjonalnego będą wymagane szczególne uzgodnienia, np. porozumienia twinningowe podpisane przez kraje kandydujące z krajami członkowskimi i zatwierdzone przez Komisję co pozwoli na przekazanie środków z Phare przeznaczonych na pokrycie kosztów, wynikających z udziału w projekcie administracji krajów członkowskich. Przykłady obejmują również przypadki, gdy:

- a) Dostawcą jest sieć instytucji z krajów członkowskich,
- b) Dostawcą jest uznana międzynarodowa instytucja, posiadająca kompetencje w danym zakresie,
- c) Kraj kandydujący chce skorzystać z usług instytucji kraju członkowskiego, wspieranej przez rząd tego kraju,
- d) Kraj kandydujący zamierza wesprzeć współpracę z instytucją szkoleniową z kraju członkowskiego, która została do takiej współpracy wstępnie zakwalifikowana.

5.1.6. Inwestycje

Przepisy o zamówieniach publicznych obowiązujące w kraju kandydującym będą stosowane przy przetargach i kontraktowaniu projektów tam, gdzie tylko jest to możliwe. Jednakże Komisja będzie wyrażać zgodę na takie działania wówczas, gdy krajowe zasady będą odpowiadały i w rzeczywistości będą się stosowały do przepisów Rozporządzenia o finansowaniu we Wspólnocie, jak również będą zgodne z dyrektywami odnoszącymi się do zamówień publicznych. Szczególna uwaga zostanie zwrócona na zapewnienie równego dostępu, uczciwej konkurencji, przejrzystości oraz publikowania ogłoszeń o publicznych przetargach (art. 118 Rozporządzenia finansowego).

5.1.7. Gotowość i wielkość projektów

Projekty powinny być jasno określone i proponowane do finansowania tylko wówczas, gdy są gotowe do wdrożenia. W przypadku, gdy wymagana jest procedura przetargowa Komisja będzie proponować alokację środków na te projekty tylko wtedy, jeśli będą one gotowe do przetargu w momencie potwierdzenia przez Komisję przyznania wsparcia finansowego. W sytuacji, gdy środki przeznaczone dla danego kraju nie mogą być w pełni wykorzystane, ze względu na brak gotowych projektów, fundusze te będą realokowane (np. na wsparcie horyzontalne na rzecz MSP lub na inne instrumenty wsparcia, do których kraje kandydujące będą miały zapewniony równy dostęp).

Kontraktowanie powinno odbyć się, jeśli to możliwe, w okresie 6 miesięcy od podpisania Memorandum Finansowego. Kontraktowanie musi być zakończone w ciągu 2 lat od podpisania Memorandum Finansowego, a środki muszą być w pełni wypłacone do końca trzeciego roku. Przedłużenie okresu kontraktowania i wypłacania środków będzie możliwe tylko w wyjątkowych przypadkach.

Minimalna wielkość projektu wynosi 2 mln Euro. Biorąc pod uwagę szczególny charakter projektów dotyczących współpracy przygranicznej, społeczeństwa obywatelskiego i rozwoju instytucjonalnego oraz udział w programach wspólnotowych i agencjach, oraz uwzględniając całkowitą liczbę poszczególnych programów, zasada ta będzie stosowana w sposób elastyczny.

5.2. Monitorowanie

Monitorowanie wdrażania programu powinien być prowadzony wspólnie przez kraj kandydujący i Komisję Europejską przy pomocy Wspólnego Komitetu Monitorującego działającego w każdym z krajów. W celu zapewnienia efektywności monitorowania, każde Memorandum Finansowe będzie zawierać obiektywne, dające się zweryfikować i zmierzyć wskaźniki dotyczące: rezultatów, uwzględniające fizyczny wkład, działania, wyniki, cele oraz harmonogramy realizacji. Monitorowanie, oparte na tych wskaźnikach będzie służyło pomocą Komisji, Komitetowi Zarządzającemu Phare oraz krajom kandydującym we właściwej reorientacji programu, w przypadku gdy jest to niezbędne oraz w projektowaniu nowych programów.

5.3. Ocena

W celu zmierzenia ich efektywności wszystkie działania finansowane ze środków programu Phare będą przedmiotem oceny ex-post, mającej za zadanie pokazanie wpływu realizowanych działań w

odniesieniu do założonych celów. Raporty oceniające będą regularnie publikowane i udostępniane wszystkim zainteresowanym, a ich rezultaty będą brane pod uwagę przy projektowaniu przyszłych programów.

5.4. Audyt

Rachunki i działania każdego Funduszu Narodowego oraz tam gdzie się to stosuje Jednostki Finansująco – Kontraktującej, a także wszystkich stosownych jednostek wdrażających będą podlegały kontroli na miejscu wykonywanej przez zewnętrznego audytora na zlecenie Komisji. Komisja Europejska oraz Trybunał Obrachunkowy zachowują swe prawa do kontroli.

5.5. Uwarunkowania

W interesie krajów kandydujących i zgodnie z zarządzaniem finansowym niezbędne jest zagwarantowanie, aby środki z programów Phare były wykorzystywane w sposób jak najbardziej efektywny. Środki będą dostępne pod pewnymi warunkami.

Jak zapisano w art. 4 Rozporządzenia 622/98 tam gdzie brakuje elementu, niezbędnego do kontynuacji przyznania pomocy przedakcesyjnej, Rada, w oparciu o propozycję Komisji, będzie podejmować odpowiednie kroki w stosunku do każdego z rodzajów wsparcia przeznaczonego dla kraju kandydującego. Elementy, uważane za niezbędne, będą dotyczyć uchybień ze względu na niezgodność ze zobowiązaniami wynikającymi z Układu Europejskiego oraz braku postępu w wypełnianiu kryteriów Kopenhaskich lub też we wdrażaniu „Partnerstwa dla Członkostwa”.

5.6. Indywidualne alokacje krajowe

Poprzednie wyniki i zdolność absorpcji: po szczycie Rady w Essen został wprowadzony system wieloletnich indykatywnych zbiorczych alokacji i będzie on zachowany. Jednak kwoty tymczasowo alokowane dla każdego z krajów mogą zostać zmienione, biorąc pod uwagę dotychczasowe osiągnięcia i zdolność absorpcji, np. tam gdzie występują trwałe opóźnienia w kontraktowaniu, wysokość kwot może zostać obniżona, zaś w przypadku krajów wykazujących lepszą zdolność absorbowania środków ich wysokość może zostać podniesiona. Pierwszy wieloletni okres obejmujący 3 lata będzie dotyczył okresu 2000 - 2002.

Wypełnianie zobowiązań: fundusze będą dostępne na wsparcie programów i projektów, co do których kraj kandydujący będzie podejmować konkretne zobowiązania. W przypadku niewypełnienia zobowiązań lub ich niepodjęcia (z powodów, za które jest odpowiedzialny dany kraj) Komisja rozważy zmniejszenie alokacji dla tego samego obszaru w następnym roku budżetowym. Stosując te zasady, Komisja będzie dążyć do zapewnienia takiego ich

funkcjonowania, aby nie działały one na szkodę generalnego celu, jakim jest przygotowanie kraju kandydującego do członkostwa.

6. WPROWADZANIE ZMIAN

Niniejsze wytyczne będą przedmiotem ponownej analizy przed końcem 2002 i mogą być zmodyfikowane ze względu na rozwój procesu akcesyjnego.