

Phare 2000 – Przegląd

Wzmocnienie Przygotowania do Członkostwa

Komunikat Güntera Verheugena

SPIS TREŚCI 3

| | |
|---|-------------|
| STRESZCZENIE OGÓLNE..... | 2 |
| 1. WPROWADZENIE | 44 |
| 2. POSTĘP WE WDRAŻANIU REFORM Z 1997 ROKU | 55 |
| 2.1. EFEKTY POZYTYWNE | 55 |
| 2.2. POZOSTAŁE PROBLEMY | 66 |
| 3. WYZWANIA DO ROKU 2006..... | 77 |
| 4. WPROWADZENIE REFORM Z 1997 ROKU..... | 77 |
| 4.1. ROZWÓJ INSTYTUCJONALNY I REFORMA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ | 88 |
| 4.1.1. <i>Twinning średniookresowy.....</i> | <i>88</i> |
| 4.1.2. <i>Ogólna reforma administracji publicznej.....</i> | <i>88</i> |
| 4.1.3. <i>Programy wielonarodowe.....</i> | <i>99</i> |
| 4.2. PODNIESIENIE EFEKTYWNOŚCI PROJEKTÓW PHARE..... | 99 |
| 4.3. ZWIĘKSZENIE ZDOLNOŚCI ABSORPCYJNEJ KRAJÓW KANDYDUJĄCYCH..... | 1010 |
| 5.W STRONĘ FUNDUSZY STRUKTURALNYCH | 1212 |
| 5.1 EWOLUCJA WSPARCIA PROGRAMU PHARE W KIERUNKU SPÓJNOŚCI SPOŁECZNEJ I GOSPODARCZEJ. | 1212 |
| 5.1.1. <i>Przedstawienie celów Phare w obszarze spójności społeczno – gospodarczej.....</i> | <i>1313</i> |
| 5.1.2. <i>Przygotowanie strategii dla Spójności społeczno – gospodarczej.....</i> | <i>1414</i> |
| 5.1.3 <i>Wdrożenie podejścia Celu 1 w Phare.....</i> | <i>1515</i> |
| 5.1.4 <i>Rozszerzenie podejścia programowego w Phare.....</i> | <i>1515</i> |
| 5.1.5 <i>Wzmocnienie Współpracy Przygranicznej Phare z programem Interreg.....</i> | <i>1717</i> |
| 5.2 WIELOLETNIE PROGRAMOWANIE INDYKATYWNE..... | 1919 |
| 5.3 ROZSZERZENIE DECENTRALIZACJI | 2121 |
| 5.4 PRZEKSZTAŁCENIE WSPARCIA DLA AGENCJI WDRAŻAJĄCEJ | 2424 |
| 6. WDRAŻANIE I HARMONOGRAMY..... | 2424 |

| | |
|-------------|--|
| Załącznik 1 | Przegląd postępów od 1997 roku |
| Załącznik 2 | Wyciąg z Rozporządzenia 1299/99 |
| Załącznik 3 | Streszczenie działań krótko i długoterminowych |
| Załącznik 4 | Opracowywanie projektów i schematów |
| Załącznik 5 | Cykl programu Phare |

Streszczenie ogólne

Prezentowany Komunikat przedstawia wnioski z ostatniego przeglądu programu Phare, jednego z trzech instrumentów przedakcesyjnych, które wspomagają kraje kandydujące w przygotowaniu do członkostwa w Unii Europejskiej.

Przegląd ten ocenił, czy orientacja Phare, wprowadzona w 1997 roku i uaktualniona w 1999, ciągle realizuje potrzeby krajów kandydujących i czy niezbędne są jakiegokolwiek dalsze zmiany.

W przeglądzie wzięto pod uwagę nową sytuację powstałą w wyniku przyjęcia Agendy 2000 w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Berlinie, włącznie ze wzrostem budżetu Phare, a także postęp osiągnięty w negocjacjach akcesyjnych z dziesięcioma krajami, które korzystają z Phare od 2000 roku.

W przeglądzie wykazano, że obecna orientacja Phare w dalszym ciągu wspiera realizację najważniejszych priorytetów krajów kandydujących. Kontynuowane powinno być programowanie rozwiązujące problemy przedakcesyjne, oparte na Partnerstwie dla Członkostwa, Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa, Raportach Okresowych oraz procesie negocjacyjnym. Najważniejszym celem Phare powinien pozostać rozwój instytucjonalny oraz promowanie wdrażania dorobku prawnego Wspólnoty, bezpośrednio pomagające krajom wypełnić kryteria polityczne, ekonomiczne oraz związane z wdrożeniem dorobku Wspólnotowego, przedstawione podczas Rady w Kopenhadze w 1993 roku.

Przegląd zdefiniował dwa wyzwania dla Phare, które Komisja musi podjąć w okresie 2000-2006:

- (1) **Wsparcie dokonanych reform.** Obecnie powinien nastąpić okres stosunkowej stabilizacji, aby umocnić dokonania przeprowadzonych ostatnio reform i zagwarantować ich pełen sukces. Dodatkowo, niektóre z reform z roku 1997 powinny być poprawione zgodnie z krytycznymi uwagami Trybunału Audytorów oraz Parlamentu Europejskiego. Ponadto należy zwiększyć wysiłek zmierzający do wzmocnienia oraz poprawy możliwości absorpcyjnych krajów kandydujących.
- (2) **Przesunięcie do funduszy strukturalnych.** Celem jest przesunięcie połowy środków inwestycyjnych Phare z programów krajowych na ten cel. Celem Phare w tym obszarze jest:
 - (a) Przygotowanie do wdrażania funduszy strukturalnych w krajach kandydujących poprzez stworzenie odpowiednich struktur administracyjnych i budżetowych.
 - (b) Umożliwienie tym krajom odnoszenia korzyści z pierwszej edycji regionalnych zintegrowanych programów rozwoju, przygotowywanych dla regionów objętych Celem 1, które wpłyną na ich spójność społeczną i gospodarczą.

Podsumowując, podstawowe zmiany proponowane w niniejszym Komunikacie, które wzmocnią istniejący system Phare, przedstawiają się następująco:

- (1) Przejście, na zróżnicowanej podstawie, do programowania wieloletniego na lata 2002-2006 dla całej pomocy Phare, zgodnie z Narodowym Planem Rozwoju oraz Narodowym Programem Przygotowania do Członkostwa.
- (2) Zdecentralizowanie odpowiedzialności za wdrażanie w krajach kandydujących od 2002 roku, jeśli zostaną spełnione określone warunki wstępne; zwiększenie wpływu Phare

poprzez włączenie krajów do procesu monitorowania i zapoczątkowanie bardziej bezpośredniego monitorowania rezultatów w programowaniu nowych środków Phare; zmiana wsparcia, równoległe do własnych wysiłków krajów kandydujących, w kierunku władzy wdrażającej (władzy zarządzającej, w rozumieniu artykułu 34 Rozporządzenia o funduszach strukturalnych), która została zaakceptowana przez kraje kandydujące i Komisję.

- (3) Wprowadzenie podejścia bardziej przypominającego Cel 1 w komponencie Phare wspierającym spójność społeczno – gospodarczą, zgodnie z priorytetami dla tego Celu. (na przykład: działalność sektora produkcyjnego, infrastruktura wspierająca rozwój zasobów ludzkich i przedsiębiorczość).
- (4) Zwiększyć użyteczność schematów (odpowiednik „działań”¹ w funduszach strukturalnych) w odniesieniu do programu Spójności Społeczno – Gospodarczej przy jednoczesnym wzmocnieniu zarządzania.
- (5) Wprowadzenie wspólnych programów współpracy przygranicznej Interreg/Phare, na bazie priorytetów przyjętych przez Wspólny Komitet Programowy, w kontekście wieloletnich alokacji indykatywnych przyznanych z Phare po obu stronach granicy oraz umożliwienie CBC finansowania, poprzez wspomniane powyżej schematy, projektów pomiędzy 50 000 i 2 miliony Euro od 2001 roku.
- (6) Wprowadzenie możliwości przydzielania równoległe średniookresowej (na przykład około 6 miesięcy) pomocy z twinningu na rozwój instytucjonalny.
- (7) Podniesienie możliwości absorpcyjnych dzięki znacznej pomocy przy przygotowaniu projektów.

Żadne z kluczowych działań przedstawionych w niniejszym Komunikacie nie będzie wdrożone dopóki nie zostaną spełnione określone warunki wstępne oraz na miejscu nie będzie niezbędnych zasobów ludzkich i finansowych. Niektóre z kluczowych działań mogą być wdrożone w 2000 roku, ale programowanie wieloletnie oraz decentralizacja nie może rozpocząć się przed rokiem 2002, przede wszystkim ze względu na niezbędne przygotowania zapewniające odpowiednie zarządzanie i funkcjonowanie systemów kontroli finansowej.

Okres programowania wieloletniego nie będzie miał żadnego wpływu na datę członkostwa. Działania uzgodnione dla instrumentów przedakcesyjnych będą kontynuowane w ramach programów finansowanych z funduszy strukturalnych, zapewniając pokrycie wydatków dopuszczalnych w rozporządzeniach dotyczących tych funduszy.

W DG Rozszerzenie powstanie grupa robocza w celu nadzorowania implementacji zmian proponowanych w niniejszym Komunikacie. Ponadto rozwijane są zdolności monitorowania i wczesnego ostrzegania tak, aby ocenić i zminimalizować ryzyko związane z proponowanymi zmianami.

Opracowywana jest szczegółowa procedura implementacji najważniejszych działań, tak aby wszystkie skutki każdego działania zostały wcześniej przewidziane.

W celu zapewnienia przejrzystości, niniejszy Komunikat jest szeroko dyskutowany między innymi z państwami członkowskimi, krajami kandydującymi oraz członkami Parlamentu Europejskiego.

¹ ang. „measures”

1. WPROWADZENIE

Historia Phare – 1989 – 2000

Program Phare jest jednym z trzech instrumentów przedakcesyjnych finansowanych przez Wspólnoty Europejskie, aby wspomóc kraje kandydujące z Europy centralnej w ich przygotowaniach do przystąpienia do Unii Europejskiej.

Program Phare wspiera kraje kandydujące z Europy centralnej od 1989 roku, pomagając im w okresie wielkich zmian gospodarczych i politycznych. Idąc za decyzją Rady na szczycie w Kopenhadze w 1993 roku, zapraszającej kraje Europy centralnej do członkostwa, pomoc Phare została przeorientowana włącznie ze znacznym zwiększeniem pomocy w obszarze inwestycji infrastrukturalnych.

„Przedakcesyjny” charakter program Phare uzyskał dopiero w 1997 roku w ślad za decyzją Rady Europejskiej z Luksemburga, rozpoczynając obecny proces rozszerzenia. Obecnie fundusze Phare koncentrują się przede wszystkim na priorytetach przedakcesyjnych prezentowanych w każdym kraju w Partnerstwie dla Członkostwa. Urzędnicy służby cywilnej z krajów członkowskich przebywający w ramach „twinningu” w krajach kandydujących wspomagają swoich partnerów w przygotowaniu do członkostwa. Ponadto zarządzanie Phare zostało włączone do struktury rządowej krajów kandydujących poprzez utworzenie Funduszu Narodowego oraz ograniczoną liczbę agencji wdrażających.

Podstawowa orientacja została oceniona w 1999 roku, aby odnieść się do nadchodzących programów: SAPARD dotyczący rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich oraz ISPA dotyczący infrastruktury transportowej oraz ochrony środowiska. Główne spostrzeżenie dotyczyło przekwalifikowania wolnych funduszy Phare na zajęcie się zagadnieniami spójności społeczno – gospodarczej.

W latach 2000-2006 program Phare zapewnił około 11 miliardów Euro współfinansowania dla wsparcia rozwoju instytucjonalnego poprzez twinning oraz pomoc techniczną, jak również poprzez wsparcie instytucjonalne, które pomaga krajom kandydującym w ich wysiłkach:

- (1) Wzmocnienia administracji publicznej oraz instytucji, aby efektywnie funkcjonować w ramach Unii Europejskiej.
- (2) Promowania zbieżności z obszernym prawem Wspólnoty Europejskiej oraz zredukowania potrzeby stosowania okresów przejściowych.
- (3) Promowania spójności gospodarczo – społecznej.

Wytyczne dla Phare powstały w 1997 roku decyzją Komisji Europejskiej, zatytułowaną „Nowa Orientacja Phare dla Pomocy Przedakcesyjnej”, włączając najistotniejsze zasady programowania przygotowującego do członkostwa oparte na Partnerstwie dla Członkostwa (PC), Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa oraz Raportach Okresowych. Dzięki reformie powstały również nowe instrumenty i struktury, które poradziły sobie ze zwiększeniem efektu i trwałości projektów Phare, co zostało podkreślone w raporcie oceniającym Komisji, aby przygotować struktury wdrażające potrzebne po przystąpieniu oraz zredukować zaległości w zobowiązaniach budżetowych, które są krytykowane zarówno przez Trybunał Audytorów jak i przez Parlament Europejski.

Podstawy Nowej Orientacji zostały zaktualizowane w 1999 roku (SEC (1999) 1596 final), tak aby przeorientować fundusz Phare, uwalniając rozwój obszarów wiejskich oraz określone projekty infrastrukturalne w sektorze transportu i ochrony środowiska do finansowania przez SAPARD i ISPA, zaś uzyskane środki przeznaczyć na zwiększenie spójności społeczno – gospodarczej, włączając w to projekty, które nie mogą być finansowane z tych dwóch nowych instrumentów przedakcesyjnych. Po rozpoczęciu kadencji przez nową Komisję, rozpoczął się przegląd sprawdzający funkcjonowanie programu Phare, w wyniku którego zaproponowano, niezbędne zmiany, aby wzmocnić wpływ programu na zmieniające się szybko wymagania krajów kandydujących zmierzających do członkostwa. Zmiany te w pełni pokrywają się z

celami Komisji zmierzającymi do osiągnięcia większej wartości dodanej przy pomocy wydatkowanych środków.

2. POSTĘP WE WDRAŻANIU REFORM Z 1997 ROKU

2.1. Efekty pozytywne

Reformy z 1997 roku – zwłaszcza stworzenie nowej struktury wdrażania – były fundamentalne a ich realizacja zajęła dwanaście do osiemnastu miesięcy, sprawiając, że dopiero rok 1999, można uznać za pierwszy efektywnego działania zreformowanego programu Phare. Dlatego też dopiero teraz odczuwalny jest wpływ reform z 1997 roku. Obecnie istnieje potrzeba około dwóch lat relatywnej stabilizacji, tak aby skonsolidować proces reform z 1997. Jednakże już teraz *ogólne rezultaty* wskazują, że reformy zostały dobrze ocenione:

- (1) Programowanie Phare zostało przeorientowane, zgodnie z celami w PC oraz NPPC, i jest udoskonalane corocznie na podstawie ocen wynikających z Raportów Okresowych oraz w oparciu o przebieg negocjacji.
- (2) Twinning operuje obecnie 200 urzędnikami służby cywilnej z państw członkowskich, którzy na miejscu doradzają swoim partnerom w administracjach krajowych w zakresie priorytetów zagadnień prawnych.
- (3) Nowa struktura zarządzania funkcjonuje we wszystkich krajach kandydujących i bazuje na Funduszach Narodowych, Jednostkach Finansujących – Kontraktujących (JFK) oraz Agencjach Wdrażających. Zaczynają działać Wspólne Komitety Monitorujące. Większa odpowiedzialność została przekazana poprzez decentralizację do Delegacji Komisji Europejskiej.
- (4) Pierwsze programy Phare wspierające projekty z zakresu spójności społeczno – gospodarczej są finansowane w 2000 roku na bazie wstępnych narodowych planów rozwoju, opracowanych przez kraje kandydujące w 1999 roku.

Skutki powyższych reform można również zaobserwować poprzez *stopę zakontraktowania Phare* (patrz również Załącznik 1). Po pierwsze pięć krajów z najniższą stopą zakontraktowania w 1997 roku wykazało znaczne postępy w 1998. Po drugie, daty kontraktacji programów z 1997 i 1998 sugerują, iż średni czas pomiędzy podpisaniem memorandum a zakontraktowaniem uległ skróceniu. Po trzecie średnia wielkość kontraktu wzrosła od dwóch do czterech razy, w zależności od kraju. Jednakże postęp ten zostanie spowolniony w roku 2001 i 2002, ze względu na wzrost liczby schematów małych projektów, które są potrzebne aby wspierać spójność społeczno – gospodarczą.

Podniesienie stopy zakontraktowania było tylko jednym z celów reform z 1997 roku. Odnotowano również znaczny postęp w innych obszarach. Po pierwsze reformy pokazały wzrost wpływu poprzez bardziej skoncentrowane ramy programowe oraz poprzez wymaganie regularnej oceny programów. W rezultacie liczba programów Phare uzyskujących notę satysfakcjonującą lub powyżej w ocenach Komisji wzrosła z 39% w roku 1999 do 56% w 2000. Poziom ten jednakże ciągle potrzebuje poprawy, stąd skoncentrowano się w tym Komunikacie na wzroście efektów projektów.

Po drugie reformy włączyły środki Phare do struktury rządowej i przeorientowały tę strukturę tak, aby po przystąpieniu do Unii umożliwić jej wdrażanie funduszy strukturalnych. Zaowocowało to znacznym ograniczeniem ilości Jednostek Zarządzających Programem, które wcześniej wdrażały programy. Po trzecie, znacznie poprawiła się **koordynacja budżetowa**, ponieważ fundusze Phare są obecnie administrowane przez władze budżetowe poszczególnych krajów kandydujących. W końcu, dzięki umieszczeniu Phare wewnątrz rządowego systemu budżetowego i wzmocnieniu odpowiedzialności rządu za wydatkowanie środków, reformy Phare mają szansę stać się główną **przyczyną poprawy kontroli** finansowej w krajowych systemach budżetowych.

Elastyczność wbudowana w programowanie pozwala na przeorientowanie programu Phare w 2000 roku na rozwój instytucjonalny, inwestycje we wdrażanie dorobku prawnego Unii oraz na osiągnięcie spójności społeczno – gospodarczej.

2.2. Pozostałe problemy

Wiele problemów, z którymi musi poradzić sobie Komisja, zostało przedstawionych w ***Liście Trybunału Audytorów na temat Phare z 1999 roku***. Trybunał krytycznie ustosunkował się do braku spójności zdarzającej się krajom kandydującym oraz własnym służbom Komisji, która wynika z wprowadzania zbyt wielu zmian w tym samym czasie. Niektóre z nich nie zostały dostatecznie dopracowane przed wprowadzeniem. Trybunał zwraca również uwagę na potrzebę kontynuowania poprawy w zakresie przygotowywania projektów. W obszarze twinningu, Komisja powinna zademonstrować, że jego efekt wart był wydatkowanych środków. Trybunał zwrócił również uwagę na brak efektywnego systemu informatycznego zarządzania Phare.

Wiele problemów przedstawianych przez Trybunał wiązało się z okresem przejściowym pomiędzy starym i nowym systemem. Komisja zgadza się jednak z Trybunałem w kwestii koncentracji, wpływu i możliwości absorpcyjnych, zapewnienia optymalnego wykorzystania środków oraz stworzenia użytecznego informatycznego systemu zarządzania. Do powyższych zagadnień odnosi się niniejszy Komunikat.

Ponadto Komisja, biorąc pod uwagę początkowe problemy z twinningiem, dokonała jego oceny na początku 2000 roku. Jej wyniki uzasadniły efektywność wydatkowanych środków na podstawowe instrumenty twinningowe, jednak równocześnie zidentyfikowały możliwości użytecznych zmian (patrz sekcja 4.1.1).

Komisja uznała również, iż nowe zmiany powinny być wprowadzane stopniowo, gdy system jest gotów do ich absorpcji. Jest to bardzo istotne, biorąc pod uwagę wzrost środków, które kraje kandydujące otrzymują od UE po roku 2000 (Załącznik 1, Tabela 1).

W swoim ***Raporcie specjalnym dotyczącym Współpracy Przygranicznej Phare (CBC)*** w latach 1994-1998, Trybunał Audytorów skrytykował niski wpływ programu, spowodowany niewystarczającą harmonizacją z programem Interreg, ale równocześnie odnotował pozytywne osiągnięcia programu w dziedzinie rozwoju instytucjonalnego oraz decentralizacji. Rozporządzenie dotyczące CBC z grudnia 1998 roku bierze pod uwagę spostrzeżenia Trybunału, lecz w tym Komunikacie proponowane są kolejne kroki, które przyczynią się do lepszego połączenia Phare CBC i Interregu, na bazie wytycznych z Berlina oraz opinii Parlamentu Europejskiego na ten temat (patrz 5.1.5).

Przegląd zdefiniował również potrzebę przeanalizowania wyników fundamentalnej reformy administracji publicznej. Pomimo, iż nie istnieje prawodawstwo ani standardowy model określający sprawność służby publicznej w UE, możliwość interwencji Phare w tym obszarze jest usprawiedliwiona, gdyż ogólne problemy administracji publicznej znajdują swoje odzwierciedlenie w Raportach Okresowych oraz negocjacjach, w postaci barier możliwości krajów kandydujących w wypełnianiu warunków członkostwa w UE.

3. WYZWANIA DO ROKU 2006

Przegląd zidentyfikował dwa największe wyzwania dla Komisji na lata 2000- 2006:

(1) Wdrożenie reform z 1997 roku. Raporty Okresowe wskazują, że działania dotyczące wzmocnienia instytucji i wdrożenia dorobku prawnego Unii w krajach kandydujących są dalekie od zakończenia. Przegląd wykazał, iż niezbędne są poważne udoskonalenia reform z 1997 roku, aby można było osiągnąć z nich pełne korzyści. Dlatego też Phare powinno kontynuować udoskonalanie i wdrażanie reform z 1997 roku, optymalizując wpływ jego pomocy w krajach, które dążą do wypełnienia kryteriów politycznych, gospodarczych oraz związanych z wdrożeniem dorobku prawnego Wspólnot, przedstawionych na szczycie Rady w Kopenhadze i rozwiniętych w Madrycie.

(2) *Zmierzanie do funduszy strukturalnych.* Komisja musi określić swoje podejście do spójności społeczno – gospodarczej. Phare może nie tylko pomóc krajom kandydującym wyrównywać zaległości rozwojowe, które istnieją pomiędzy państwami członkowskimi, ale powinien również zaznajomić je ze strukturami i procedurami efektywnego i wydajnego wykorzystania funduszy strukturalnych po akcesji. Przegląd podsumowuje, że można to efektywnie osiągnąć poprzez wdrożenie podejścia analogicznego do Celu 1, ze znaczącymi zasobami finansowymi przeznaczonymi na komponent spójności społeczno – gospodarczej, poprzez rozszerzenie decentralizacji zarządzania, rozwój zdolności do zarządzania, kontroli finansowej oraz wprowadzenie programowania wieloletniego dla całej pomocy Phare.

Dalsza część Komunikatu przedstawia podstawowe działania proponowane na lata 2000-2006, które zagwarantują, iż Phare przyjmie przedstawione powyżej wyzwania. Intencją tych działań będzie budowanie sprawnego zarządzania i reformy polityk zapoczątkowane w 1997 roku.

Niniejszy Komunikat koncentruje się na krajach Europy centralnej. Pomimo, iż nie dotyczy Cypru, Malty i Turcji Komisja wprowadzi te same zasady zarządzania odpowiednie do ich programów. Rozszerzenie decentralizacji na Maltę i Cypr odbędzie się przy najbliższej możliwej okazji.

4. WPROWADZENIE REFORM Z 1997 ROKU.

W latach 2000 – 2006 nie zmieniają się podstawowe kierunki działania Phare. Phare pozostanie narzędziem adresowanym do najważniejszych priorytetów zidentyfikowanych w Partnerstwie dla Członkostwa, Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa oraz Raportach Okresowych. Coraz częściej Phare będzie służyło rozwiązywaniu problemów pojawiających się w trakcie negocjacji.

Dlatego też niniejszy Komunikat nie przedstawia wskaźników sektorowych lub tematycznych priorytetów do finansowania przez Phare. Powinny one wynikać z negocjacji i procesu monitorowania. Pomimo, iż podejście przedakcesyjne i lista problemów z rozwojem instytucjonalnym logicznie obniża się, skala zagadnień, z którymi borykają się kraje kandydujące zapewni, iż co najmniej 30% budżetu Phare powinno być w dalszy ciąg wydatkowane na rozwój instytucjonalny.

Jednakże, Przegląd identyfikuje serię najważniejszych działań, które pomogą poprawić efektywność Phare w tym wrażliwym obszarze, tak jak przedstawione to zostało w kolejnych sekcjach.

4.1. Rozwój instytucjonalny i reforma administracji publicznej.

Jak wspomniano powyżej, niniejszy Przegląd dokładnie przeanalizował podejście do rozwoju instytucjonalnego, aby zidentyfikować wszystkie możliwe udoskonalenia, które podniosą efektywność i wpływ programu w tym obszarze.

4.1.1. Twinning średniookresowy

Niezależna ocena w pierwszej połowie roku 2000 potwierdziła, że twinning, który ciągle odpowiada potrzebom rozwoju instytucjonalnego w krajach kandydujących, generalnie funkcjonuje dobrze, ale ciągle może być ulepszany². Niniejszy Przegląd stwierdza zatem, iż instrument ten będzie nadal stosowany, ale powinien zostać opracowany mechanizm odpowiadający potrzebom średniookresowym, zaś tam gdzie jest to właściwe powinna być utrzymana tradycyjna pomoc techniczna.

Krótkookresowe, do dwóch tygodni, potrzeby rozwoju instytucjonalnego są realizowane przez Taix. Długookresowe potrzeby, do 24 miesięcy są realizowane w ramach twinningu, poprzez długookresowe oddelegowanie urzędników służby cywilnej z krajów członkowskich do partnerskich jednostek administracyjnych w krajach kandydujących. Jednakże, w odniesieniu to do priorytetów Partnerstwa dla Członkostwa, które znajdują się pomiędzy tymi dwoma ekstremami, projekty zawierające średniookresowy twinning („lekki” twinning) będą wprowadzone do realizacji w ramach programów Phare 2001. W ramach tych projektów zadania wykonywane przez urzędników służby cywilnej z krajów członkowskich będą realizowane przez okres do sześciu miesięcy, z ograniczoną możliwością ich przedłużenia. Nie ma potrzeby, aby wspomniani urzędnicy służby cywilnej, w odróżnieniu od doradców przedakcesyjnych, przebywali stale w krajach kandydujących. Procedury dla ich zadań będą prostsze i krótsze niż stosowane obecnie w twinningu. Podejście bazujące na osiągniętych rezultatach będzie kontynuowane. Średniookresowe zadania będą określane w fiszach projektowych w rocznych programach. Każdy kraj będzie miał również w swym programie rocznym małą kwotę na pokrycie ograniczonej liczby dodatkowych, nieprzewidzianych, średniookresowych zadań, jeśli takie się pojawią. Środki przepadną, jeśli nie zostaną wydatkowane do końca ważności Memorandum Finansowego.

4.1.2. Ogólna reforma administracji publicznej.

Reforma administracji publicznej jest determinantem sprawnego funkcjonowania przyszłych państw członkowskich w Unii. Wiele należy jednak dokonać przed osiągnięciem członkostwa, aby rozwijać stabilną kulturę służby publicznej, zredukować możliwość

² Dane dotyczące tego zadania zostaną umieszczone na stronie internetowej Komisji, DG Rozszerzenie.

szerokiej korupcji, podnieść wydajność obecnych programów antykorupcyjnych, rozwijać koordynację międzyministerialną oraz zapewnić, iż wiele utalentowanych osób które pracują w administracji publicznej posiada odpowiednie zasoby, wynagrodzenie i motywację, aby wykonywać swoją pracę, której wymaga proces przygotowania do członkostwa oraz społeczeństwo.

Istnieje duże ryzyko, iż instrumenty wykorzystywane w programie Phare zostaną zaprzepaszczone w wyniku częstych zmian w administracji krajowej. Nie zostanie to poprawione bez silnego zaangażowania się krajów kandydujących. UE wraz z krajami członkowskimi oraz innymi dawcami powinny mówić jednym głosem, aby zaangażowanie krajów kandydujących w tworzenie lepszej administracji publicznej było popierane i wzmacniane. Komisja nie ustanie w zapewnianiu pomocy ukierunkowanej na wzrost możliwości administracji publicznej w zakresie wdrażania prawa wspólnotowego. Obecnie wiele programów krajowych ukierunkowanych jest na zagadnienia związane z administracją publiczną. Ponadto Komisja rozważy w trakcie procesu programowania Phare 2001, w świetle polityki krajowej oraz pomocy dostępnej od innych agencji zewnętrznych, w jakim zakresie każdy kraj kandydujący zwraca bardziej systematyczną uwagę oraz zasoby z Phare na wzmocnienie administracji publicznej w wybranych obszarach, poza natychmiastowymi wymaganiami w zakresie dostosowywania prawa.

4.1.3 Programy wielonarodowe

W nawiązaniu do wytycznych 2000 – 2002, Komisja będzie kontynuowała stosowanie programów wielonarodowych w przypadku, gdzie zostanie udowodniona ich specyficzna potrzeba lub gdzie zostaną uznane za najbardziej efektywne i wydajne instrumenty, biorąc pod uwagę możliwą ekonomię skali lub potrzebę promowania współpracy międzyregionalnej.

Ponadto Komisja wyszuka nowych partnerów spośród Międzynarodowych Instytucji Finansowych, aby uzupełnić obecne partnerstwo z EBOR, na przykład (Programy Finansowe wspierające MSP(np. IFC, Nefco oraz Bank Rozwoju Rady Europy) oraz poprawi przejrzystość proponowanych programów finansowych w raportach okresowych oraz spotkaniach krajowych.

Ostatecznie, istotne potrzeby związane z monitorowaniem, oceną oraz Taiexem wymagają dalszego finansowania, włącznie z zewnętrznymi biurami pomocy technicznej.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA

Powstanie mechanizm twiningu średniookresowego („lekki” twinning).

Pomoc dla szerszej reformy administracji publicznej zostanie rozważona w każdym kraju podczas programowania 2001.

W ograniczonym zakresie kontynuowane będą programy wielonarodowe.

4.2. Podniesienie efektywności projektów Phare.

Zagwarantowanie, iż projekty Phare są przygotowane i wdrażane z myślą o maksymalnym efekcie, jest przede wszystkim korzyścią dla krajów kandydujących. Komisja zarysowuje ramy i dostarcza pomoc dla wzmocnienia własnych wysiłków władz krajowych.

Podstawą reformy z 1997 roku była koncentracja na ograniczonej ilości priorytetów na etapie programowania. Istnieje oddzielny podręcznik dotyczący przygotowywania i wdrażania programów. W celu zachęcenia do bardziej efektywnego wykorzystywania go oraz do zwracania większej uwagi na wpływ projektu, Komisja:

- (1) będzie stosowała programowanie wieloletnie, aby dać krajom kandydującym lepszą bazę do inwestowania w zwiększenie możliwości zarządzania projektem.
- (2) zapewni, że w wyniku przyszłej dekoncentracji, pracownicy Delegacji będą spędzać więcej czasu na przygotowywaniu, monitorowaniu i ocenie projektów.
- (3) w ramach rozwoju instytucjonalnego przeprowadzi szkolenia celowe i zapewni pomoc w zakresie zarządzania projektem.
- (4) zobliguje władze krajów kandydujących do oceny wpływu Phare na poziomie programu oraz na poziomie ogólnokrajowym, poprzez wkład do raportów Komisji na mocy odpowiednich regulacji.
- (5) zapewni pomoc w rozwijaniu krajowych możliwości w zakresie monitorowania i oceny.
- (6) zaktualizuje system zarządzania informatycznego programem Phare.

Większość narzędzi, poprawiających efektywność już funkcjonuje. Jednakże nie mogą one osiągać założonych rezultatów bez odpowiednich pracowników i zasobów, mogących je użytkować. Komisja musi posiadać odpowiednie zasoby ludzkie i finansowe, aby promować, monitorować oraz oceniać efektywność Phare w krajach kandydujących. Komisja będzie stosować obecne zasoby oraz elastyczność budżetową, aby osiągnąć odpowiedni poziom zatrudnienia w siedzibach głównych oraz Delegacjach. W zamian będzie oczekiwała od krajów kandydujących wykorzystania zasobów do zarządzania i przygotowywania projektów.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA

Komisja oraz kraje kandydujące przeznaczą więcej zasobów na przygotowanie i wdrażanie projektów.

Kraje kandydujące będą stopniowo przejmować odpowiedzialność za ocenę wpływu programu, oraz będą raportować Komisji efektywność Phare.

4.3. Zwiększenie zdolności absorpcyjnej krajów kandydujących

Podczas, gdy potrzeby krajów kandydujących są olbrzymie, liczba gotowych i dobrze przygotowanych projektów z zakresu inwestycji i rozwoju instytucjonalnego jest mała. Jest to prawdziwe zwłaszcza na poziomie regionalnym, gdzie władze regionalne stopniowo przejmują odpowiedzialność za programowanie dużych środków w ramach struktury, która

utworzona została stosunkowo niedawno. Jeśli problem ten nie zostanie pilnie rozwiązany, będzie znacznie ograniczał zdolność absorpcyjną krajów kandydujących ogólnie a programów Phare szczególnie. Niezbędnym jest aby kraje kandydujące poprawiły swoje długookresowe planowanie finansowe, tak aby brać pod uwagę całość przyszłych przepływów. W tym obszarze Phare może pomóc w niewielkim stopniu.

Odbywać się będą regularne spotkania w celu koordynacji pomocy przedakcesyjnej z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, narodowymi źródłami współfinansowania oraz sektorem prywatnym tak, aby jak w Unii Europejskiej, finansowały większość kosztów związanych z przystąpieniem. Phare będzie finansowało wzmocnienie zdolności w zakresie przygotowywania projektów w krajach kandydujących. Będzie to oznaczało bezpośrednie wsparcie przygotowania projektów w krótkim okresie, ale również stosowanie programowania Phare i warunkowości do zachęcenia do rozwoju strategii sektorowych, które wytyczą ramy wieloletniej alokacji zasobów.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA

Komisja będzie wspomagać rozwój zdolności do wieloletniego strategicznego i finansowego planowania, zwłaszcza na szczeblu regionalnym oraz będzie używać Phare do wsparcia przygotowania projektów.

4.4 Procedury i decentralizacja

Podczas przenoszenia działań związanych z Phare z Service Commun Relex (SCR) do DG Rozszerzenie w 2000 roku, zostaną wzmocnione procedury akceptacji. Liczba wewnętrznych podmiotów sprawdzających zostanie zwiększona, sprawdzanie będzie się odbywało równoległe, unikając nakładania się oraz w ściśle określonych terminach. Reforma Rozporządzenia Finansowego powinna również uprościć procedury dotyczące zobowiązań finansowych, ograniczyć liczbę niezbędnych vis w ramach DG Rozszerzenie. Ściśle będą wypełniane zasady Sekretariatu Generalnego w zakresie konsultacji wewnętrznych. Warunki akceptacji decyzji dotyczących Phare zostaną przeanalizowane, w wyniku czego zostaną zaproponowane zmiany mające na celu poprawę ich funkcjonowania.

Podręcznik do Zdecentralizowanego Systemu Zarządzania zostanie zaktualizowany, włączając rozszerzoną sekcję dotyczącą procedur decentralizacyjnych, które zostaną opublikowane do czerwca 2001.

Trend do wzrostu decentralizacji rozpoczął się w 1997 roku i w dalszym ciągu dąży się do zwiększenia roli Delegacji Komisji. Rola Delegacji w programowaniu spójności społeczno – gospodarczej będzie wzrastała, przy wsparciu i ścisłej współpracy ze służbami biura głównego, zaangażowanego w pokrewne dziedziny (np. SAPARD), aby zapewnić maksymalną komplementarność działań. Po przygotowaniu planów wieloletnich w 2001 roku (patrz sekcja 6), Delegacja będzie kierować wszystkimi rocznymi działaniami przy wsparciu w tym obszarze w latach 2002-2006. Programowanie w zakresie rozwoju instytucjonalnego oraz inwestycjach związanych z dorobkiem prawnym UE, będzie w dalszym ciągu kierowane przez biuro główne, zważywszy na ich wagę w procesie negocjacji oraz w Raporcie Okresowym

Szkolenia dla pracowników Delegacji oraz biura głównego zostaną przeprowadzone w 2001 roku. W razie potrzeby zostaną również zatrudnieni nowi pracownicy, którzy będą

wykonywali różne prace niezbędne do rozpoczęcia i rozszerzania decentralizacji (np. zarządzanie systemami informatycznymi, audyt, kontrola, monitorowanie i ocena).

W świetle reform Komisji oraz wraz ze wzrostem statusu krajów kandydujących niezbędny będzie przegląd podziału kompetencji pomiędzy biurem głównym oraz Delegacjami. Obecnie trwa przegląd potrzeb w zakresie szkoleń, zatrudnienia nowych pracowników oraz rozdziału odpowiedzialności pomiędzy biurem głównym i Delegacjami.

Aby lepiej wykorzystywać możliwości zarządzania projektami przez sektor prywatny, Komisja zamierza lepiej stosować nowoczesnie zaprojektowane kontrakty, kładące większy nacisk na efekt, jak na przykład zwiększenie zdolności zarządzania odpadami stałymi, zamiast kontraktowanie oddzielnie różnego rodzaju działań.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA

Liczba akceptacji związanych z kontraktowaniem finansowym będzie zredukowana.

Przeanalizowane zostaną warunki akceptacji decyzji związanych z Phare

Podobne zadania Delegacji i biura głównego w cyklu projektu zostaną przeanalizowane, a Delegacje otrzymają dodatkowe szkolenia i pracowników, aby wywiązywać się ze swych kompetencji związanych z dalszym rozszerzaniem decentralizacji.

5. W STRONĘ FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

Aby sprostać wyzwaniu przechodzenia do systemu obowiązującego w ramach funduszy strukturalnych Komisja:

- (1) Stopniowo wprowadzi podejście i procedury funduszy strukturalnych do komponentu Phare w części dotyczącej spójności społeczno – gospodarcza.
- (2) Zamieni narodowe programy Phare w programowanie wieloletnie oparte na różnych rodzajach wsparcia włączając w to rozwój instytucjonalny.
- (3) Rozszerzy decentralizację, aby zapoznać kraje kandydujące z zasadami łącznej odpowiedzialności, które ułatwiają wdrażanie funduszy strukturalnych.
- (4) Wzmocni pomoc oraz wysiłki krajów kandydujących w odniesieniu do władz wdrażających (np. władzy zarządzającej w sensie artykułu 34 rozporządzenia o funduszach strukturalnych) akceptowanych zarówno przez kraje kandydujące jak i przez Komisję i działającej w pełnej zgodności z rozporządzeniem finansowym.

Niemniej jednak powyższe działania nie mogą wykraczać poza ramy wyznaczone przez Rozporządzenie finansowe oraz specyficzne warunki wstępne decentralizacji przedstawione w Rozporządzeniu Koordynacyjnym 1266/99.

5.1 Ewolucja wsparcia programu Phare w kierunku spójności społecznej i gospodarczej.

Różnice rozwojowe pomiędzy krajami kandydującymi i obecnymi krajami członkowskimi są znaczące. PKB przypadające na osobę w krajach kandydujących Europy Centralnej osiąga poziom pomiędzy 25 a 66% średniej Unijnej. Taka sytuacja przyczynia się do tego, iż zagadnienia dotyczące spójności społeczno – gospodarczej stanowią coraz ważniejszy obszar w przedakcesyjnych relacjach UE z krajami kandydującymi.

Wraz z wydzieleniem z programu Phare poprzez wdrożenie nowych instrumentów: SAPARD i ISPA, Komisja w 2000 roku rozszerzy swoje wsparcie na rzecz spójności społeczno – gospodarczej. Wsparcie spójności społeczno – gospodarczej będzie ewaluowało od podstawowego podejścia przyjętego w 2000 roku do podejścia przyjętego w funduszach strukturalnych tak szybko jak to będzie możliwe do przyjęcia i wdrożenia przez kraje kandydujące.

Proces ten powinien brać pod uwagę specyficzne czynniki charakteryzujące rozwiązania przyjęte w każdym kraju kandydującym (np. rozmiar, poziom rozwoju społeczno – gospodarczego, możliwości administracji i priorytety rozwoju). Zasada partnerstwa oraz występujące zróżnicowanie pomiędzy krajami kandydującymi będą stanowiły główne założenie w przygotowywaniu wsparcia Phare w tym obszarze.

Po pierwszych latach doświadczeń Komisja zidentyfikowała pięć najważniejszych działań, które będą promować rozwój komponentu spójności społeczno – gospodarczej od 2001 roku niezależnie od daty akcesji.

5.1.1. Przedstawienie celów Phare w obszarze spójności społeczno – gospodarczej

W świetle pierwszego roku programowania, cele Phare dla spójności społeczno – gospodarczej powinny kształtować się następująco:

- (1) wzmocnienie krajowych **możliwości programowania i administrowania** poprzez wsparcie w zakresie rozwoju instytucjonalnego na terytorium całego kraju, tak aby można było absorbować fundusze strukturalne po przystąpieniu do UE
- (2) Używanie **inwestycji we wsparcie rozwoju instytucjonalnego** oraz ich ścisłej koordynacji, aby likwidować rozbieżności rozwojowe oraz pozwoleń na pilotażowe testowanie zintegrowanych programów rozwoju, podobnych do stosowanych dla Celu 1 oraz dla inicjatyw wspólnotowych na szczeblu krajowym lub / i regionalnym w obszarach zidentyfikowanych w NPR, NPPC oraz regionalnych programach rozwojowych.

Pomoc techniczna Phare oraz wsparcie twinningowe pomoże rozwinąć struktury i know-how, aby przeciwiczyć planowanie, monitorowanie, zarządzanie finansowe, oraz kontrolę finansową inwestycji typowych dla funduszy strukturalnych, biorąc pod uwagę możliwą dominację interwencji dla Celu 1 w krajach kandydujących objętych Phare. Biorąc pod uwagę skalę i wagę tych zagadnień, pochłoną one znaczną część środków Phare z komponentu spójności społeczno – gospodarczej w krajach, pamiętając, iż mniejsze kraje otrzymują jedynie około 6 milionów Euro rocznie z Phare na ten komponent.

Wsparcie **inwestycyjne** z Phare w obszarze spójności społeczno – gospodarczej, o ile chcemy osiągnąć wyraźny wpływ na poprawę sytuacji, musi koncentrować się na kilku wybranych priorytetach, jak na przykład rozwój obszarów opóźnionych w rozwoju lub wsparcie restrukturyzacji przemysłu ciężkiego. Nie jest zasadne i nie ma potrzeby testowania

wszystkich struktur i inwestycji, które otrzymają wsparcie w ramach rozwoju instytucjonalnego. Koncentracja wymaga utrzymania przez kraje kandydujące dyscypliny w procesie programowania. Komisja oraz kraje członkowskie w Komitecie Zarządzającym Phare dopilnują, aby ograniczone środki nie zostały rozdzielone na zbyt wiele programów. Jest to istotne zwłaszcza w 2001 roku, gdy zostaną zaakceptowane alokacje Phare na kolejne lata, wraz z przechodzeniem do programowania wieloletniego.

Biorąc pod uwagę wagę problemu, zmniejszenie różnic rozwojowych jest działaniem długoterminowym. Phare z pewnością będzie miało wpływ na ograniczoną ilość priorytetów, jeśli na nich skoncentruje się wsparcie inwestycyjne, jednak znaczne ograniczenie różnic rozwojowych pomiędzy krajami, może zostać osiągnięte w dłuższej perspektywie przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych po akcesji.

Maksymalny efekt z wykorzystania budżetu inwestycyjnego Phare w tym obszarze może być uzyskiwany również dzięki wymaganemu współfinansowaniu krajowemu oraz ciągłym poszukiwaniu dofinansowania z kapitału prywatnego oraz międzynarodowych instytucji finansowych. Ostatecznym celem jest skierowanie około połowy wsparcia inwestycyjnego z Phare w poszczególnych krajach (około 35 % całkowitej alokacji) na spójność społeczno – gospodarczą. Jednakże program Phare nigdy nie będzie stosował podejścia odpowiedniego dla funduszy strukturalnych. Jego budżet dla krajów kandydujących stanowi w przeliczeniu na osobę mniej aniżeli 10% środków przeznaczonych dla regionów objętych Celem 1 w Unii Europejskiej.

5.1.2. Przygotowanie strategii dla Spójności społeczno – gospodarczej.

Pod koniec 1999 roku, każdy kraj kandydujący przygotował Narodowy Plan Rozwoju (NPR), który prezentuje strategię, priorytety i programy na rzecz spójności społeczno – gospodarczej odnoszące się do terytorium danego państwa. Ten podstawowy dokument strategiczny definiuje kierunki wsparcia zarówno z Phare jak i ze źródeł krajowych na rzecz spójności społeczno – gospodarczej. Intencją jest, aby NPR ewaluował w kierunku planów narodowych oraz Podstaw Wsparcia Wspólnoty, a więc dokumentów programowych stosowanych wewnątrz Unii, kładąc szczególny nacisk na te instrumenty, które stosowane są w regionach objętych Celem 1. Narodowe Plany Rozwoju muszą zostać dopracowane w 2000 roku, tak aby zapewnić koordynację Phare, ISPA i Sapard, ograniczyć liczbę priorytetów sektorowych i regionalnych, zostać uzgodnionymi na zasadach partnerstwa z władzami krajowymi i regionalnymi oraz zapewnić techniczne przygotowanie poszczególnych działań. Ewolucja NPR powinna być zgodna z warunkami określonymi rozporządzeniami dotyczącymi funduszy strukturalnych (*artykuł 13 i 15 Rozporządzenia ogólnego*).

Ponadto Komisja będzie doradzała poszczególnym krajom w zakresie strategii komplementarnych (jak na przykład w odniesieniu do Narodowej Strategii Zatrudnienia), które również będą niezbędne po akcesji do koordynowania polityki gospodarczej oraz programowania funduszy z programów Wspólnotowych.

Komisja wzmocni wsparcie dla publicznych władz wdrażających (np. władza zarządzająca w rozumieniu funduszy strukturalnych) zaakceptowanych przez kraje kandydujące i Komisję na bazie uprzednio opracowanych kryteriów, zgodnych z rozporządzeniem finansowym. Umożliwi to krajom kandydującym łatwiejsze wdrożenie zasad Unijnych, a tym samym szybsze osiągnięcie korzyści z decentralizacji.

5.1.3 Wdrożenie podejścia Celu 1 w Phare

Aby ułatwić wdrożenie programu Phare 2000 w obszarze spójności społeczno – gospodarczej, wsparcie inwestycyjne z tego programu zostało ograniczone do określonych regionów, podczas gdy wsparcie Phare dla rozwoju instytucjonalnego objęło terytorium całego kraju. Niemniej jednak Komisja uważa, iż obecnie pojawiła się sposobność, aby zapoczątkować podejście bardziej zbliżone do Celu 1 w funduszach strukturalnych. W ramach priorytetów zdefiniowanych w funduszach strukturalnych, kraje członkowskie wdrażają zarówno programy regionalne jak i programy sektorowe realizowane na szczeblu krajowym. Z tego powodu kraje kandydujące mogą poszukiwać wsparcia inwestycyjnego z Phare od 2001 roku dla działań sektorowych wdrażanych na poziomie krajowym jako część zintegrowanych programów rozwoju.

Stosowane schematy wsparcia na szczeblu krajowym mogą również współistnieć z tzw. podejściem regionalnym, które może w dalszym ciągu być preferowane w niektórych krajach. Na przykład kraje większe takie jak Polska i Rumunia, które określiły regiony na poziomie NUTS 2, mogą kontynuować łączenie obu podejść: regionalnego i sektorowego. Niemniej jednak kraje mniejsze, jak kraje bałtyckie, czy Słowenia, których całe terytorium odpowiada jednostce NUTS 2 mogą opierać się wyłącznie na działaniach sektorowymi na szczeblu krajowym, ogólnie włączając niektóre formy koncentracji na wybranych regionach. Wszystkie kraje kandydujące powinny skoncentrować się przez ten czas na przygotowaniu zintegrowanych programów regionalnych oddzielnie dla każdej jednostki na poziomie NUTS 2, ponadto powinno być rozważone programowanie regionalne na poziomie podjednostek NUTS 2. Niezbędna będzie rygorystyczna kontrola programowania tak, aby zapewnić właściwą koncentrację i osiągnięcie pożądanego wpływu oraz uniknąć tworzenia zbyt dużej liczby nowych instrumentów.

Wybór przez kraj kandydujący struktury implementacyjnej jest również elastyczny. Programy regionalne nie muszą być wdrażane przez struktury regionalne. Mogą być wdrażane przez krajowe ministerstwa/ agencje, jeśli jest to bardziej uzasadnione.

Potrzeba powyższego zróżnicowanego i bardziej dostosowanego podejścia dla każdego kraju jest krytyczna o tyle, o ile tworzone struktury, opracowane strategie oraz programy finansowane z Phare mają być trwałe, a więc łatwo transformowane do systemu obowiązującego w Unii Europejskiej. Niemniej jednak w kontekście zbliżania do funduszy strukturalnych, takie zróżnicowanie musi brać pod uwagę warunki i wymagania aktów prawnych dotyczących funduszy strukturalnych oraz przygotowanych na ich podstawie aktów wykonawczych.

5.1.4 Rozszerzanie podejścia programowego w Phare

Phare obecnie odchodzi od identyfikowania pojedynczych projektów w kierunku podejścia programowego funkcjonującego w funduszach strukturalnych. W ramach programu na 2000 rok zostało zaakceptowanych kilka schematów (w terminologii funduszy strukturalnych – działań) składających się z akcji wybranych na poziomie krajowym i lokalnym, stosujących w ramach poszczególnych programów w komponencie spójności społeczno – gospodarczej instrumenty wykorzystywane również w Unii Europejskiej. Cele schematów, dopuszczalność finansowania projektów, kryteria wyboru oraz procedury zostały opisane w Memorandum Finansowym, z tym, że obecnie wybór projektów ma miejsce po decyzji Komisji. Schematy muszą odpowiadać bezpośrednio priorytetom zawartym w NPR w jednym z obszarów

związanych z rozwojem zasobów ludzkich, inwestycjami w sektor produkcyjny oraz w rzadkich przypadkach, infrastrukturę około biznesową³. Niniejszy przegląd prowadzi do wniosków, iż trend większego stosowania schematów w ramach spójności społeczno – gospodarczej, powinien być zaakceptowany i popierany, przy równoczesnym wzmocnieniu ich kontroli.

W kontekście przygotowań do Celu 1, kraje kandydujące są proszone o przedstawianie projektów z zakresu spójności społeczno - gospodarczej w formie zintegrowanych programów rozwoju regionalnego. Jeżeli prezentowane projekty dotyczą wsparcia na poziomie poniżej 2 milionów Euro, nie muszą one być określone wcześniej, zaś propozycje mogą przyjąć formę działań⁴ analogicznych do tych, które są stosowane w funduszach strukturalnych, a więc wdrażanych w postaci schematów grantów. Schematy będą współfinansowały projekty w których finansowanie Phare kształtować się będzie na poziomie między 50 000 a 2 miliony Euro. Zgodnie z ostatnimi doświadczeniami Komisji oraz uwagami Trybunału Audytorów, efektywne zarządzanie wymaga utrzymania jak najmniejszej liczby bardzo małych projektów. W innym wypadku wdrażanie schematów wywoła przeciążenie administracji, powolne wydatkowanie, mały efekt oraz błędy w zarządzaniu funduszami. Z tego powodu projekty finansowane poprzez schematy w ramach spójności społeczno – gospodarczej będą włączać finansowanie Phare w wysokości nie mniejszej niż 50 000 Euro (z wyjątkiem przypadków instytucji pozarządowych). Jeśli projekt nie jest częścią schematu, jego wartość musi wynosić minimum 2 miliony Euro.

Agencja implementująca musi wykazać, iż posiada możliwości, aby w momencie decentralizacji przejąć odpowiedzialność za operowanie większą liczbą projektów wdrażanych poprzez schematy. Komisja podczas wizyt na miejscu oraz udzielania pomocy będzie weryfikowała możliwości agencji wdrażającej na etapie programowania, sprawdzając możliwości zarządzania na poziomie lokalnym, jasny podział pomiędzy zarządzaniem i kontrolą oraz audyt wewnętrzny i poprawny system księgowania.

Projekty finansowane w ramach schematów będą zidentyfikowane poprzez konkurs projektów. Projekty wybrane na podstawie konkursu ofert muszą być ostatecznie zaakceptowane przez PAO. Jeśli agencja wdrażająca otrzyma pozytywną ocenę, wówczas lista ostatecznie zaakceptowanych projektów będzie wysłana do Delegacji do informacji. Projekty wybrane w konkursie, w których współfinansowanie Komisji wynosi pomiędzy 300 000 a 2 000 000 Euro, muszą być uprzednio zaakceptowane przez Delegację. Jeśli ocena agencji implementującej nie jest pozytywna, do czasu jej wzmocnienia Komisja może wyrazić zgodę na wsparcie schematów, jednak wówczas Delegacja musi akceptować wszystkie projekty, których współfinansowanie przekracza 50 000 Euro.

Następnym etapem dochodzenia do funduszy strukturalnych będzie decentralizacja (patrz 5.3 poniżej), w której dokumenty dotyczące wyboru projektów o wartości powyżej 300 000 Euro oraz ich wdrożenia będzie kontrolowana przez Komisję raczej po realizacji aniżeli przed.

Władze programujące powinny unikać zbyt kompleksowego stosowania schematów jeśli zdolność do zarządzania w krajach kandydujących nie jest dostatecznie rozwinięta. Promowana będzie prosta inżynieria finansowa (np. równoległe do grantów z Phare zaciąganie kredytów w bankach komercyjnych przez beneficjentów). Bardziej złożone

³ Odpowiednie terminy w podręcznikach do funduszy strukturalnych to: rozwój zasobów ludzkich, podnoszenie konkurencyjności gospodarek regionów oraz rozwój obszarów miejskich i wiejskich.

⁴ Zgodnie z Artykułem 9 (j) Rozporządzenia Rady (EC) 1260/99 zawierających ogólne zasady funduszy strukturalnych.

schematy takie jak mikro-finansowanie powinno być finansowane przez tzw. schematy ułatwień finansowych dla MSP oferowane przez EBOR lub inne Międzynarodowe Instytucję Finansowe. Komisja zauważa, iż pomoc z Phare dla MSP nie obejmuje całościowo tego sektora, co bezpośrednio wiąże się z ograniczonym dostępem małych przedsiębiorstw do funduszy Phare. Dlatego też, w połowie 2001 roku, niezbędny będzie przegląd pomocy dla MSP oferowanej przez kraje kandydujące. Pozwoli to również na kontynuowanie w istniejącym zakresie mikrofinansowania w ramach wsparcia dla MSP.

Kraje kandydujące wraz z Komisją zapewnią na etapie programowania, iż nie będą się pokrywać różne schematy ze spójności społeczno – gospodarczej oraz projekty finansowane w ramach krajowych schematów sektorowych, programów regionalnych oraz regionalnych programów współpracy przygranicznej CBC. Ponadto organizacje oraz osoby fizyczne nie powinny otrzymywać wsparcia z dwóch źródeł. Wszystkie projekty finansowane ze schematów powinny mieć konkretne lub mierzalne efekty.

5.1.5 Wzmocnienie Współpracy Przygranicznej Phare z programem Interreg.

W niniejszym przeglądzie odniesiono się do możliwości dalszego zbliżenia Phare CBC z programem Interreg, oraz ujednoczenia zarządzania programem CBC z Phare w części dotyczącej spójności społeczno – gospodarczej. Poprzez stosowanie schematów (działań), Phare CBC może finansować projekty w zakresie od 300 000 do 2 miliony Euro (wkład Phare), które do tej pory nie były dopuszczone do finansowania. W ramach CBC kontynuowane będzie finansowanie małych projektów, jednak na cel ten przeznaczone będzie jedynie 10% alokacji na każdą granicę, zaś wartość projektów musi wynosić przynajmniej 50 000 Euro.

Zarówno Komisja jak i inne instytucje rozpoznają konkretne problemy, z którymi borykają się regiony przygraniczne oraz dostrzegają ogromne znaczenie współpracy transgranicznej w przyszłym rozszerzeniu. Komisja alokuje około 10% budżetu Phare na współpracę przygraniczną (porównując z 2-3% funduszy strukturalnych alokowanych na program Interreg w ramach Unii).

Rozporządzenie z grudnia 1998 roku w sprawie Phare CBC daje podstawy do lepszego zintegrowania programu Phare CBC z ogólną polityką rozwoju regionalnego w krajach kandydujących jak również lepsze dopasowanie do programu Interreg – odpowiadając tym samym na krytykę Trybunału Audytorów. Wspólny Dokument Programowania (WDP) zawierać będzie wspólne strategie rozwoju oraz priorytety (artykuł 7.2 Rozporządzenia dotyczącego Phare CBC). Dopuszczone regiony przygraniczne w krajach kandydujących zostały zidentyfikowane zgodnie z metodologią Interregu (NUTS III), jak również zostały rozpowszechnione indykatywne listy dopuszczalnych akcji z Phare CBC i Interreg.

Aby kontynuować tę ewolucję, Komisja będzie dalej rozwijała programowanie CBC poprzez Narodowy Plan Rozwoju (NPR), bardziej pragmatyczne podejście, programowanie wieloletnie oraz decentralizację wdrażania.

Wsparcie proponowane w ramach Phare CBC powinno być zgodne ze wsparciem inwestycyjnym w spójności społeczno – gospodarczej w ramach krajowego programu Phare (np. w ramach trzech priorytetów związanych z infrastrukturą około biznesową, inwestycjami w sektor produkcyjny lub rozwojem zasobów ludzkich). Wszystko to będzie bardziej potrzebne, gdy regiony dopuszczone do Phare CBC będą otrzymywać również wsparcie

inwestycyjne z komponentu spójności społeczno – gospodarczej Phare. Komisja zaproponuje w ramach Phare CBC schematy – stosując bardziej dyscyplinujące procedury i weryfikację przedstawioną w sekcji 5.1.4 – finansujące projekty pomiędzy 50 000 a 2 miliony Euro (wkład Phare) tak jak dla spójności społeczno – gospodarczej⁵. Tym samym usunięta zostanie luka pomiędzy współfinansowaniem na poziomie 300 000 a 2 miliony Euro, a więc w zakresie nie finansowanym do tej pory przez Phare.

Dla CBC zostanie uczyniony wyjątek w zakresie minimalnej wartości projektu. Mniejsze projekty poniżej 50 000 Euro, które są wyłączone ze schematów w części dotyczącej spójności społeczno – gospodarczej, zostaną dopuszczone do finansowania w ramach Phare CBC⁶, tak aby efektywnie kontynuować Schemat Małych Projektów. Jego wartość nie może jednak przekroczyć 10% całkowitego budżetu CBC.

Jeżeli nie są stosowane warunki dotyczące schematów, minimalna wartość projektu wynosi 2 miliony Euro, a każdy taki projekt wymaga akceptacji *ex ante* Komisji odnośnie kształtu projektu, przetargu oraz kontraktów.

Aby uniknąć nakładania się projektów oraz aby wzmocnić koordynację, utworzone zostanie jedno ciało (np. PAO) odpowiedzialne za CBC w stosunku do krajowej granicy i rozwój regionalny.

Pozostaje dopilnowanie, aby fundusze te stały się „wspólnymi” funduszami (np. Phare CBC łączone z Interreg) na które powinny zostać utworzone oddzielne wspólne struktury (np. wspólny komitet sterujący oraz wspólny sekretariat) biorące pod uwagę różnice proceduralne pomiędzy Phare i Interreg. *De facto* zdecentralizowana akceptacja i wdrażanie wspólnie wybranych projektów z pewnością będzie dla nich korzystna. Tam, gdzie istnieją już wspólne struktury, będą one odpowiedzialne za selekcję projektów. Efektywność i rezultaty opisanych powyżej mechanizmów zostaną ocenione przed końcem 2002 roku, włącznie z potrzebą poprawy Rozporządzenia Phare CBC, tam gdzie będzie to konieczne.

W obszarze Morza Bałtyckiego, gdzie ze swej natury, powinno być kontynuowane podejście międzynarodowe, Phare CBC zapewni współfinansowanie dla programów wspieranych przez Interreg IIIB; wieloletni Wspólny Dokument Programowania będzie wspólnie przygotowany i koordynowany z Inicjatywą Wspólnotową - Interreg IIIB w krajach kandydujących oraz w krajach członkowskich graniczących z Morzem Bałtyckim. Dla innych obszarów międzynarodowych, gdzie istnieje lub może być rozwijany Interreg IIIB (CADSES i w przyszłości, obszary objęte programem CARDS), wsparcie może pochodzić z krajowych programów Phare, gdzie projekty będą rozpatrywane pojedynczo. Te same procedury zostaną wykorzystane jeśli zostanie podjęta decyzja o rozwijaniu działań typowych dla Interreg IIIC.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA

Wsparcie Phare dla spójności społeczno – gospodarczej będzie się koncentrowało na przygotowaniu struktur i modelowego podejścia do działań Celu 1.

Wzmocnione zostaną Narodowe Plany Rozwoju.

⁵ Stosowanie list dopuszczalnych działań w Rozporządzeniu CBC (EC 2760/98), schematy takie odpowiadają działaniom A-I.

⁶ W Rozporządzeniu CBC lista kwalifikowanych działań w tak małych projektach jest ograniczona do obszarów określonych jako J-N.

Kraje kandydujące wyselekcjonują odpowiednie zestawienie schematów wsparcia na poziomie krajowym i regionalnym oraz wybiorą odpowiednie władze wdrażające.

W dalszym ciągu rozwijane będzie podejście wykorzystujące schematy (działania). Komisja ustanowi ściślejsze zasady ich zarządzania.

Podobnie jak w przypadku programu z zakresu spójności społeczno – gospodarczej programowanie dla CBC będzie wynikało z Narodowego Planu Rozwoju. Podejście wykorzystujące schematy zostanie rozszerzone na CBC, aby umożliwić ściślejszą współpracę z Interreg.

5.2 Wieloletnie Programowanie Indykatywne

Zagadnienia do których adresowany jest Phare wymagają podejścia długookresowego. Związane z tym wydatki z budżetu są wysokie, dla porównania, rząd rozkłada swoje wydatki na kilka lat. Natomiast wsparcie Phare jest ograniczone do jednorocznego cyklu planowania, które nie daje pewności, że konkretny cel zostanie sfinansowany w ciągu najbliższych lat.

Ta sprzeczność pomiędzy efektywnym krajowym planowaniem inwestycyjnym i jednorocznością Phare jest obecnie głównym ograniczeniem dla krajów kandydujących. Odbiega to również od wieloletniej perspektywy stosowanej w funduszach strukturalnych. Ponadto bez jasnej perspektywy planowania w ramach Phare, kraje kandydujące niechętnie alokują własne środki na wcześniejsze przygotowanie projektów, pogłębiając problem finansowania źle przygotowanych projektów, które skutkują problemami z wydatkowaniem oraz uzyskiwaniem efektów z projektów. Niniejszy Przegląd doszedł do wniosku, że wieloletnie programowanie indykatywne powinno zostać wprowadzone w Phare, na podstawie silniejszego powiązania z krajowymi dokumentami planowania oraz jasnym zrozumieniem przez kraje kandydujące intencji Komisji.

Jakiegokolwiek postanowienia zostaną podjęte, muszą respektować ograniczenia wynikające z Rozporządzeń Finansowych oraz dotyczących Phare. Inaczej niż w Sapardzie, rozporządzenie Phare nie wprowadza strategicznego dokumentu programowania, na podstawie którego zostaje zdecentralizowana selekcja projektów. Alokacja Phare dla każdego kraju będzie w dalszym ciągu przedmiotem rocznych decyzji finansowych Komisji opartych na Propozycjach Finansowych. Porozumienia międzyinstytucjonalne umożliwiające wieloletnie budżetowanie w funduszach strukturalnych, nie zostaną rozciągnięte na program Phare.

NPR rozszerzył perspektywę planowania Phare w obszarze spójności społeczno – gospodarczej wraz z planami wsparcia finansowego na lata 2000 – 2006. Opierając się o ten sukces, Komisja zaproponowała rozszerzenie indykatywnego programowania wieloletniego na okres 2002 – 2006 dla wszystkich obszarów wsparcia Phare - włącznie z CBC – gdzie oparcie na strategii umożliwia, w opinii Komisji, dokonanie rozsądnej oceny przyszłych potrzeb wsparcia Phare, konkretnie:

- (1) Narodowy Plan Rozwoju (NPR), podstawowy dokument sterowania programowaniem spójności społeczno – gospodarczej.
- (2) Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa (NPPC), podstawowy dokument sterujący programowaniem, między innymi, rozwoju instytucjonalnego i wsparciem inwestycyjnym związanym z wdrażaniem dorobku wspólnotowego.

Komisja oceniając planowanie krajowe, co umożliwił niniejszy dokument, zaprasza kraje kandydujące do zaproponowania, w porozumieniu z Komisją, dwóch indykatywnych tabel wieloletniego finansowania – jedną dla rozwoju instytucjonalnego i inwestycji związanych z wdrażaniem dorobku wspólnotowego zaś drugą dla spójności społeczno – gospodarczej – zgodnie z dotychczasowymi rundami programowania. Tablice rozdziela alokacje na poziomie sektorów/ regionów, nie zaś na poziomie poszczególnych projektów⁷ do 2006 roku. Towarzyszyć im będzie ocena ex-ante, która opisze obecną sytuację w danym sektorze lub regionie oraz mierzalne wskaźniki osiągnięć planowanych celów. Zostaną one dołączone jako załączniki do NPPC i NPR. Biorąc pod uwagę ich implikacje w dostosowywaniu się do funduszy strukturalnych, indykatywne tablice finansowania wieloletniego, związane ze spójnością społeczno – gospodarczą będą przygotowane w konsultacjach ze służbami odpowiedzialnymi za Rozszerzenie i fundusze strukturalne. Wsparcie Phare dla rozwoju zasobów ludzkich również powinno być spójne z przygotowaną ostatnio Wspólną Oceną Priorytetów Polityki Zatrudnienia. W ten sposób program Phare będzie wspierał kraje kandydujące w ich wysiłkach na rzecz przygotowania ich systemu zatrudnienia do wdrażania Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Komisja oceni strategię, kładąc szczególny nacisk na propozycje dotyczące indykatywnych programów wieloletnich i będzie przyjmować zróżnicowane podejście. Jeśli NPPC, nie jest wystarczająco przygotowane, wieloletnie programowanie zostanie wprowadzone tylko w obszarze spójności społeczno – gospodarczej. Ponadto, jeśli strategię nie przewidują odpowiednio długoterminowych potrzeb do roku 2006, zostaną uzgodnione tabele finansowe zobowiązań obejmujące dwa do trzech lat. Wieloletnie programowanie zostanie opóźnione jeśli żadna ze wspierających strategii, nie zostanie uznana za odpowiednią.

Uzgodnienia krajów kandydujących i Komisji dotyczące wieloletnich indykatywnych tabel finansowych do roku 2006, nie mają nic wspólnego z określeniem daty członkostwa. Jest to wyłącznie dokument planowania. Wspierając tę ideę, każdy priorytet, który jest w tabeli, ale nie może być zakontraktowany i wdrożony przed przystąpieniem, będzie wyjęty i zakontraktowany w ramach funduszy strukturalnych, zakładając iż zawiera on wydatki dopuszczalne przez rozporządzenia dot. funduszy strukturalnych. Co najmniej 20 % alokacji na rozwój instytucjonalny i inwestycje we wdrażanie dorobku wspólnotowego, w każdym krajowym programie Phare, będzie wyodrębnione z wieloletnich indykatywnych tabel finansowych i w dalszym ciągu będzie programowane jednorocznie. Wynika to z niemożliwości przewidzenia wszystkich przyszłych potrzeb w tym obszarze, oraz potrzeb, które będą wymagały środków adresowanych do nieprzewidzianych priorytetów, które co roku mogą pojawić się w Raporcie Okresowym lub w procesie negocjacji. W związku z powyższym, w dalszym ciągu potrzebne będzie coroczne programowanie obejmujące zarówno 20%, o których była mowa powyżej jak i programowanie na poziomie projektów kontraktowanych w ciągu kilku lat, jeśli wyniknie taka potrzeba.

Komisja uważnie sprawdzi propozycje indykatywnego programowania wieloletniego, w ten sam sposób jak propozycje indywidualnych projektów, zwracając szczególną uwagę na jakość oceny ex – ante. Po uzyskaniu pozytywnej oceny Komisji (DG Rozszerzenie we współpracy z Dyrekcjami Generalnymi związanymi z funduszami strukturalnymi, w zakresie spójności społeczno – gospodarczej) i po konsultacjach w ramach Komitetu Zarządzającego Phare,

⁷ Dla spójności społeczno – gospodarczej oznacza to alokację na każdy dopuszczony region i/lub schematy sektorowe na szczeblu krajowym (np. schemat Rozwoju Zasobów Ludzkich). Dla wsparcia rozwoju instytucjonalnego, alokacje będą identyfikowane na każdy priorytetowy sektor lub zagadnienie identyfikowane w NPPC (np. ochrona środowiska lub kontrola finansowa)

tabele finansowe zostaną dołączone do Memorandum Finansowego w roku 2002 lub później. Komisarz ds. Rozszerzenia poinformuje władze krajowe w krajach kandydujących o akceptacji harmonogramów finansowych przez Komisję.

Współfinansowanie krajowe również zostanie ujęte w strategii i tabelach, jak również wszystkie pozostałe zabezpieczone już źródła finansowania, takie jak środki z Międzynarodowych Instytucji Finansowych. Jeśli wieloletnie programy rozpoczną funkcjonowanie, w 2004 roku odbędzie się ocena celów z NPPC i NPR i związanych z nimi programów Phare, która może doprowadzić do dostosowania założeń do tabel finansowych wsparcia Phare na pozostałe dwa lata 2005-2006.

Wzmocniona powinna zostać współpraca wewnątrz Komisji w zakresie programowania. Celem jest zapewnienie, aby każdy program w perspektywie wieloletniej, nie wdrożony przed akcesją, został zaadoptowany i wdrożony po akcesji przez fundusze strukturalne. Aby tak się stało, kraje kandydujące zostaną zachęczone do wdrożenia dorobku wspólnotowego w tym obszarze. Wszystkie fundusze zakontraktowane przez Phare, ale nie wydatkowane w całości w momencie akcesji będą w dalszym ciągu finansowane z płatności kredytowych z Rozdziału 7.

Programowanie wieloletnie będzie nieefektywne jeśli określone alokacje będą porzucane lub znacznie zmieniane, tak jak miało to miejsce w połowie lat 90-tych. Podejście do członkostwa oraz stosowanie zaakceptowanych na szczeblu krajowym dokumentów programowania (np. NPPC, NPR) będzie przeciwdziało wiarygodności tych działań. Ponadto, podczas gdy Komisja nie posiada podstawy prawnej do kontraktowania funduszy w przyszłych latach, podejście jasno przedstawia jej intencje do zapewnienia przyszłych alokacji na przewidziane obszary. Ma to również wpływ na pozytywną ocenę tego podejścia przez przedstawicieli krajów członkowskich w Komitecie Zarządzającym. Ścisłe włączenie Dyrekcji Generalnych zajmujących się funduszami strukturalnymi, w proces opracowywania tabel zapewni zaangażowanie służb Komisji w to przedsięwzięcie.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA

Na bazie Narodowych Programów Przygotowania do Członkostwa i Narodowych Planów Rozwoju, Komisja podejmie, na wyselekcjonowanej podstawie indykatywne programowanie wieloletnie na lata 2000-06 w zakresie rozwoju instytucjonalnego i inwestycji. Zostanie zachowana odpowiednia elastyczność aby włączać problemy ujawnione w procesie przystępowania. Programy będą przygotowywane we współpracy z odpowiednimi służbami zajmującymi się funduszami strukturalnymi. Zostaną podjęte odpowiednie działania planujące finansowanie z funduszy strukturalnych dla krajów które przystąpią w trakcie okresu planowania.

5.3 Rozszerzenie decentralizacji

Wydajne i efektywne wdrożenie wsparcia funduszy strukturalnych wewnątrz Unii, polega na decentralizacji wdrożenia na poziom władz Państw Członkowskich, które jest następnie kontrolowane ex-post przez Komisję. Jednakże dopóki Phare jest pomocą zewnętrzną, Komisja kontroluje wdrożenie na bazie oceny ex – ante.

Kraje kandydujące mogą mieć duże problemy w przejściu bezpośrednio z obecnego podejścia funkcjonującego w Phare do pełnej finansowej delegacji stosowanej w funduszach strukturalnych jako nowe Kraje Członkowskie. Aby ułatwić przejście, wdrażanie programów Phare może być głębiej decentralizowane w poszczególnych krajach, na podstawie oceny każdej agencji wdrażającej zaangażowanej w realizację programu, zgodnie z Rozporządzeniem Rady 1266/99. Ta rozszerzona decentralizacja zarządzania pozwoli Komisji stosować kontrolę ex- post (zamiast ex – ante) oraz kontynuację procedur krajowych, jednak tylko wówczas, gdy spełnione zostaną określone i mierzalne warunki wstępne i gdy państwo przyjmie finansową odpowiedzialność za wykorzystanie środków.

Procedury do rozszerzenia zdecentralizowanego systemu będą tak dalece jak to tylko możliwe, nawiązywać do podejścia stosowanego w funduszach strukturalnych, jednocześnie respektując ograniczenia wynikające z Rozporządzenia Finansowego w zakresie pomocy zewnętrznej. Struktury utworzone w 1997 roku (Narodowy Fundusz, JFK i Agencje Wdrażające) będą wykorzystywane również w systemie zdecentralizowanym. Zachowany zostanie system płatności poprzez określone zaliczki. Główne kierunki zmian dotychczasowych praktyk będą kształtowały się następująco:

- (1) Porozumienia ramowe (podstawa prawna współpracy pomiędzy Komisją i krajami kandydującymi) zostaną poddane ocenie i dokładnie rozdzielią odpowiedzialność pomiędzy krajami kandydującymi i Komisją, aby wzmocnić decentralizację.
- (2) Po podpisaniu Memorandum Finansowego, pełna odpowiedzialność finansowa zostanie przekazana Pełnomocnikowi Rządu ds. Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej (NAO) w celu wdrożenia środków oraz akceptacji pośrednich dokumentów (włącznie z umowami finansowymi, przetargami, kontraktami i fakturami), aż do weryfikacji operacji przeprowadzonej przez Komisję przy wygasaniu Memorandum Finansowego.
- (3) Funkcje płatnicza i zarządzająca zostaną jasno rozdzielone wewnątrz Narodowego Funduszu i Agencji Wdrażającej. Do działań tych zaliczone zostanie również wskazanie władz zarządzających i płatniczych zgodnie z podejściem funkcjonującym w funduszach strukturalnych.
- (4) Po 20% zaliczce na każdy roczny program, NAO będzie wnioskował o częściowe uzupełnienia zgodnie z aktualnymi płatnościami dokonanyymi na podstawie kontraktów finansowanych z Memorandum Finansowego. Ostatnie 10% będzie płacone po weryfikacji przez Komisję rachunków i zwolnieniu NAO z jego odpowiedzialności finansowej po wygaśnięciu Memorandum Finansowego.
- (5) Wewnętrzna kontrola finansowa zostanie zapewniona przez Narodowy Fundusz i Agencję Wdrażającą, która będzie monitorować, kontrolować i raportować wydatkowanie Phare i środków narodowych na najniższym szczeblu kontraktowania.
- (6) Audyt zostanie przeprowadzony przez niezależną instytucję, która przygotuje również roczny raport z wykorzystania środków Phare⁸

⁸ harmonogram przeprowadzania audytu przez niezależną instytucję – i każdy audyt/ocena przeprowadzona przez Komisję- będzie koordynowana z wymaganiami audytu w stosunku do programów ISPA i Sapard, aby uniknąć wielokrotnych audytów tej samej instytucji.

- (7) Kontrole Komisji będą odbywały się na podstawie oceny ex – post poprzez weryfikację kont i ocen operacji. Jakiegokolwiek niezgodności z ustanowionymi regułami – pojedyncze nieprawidłowości lub błędy systemowe – będą owocowały korektami finansowymi (zwrot i/ lub wycofanie środków).
- (8) Krajowe procedury zamówień będą stosowane jeśli będą zgodne z procedurami zawartymi w Rozporządzeniu Rady (EC) 1266/99. Jednakże, jeśli krajowy system zamówień nie jest z nim zgodny, decentralizacja może w dalszym ciągu być kontynuowana, jeśli Komisja określi procedury i formy stosowanych kontraktów.
- (9) Krajowy system monitorowania i oceny musi zapewnić rzetelne szczegóły operacyjne na temat wdrażania Phare. Informacje z oceny i ewaluacji raportów przygotowywanych przez funkcjonujące struktury Wspólnego Komitetu Monitorującego będą podsumowywane co roku.

Odpowiedzialność za wypełnienie przedstawionych warunków wstępnych ponosi Narodowy Fundusz i agencje wdrażające. Dziesięć krajów kandydujących nie będzie gotowych do decentralizacji w tym samym czasie. Komisja będzie podejmowała decyzję o decentralizacji oddzielnie dla każdego kraju, bazując na analizach możliwości agencji wdrażających zaangażowanych w realizację programów Phare. Wyznaczy to szczegółowe procedury i odpowiedzialność w Memorandum Finansowym Phare uzgodnionym z krajem kandydującym w danym roku. Zgodnie z tą decyzją, decentralizacja powinna być stosowana do wszystkich programów nowych i realizowanych.⁹

Aby zapewnić odpowiednie zarządzanie i kontrolę ryzyka oraz zgodnie z Raportem zbiorczym z postępów na drodze do członkostwa krajów kandydujących, Komisja będzie bezpośrednio współpracować z Trybunałem Audytorów oraz OLAF w 2000 i 2001 roku aby zapewnić odpowiednią kontrolę oraz zapobieganie defraudacji oraz działania na miejscu.

Służby Komisji odpowiedzialne za ISPA i Phare pracują obecnie nad bardziej szczegółowymi procedurami, aby przygotować wdrożenie systemu zdecentralizowanego. Podjęte zostaną wszelkie starania, aby procedury rozszerzające decentralizację w Phare i ISPA były podobne. Przygotowana jest lista sprawdzająca, która wyznacza działania przygotowujące niezbędne w każdej agencji wdrażającej oraz w systemach krajowych aby wypełnić wszystkie warunki wstępne określone w Rozporządzeniu 1266/99. Przygotowywane jest również modelowe Memorandum Finansowe, które określa szczegółowe operacje do rozszerzenia zdecentralizowanego systemu w Phare. Operacja decentralizacji dotyczyć będzie również Memorandum Finansowego ISPA. Przygotowana zostanie modelowa Umowa Ramowa, zaś proces akceptacji na szczeblu krajowym (poddany pozytywnej akredytacji/ weryfikacji) powinien zacząć się w 2001 roku.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁANIA

Komisja wdroży system zdecentralizowany na podstawie rozporządzenia 1266/99, w poszczególnych krajach, rozpoczynając od 2002 roku, na podstawie ścisłych warunków

⁹ Konkretne programy mogą w dalszym ciągu wymagać akceptacji ex -ante Komisji, w związku ze specyficznymi problemami związanymi z ich naturą (np twinning). Będzie to określone w decyzji o decentralizacji.

5.4 Przekształcenie wsparcia dla Agencji Wdrażającej

Agencja wdrażająca musi być efektywna i wydajna, tak aby zapewnić satysfakcjonującą realizację programu Phare. Sekcje 4.2 i 4.3 ustanawiające najważniejsze działania – głównie koncentrujące się na agencjach wdrażających-które Komisja ma zamiar przedsięwziąć, aby zwiększyć zdolność absorpcyjną i wpływ projektów w poszczególnych krajach. Niemniej jednak bezpośrednie wsparcie instytucjonalne dla bardzo ograniczonej liczby agencji wdrażających, które mogą w przyszłości pracować z funduszami strukturalnymi, może być również rozważane, aby zapewnić ich efektywne zarządzanie programem, kiedy jest to potrzebne i jest w pełni zgodne z praktykami funduszy strukturalnych, zgodnie z Artykułem 23 Rozporządzenia 1260/99.

6. WDRAŻANIE I HARMONOGRAMY

Załącznik 3 podsumowuje zadania, które powinny być podjęte, aby Najważniejsze Działania zawarte w tym Komunikacie, zostały całkowicie wdrożone.

Zadania krótko terminowe: Wszystkie „Kontynuujące reformy z 97 roku” działania i działania określone jako „Ewolucja wsparcia Phare do spójności społeczno – gospodarczej” mogą być wdrażane poczynając od 2001 roku. Specjalne wytyczne dla władz programujących w krajach kandydujących oraz w Komisji dotyczące tych zadań znajdują się w „Podręczniku programowania Phare na lata 2001”. Jeśli będą potrzebne, zostaną opracowane dodatkowe instrukcje obejmujące nadchodzące dwanaście miesięcy, na przykład w zakresie realokacji zadań w Delegacji.

Zadania średniookresowe: Programowanie wieloletnie i rozszerzenie decentralizacji nie może być wdrożone szybko, ponieważ są to działania bardzo złożone i towarzyszy im wysokie ryzyko. Z tego powodu, następne osiemnaście miesięcy przeznaczonych jest na przygotowania krajów kandydujących, włącznie z doradztwem Komisji, wsparciem twinningowym oraz pomocą doradczą. Ponadto własne przygotowania Komisji zostaną zakończone do końca 2001 roku (np. przeszkolenie, system informatyczny, itp.). Zmiany te – dla krajów uprawnionych – rozpoczną się od 2002 roku.

Stopniowe wprowadzanie programowania wieloletniego i rozszerzanie decentralizacji będzie zgodne z rekomendacjami Trybunału Audytorów oraz Parlamentu i nie będzie kwestionować odpowiedzialności Komisji w zakresie gwarantowania rozsądnego i efektywnego zarządzania.

Rozszerzanie decentralizacji jest bardzo kompleksowe i wymaga dużego wysiłku, zwłaszcza od krajów kandydujących. Komunikat zapewnia ogólną orientację polityki. Aby asystować krajom w działaniu w ramach nowej orientacji, przygotowana jest podręcznikowa lista sprawdzająca, która określi w sposób bardziej szczegółowy działania przygotowujące, które powinny być podjęte oraz główne procedury niezbędne do operacyjnego rozszerzenia decentralizacji.

W DG Rozszerzenie do życia powołana zostanie mała, okresowa grupa robocza, aby koordynować wdrażanie propozycji wynikających z niniejszego Komunikatu. Ponadto centralnie alokowane są środki na rozwój informatycznego systemu zarządzania, dla wsparcia krajów kandydujących w ich przygotowaniach do rozszerzenia decentralizacji i do ciągłego rozwijania systemu monitorowania i ewaluacji. Dodatkowe wsparcie może być alokowane w ramach krajowych programów Phare.

W związku z wprowadzaniem propozycji zawartych w niniejszym Komunikacie, podlegać będą one monitorowaniu, będą objęte systemem wczesnego ostrzegania i łagodzenia głównych zagrożeń, zwłaszcza w zakresie programowania wieloletniego i rozszerzenia decentralizacji. Najważniejsze zidentyfikowane zagrożenia to: (i) wdrożenie reform odbywać się będzie z problemami z powodu złego przygotowania; (ii) wewnętrzna współpraca i koordynacja w Komisji jest nieprawidłowa; (iii) zasoby finansowe i ludzkie nie są odpowiednie do wdrażania Najważniejszych Działań; (iv) Najważniejsze Działania w obszarze efektów Phare i możliwości absorpcyjnych spowodują małe i powolne usprawnienia; (v) po decentralizacji pojawią się problemy związane z kontrolą finansową i korupcją; (vi) pojawią się problemy z wydatkowaniem w związku z wprowadzeniem od 2000 roku nieprzetestowanych schematów działań; oraz (viii) rozdrobnienie zasobów na zbyt wiele nowych schematów.

Inne mechanizmy niezbędne w obecnym okresie przedakcesyjnym będą potrzebne w długim okresie.

GLOSARIUSZ

- **ZDOLNOŚĆ ABSORPCJI** – zdolność administracji krajowej do planowania i realizacji programów finansowanych z pomocy zagranicznej.
- **PARTNERSTWO DLA CZŁONKOSTWA** – dokument uzgodniony przez Radę, prezentujący pogląd Unii na priorytety w przygotowaniach krajów kandydujących do członkostwa w krótkim i średnim okresie.
- **ZALEGŁOŚCI** – zagregowane zobowiązania w Phare lub dla pojedynczego kraju, nie zakontraktowane.
- **KRAJE KANDYDUJĄCE** – dla potrzeb niniejszego Komunikatu, dziesięć krajów Europy centralnej i wschodniej, z którymi zostały otwarte negocjacje akcesyjne.
- **JFK** – Jednostka Finansująca – Kontraktująca, utworzona w każdym kraju kandydującym, która administruje przetargami, kontraktami i płatnościami dla całości rozwoju instytucjonalnego i niektórych projektów inwestycyjnych.
- **DECENTRALIZACJA** – proces, w którym zarządzanie funduszami UE jest przekazane administracji krajów kandydujących. Obecnie jest to regulowane przez Zdecentralizowany System Wdrażania (DIS). Niniejszy Komunikat zakłada zastąpienie przez Komisję kontroli ex – ante, kontrolą ex – post, przy spełnieniu konkretnych warunków (rozszerzenie decentralizacji).
- **DEKONCENTRACJA** – proces, w którym zarządzanie funduszami UE jest przekazane z biura głównego Komisji do Delegacji.
- **OCENA EX – POST** – ocena efektywności działania po jego zakończeniu.
- **AGENCJA WDRAŻAJĄCA** – agencja w kraju kandydującym odpowiedzialna za przetargi, kontraktowanie i płatności dla projektów przypisanych do niej. JFK jest agencją wdrażającą dla projektów rozwoju instytucjonalnego.
- **ISPA** – Przedakcesyjny Instrument Strukturalny, który finansuje projekty w zakresie ochrony środowiska i transportu.
- **WSPÓLNY KOMITET MONITORUJĄCY** – Komitet utworzony w każdym kraju kandydującym w celu koordynacji monitorowania i oceny pomocy przedakcesyjnej.
- **MONITOROWANIE i OCENA** – proces gromadzenia danych o postępach projektu, ocena wiarygodności osiągniętych celów oraz rekomendowanie zmian, jeśli są konieczne.
- **WIELOLETNIE TABELLE FINANSOWE** – w programowaniu wieloletnim, dokument który określi uzgodniony poziom wsparcia Phare dla wybranych sektorów i działań z zakresu spójności społeczno – gospodarczej na kilka lat naprzód.

- NARODOWY KOORDYNATOR POMOCY – w administracjach krajów kandydujących, zapewnia ściśle powiązanie pomiędzy procesem akcesji i wykorzystaniem wsparcia finansowego Wspólnoty.
- NARODOWY PLAN ROZWOJU (NPR) – program działań w krajach kandydujących dla działań związanych z rozwojem regionalnym i działaniami typowymi dla Celu 1.
- NARODOWY FUNDUSZ – centralna jednostka skarbowa, poprzez którą przepływają do krajów kandydujących fundusze unijne.
- NARODOWY PROGRAM PRZYGOTOWANIA DO CZŁONKOSTWA (NPPC) – własny program działań krajów kandydujących określający ramy czasowe i koszty przygotowania do członkostwa.
- PEŁNOMOCNIK DS. REALIZACJI PROJEKTU(PAO) – kierownik Agencji Wdrażającej.
- RAPORT OKRESOWY – coroczny raport Komisji o poziomie przygotowań każdego kraju kandydującego.
- SAPARD – Specjalny Program Działań dla Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, instrument przedakcesyjny dla tego sektora.
- MAŁE PROJEKTY INFRASTRUKTURALNE – Część programu Współpracy Przygranicznej, która umożliwia projektom poniżej określonego progu finansowego, identyfikację postępu programu.
- TWINNING – porozumienie pomiędzy krajem kandydującym a jedną, lub więcej, administracją krajów członkowskich w celu przekazania wiedzy i umiejętności w zakresie dorobku wspólnotowego Unii, ze specyficznymi rezultatami (postęp w przyjmowaniu określonej części dorobku wspólnotowego).

Załącznik 1

PRZEGLĄD POSTĘPU OD 1997 ROKU

1. Problem polityki i rozwiązania

Wraz z pojawieniem się możliwości przystąpienia do Unii, zgodnie z harmonogramem z połowy lat 90 – ątych, Phare zmieniło obszary wsparcia z obszaru restrukturyzacji do wspomoczenia krajów kandydujących w ich wysiłkach przedakcesyjnych. Wymagało to nie tylko zmiany strategii dla Phare ale również dodatkowych, nowych instrumentów, które lepiej odpowiadałyby potrzebom krajów.

| Zmiany w Phare 1997 – 2000 | | |
|---|---|--|
| Reforma z 1997 | Podręcznik 1999 | Propozycje od roku 2001 |
| <p>Programowanie oparte na Partnerstwie dla Członkostwa i Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa</p> <p>Głównym priorytetem jest rozwój instytucjonalny (minimum 30% środków z programu)</p> <p>Wprowadzenie twinningu</p> <p>Zarządzanie wdrożeniem zdekoncentrowane do Delegacji</p> <p>Redukcja programów wieloletnich</p> <p>Wprowadzenie minimalnej wielkości i kryterium dojrzałości projektu</p> <p>Wprowadzenie zasady wspólnej odpowiedzialności za monitorowanie. Zdefiniowana rola i skład Wspólnego Komitetu Monitorującego</p> <p>Ustalone zasady dalszej decentralizacji</p> <p>Utworzenie Narodowego Funduszu</p> <p>Likwidacja Jednostek Zarządzających Projektem (PMU)</p> | <p>Wsparcie inwestycyjne przeorientowane, tak aby brało pod uwagę programy ISPA i SAPARD.</p> <p>Utworzony mechanizm koordynowania instrumentów przedakcesyjnych.</p> <p>Utworzone podstawy wsparcia spójności społeczno – gospodarczej, oparte na Narodowym Planie Rozwoju i działaniach inwestycyjnych w priorytetowych regionach</p> | <p>Wieloletnie kontraktowanie od 2002 roku oparte na wzmocnionym NPPC i NPR. Zdefiniowane cele spójności społeczno – gospodarczej. Inwestycje w priorytetowych regionach będą uzupełnione możliwością wsparcia działaniami typowymi dla funduszy strukturalnych na szczeblu krajowym. Rozszerzenie podejścia programowania poprzez schematy.</p> <p>Twinning przekształcony tak aby obejmował również krótsze okresy.</p> <p>Rozszerzenie dekoncentracji i zmiana ról wewnątrz Delegacji, aby umożliwić poświęcenie dłuższego czasu na zarządzanie projektami</p> <p>Przejście z kontroli ex – ante do ex – post od roku 2002 przy spełnieniu określonych warunków</p> |

Przejście do następnej fazy było oparte na racjonalnej polityce, wynikającej z reform Phare z 1997 roku, oraz kontynuacji wspierania programu. Ta pierwsza podstawowa reforma została zapoczątkowana wprowadzeniem Partnerstwa dla Członkostwa oraz Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa. Te strategiczne dokumenty połączywszy coroczne okresowe raporty z postępu oraz negocjacje, teraz wsparły również programowanie Phare. Zapewniają one, że Phare jest obecnie „akcesyjną” zamiast „potrzebującą” pomocą skoncentrowaną na priorytetach zidentyfikowanych w Partnerstwie dla Członkostwa, która pomaga krajom kandydującym spełnić kryteria Kopenhaskie dotyczące członkostwa w Unii. Analizy powstania programów narodowych opartych na porządku komitetu zarządzającego Phare, sugerują, iż w latach 1997 i 1998, gdy została wprowadzona Nowa Orientacja Phare, ta ramowa polityka umożliwiła uzgodnienie programów w rozsądnym czasie (Tabela 2).

Po drugie, biorąc pod uwagę niski poziom zdolności administracyjnych, określonych w Opinii, rozwój instytucjonalny stał się podstawowym priorytetem, otrzymując 30% budżetu Phare. Wprowadzony został nowy instrument zwany „twinningiem” pomiędzy instytucjami rządowymi i służbą cywilną krajów członkowskich oraz krajów EŚ-W, wprowadzający długookresowe staże urzędników UE u partnerów z Europy centralnej, które pomagały w rozwiązywaniu problemów administracji bardziej efektywnie niż tradycyjne doradztwo sektora prywatnego.

Po trzecie, pozostałe 70% budżetu Phare zostało przeorientowane na realizację konkretnych inwestycji, które bezpośrednio promowały akcesję, takich jak inwestycje w laboratoria, oraz projekty, które wzmacniały spójność społeczno – gospodarczą, które są kształtowane jako przygotowujące do funduszy strukturalnych.

Od 1997 do 2000 roku, Phare towarzyszył również w przygotowaniach do instrumentów ISPA i SAPARD, poprzez Specjalny Program Przygotowawczy oraz poprzez Program Dużych Projektów Infrastrukturalnych. Z jednej strony umożliwiły one krajom przygotowanie strategii i instytucji do zarządzania funduszami strukturalnymi, zaś z drugiej współfinansowanie przez Międzynarodowe Instytucje Finansowe projektów z ochrony środowiska i transportu na kwotę około 250 milionów Euro, jako wstęp do ISPA. Od stycznia 2000, kiedy rozpoczęły funkcjonowanie ISPA i SAPARD, środki Phare mogą być realokowane z projektów rolniczych i dużych projektów z ochrony środowiska i transportu na promowanie inwestycji związanych z dorobkiem wspólnotowym oraz spójnością społeczno – gospodarczą.

Po czwarte, programy wielonarodowe zostały zredukowane w celu maksymalizacji zasobów na poziomie krajowym, tak aby odpowiadały szczegółowym potrzebom krajów kandydujących w zakresie wdrażania dorobku wspólnotowego, oraz zredukowania przejściowych problemów, które mogą towarzyszyć zastąpieniem przedakcesyjnej pomocy Phare, wsparciem z instrumentów funduszy strukturalnych w momencie akcesji. Niemniej jednak kontynuowane będą programy wielonarodowe, w których występują jasne korzyści związane z kosztami, oraz charakteryzują się efektywnością lub trwałością. Należą do nich programy związane ze Statystyką oraz Sprawiedliwością i Sprawami Wewnętrznymi, związane ze współpracą z EBOR w horyzontalnych Programach Finansowych dla MSP oraz z TAIEXEM.

Na koniec, duży nacisk został położony na zapewnienie efektywności programów Phare, nie tylko poprzez podejście bardziej skoncentrowane na programowaniu, opisane powyżej ale również poprzez utworzenie odpowiedniego systemu monitorowania i oceny oraz ewaluacji

ex-post. Zapewni to, iż postęp we wdrażaniu Phare jest mierzalny, projekty mogą być ocenione, jeśli zachodzi taka potrzeba, zaś lekcje wyniesione z zakończonych programów są przemyślane i zastosowane w przyszłym programowaniu.

Reformy zostały zaktualizowane w 1999 roku, aby odzwierciedlić nowo wchodzące programy: SAPARD i ISPA. Rozpoznane największe potrzeby w obszarze rozwoju obszarów wiejskich oraz infrastruktury ochrony środowiska i transportu zostaną sfinansowane przez te nowe instrumenty od 2000 roku, więc zaktualizowane Phare koncentrowało się na skupieniu zasobów na dwóch najważniejszych obszarach: wzmocnienia instytucji oraz rozwiązania znacznych problemów w obszarze spójności społeczno – gospodarczej w krajach kandydujących.

Ponadto obecny Przegląd przyjrzał się działalności w 1999 roku oraz w pierwszych sześciu miesiącach 2000 roku, dochodząc do następujących konkluzji:

- (1) Słuszna jest podstawowa orientacja na wsparcie instytucjonalne ze strony Phare, włącznie z twinningiem. Niemniej jednak wzmocnienie twinningu powinno być zrównoważone jasnym zrozumieniem, że niektóre zadania mogą być lepiej realizowane poprzez tradycyjną pomoc techniczną. Przegląd potwierdził ważne korzyści wynikające z efektywności osiągniętej poprzez decentralizację administracji do Delegacji i JF-K. Wreszcie TAIEX oraz twinning dobrze zaspokajają krótko i długookresowe potrzeby rozwoju instytucjonalnego. Jednak niezbędny jest instrument średniookresowy.
- (2) W zakresie wsparcia spójności społeczno – gospodarczej, Przegląd stwierdza, iż poczyniony został znaczny postęp. Przygotowane są już Narodowe Plany Rozwoju zaś pierwsze programy rozpoczną realizację w 2000 roku. Niemniej jednak, zgodnie z oczekiwaniami, doświadczone problemów, które powinny zostać rozwiązane. Po pierwsze, większy nacisk powinien być położony na to aby Phare bardziej odzwierciedlało wsparcie dla Celu 1, którym będzie objęta większość krajów kandydujących po akcesji. Z tego względu, koncepcja priorytetowych regionów musi być uzupełniona przez programy sektorowe wdrażane na szczeblu krajowym. Po drugie fundusze strukturalne nie mogą być wdrażane efektywnie, dopóki dwa pozostałe filary funduszy strukturalnych nie zostaną zastosowane w Phare – programowanie wieloletnie i rozszerzenie decentralizacji.
- (3) Dwa pozostałe zagadnienia ciągle nie są właściwie zrealizowane – rezultaty i zdolność absorpcyjna. Wymaga to przywiązania większej uwagi do monitorowania i oceny oraz zapewnienia, że kraje są w pełni włączone w ten proces i „biorą współodpowiedzialność” za rezultaty. Zdolność absorpcyjna jest kolejnym problematycznym obszarem zidentyfikowanym przez niniejszy Przegląd. Komisja musi zapewnić, iż odpowiednie zasoby są alokowane przez Phare i również, co bardziej istotne, przez kraje kandydujące, aby zapewnić właściwe i terminowe przygotowanie projektów. Przegląd konkluduje, że Phare musi zmierzyć się z powyższymi problemami, rozpoznając, iż najprostszym sposobem zapewnienia niskiej efektywności i powolnego wydatkowania jest finansowanie źle przygotowanych projektów. Powiązaniem zagadnieniem musi być bardziej efektywne wykorzystywanie uwarunkowań we wsparciu Phare.

2. Problemy z zarządzaniem i rozwiązania

Reformy z 1997 roku spowodowały również fundamentalne zmiany w procedurach zarządzających w Phare, likwidując tym samym kilka większych słabości, które były krytykowane od 1994 roku przez Parlament oraz Trybunał Audytorów.

Stosownie do tego, we wczesnych latach 90 – tych, system wdrażania Phare nie pasował do znacznie większego, bardziej ambitnego i skoncentrowanego programu Phare z 1997 roku. W rezultacie pojawiło się wiele problemów operacyjnych.

Po pierwsze, tworzyły się duże i wciąż rosnące zaległości w kontraktowaniu budżetowym, które stawiały pod znakiem zapytania możliwości absorpcyjne programu. Po drugie, kraje kandydujące nie nadawały programowi Phare najwyższego priorytetu, z powodu braku jego koncentracji oraz zarządzania przez jednostki zarządzające programem (PMU), które zwykle były sztucznie oddzielone od administracji rządowej. Po trzecie, program był podzielony na zbyt dużą liczbę zbyt małych projektów, które nie tylko przeciążały administrację ale również uniemożliwiały koncentrację oraz powodowały problemy z przejrzystością zamówień. Po czwarte, nadmiernie kompleksowa administracja z ponad pięcioma warstwami dokumentacji programowej powodowała niepotrzebną nieefektywność biurokratyczną oraz opóźnienia. Po piąte, własny system kontroli i nadzoru Komisji był niewłaściwy: procedury wdrażania były niezrozumiałe, zaś akceptacja zbyt często dokonywana była przez centralne służby Komisji, zamiast poprzez lokalne Delegacje, co powodowało niepotrzebne zatory w procesie akceptacji. Nakładanie się kompetencji pomiędzy instytucjami Komisji oznaczało często brak jasno określonej odpowiedzialności za zarządzanie i administrację.

W 1997 roku Komisja wprowadziła serię znaczących reform, w celu wyeliminowania problemów z zarządzaniem, koncentrując się na trzech wewnętrznie powiązanych celach: integracja wdrażania Phare we własnych strukturach rządowych państw członkowskich, uproszczenie i zracjonalizowanie procedur Phare oraz poprawa nadzoru i kontroli Komisji nad programem Phare.

Zakończył działalność system jednostek zarządzających programami (PMU). W ich miejsce powstał Narodowy Fundusz, zazwyczaj umiejscowiony w Ministerstwie Finansów i pełniący funkcję głównego kanału przepływu funduszy Phare. Zamówienia są obecnie realizowane przez Jednostkę Finansującą – Kontraktującą lub poprzez ograniczoną liczbę Agencji Wdrażających, które po akcesji będą wdrażać fundusze strukturalne (zwykle kluczowe ministerstwa jak transportu lub ochrony środowiska). Od 1999 roku nowy system został wprowadzony we wszystkich dziesięciu krajach kandydujących. Ten proces koncentracji odpowiedzialności za wdrażanie do kilku jednostek będzie kontynuowany również po roku 2000, gdzie celem jest posiadanie jednej Jednostki Finansująco – Kontraktującej dla całego wsparcia rozwoju instytucjonalnego i jednej agencji wdrażającej dla spójności społeczno – gospodarczej.

Do końca 1996 roku system wdrażania Phare pogrążał się w zbyt kompleksowych procedurach administracyjnych i nadmiernej ilości małych projektów. Z jednej strony, granica 2 milionów Euro dla rozmiaru projektów inwestycyjnych została wprowadzona, aby pokonać w pewnym stopniu ten problem. Ponadto, wymaganie aby projekty włączone do propozycji finansowych były gotowe do przetargów spowodowało, iż Komisja mogła zastąpić pięciostopniowe dokumenty planowania Phare, które były stosowane poprzednio z jednym Partnerstwem dla Członkostwa i jedną roczną Propozycją Finansową, która wymieniała w

aneksie poszczególne projekty do finansowania oraz ich harmonogramy kontraktowania i wydatkowania środków.

Od momentu zaakceptowania Propozycji Finansowych (lub przyjęcia Decyzji Finansowych) oraz podpisania Memorandum Finansowego z rządem odpowiedniego kraju, projekty te mogą natychmiast podlegać przetargom oraz można robić płatności poprzez narodowy fundusz zgodnie z harmonogramem. Likwiduje to potrzebę dodatkowych dokumentów, takich jak sektorowe operacyjne i kwartalne programy pracy.

Efekt pobudzenia działań na rzecz większego przyspieszenia wdrażania pokazany jest w Tabeli 3. Siedem z dziesięciu krajów umocniło i przyspieszyło stopień kontraktowania programów. Ogólnie, kraje ze słabą kontraktacją w 1998 roku poprawiły się w 1999, w niektórych przypadkach nawet znacznie.

Reformy spowodowały również zrewidowanie systemu przetargów Phare, czyniąc je bardziej przejrzystymi i otwartymi. Sektorowe kontrakty ramowe stosowane są obecnie do wdrożenia całej pomocy technicznej projektów poniżej 200 000 Euro, podczas gdy wszystkie kontrakty powyżej tej kwoty muszą przejść pełny otwarty lub ograniczony przetarg, następujący po ogłoszeniu w internecie lub Dzienniku Urzędowym.

Reformy koncentrowały się również na wzmocnieniu nadzoru i kontroli Komisji nad programem Phare. Wzrastające znaczenie w nadzorowaniu ma Delegacja, zaś kontrola finansowa użycia funduszy Phare została wzmocniona zarówno w biurze centralnym jak i w delegacjach.

Doświadczenia z roku 1999 oraz pierwszej połowy 2000 potwierdzają, że podstawowa struktura wdrażania- Narodowy Fundusz, Agencje Wdrażające oraz jednostki techniczne – jest słuszna, jednak pełne korzyści z jej ustanowienia będzie można uzyskać po ich wzmocnieniu w ciągu najbliższych lat. Ponadto, rozpoznano, iż kolejne zmiany będą niezbędne w tej strukturze – zwłaszcza dalsza decentralizacja wdrażania (włącznie z monitorowaniem i oceną) oraz programowanie wieloletnie. Poprzedzając przystąpienie, kraje kandydujące muszą mieć kilka lat doświadczenia w ponoszeniu odpowiedzialności za wdrażanie i programowanie przez dłuższy okres, na podstawie silnych dokumentów strategicznych. W przeglądzie zawarta została również konkluzja, że wprowadzenie tych dwóch dodatkowych zmian zbyt szybko byłoby bardzo nieracjonalne. Dlatego też, nie mogą być one wprowadzone najwcześniej przed 2002 rokiem i tylko wówczas gdy spełnione zostaną odpowiednie warunki wstępne.

Bazując na dotychczasowym postępie, zauważono, że procedury i struktury Komisji mogą być w dalszym ciągu bardziej ukierunkowane i odpowiadać zmieniającym się wymaganiom coraz bardziej zdecentralizowanego systemu Phare. Najważniejsze w tym obszarze jest:

- (1) Zwiększenie roli Delegacji w coraz bardziej zdecentralizowanym systemie.
- (2) Zwiększenie nacisku na monitorowanie i ocenę oraz zapewnienie pełnego zaangażowania krajów kandydujących.
- (3) Konsolidacja kompetencji zgodnie z reformami Komisji w ramach DG Rozszerzenie, aby umożliwić bardziej efektywne przygotowywanie podstawowych dokumentów, poprzez mniejszą liczbę ale bardziej odpowiedzialnych urzędników.

- (4) Wzmocnienie współpracy z innymi Dyrekcjami Generalnymi zaangażowanymi w fundusze strukturalne w obszarze spójności społeczno – gospodarczej.
- (5) Zapewnienie lepszej koordynacji pomiędzy trzema instrumentami przedakcesyjnymi.

Tabela 1: Indykatywne roczne alokacje na kraje z Phare, Ispa i Sapard w roku 2000 w porównaniu z przepływami przedakcesyjnymi w latach 1995 – 99

| | PHARE | SAPARD | ISPA | | RAZEM | | Średnia alokacja Phare w latach 1995 - 99 |
|-----------------------------|--|-----------------------------|-----------------------------|--------------|-----------------------------|--------------|---|
| | Indykatywne alokacje roczne (programy krajowe) | Indykatywne alokacje roczne | Indykatywne alokacje roczne | | Indykatywne alokacje roczne | | |
| | Miliony Euro | Miliony Euro | Miliony Euro | | Miliony Euro | | Miliony Euro |
| | | | minimum | maksimum | minimum | maksimum | |
| Bułgaria | 100 | 52,1 | 83,2 | 124,8 | 235,3 | 276,9 | 83,0 |
| Czechy | 79 | 22,1 | 57,2 | 83,2 | 158,3 | 184,3 | 69,0 |
| Estonia | 24 | 12,1 | 20,8 | 36,4 | 56,9 | 72,5 | 24,0 |
| Węgry | 96 | 38,1 | 72,8 | 104 | 206,9 | 238,1 | 96,0 |
| Łotwa | 30 | 21,8 | 36,4 | 57,2 | 88,2 | 109 | 30,0 |
| Litwa | 42 | 29,8 | 41,6 | 62,4 | 113,4 | 134,2 | 42,0 |
| Polska | 398 | 168,7 | 312 | 384,8 | 878,7 | 951,5 | 203,0 |
| Rumunia | 242 | 150,6 | 208 | 270,4 | 600,6 | 663 | 110,0 |
| Słowacja | 49 | 18,3 | 36,4 | 57,2 | 103,7 | 124,5 | 48,0 |
| Słowenia | 25 | 6,3 | 10,4 | 20,8 | 41,7 | 52,1 | 25,0 |
| Razem | 1085 | 520 | 1040 | | 2645 | | 730,0 |
| Razem włącznie z CBC | 1577 | | | | | | |

Tabela 2: Stopień zakontraktowania: porównanie programów 1997/8

| | % zakontraktowania zobowiązań z 1997 roku do końca roku 1998 | % zakontraktowania zobowiązań z 1998 roku do końca roku 1999 |
|-----------------|---|---|
| Bulgaria | 91* | 41 |
| Czechy | 22 | 39 |
| Estonia | 60 | 59 |
| Węgry | 10 | 23 |
| Łotwa | 53 | 50 |
| Litwa | 44 | 19 |
| Polska | 28 | 49 |
| Rumunia | 55 | 38 |
| Słowacja | 36 | 46 |
| Słowenia | 34 | 38 |

*rok 1997 był nietypowy dla Bulgarii ponieważ Phare zapewniał głównie pomoc w nagłych przypadkach

**Tabela 3:
Stopień zakontraktowania: programy krajowe prezentowane na komitecie zarządzającym w latach 1996 – 2000**

| Programy * prezentowane do końca czerwca | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Liczba projektów | 7 | 5 | 0 | 4 | 6 |
| % wartości programów krajowych | 52 | 34 | 0 | 45 | 52 |

- dziesięć krajów kandydujących w ramach wyłącznie Phare

Tabela 4:

Całkowite zobowiązania, zakontraktowanie i płatności (włącznie z CBC) z podziałem na sektory
(1990 – 1998 w milionach Euro)

| Sektor | Zobowiązania | Kontrakty | Płatności |
|--|-----------------|----------------|-----------------|
| Administracja i instytucje publiczne | 761,23 | 395,35 | 291,58 |
| Restrukturyzacja rolnictwa | 562,60 | 459,01 | 438,57 |
| Spółeczeństwo obywatelskie i demokracja | 104,84 | 79,79 | 64,95 |
| Edukacja, szkolenia i badania | 1 012,09 | 959,93 | 867,51 |
| Środowisko i bezpieczeństwo nuklearne | 753,12 | 544,62 | 447,19 |
| Sektor finansowy | 268,68 | 257,82 | 248,76 |
| Pomoc humanitarna i żywieniowa | 533,02 | 521,07 | 501,52 |
| Infrastruktura (energia, transport i telekomunikacja) | 2 145,59 | 1 298,24 | 958,04 |
| Wdrażanie prawa | 84,07 | 73,81 | 19,66 |
| Ochrona konsumentów | 12,91 | 12,63 | 8,97 |
| Sektor prywatny, prywatyzacja i restrukturyzacja, MSP | 1 156,02 | 924,98 | 815,81 |
| Zintegrowane działania regionalne | 340,15 | 124,91 | 83,34 |
| Rozwój społeczny i zatrudnienie | 272,84 | 233,64 | 202,37 |
| Zdrowie publiczne | 105,57 | 98,92 | 88,46 |
| Inne (interdyscyplinarne, ogólne, pomoc techniczna itp.) | 778,15 | 712,59 | 552,39 |
| Razem | 8 890,88 | 6 697,3 | 5 589,10 |

Źródło: Roczny raport Phare 1998

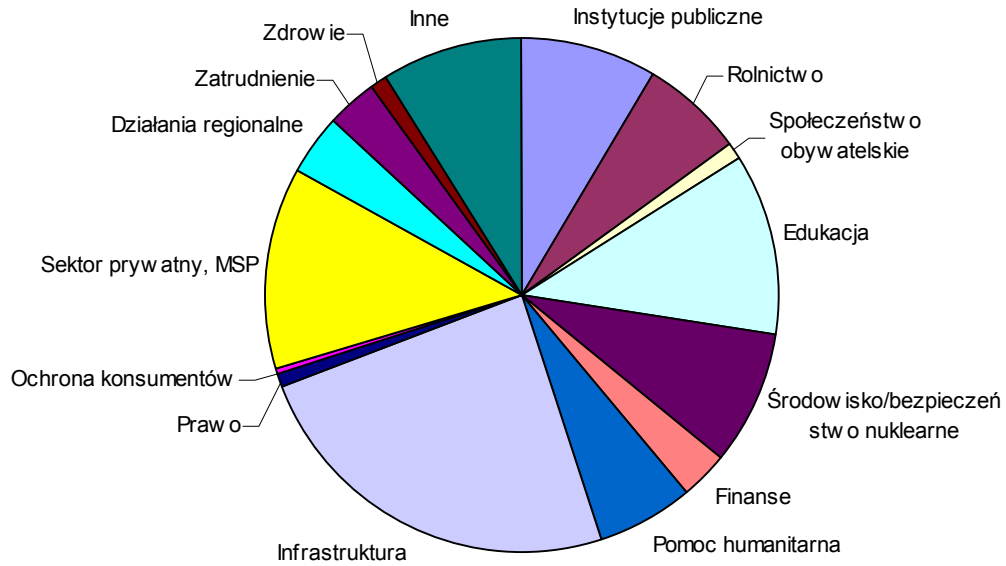
Tabela 5:
Całkowite zobowiązania, kontraktowanie i płatności Phare (włącznie z CBC) na poszczególne kraje

(1990 – 1998 w milionach Euro)

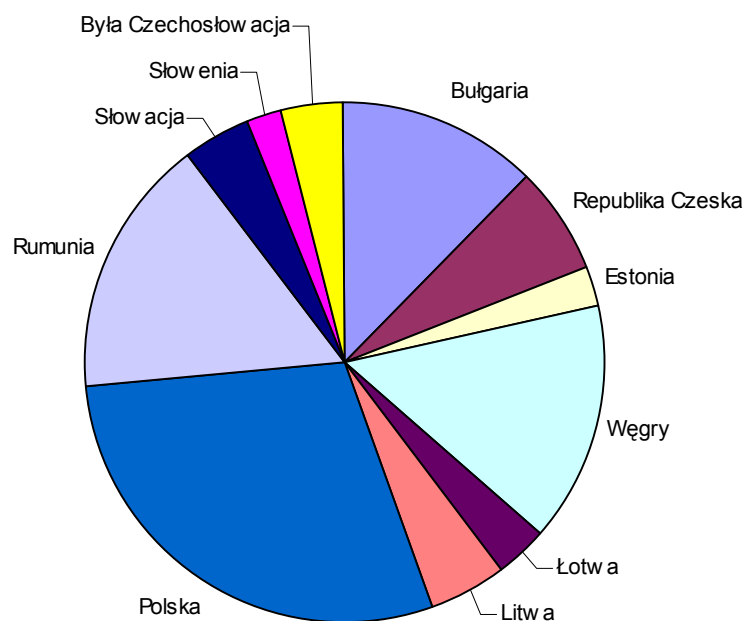
| Kraj partnerski | Zobowiązania | Kontrakty | Płatności |
|--------------------------------------|---------------------|------------------|------------------|
| Albania | 493,13 | 347,84 | 315,88 |
| Bośnia i Hercegowina | 282,33 | 206,98 | 152,11 |
| Bułgaria | 746,98 | 518,13 | 479,44 |
| Republika Czeska | 389,73 | 246,12 | 196,46 |
| Estonia | 162,83 | 116,76 | 95,48 |
| Federacja krajów byłej Jugosławii | 167,33 | 127,68 | 93,57 |
| Węgry | 864,04 | 586,59 | 566,92 |
| Łotwa | 206,57 | 149,56 | 115,07 |
| Litwa | 272,03 | 197,33 | 146,46 |
| Polska | 1 731,51 | 1 386,04 | 1 251,30 |
| Rumunia | 971,85 | 675,75 | 598,13 |
| Słowacja | 253,23 | 149,45 | 132,95 |
| Słowenia | 131,29 | 95,65 | 77,67 |
| Była Czechosłowacja | 232,71 | 228,85 | 229,17 |
| Wielonarodowe | 880,69 | 701,07 | 544,67 |
| Programy horyzontalne | 1 104,68 | 963,51 | 593,81 |
| Razem | 8 890,88 | 6 697,3 | 5 589,1 |

Źródło: Roczny raport Phare 1998

Zobowiązania Phare według sektorów w latach 1990 - 98



Zobowiązania Phare według krajów w latach 1990 - 98 (tylko dziesięć krajów kandydujących)



Załącznik 2
ODPOWIEDNIE ARTYKUŁY W ROZPORZĄDZENIU RADY
(EC/1266/1999)

Artykuł 12

1. Wybór projektu, przetarg i kontraktowanie przez kraje kandydujące będzie przedmiotem wcześniejszego zatwierdzenia przez Komisję.
2. Jednakże Komisja może na podstawie indywidualnej analizy krajowej i sektorowej zdolności zarządzania programem/projektem, procedur i struktur kontroli finansowej dotyczącej finansów publicznych, zdecydować o odstąpieniu od wymogu wcześniejszego zatwierdzenia, o którym mowa w ust. 1, i powierzyć zarządzanie pomocą w sposób zdecentralizowany agencjom wdrażającym w krajach kandydujących. Odstępstwo takie zależeć będzie od:
 - minimalnych kryteriów dotyczących oceny zdolności agencji wdrażających w krajach kandydujących do zarządzania pomocą, oraz minimalnych warunków stawianych takim agencjom, o których mowa w załączniku do niniejszego rozporządzenia,
 - oraz od szczególnych postanowień dotyczących zwłaszcza ogłoszenia przetargu, przejrzania i oceny przetargów, przyznawania kontraktów oraz wdrażania dyrektyw wspólnotowych dotyczących zamówień publicznych, które zostaną zawarte w umowach o warunkach finansowania z każdym krajem beneficjentem.
3. Komisja przyjmie zasady dotyczące kontroli i oceny.

Minimalne kryteria i warunki stawiane agencjom wdrażającym w krajach kandydujących w zakresie zdecentralizowanego zarządzania (art. 12)

1. Minimalne kryteria oceny zdolności agencji wdrażających w krajach kandydujących do zarządzania pomocą.

Następujące kryteria zostaną zastosowane przez Komisję dla oceny, które z agencji wdrażających w krajach kandydujących są zdolne do zarządzania pomocą w sposób zdecentralizowany:

- i) powinien w nich istnieć dobrze zdefiniowany system zarządzania środkami, regulamin wewnętrzny z zasadami proceduralnymi, oraz jasno określona odpowiedzialność instytucjonalna i personalna;
- ii) musi być respektowana zasada rozdziału funkcji, tak aby nie istniało ryzyko konfliktu interesu przy zamówieniach i płatnościach;
- iii) odpowiedni personel musi być przypisany do realizacji zadań. Pracownicy muszą posiadać odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie w zakresie audytu, wykazać się

umiejętnościami językowymi oraz być w pełni wyszkoleni we wdrażaniu programów unijnych.

2. Minimalne warunki stawiane agencjom wdrażającym w krajach kandydujących w zakresie zdecentralizowanego zarządzania

Decentralizacja w krajach kandydujących z kontrolą *ex post* dokonywaną przez Komisję może być brana pod uwagę w przypadku agencji wdrażającej, która spełnia następujące warunki:

- i) wykazanie istnienia efektywnej kontroli wewnętrznej, w tym funkcji niezależnego audytu oraz skutecznego systemu księgowości i sprawozdawczości finansowej, który spełnia uznane międzynarodowe standardy audytu;
- ii) ostatni audyt finansowy i operacyjny wskazujący na efektywne i terminowe zarządzanie pomocą wspólnotową lub przedsięwzięciami krajowymi o podobnym charakterze;
- iii) wiarygodny krajowy system kontroli finansowej nad agencją wdrażającą;
- iv) zasady zamówień publicznych zaaprobowane przez Komisję jako spełniające wymagania tytułu IX rozporządzenia finansowego;
- v) zobowiązanie się przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej (National Authorising Officer) do ponoszenia pełnej finansowej odpowiedzialności za zarządzanie środkami finansowymi.

Podejście to nie ogranicza prawa Komisji i Trybunału Obrachunkowego do kontrolowania wydatków.

Załącznik 3 – PODSUMOWANIE KRÓTKO- I ŚREDNIOOKRESOWYCH DZIAŁAŃ

| Działania krótkoterminowe (2001) | |
|---|---|
| 1.1 Średniookresowy twinning | <ul style="list-style-type: none"> • Biuro Informacyjne Phare będzie zamieszczać raporty oceniające twinning na stronie internetowej Komisji • Przygotowanie fiszek projektowych finansowanych od 2001 roku, które obejmą określone średniookresowe porozumienia o współpracy administracji. • Mała część budżetu przeznaczona na finansowanie średniookresowych porozumień o współpracy administracji, które nie mogą być obecnie przewidziane. |
| 1.2 Programy na Ogólną Reformę Administracji Publicznej | <ul style="list-style-type: none"> • Ocena przeprowadzona razem z władzami krajowymi, w celu identyfikacji dodatkowych działań, które Phare może finansować, aby wesprzeć ogólną reformę administracji publicznej. Centralne zasoby zostaną przeznaczone, aby wesprzeć tę ocenę. • Działać na podstawie pozytywnych rekomendacji aby programować wsparcie sektora administracji publicznej. |
| 1.3 Wzmocnienie procedur | <ul style="list-style-type: none"> • Zakończyć przegląd procedur po przekształceniu jednostki/ dyrektoriatu z SCR i obecnego podziału kompetencji pomiędzy delegacjami i biurem głównym. • Określenie specyficznych przypadków, gdzie opóźnienia w akceptacji mogą być eliminowane (zwłaszcza w zakresie akceptacji Memorandum Finansowego) i akceptacji finansowych • Publikacja uaktualnionego podręcznika DIS do czerwca 2001 • Przeanalizować podział kompetencji pomiędzy biurem głównym i delegacjami w celu wprowadzenia zmian wynikających z niniejszego komunikatu oraz ogólnych reform Komisji. |
| 1.4 Kontynuacja decentralizacji | <ul style="list-style-type: none"> • Zakończenie audytu przyszłych potrzeb w zakresie dekoncentracji włącznie z zadaniami przystosowanymi do decentralizacji oraz zadaniami po decentralizacji. Przyjęcie „opisu pracy” dla biura głównego i delegacji • Zakończenie instrukcji dotyczącej Sincom i dostępu od delegacji • Przygotowanie podręcznika dla Delegacji zaangażowanych w programowanie wsparcia dla spójności społeczno - gospodarczej |

| Działania Krótkoterminowe (2001) | |
|---|--|
| 1.5 Działania na rzecz wzmocnienia efektów projektów Phare | <ul style="list-style-type: none"> • Włączenie Jednostki Monitorującej i Oceniającej do DG Rozszerzenie jako część przekształcenia SCR • Utworzenie struktur monitorujących wokół Wspólnych Komitetów Monitorujących (WKM) • Wprowadzić „lekcje nauczane” z poprzednich edycji Phare (np. analizy sektorowe z byłych programów podsumowujące szybkie/ wolne wydatkowanie, sukcesy / porażki oraz mały/ duży efekt) do dyskusji na temat programowania wieloletniego do końca maja 2001. Powinno to być przygotowane przez struktury WKM • Zapewnienie ciągłej pomocy technicznej wspierającej monitorowanie oraz ocenę, podobnie jak obecnie robi to OMAS • Od 2001 roku dołączać do rocznego raportu Phare dane z zakresu oceny/ ewaluacji oraz koordynacji instrumentów przedakcesyjnych • Zapewnić ciągłe wsparcie dla krajów w zakresie włączania na etapie przygotowania projektów mierzalnych i weryfikowalnych wskaźników |
| 1.7 Przygotowanie Informatycznego Systemu Zarządzania | <ul style="list-style-type: none"> • Przetarg i zarządzanie centralne na pełen kontrakt o przygotowanie Informatycznego Systemu Zarządzania (ISZ) • Zaplanowanie finansowania/ wdrożenia nowego systemu ISZ w Delegacjach, biurze głównym, Narodowym Funduszu, Agencjach Wdrażających oraz JF-K |
| 1.8 Zwiększenie Możliwości Absorpcyjnych | <ul style="list-style-type: none"> • Upewnienie się, że NAO i PAO zapewnią wzrost zdolności absorpcyjnych (rozwój instytucjonalny i wsparcie przygotowania projektów) zapewnienie ciągłości projektów. Jeśli nie jest tak obecnie, przygotować program. • Zapewnienie finansowania Phare w skali regresywnej (np. wymaganie również współfinansowania krajowego) dla rozwoju instytucjonalnego oraz bezpośrednio rozwijanie działalności w ramach Phare 2001, gdzie jest to konieczne. |
| 2.1 Koncentracja Celów Phare w Spójności Społeczno – Gospodarczej | <ul style="list-style-type: none"> • Zapewnienie wsparcia z Phare - Rozwój Instytucjonalny w 2001 roku, w celu przygotowania głównych instytucji i programów zaangażowanych w spójność społeczno – gospodarczą, które będą potrzebne po przystąpieniu, włącznie z regionalnymi i sektorowymi programami wdrażanymi na szczeblu krajowym. Krytycznymi odbiorcami w tym obszarze będzie kontrola finansowa, zamówienia oraz monitorowanie/ ocena struktury/ system • Wsparcie inwestycyjne programu oparte na kilku priorytetach |

| Działania krótkoterminowe (2001) | |
|---|--|
| Przygotowanie strategii dla spójności społeczno - ekonomicznej | <ul style="list-style-type: none"> • Kraje z pomocą Komisji uaktualnią NPR (Marzec/Kwiecień 2001), zwłaszcza w zakresie koordynacji instrumentów przedakcesyjnych/ koncentracji na ograniczonej liczbie priorytetów/ lepszej statystyce/ lepszym opracowaniu działań (włącznie z programami regionalnymi i programami sektorowymi na szczeblu krajowym). • Kraje kandydujące (na podstawie wytycznych Komisji) opracują do Marca-Kwietnia 2001 przyszłe obszary na których koncentrować się będzie wsparcie Phare z zakresu rozwoju instytucjonalnego (np. najważniejsze struktury/ systemy, programy regionalne i/ lub programach sektorowych na szczeblu krajowym) na lata 2002 – 2006 biorąc pod uwagę ewolucję w kierunku planowania wieloletniego. Obszary te powinny obejmować wszystkie struktury/ systemy/ programy/ których potrzebować będą fundusze strukturalne po akcesji. • Kraje kandydujące (na podstawie wytycznych Komisji) opracują do Marca-Kwietnia 2001 przyszłe skoncentrowane programy dla wsparcia inwestycyjnego Phare (np. programy regionalne i/ lub programy sektorowe na szczeblu krajowym) na lata 2002 – 2006 biorąc pod uwagę ewolucję w kierunku programowania wieloletniego. • Komisja dokona oceny NPR (oraz NPPC) oraz docelowych beneficjentów rozwoju instytucjonalnego/ inwestycji. • Kraje kandydujące zostaną uprzedzone o innych strategiach, które powinny być brane pod uwagę przez kraje kandydujące, które niezbędne będą w Unii Europejskiej do ogólnej koordynacji polityki oraz programowania Inicjatyw Wspólnotowych (np. Narodowa Strategia Zatrudnienia dla EFS) |
| 2.3 Rozwijanie schematów | <ul style="list-style-type: none"> • NAO zapewni, że wszystkie agencje wdrażające zaangażowane we wdrażanie schematów, będą wypełniać wstępne warunki określone w Komunikacie (2000). • Delegacje zweryfikują możliwości agencji wdrażających realizujących schematy (2000 i 2001) • Funkcjonowanie schematów od 2000 roku zgodnie z podejściem prezentowanym w niniejszym Komunikacie, które jest przejęte z istniejących schematów oraz vade mecum Komisji o działaniu schematów. |
| 2.4 Rozwijanie Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa | <ul style="list-style-type: none"> • Doradzanie i wsparcie władz krajowych w rozwijaniu NPPC, zwłaszcza w zakresie spraw finansowych oraz lepszego przygotowania priorytetów włącznie z planowanym harmonogramem, do Maja 2001 ocena/ przejście do programowania wieloletniego/ wsparcie rozwoju instytucjonalnego. |

| Działania krótkoterminowe (2001) | |
|---|--|
| 3.1 Wsparcie „przygotowawcze” do decentralizacji | <ul style="list-style-type: none"> • Komisja przygotowuje wspólną listę sprawdzającą do rozszerzenia decentralizacji w ramach Phare i ISPA obejmującą: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontrolę finansową i systemy zarządzania ▪ Audyt wewnętrzny/ zewnętrzny ▪ Narodowy system zamówień ▪ Budżetowanie ▪ Monitorowanie/ ocena ▪ Funkcje audytu zewnętrznego. |
| 3.2 Wytyczne do przejścia do programowania wieloletniego | <ul style="list-style-type: none"> • Komisja przedstawi do końca 2000 roku: (i) wytyczne do uaktualnienia NPR i NPPC dla każdego kraju oraz (ii) szablony prezentacji tabel finansowania wieloletniego jako aneksu do NPPC i NPR w 2001 roku. |
| 3.3 Podręcznik wdrażania, modelowa umowa ramowa i modelowe memorandum finansowe | <ul style="list-style-type: none"> • Podręcznik DIS z zaktualizowanymi procedurami, zawierającymi sekcje związane z rozszerzeniem decentralizacji (warunki wstępne, przepływ i kontrola środków, zarządzania projektami) do połowy 2001. • Modelowe memorandum finansowe uwzględniające rozszerzenie decentralizacji do końca 2000. Do końca 2000 modelowa umowa ramowa dla krajów, aby przygotowały akceptację do czasu przyścia do rozszerzonej decentralizacji. |
| Działania Średniokresowe (2001 i później) | |
| 5.1 Weryfikacja Komisji w zakresie Rozszerzenia systemu DIS | <ul style="list-style-type: none"> • Weryfikacja Komisji obejmie sprawdzenie systemów krajowych pod kontem ich zgodności z warunkami wstępnymi ujętymi w Dyrektywie 1266/99. Niezbędne będzie wsparcie ramowe w zakresie audytu w celu wstępnej weryfikacji, ale również sprawdzenie kont/ weryfikacja po zamknięciu programu. |
| 5.2 Decyzja Komisji o przejściu do rozszerzonej decentralizacji i działań w ramach nowego systemu | <ul style="list-style-type: none"> • Dla krajów które wypełnią warunki wstępne, przejście do systemu zdecentralizowanego odbędzie się poprzez dołączenie do Decyzji Komisji w zakresie Krajowego Programu Phare w odpowiednim roku, listy programów przechodzących do rozszerzonej decentralizacji oraz standardowych instrukcji proceduralnych. |
| 5.3 Decyzja Komisji o przejściu do programowania wieloletniego | <ul style="list-style-type: none"> • (I) tabele finansowe odzwierciedlające finansowe alokacje na 2000 – 2006 dołączone do Decyzji Komisji w 2002 roku dla krajów spełniających warunki wstępne; i, (ii) przyszłe roczne decyzje zgodne z tabelami finansowymi ze zmianami jeśli będą konieczne. |
| 6.1 Wieloletnie propozycje wsparcia Phare na lata 2002 - 2006 | <ul style="list-style-type: none"> • Harmonogramy finansowe (oparte na NPR i NPPC) z krajów maj 2001. Akceptacja Komisji czerwiec/ lipiec 2001. Jeśli zaakceptowane, harmonogramy finansowe zostają dołączone do Decyzji Komisji z Phare z 2002 roku ujmując alokacje w 2002 roku i później. |

Załącznik 4

PRZYGOTOWANIE PROJEKTÓW

Wymagania w zakresie przygotowania projektów zostały określone w Nowej Orientacji Phare z 1997 roku, pozostawiając najważniejszą korzyść w postaci wzrostu efektywności Phare. Dlatego też wymagania te będą w dalszym ciągu podkreślane w przeszłości:

- (1) **Efekt katalityczny:** Wsparcie Phare musi działać jako katalizator priorytetów, działań na rzecz przystąpienia, które w innym wypadku nie miałyby miejsca, lub miałyby miejsce znacznie później.
- (2) **Współfinansowanie:** Wszystkie projekty finansowane z Phare muszą otrzymać współfinansowanie z krajowych środków publicznych. Wkład Phare może być w wysokości do 75% wszystkich dopuszczalnych wydatków publicznych. Powinny być podjęte wszelkie starania, aby przyciągnąć finansowanie z innych źródeł.
- (3) **Koordinacja:** Podobnie jak koordynację z krajowymi środkami, Komisja oraz władze krajowe muszą zapewnić koordynację z programami ISPA i SAPARD oraz popierać współpracę z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz Międzynarodowymi Instytucjami Finansowymi. W ramach Phare, na specjalną uwagę zasługuje unikanie nakładania się projektów realizowanych w ramach spójności społeczno – gospodarczej (np. schematów regionalnych, krajowych i CBC). W ramach schematów żadna osoba oraz organizacja otrzymująca środki Phare, nie może otrzymać wsparcia z innej części programu Phare.
- (4) **Wypieranie środków:** wsparcie Phare nie może zastępować innych źródeł finansowania, zwłaszcza z sektora prywatnego oraz z międzynarodowych instytucji finansowych. Jeśli schematy lub projekty mogą być finansowane przez istniejący sektor bankowy lub inne prywatne struktury rynkowe, nie będą one finansowane z Phare.
- (5) **Przygotowania i wielkość projektu:** projekty mogą być przeznaczone do finansowania Phare tylko wówczas gdy są w pełni przygotowane. Minimalna wartość projektów i schematów grantów to 2 miliony Euro. Projekty w ramach spójności społeczno – gospodarczej nie mogą być mniejsze niż 50 000
- (6) **Możliwość wdrożenia:** projekt nie będzie finansowany, dopóki nie zostaną zapewnione weryfikowalne rezultaty, zarówno fizyczne na dostawy /prace jak i możliwość zapewnienia usług.
- (7) **Trwałość:** Aby inwestycja mogła być wspierana, powinna być trwała do momentu akcesji. Projekt musi spełniać wszystkie standardy i normy unijne, musi być spójny z polityką sektorową UE oraz respektować zasady trwałego i przyjaznego środowiska rozwoju opisanego w Artykule 2, 3 i 6 Traktatu Amsterdamskiego. Wszystkie projekty muszą mieć trwale zapewnione finansowanie aby pokryć przyszłe wydatki oraz koszty operacyjne.
- (8) **Konkurencyjność:** wszystkie finansowane działania muszą respektować zasady konkurencji oraz pomocy publicznej zawarte w Układzie Europejskim.

Załącznik 5

Cykl programu Phare

