

I

(Informacje)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 5/2004

**na temat pomocy w ramach Phare, mającej na celu przygotowanie krajów
kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi wraz
z odpowiedziami Komisji**

(zgodnie z art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2005/C 15/01)

SPIS TREŚCI

	<i>Punkt</i>	<i>Strona</i>
STRESZCZENIE	I–VII	4
WSTĘP	1–14	5
Pomoc w ramach Phare, mająca na celu przygotowanie krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi	1–10	5
Kontrola Trybunału	11–14	7
OGÓLNE PODEJŚCIE POLEGAJĄCE NA WYKORZYSTANIU PHARE W CELU PRZYGOTOWANIA KRAJÓW KANDYDUJĄCYCH DO ZARZĄDZANIA FUNDUSZAMI STRUKTURALNYMI	15–28	8
Wybór Phare utrudnił przygotowanie krajów kandydujących do EFRR i EFS	15–17	8
Przygotowanie programów ESC w ramach Phare różniło się od podejścia stosowanego do Celu 1 funduszy strukturalnych	18–26	9
Ograniczenia strategii polegającej na wykorzystaniu Phare w celu przygotowania do EFRR i EFS	27–28	11
PROCEDURY PHARE	29–36	11
Opóźnienia w tworzeniu Rozszerzonego Zdecentralizowanego Systemu Wdrażania	30–33	11
Programowanie wieloletnie nie zostało wprowadzone	34–36	12
FINANSOWANIE I WDRAŻANIE PROGRAMÓW PHARE MAJĄCYCH NA CELU PRZYGOTOWANIA KRAJÓW KANDYDUJĄCYCH DO ZARZĄDZANIA FUNDUSZAMI STRUKTURALNYMI	37–55	12
Kwota przyznanych środków w większości krajów była niższa, niż zakładano	37–41	12
Trudności napotkane podczas przygotowywania programów podobnych do programów Celu 1 funduszy strukturalnych	42–45	13
Opóźnienia we wdrażaniu programów	46–55	14
EFEKTY PROJEKTÓW ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO DLA PRZYGOTOWANIA KRAJÓW KANDYDUJĄCYCH DO ZARZĄDZANIA FUNDUSZAMI STRUKTURALNYMI	56–62	17
WNIOSKI	63–67	18
Trudności w ogólnym podejściu polegającym na wykorzystaniu Phare do przygotowania krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi	63	18

	<i>Punkt</i>	<i>Strona</i>
Ograniczony postęp w przybliżaniu Phare do funduszy strukturalnych	64	18
Zróżnicowane środki na realizację programów ESC oraz ich opóźniona realizacja	65	18
Jedynie częściowy sukces projektów w zakresie rozwoju instytucjonalnego, mających na celu przygotowanie krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi	66	18
Wniosek ogólny	67	18
ZALECENIA	68–71	18
Odpowiedzi Komisji		20

LISTA SKRÓTÓW

CBC	współpraca transgraniczna (ang. Cross Border Co-operation)
CSF	ramy wsparcia wspólnotowego (Community Support Framework)
EFOGR	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej
EDIS	Rozszerzony Zdecentralizowany System Wdrażania (ang. Extended Decentralised Implementation System)
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
ESC	spójność gospodarcza i społeczna
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
ISPA	Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej
NPR	Narodowy Plan Rozwoju
PHARE	główny instrument przedakcesyjny
WNPR	Wstępny Narodowy Plan Rozwoju
PPF	wsparcie dla przygotowania projektów (ang. Project Preparation Facility)
Sapard	Przedakcesyjny instrument wsparcia na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich
SPD	Jednolity Dokument Programowy
SPP	Specjalny Program Przygotowawczy

STRESZCZENIE

I. W trakcie kontroli Trybunał ocenił skuteczność pomocy dostarczanej w ramach Phare, pierwszego z trzech instrumentów przedakcesyjnych, które zostały wprowadzone przez Komisję, aby przygotować kraje kandydujące do zarządzania dwoma głównymi funduszami strukturalnymi: Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskim Funduszem Społecznym (EFS). Kontrola obejmowała okres od 1998 r., czyli od momentu, kiedy Phare został przeorientowany, aby skupiał się na przystąpieniu do UE do roku 2002. W trakcie kontroli szczególną uwagę skierowano na Specjalny Program Przygotowawczy (SPP) z 1998 r. oraz programy spójności gospodarczej i społecznej, które zostały uruchomione w 2000 r. Pomoc krajom kandydującym w przygotowaniu się do zarządzania funduszami strukturalnymi nabierała dla Komisji coraz większego znaczenia, gdyż chciała ona zapewnić, że dane kraje będą w stanie w pełni wykorzystać znaczne środki dostępne po przystąpieniu do UE.

Ogólne podejście polegające na wykorzystaniu Phare w celu przygotowania krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi

II. Ponieważ nie wprowadzono żadnego nowego instrumentu przygotowującego kraje kandydujące do zarządzania EFRR i EFS, miały one trudności z poznaniem procedur obowiązujących w zakresie funduszy strukturalnych (patrz: pkt 16–17). Ponadto podejście, którego Komisja wymagała początkowo od krajów kandydujących w przygotowywaniu programów EFS, różniło się od podejścia stosowanego w zakresie funduszy strukturalnych (patrz: pkt 18–24). Nie wszystkie regiony kwalifikujące się do pomocy z funduszy strukturalnych zdobyły doświadczenie w zarządzaniu programami EFS przed przystąpieniem do UE, a struktury wdrażania Phare nie były podobne do struktur funduszy strukturalnych. Ponadto skuteczność programów EFS ucierpiała na tym, że zmierzały one do osiągnięcia efektu spójności, co nie zawsze było zbieżne z celami przygotowania do zarządzania funduszami strukturalnymi (patrz: pkt 27).

Procedury Phare

III. Komisja chciała, aby kraje kandydujące nauczyły się zarządzać tymi programami w oparciu jedynie o kontrole *ex post* przeprowadzane przez Komisję, tak jak w przypadku zarządzania funduszami strukturalnymi, jednakże Rozszerzony Zdecentralizowany System Wdrażania (EDIS), który miał to podejście umożliwić, nie został wprowadzony przed rozszerzeniem UE (patrz: pkt 30–32). Opóźnienia powstałe przy wprowadzaniu systemu kontroli *ex post* utrudniły również wykorzystanie systemów dotacji, głównego mechanizmu służącego do wdrażania funduszy strukturalnych (patrz: pkt 33). We wdrażaniu programowania wieloletniego – dodatkowej procedury zastosowanej w ramach funduszy strukturalnych – nastąpił jedynie niewielki postęp (patrz: pkt 34–35).

Środki przeznaczone na programy i realizacja programów przygotowujących do zarządzania funduszami strukturalnymi

IV. Chociaż ogółem około 35 % Phare zostało przeznaczone na programy EFS, większość krajów przeznaczyła nieco mniej niż założone kwoty, głównie z powodu niewystarczającej zdolności do ich wykorzystania oraz konkurencyjnych priorytetów (patrz: pkt 39–41). Dlatego kraje kandydujące miały trudności z opracowaniem programów i nie przeznaczyły odpowiednich środków na przygotowanie przyszłych projektów w ramach EFS i funduszy strukturalnych (patrz: pkt 43–45). Doświadczyły również poważnych trudności w zakontraktowaniu środków przed wyznaczonym terminem (patrz: punkty 46–52). Problemy z wykorzystaniem środków odzwierciedlały brak doświadczenia i niewystarczający rozwój instytucjonalny urzędów odpowiedzialnych za zarządzanie programami EFS (patrz: pkt 54–55).

Skutki projektów rozwoju instytucjonalnego dla przygotowania krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi

V. Niewystarczający rozwój instytucjonalny, jak również brak pewności, które organy zostaną w przyszłości organami zarządzającymi i płatniczymi, zmniejszyły efekt projektów w zakresie rozwoju instytucjonalnego (patrz: pkt 58–59). Opóźnienia w zakładaniu regionalnych organów w niektórych krajach oraz zmiany w zakresie przewidzianej funkcji organów regionalnych w zarządzaniu funduszami strukturalnymi utrudniły rozwój instytucjonalny na poziomie regionalnym (patrz: pkt 60–62).

Wniosek ogólny

VI. Chociaż Komisji należą się wyrazy uznania z tytułu rozpoczęcia już w 1998 r. programu Phare, mającego na celu pomoc krajom kandydującym w przygotowaniu się do zarządzania funduszami strukturalnymi, w momencie rozszerzenia UE Phare miał dużo mniejszy wpływ na przygotowanie krajów kandydujących do zarządzania EFRR i EFS, niż wynikało to z założeń Komisji zawartych zwłaszcza w Przeglądzie Phare 2000 (patrz: pkt 67). Częściowo było to spowodowane brakiem doświadczenia i dostatecznego rozwoju instytucjonalnego odpowiednich władz w krajach kandydujących. Nie udało się zaradzić tym problemom w wyznaczonym terminie.

Zalecenia

VII. Istnieje duża potrzeba wsparcia rozwoju instytucjonalnego w zakresie zarządzania funduszami strukturalnymi po rozszerzeniu UE (patrz: pkt 68). Znaczne środki powinny zostać przeznaczone na kontrole *ex post* działań prowadzonych w ramach funduszy strukturalnych w nowych Państwach Członkowskich (patrz: pkt 69). Należy wprowadzić jasną strategię określającą różne działania, które należy podjąć, aby przygotować obecne i przyszłe Państwa Członkowskie do zarządzania funduszami strukturalnymi (patrz: pkt 70). Komisja powinna zwiększyć starania, aby przybliżyć program Phare do funduszy strukturalnych, przyznając przyszłym organom zarządzającym status jednostki wdrażającej Phare, zapewniając im pomoc, tak aby mogły wdrażać program Phare w ramach systemu kontroli *ex post* oraz wprowadzając wieloletnie planowanie w oparciu o Narodowe Plany Rozwoju (patrz: pkt 71).

WSTĘP

Pomoc w ramach Phare, mająca na celu przygotowanie krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi

1. Kluczowym zagadnieniem, przed jakim stoi Unia Europejska w kontekście rozszerzenia w 2004 roku, jest ogromne zróżnicowanie wysokości średnich dochodów uzyskiwanych w obecnych Państwach Członkowskich i w nowych Państwach Członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej⁽¹⁾. Podczas gdy 22 % ludności obecnej Unii żyje w regionach, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca kształtuje się poniżej 75 % średniej, po rozszerzeniu 93 % ludności nowych Państw Członkowskich będzie zamieszkiwało regiony, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca wynosi poniżej 75 % średniej w rozszerzonej Unii Europejskiej. Aby możliwe było przezwyciężenie owych dysproporcji, prawie wszystkie regiony nowych Państw Członkowskich będą uprawnione do otrzymania wsparcia jako regiony „Celu 1”⁽²⁾ z trzech głównych funduszy

strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR – Sekcja Orientacji)⁽³⁾. Dodatkowo wszystkie te kraje będą kwalifikowały się do uzyskania pomocy z Funduszu Spójności⁽⁴⁾.

2. Na okres od 2004 do 2006 roku na wsparcie Celu 1 w ramach funduszy strukturalnych przyznano tym krajom w przybliżeniu 13 178 mln euro, a także kolejne 7 523 mln euro w ramach

(1) Republika Czeska, Estonia, Węgry, Litwa, Łotwa, Polska, Słowenia i Słowacja.

(2) Finansowanie Celu 1 jest przyznawane regionom UE zapóźnionym w rozwoju, z uwagi na to, że ich produkt krajowy brutto na mieszkańca wynosi poniżej 75 % średniej unijnej. Na ten cel przeznaczają się w przybliżeniu dwie trzecie funduszy strukturalnych.

(3) Głównym celem EFRR jest promowanie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej poprzez zmniejszanie nierówności między regionami lub grupami społecznymi. EFS jest głównym instrumentem finansowym pozwalającym Unii na realizowanie celów strategicznych unijnej polityki zatrudnienia. EFOGR ma na celu wsparcie reformy strukturalnej sektora rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich. W okresie programowania funduszy strukturalnych od 1994 do 1999 roku 52 % środków wykorzystano poprzez EFRR, 30 % poprzez EFS i 16 % poprzez EFOGR. Pozostałe 2 % zostało wykorzystane przez czwarty fundusz strukturalny – Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (FIFG).

(4) Fundusz Spójności finansuje projekty dotyczące środowiska i transportu w krajach, których PNB na mieszkańca jest niższy niż 90 % średniej UE (aktualni odbiorcy to Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia).

Funduszu Spójności. Jednak aby nowe Państwa Członkowskie mogły odnieść korzyści z tego finansowania, muszą być w stanie określić, przygotować i wdrożyć priorytetowe programy i projekty w wyznaczonych terminach.

3. W marcu 1997 roku Komisja zaproponowała zmianę ukierunkowania programu Phare, aby skoncentrować go w pełni na przygotowaniu krajów kandydujących do przystąpienia do Unii Europejskiej⁽⁵⁾ (6). Dlatego też budżet Phare (w przybliżeniu 1 500 mln euro rocznie) miał być przeznaczony zasadniczo na rozwój instytucjonalny (30 %) oraz wsparcie inwestycji (70 %). Jeśli chodzi o rozwój instytucjonalny, wśród konkretnych obszarów, na których Komisja zdecydowała się skoncentrować finansowanie, znalazł się rozwój regionalny. Stwierdziła, że „istnieje potrzeba jak najszybszego zapoznania [krajów] z celami i procedurami funduszy strukturalnych. Jest to najlepszy sposób zagwarantowania, że kraje te będą później w stanie zastosować zasady rządzące funduszami strukturalnymi i rozdysonować pierwsze wypłaty z tych funduszy (7)”.

4. W związku z powyższym „Specjalny Program Przygotowawczy na rzecz przygotowania krajów kandydujących do polityki strukturalnej UE” (SPP), obejmujący każdy kraj kandydujący, został sfinansowany z programu Phare na rok 1998 na całkowitą kwotę wynoszącą 60 mln euro. Program zapewnił środki na rozwój instytucjonalny oraz niewielkie pilotażowe projekty inwestycyjne w rodzaju projektów finansowanych z funduszy strukturalnych, aby zapewnić krajom kandydującym doświadczenie operacyjne we wdrażaniu procedur Celu 1.

5. Na pilny charakter przygotowania krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi zwrócono uwagę w berlińskich ramach finansowych z marca 1999 roku, które przewidywały możliwość przystąpienia sześciu nowych krajów (Republika Czeska, Estonia, Węgry, Polska, Słowenia wraz z Cyprzem) do Unii Europejskiej już w 2002 roku⁽⁸⁾.

(5) Nowa orientacja, jaką uzgodniono, została przedstawiona w adresowanym do Komisji Komunikacie Komisarza van den Broeka: Nowe orientacje dla programu Phare w kontekście pomocy przedakcesyjnej (COM(97) 112/8, Bruksela, 18 marca 1997 r.).

(6) Oprócz krajów wspomnianych w przypisie 1, które przystąpią do Unii Europejskiej w maju 2004 roku, program Phare świadczy również pomoc dla Bułgarii i Rumunii, które mają przystąpić do Unii Europejskiej w późniejszym terminie.

(7) COM(97) 112/8, Bruksela, dnia 18 marca 1997 r.

(8) Szczyt Rady Europejskiej w Helsinkach w grudniu 1999 roku otworzył możliwość przystąpienia dla kolejnych sześciu krajów (Bułgarii, Łotwy, Litwy, Malty, Rumunii i Słowacji). Następnie Rada Europejska w Nicei, w grudniu 2000 roku, ustaliła rok 2004 jako docelową datę rozszerzenia Unii. Rada Europejska w Laeken, w grudniu 2001 r., zadeklarowała, że rozszerzenie Unii stało się nieuniknione i że wybranych 10 krajów powinno być gotowych w 2004 roku.

6. W 2000 roku utworzono dwa nowe instrumenty przedakcesyjne. Cele i procedury ISPA⁽⁹⁾ (budżet roczny: 1 000 mln euro) były zbliżone do Funduszu Spójności. Sapard⁽¹⁰⁾ (budżet roczny: 500 mln euro) miał na celu wsparcie wdrażania dorobku wspólnotowego w obszarze wspólnej polityki rolnej oraz rozwiązywania problemów priorytetowych i szczególnych w zakresie zrównoważonego dostosowania sektora rolnictwa i obszarów wiejskich, a także – zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Sapard – został wdrożony z pewnymi podobieństwami do funduszy strukturalnych i EFOGR (patrz: pkt 17). Choć EFRR i EFS były odpowiednio około trzy i dwa razy większe niż fundusz strukturalny EFOGR⁽¹¹⁾, nie ustanowiono żadnych nowych instrumentów związanych z tymi dwoma funduszami.

7. Zamiast tego w nowych Wytycznych Phare na lata 2000–2006 przewidziano ustanowienie w każdym kraju programów inwestycyjnych spójności gospodarczej i społecznej (ESC), które miałyby być finansowane z programu Phare⁽¹²⁾. Programy ESC byłyby wdrażane za pomocą działań zbliżonych do finansowanych przez te dwa fundusze strukturalne, w obszarze inwestycji sektora produkcyjnego, rozwoju zasobów ludzkich oraz infrastruktury związanej z przedsiębiorczością. Programy te stanowiłyby jeden z dwóch obszarów objętych w 70 % finansowaniem ze środków Phare przyznanych na inwestycje⁽¹³⁾. Wytyczne określiły również, że działania Phare dotyczące rozwoju instytucjonalnego (pozostałe 30 % środków Phare) przede wszystkim odzwierciedlałyby wagę programów ESC poprzez zajęcie się słabościami organów administracji na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, których obowiązki dotyczyły przedmiotowego obszaru⁽¹⁴⁾.

8. Oprócz wspomnianych Wytycznych w październiku 2000 roku opublikowano przeprowadzony przez Komisję przegląd programu Phare zatytułowany „Przegląd Phare 2000: Wzmocnienie przygotowań do członkostwa”⁽¹⁵⁾. W przeglądzie

(9) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1267/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 73).

(10) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1268/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 87).

(11) Na podstawie pomocy z funduszy strukturalnych w latach 1994–1999: EFRR 75,0 mld euro; EFS 43,4 mld euro; EFOGR 23,5 mld euro.

(12) „Wytyczne dotyczące wdrażania programu Phare w krajach kandydujących w latach 2000–2006 w zastosowaniu art. 8 rozporządzenia (EWG) nr 3906/89”. Decyzja Komisji: SEC(1999) 1596 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 13 października 1999 r.

(13) Drugi obszar, jaki miał zostać sfinansowany w ramach inwestycji, to „Dostosowanie do norm i standardów UE”, który zasadniczo obejmował zakup sprzętu dla głównych instytucji w celu monitorowania i wdrażania dorobku wspólnotowego.

(14) Patrz: rozdział 3 „Rozwój instytucjonalny” Wytycznych na lata 2000–2006.

(15) Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia, C(2000) 3103/2, dnia 27 października 2000 r.

wysnuto wniosek, że działanie określone jako „Przejście na fundusze strukturalne” stanowiło jedno z dwóch wyzwań dla Phare, którymi Komisja musi zająć się w latach 2000–2006. W tym obszarze wyznaczono dla programu Phare dwa następujące cele:

- a) „przygotowanie do wdrożenia funduszy strukturalnych w krajach kandydujących przez stworzenie niezbędnych struktur administracyjnych i budżetowych”; oraz
- b) „umożliwienie tym krajom skorzystania z pierwszej generacji zintegrowanych programów rozwoju regionalnego typu (fundusz strukturalny) Celu 1, przyczyniających się do ich spójności gospodarczej i społecznej.”.

9. W przeglądzie podkreślono wagę przygotowania do funduszy strukturalnych: „Phare może nie tylko pomóc krajom kandydującym zająć się szerszymi dysproporcjami rozwojowymi, jakie istnieją między nimi a obecnymi Państwami Członkowskimi, lecz również zapoznać je ze strukturami i procedurami, jakie będą im potrzebne, jeśli mają korzystać z funduszy strukturalnych w sposób sprawny i skuteczny po przystąpieniu do UE”. Rzeczywiście, z uwagi na bardzo ograniczony wpływ na spójność, jaki osiągnąć mogą programy Phare ESC w porównaniu z funduszami strukturalnymi z powodu znacznie mniejszych budżetów, w wewnętrznych wytycznych dotyczących programowania, ustanowionych w 2000 roku przez Dyрекcję Generalną ds. Rozszerzenia dla programów ESC 2001, stwierdzono, że: „konieczne jest wyjaśnienie pożądanego wpływu na spójność gospodarczą i społeczną, jak również pomoc w przygotowaniu struktur i strategii niezbędnych do wdrożenia funduszy strukturalnych po przystąpieniu do UE. Możemy oczekiwać jedynie niewielkiego wpływu w zakresie zmniejszenia ogólnych dysproporcji rozwojowych”.

10. Główne zmiany przewidziane w Przeglądzie, odnoszące się do celu „przejścia na fundusze strukturalne”, były następujące:

- a) stopniowe wzmocnienie podejść i procedur funduszy strukturalnych w zakresie wsparcia z Phare ESC;
- b) przesunięcie krajowych programów Phare w stronę programowania wieloletniego na podstawie zróżnicowanej dla całego wsparcia, w tym rozwoju instytucjonalnego;
- c) większa decentralizacja służąca zapoznaniu krajów kandydujących z zasadami wspólnej odpowiedzialności, które leżą u podstaw wdrażania funduszy strukturalnych;
- d) wzmocnienie pomocy, wraz z wysiłkami podejmowanymi przez kraje kandydujące, dla jednostek wdrażających (tzn. instytucji zarządzających w rozumieniu art. 34 rozporządzenia w sprawie funduszy strukturalnych) zaakceptowanych przez kraj kandydujący oraz Komisję w pełnej zgodności z rozporządzeniem finansowym.

Celem było zaangażowanie około 35 % krajowych programów narodowych we wsparcie inwestycyjne dla ESC.

Kontrola Trybunału

11. Celem kontroli przeprowadzonej przez Trybunał była ocena, jak skuteczny był program Phare w przygotowaniu krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi. W tym celu Trybunał:

- a) zbadał zakres, w jakim ogólne podejście stosowane przez Komisję zapewniło skuteczną podstawę do przygotowania krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi (patrz: pkt 15–28);
- b) zbadał, w jakim zakresie Phare zapewnił odpowiednie przygotowanie do struktur i procedur funduszy strukturalnych (patrz: pkt 29–36);
- c) zbadał, czy finansowanie Phare zostało przyznane zgodnie z założeniami i w jakim zakresie było sprawnie wykorzystywane (patrz: pkt 37–55);
- d) zbadał skuteczność projektów rozwoju instytucjonalnego w realizowaniu ich celu, którym było przygotowanie krajów beneficjentów do zarządzania funduszami strukturalnymi (patrz: pkt 56–62).

12. Trybunał wybrał niniejszą kontrolę ze względu na fakt, iż Komisja od 1997 r. przywiązuje większą wagę do przygotowania krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi, a także z uwagi na znaczne zasoby, jakie mają zostać przyznane z programu Phare na realizację tego celu od 2000 r. w stosunku do EFRR i EFS ⁽¹⁶⁾. W kontroli nie oceniano legalności i regularności wydatków. Nie podjęto się również oceny zdolności krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi, ponieważ należy to do obowiązków samej Komisji, która realizuje je poprzez sporządzanie sprawozdań rocznych dotyczących ogólnego przygotowania krajów kandydujących do przystąpienia do UE ⁽¹⁷⁾. Kontrola Trybunału bada raczej program Phare w celu stwierdzenia, jak dobrze środki dostępne w ramach programu zostały wykorzystane, aby pomóc krajom kandydującym w ich przygotowaniach do zarządzania funduszami strukturalnymi.

⁽¹⁶⁾ Trybunał prowadzi odrębną kontrolę dotyczącą zarządzania instrumentem przedakcesyjnym Sapard, który jest powiązany z trzecim głównym funduszem strukturalnym – EFOGR. Dodatkowo Trybunał zbadał aspekty zarządzania ISPA w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 5/2003 „Finansowanie projektów środowiskowych z Phare i ISPA w krajach kandydujących”, Dz.U. C 167 z 17.7.2003.

⁽¹⁷⁾ W latach 1998–2003 Komisja wydawała roczne „Raporty okresowe” dotyczące poziomu przygotowania krajów kandydujących. Pod koniec roku 2002, po zakończeniu negocjacji akcesyjnych z ośmioma z dziesięciu krajów kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej, Komisja opublikowała w listopadzie 2003 r. „Szczegółowy raport monitorujący” dotyczący zakresu, w jakim podjęte zostały dalsze kroki w zakresie przygotowania do członkostwa.

13. Kontrola objęła programowanie i wdrażanie zobowiązań podjętych w latach 1998–2002. Nie dotyczyła zobowiązań podjętych w roku 2003, które mogły wywrzeć jedynie ograniczony wpływ przed dniem 1 maja 2004 r., zważywszy na terminowość wymaganą przy realizacji umów. Kontrolę skoncentrowano na dwóch głównych zastosowanych instrumentach: SPP z 1998 r. oraz programach ESC, które uruchomiono w roku 2000. Zobowiązania dla każdego kraju związane z tymi programami

wymieniono w tabeli 1⁽¹⁸⁾. Wizyty na miejscu realizacji projektu w siedmiu krajach kandydujących (Bułgaria, Republika Czeska, Węgry, Łotwa, Polska, Rumunia i Słowacja) zostały przeprowadzone w roku 2002. Dodatkowo litewskie i słoweńskie najwyższe izby kontroli przeprowadziły kontrolę tego obszaru w swoich krajach we współpracy z Trybunałem i przy zastosowaniu jego metodologii. Ustalenia obu kontroli zostały wzięte pod uwagę przy przygotowaniu sprawozdania specjalnego Trybunału.

Tabela 1

Zobowiązania w ramach Specjalnego Programu Przygotowawczego oraz programu Spójności Gospodarczej i Społecznej

(w mln euro)

Państwo	SPP 1998	ESC 2000	ESC 2001	ESC 2002	Razem
Republika Czeska	7,0	17,5	13,6	6,3	44,4
Estonia	3,0	10,1	6,0	3,7	22,8
Łotwa	3,0	10,5	9,0	4,5	27,0
Litwa	3,0	14,0	15,6	1,6	34,2
Węgry	7,0	27,0	31,0	41,5	106,5
Polska	9,0	137,0	170,0	197,6	513,6
Słowenia	3,0	5,0	3,0	5,8	16,8
Słowacja	7,0	6,3	18,4	16,5	48,2
Bułgaria	7,0	15,0	37,1	14,0	73,1
Rumunia	7,0	88,0	109,0	106,6	310,6
Razem	56,0	330,4	412,7	398,1	1 197,2

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

14. Ponieważ programy ESC finansowane z budżetu na rok 2000 zostały zakontraktowane dopiero pod koniec 2002 r., do tego czasu projekty inwestycyjne, które miały być finansowane z programu ESC, nie wywarły prawie żadnego wpływu. Tym samym kontrola Trybunału nie objęła drugiego celu programów ESC, tj. wpływu w zakresie spójności (patrz: pkt 9).

OGÓLNE PODEJŚCIE POLEGAJĄCE NA WYKORZYSTANIU PHARE W CELU PRZYGOTOWANIA KRAJÓW KANDYDUJĄCYCH DO ZARZĄDZANIA FUNDUSZAMI STRUKTURALNYMI

Wybór Phare utrudnił przygotowanie krajów kandydujących do EFRR i EFS

15. Program Phare przyczynił się do przygotowania krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi na dwa sposoby:

- a) finansowanie projektów twinningowych, w ramach których eksperci w zakresie funduszy strukturalnych z administracji Państw Członkowskich pracują w odpowiednich ministerstwach krajów kandydujących. Finansowaniem była także objęta pomoc techniczna świadczona przez firmy doradcze, choć w mniejszym stopniu;
- b) umożliwianie krajom kandydującym „nauki przez praktykę”, dzięki zapoznawaniu ich z procedurami, jakie zgodnie z zamierzeniami Komisji powinny coraz bardziej przypominać procedury funduszy strukturalnych. Środki zostały skierowane na inwestycje, które testują i demonstrują instrumenty i struktury, które zostaną zastosowane po przystąpieniu do UE.

⁽¹⁸⁾ Większość zobowiązań w zakresie ESC obejmowało komponent twinningowy. W ograniczonej liczbie przypadków podjęto odrębne zobowiązanie dotyczące projektu twinningowego w stosunku do ESC. Projekty te zostały również zbadane przez Trybunał i ujęte w tabeli 1.

16. Wsparcie rozwoju instytucjonalnego dla zarządzania funduszami strukturalnymi poprzez projekty twinningowe i pomoc techniczną stanowiło odzwierciedlenie podstawowej roli programu Phare od jego powstania: zapewnienie kompetentnych kadr do wsparcia krajów w przechodzeniu do funkcjonujących gospodarek rynkowych i w konsekwencji członkostwa w Unii Europejskiej. Jednak wykorzystanie Phare w celu realizacji podejścia typu „nauka przez praktykę” do rozwoju instytucjonalnego w przypadku funduszy strukturalnych było bardziej problematyczne. Komisja zdecydowała się nie proponować nowego instrumentu oraz rozporządzenia dotyczącego przygotowania krajów kandydujących do zarządzania EFRR i EFS. W efekcie, ponieważ Phare różnił się znacznie od funduszy strukturalnych pod względem struktur wdrożeniowych, programowania, procedur, mechanizmów wdrażania oraz systemów kontroli, nie mógł być tak skutecznie stosowany do zapoznania krajów kandydujących z procedurami funduszy strukturalnych.

17. Podejście przyjęte w celu przygotowania krajów kandydujących do zarządzania EFRR i EFS było bardzo odmienne od przyjętego w stosunku do Funduszu Spójności i EFOGR. Jak zauważono w pkt 6, Komisja ustanowiła całkowicie nowe instrumenty przedakcesyjne dla tych funduszy: ISPA – zarządzanego przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej, oraz Sapard – zarządzanego przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa. Celem funduszu Sapard jest przede wszystkim pomoc we wdrożeniu dobroku wspólnotowego w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz przystosowaniu sektora rolnictwa i obszarów wiejskich. Rozporządzenie w sprawie Sapard przewiduje programowanie wieloletnie funduszy strukturalnych oraz procedury kontroli finansowej EFOGR. Zarządzanie funduszem Sapard było oparte w pierwszej kolejności na programowaniu wieloletnim, a w drugiej – na wdrażaniu poprzez decentralizację funkcji na rzecz krajów beneficjentów, jedynie z kontrolami *ex post* realizowanymi przez Komisję. Phare uzupełnił te nowe instrumenty, wypełniając swoją tradycyjną rolę rozwoju instytucjonalnego poprzez finansowanie wiedzy dostarczanej z Państw Członkowskich w ramach projektów twinningowych, pochodzącej od osób zaznajomionych z działaniem Funduszu Spójności i EFOGR.

Przygotowanie programów ESC w ramach Phare różniło się od podejścia stosowanego do Celu 1 funduszy strukturalnych

18. Ponieważ Phare stanowił instrument wybrany do finansowania programów Celu 1 w krajach kandydujących, Dyрекacja Generalna ds. Rozszerzenia, która zarządza programem Phare jako całością, była odpowiedzialna za te projekty oraz za związane z nimi programy rozwoju instytucjonalnego. Działo się tak pomimo faktu, że kompetencje w zakresie EFRR i EFS spoczywały głównie w rękach Dyрекacji Generalnej ds. Polityki Regionalnej oraz Dyрекacji Generalnej ds. Zatrudnienia. Tym samym, aby Phare mógł odnieść pożądany skutek w zakresie przygotowania krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi, niezbędne było ustanowienie przez Komisję wysokiego stopnia koordynacji między Dyрекacją Generalną ds. Rozszerzenia

a pozostałymi dwiema dyrekcjami generalnymi. Jednakże, choć początkowo istniała między nimi dobra współpraca przy ustanawianiu SPP, podejście przyjęte w 1999 r. w celu przygotowania programów ESC do finansowania w roku 2000 różniło się znacznie od podejścia preferowanego przez Dyрекację Generalną ds. Polityki Regionalnej.

19. Tym samym Dyрекacja Generalna ds. Rozszerzenia podkreśliła „podejście regionalne” do funduszy strukturalnych, nalegając, aby wszystkie kraje kandydujące skierowały finansowanie na niewielką liczbę regionów przy wykorzystaniu sporządzonych dla nich planów rozwoju regionalnego. Dokonując takiej koncentracji środków, dyrekcja generalna miała na celu zwiększenie wpływu ograniczonych środków Phare. Podejście to nie uwzględniło jednak dwóch kluczowych aspektów mechanizmów wdrażania funduszy strukturalnych.

20. Przede wszystkim nie uwzględniło szczególnych ram planowania regionalnego w ramach funduszy strukturalnych ⁽¹⁹⁾:

- a) w krajach składających się z więcej niż jednego regionu NUTS II fundusze strukturalne mają być wdrażane poprzez Wspólnotowe Ramy Wsparcia ⁽²⁰⁾, obejmujące pewną liczbę programów sektorowych i regionalnych, przy czym te ostatnie są zarządzane przez władze regionalne; oraz
- b) w krajach, których całe terytorium odpowiada jednemu regionowi NUTS II, fundusze strukturalne mają być wdrażane za pomocą Jednolitego Dokumentu Programowego (SPD) zarządzanego przez urzędy krajowe. Cztery z ośmiu przystępujących państw z Europy Środkowej i Wschodniej mieszczą się w tej kategorii (Estonia, Łotwa, Litwa i Słowenia).

⁽¹⁹⁾ Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) dzieli kraje na poziomy NUTS I (krajowe), NUTS II (regionalne) oraz NUTS III (powiatowe). W większych krajach, posiadających więcej niż jeden region NUTS II, poziom NUTS II stanowi zazwyczaj szczebel, dla którego ustanawiane są regionalne programy operacyjne funduszy strukturalnych. Jednak w małych krajach całe terytorium może według tej klasyfikacji odpowiadać poziomowi NUTS II.

⁽²⁰⁾ Wspólnotowe Ramy Wsparcia to dokumenty strategiczne wymagane przez rozporządzenie w sprawie funduszy strukturalnych, których celem jest zapewnienie koordynacji całej wspólnotowej pomocy strukturalnej w danych regionach.

21. Domagając się wprowadzenia regionalnie zorientowanych programów nawet w mniejszych krajach, niższe szczeble władzy zyskały udział w zarządzaniu środkami Phare, choć brakowało im zdolności do takich działań, a po przystąpieniu danego kraju do Unii tak czy inaczej pełnienie takiej funkcji w ramach funduszy strukturalnych nie byłoby od nich wymagane. Tym samym Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej oświadczyła w 2001 r., iż „pojawilo się spore zamieszanie dotyczące roli regionów w odniesieniu do programowania i wdrażania funduszy strukturalnych. Podejście regionu docelowego” przyczyniło się do tego zasadniczego nieporozumienia w wyniku zainicjowania procesu programowania i ustanawiania agencji rozwoju regionalnego na poziomie subregionalnym ⁽²¹⁾.

Komisja wymagała, aby Łotwa w ramach programu ESC 2000 skoncentrowała środki na jednym lub dwóch regionach docelowych. Władze łotewskie zdecydowały się na skupienie ich na dwóch z pięciu łotewskich regionów na szczeblu powiatu: Latgale i Zemgale. Decyzja ta została podjęta pomimo słabych zdolności programowania i wdrażania w obydwu regionach. W 2001 roku Komisja, uznając te słabości i pamiętając o palącej potrzebie poprawienia zdolności administracji centralnej, przeszła na programy sektorowe zarządzane na szczeblu krajowym.

22. Po drugie, trzy z czterech Państw Członkowskich (Grecja, Irlandia, Portugalia), które realizowały Wspólnotowe Ramy Wsparcia (CSF) i były beneficjentami Funduszu Spójności, w większości wykorzystywały środki przyznane im w ramach funduszy strukturalnych w okresie programowania 1994–1999 raczej poprzez sektorowe aniżeli regionalne programy operacyjne ⁽²²⁾. W rezultacie Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej wyciągnęła wniosek, że przy projektowaniu programów ESC podobne podejście sektorowe powinno być przyjęte przynajmniej dla krajów kandydujących o rozmiarze zbliżonym do tych Państw Członkowskich (Bułgaria, Republika Czeska, Węgry, Słowacja), które miałyby CSF i były beneficjentami Funduszu Spójności. Podejście sektorowe było również najbardziej realistycznym podejściem, jakie można było zastosować przy scentralizowanych strukturach administracyjnych tych krajów.

23. Ponadto oczywiste było, że jakiegokolwiek rozszerzenie Unii między rokiem 2002 a 2006 spowodowałoby skrócenie okresu, w jakim kraje kandydujące mogą programować i wdrażać fundusze strukturalne. Oznaczało to, że pojawiła

⁽²¹⁾ Dokument podsumowujący zawierający wnioski z Seminarium Partnerów Porozumień Twinningowych „Przygotowanie do zarządzania funduszami strukturalnymi w krajach kandydujących”, które odbyło się w dniach 15–16 marca 2001 r. w Brukseli.

⁽²²⁾ W Irlandii, w okresie programowania 1994–1999, 100 % środków zostało wykorzystanych poprzez programy sektorowe w zakresie przemysłu, infrastruktury gospodarczej, zasobów ludzkich, usług ochrony środowiska, turystyki, transportu, rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, rozwoju lokalnego, rybołówstwa, a także pomocy technicznej. W Portugalii 78 %, a w Grecji 68 % funduszy zostało wdrożonych poprzez sektorowe programy operacyjne (źródło: Raport Komisji: 11. sprawozdanie roczne w sprawie funduszy strukturalnych (1999), tom II, załącznik 7, COM(2000) 698 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 13 listopada 2000 r.).

się potrzeba, zwłaszcza przy założeniu ograniczonej zdolności w krajach kandydujących, do jak największego uproszczenia programowania. W efekcie, zgodnie z podejściem stosowanym przez Dyrekcję Generalną ds. Polityki Regionalnej, gdy w 2001 r. podjęto negocjacje z krajami kandydującymi w zakresie liczby i rodzaju programów operacyjnych sporządzanych w celu wdrożenia Celu 1, każde nowe Państwo Członkowskie powinno było mieć tylko jeden regionalny program operacyjny obejmujący cały kraj. Podejście to było przeciwne do założenia indywidualnych regionalnych programów operacyjnych dla każdego uprawnionego obszaru, na którym Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia oparła programowanie dla Phare ESC na rok 2000.

24. Dopiero w drugiej połowie 2000 r. w kontekście sporządzania programów ESC na rok 2001 Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia skorygowała swoje wytyczne dotyczące programowania rocznego dla inwestycji ESC, tak aby lepiej odzwierciedlały podejście Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej ⁽²³⁾. Niemniej jednak znaczna część funduszy w ramach programów ESC na rok 2001 nadal była poświęcona programom o charakterze bardziej regionalnym niż sektorowym.

25. Ponieważ te programy regionalne nadal koncentrowały się na ograniczonej liczbie regionów docelowych, choć prawie wszystkie regiony w krajach kandydujących będą kwalifikować się do wsparcia Celu 1 w ramach funduszy strukturalnych, regiony, które nie skorzystały z takich programów, były gorzej przygotowane do funduszy strukturalnych. Nawet jeśli rolę instytucji zarządzających w krajach kandydujących w latach 2004–2006 będą spełniać urzędy centralne, organy regionalne jako instytucje pośredniczące będą miały jednak przynajmniej ograniczoną rolę do odegrania w ich wdrażaniu.

26. Na szczeblu urzędów centralnych, w ramach polityki utrzymania minimalnej liczby jednostek wdrażających, Komisja zachęcała kraje kandydujące do posiadania tylko jednej takiej jednostki, odpowiedzialnej za zarządzanie programami ESC. Tym samym w Przeglądzie Phare stwierdzono, że „celem będzie posiadanie (...) jednej jednostki wdrażającej dla ESC”. Jednym z wyników takiego podejścia było zmniejszenie możliwości dla niektórych urzędów centralnych, zwłaszcza tych, które będą odpowiedzialne za Europejski Fundusz Społeczny, uzyskania doświadczenia w zarządzaniu programami ESC, a tym samym przygotowania się do funduszy strukturalnych.

⁽²³⁾ W czerwcu 2000 roku Dyrektor Generalny ds. Polityki Regionalnej napisał do Dyrektorów Generalnych ds. Rozszerzenia, Zatrudnienia, Rybołówstwa i Rolnictwa: „Dans la mesure ou ces pays sont potentiellement éligibles à l'objectif no. 1 des Fonds structurels, il me paraît nécessaire de mettre l'accent sur la préparation a cette objectif, qui mobilisera des ressources financières importantes des leur adhésion et nécessitera des adaptations par rapport a l'approche actuelle de Phare” (pismo z dnia 6 czerwca 2000 r., ref. D (2000) JFD.A.1 001 01111).

Ograniczenia strategii polegającej na wykorzystaniu Phare w celu przygotowania do EFRR i EFS

27. Strategia wykorzystania programu Phare do przygotowania do EFRR i EFS ucierpiała w wyniku ograniczenia polegającego na tym, że Komisja również pragnęła uzyskać wpływ na spójność programów, które jej zdaniem mogłyby zostać zrealizowane w najlepszy możliwy sposób dzięki skoncentrowaniu finansowania na ograniczonej liczbie regionów (patrz: pkt 19). Ten cel spójności utrudnił przekazanie doświadczeń związanych z programami Phare ESC wszystkim organizacjom zaangażowanym w zarządzanie EFRR i EFS w celu zapoznania ich z funduszami strukturalnymi.

28. Ogólnie rzecz biorąc, wykorzystanie programu Phare przez Komisję w celu przygotowania krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi ucierpiał w wyniku braku szerszej strategii określającej nie tylko wymagania, jakie muszą zostać spełnione przed przystąpieniem przez kraje kandydujące w dziedzinie polityki regionalnej, lecz także podejście, jakie musi zostać zastosowane przez te kraje przy zarządzaniu funduszami strukturalnymi po przystąpieniu do UE. Strategia taka powinna zostać opracowana po przyjęciu decyzji o rozpoczęciu negocjacji z krajami kandydującymi. Z drugiej strony, ustanowienie wyraźnych ram czasowych dla takiej strategii było utrudnione, ponieważ konkretny termin rozszerzenia został określony dopiero pod koniec 2000 roku (patrz: pkt 5).

PROCEDURY PHARE

29. Choć Komisja zdecydowała się nie ustanawiać nowego instrumentu przedakcesyjnego w związku z EFRR i EFS (patrz: pkt 17), jej celem było zbliżenie procedur Phare do procedur funduszy strukturalnych, w szczególności poprzez lepsze wykorzystanie kontroli *ex post*, wdrożenie większej liczby działań typu Celu 1 i wprowadzenie programowania wieloletniego (patrz: pkt 10).

Opóźnienia w tworzeniu Rozszerzonego Zdecentralizowanego Systemu Wdrażania

30. Pod względem przybliżenia procedur wdrażania Phare do procedur funduszy strukturalnych największym krokiem, jaki mogła zdecydować się Komisja, była dalsza decentralizacja zarządzania finansowego programu Phare na kraje kandydujące, zgodnie z Przeglądem Phare 2000. Podkreślając, iż choć fundusze strukturalne w Państwach Członkowskich opierały się na kontroli *ex post* przeprowadzanej przez Komisję, w ramach Phare kontrole Komisji były prowadzone *ex ante*, w Przeglądzie Phare stwierdzono, że: „Kraje kandydujące miałyby ogromną trudność w bezpośrednim przejściu od bieżącego podejścia Phare do

pełnego finansowego przejęcia odpowiedzialności w zakresie funduszy strukturalnych jako nowe Państwa Członkowskie”. Tym samym w Przeglądzie wyrażono opinię, że „przed przystąpieniem do UE kraje kandydujące muszą zyskać kilka lat doświadczenia w zakresie pełnej odpowiedzialności za wdrażanie”. Komisja zaplanowała więc stworzenie krajom kandydującym możliwości nabycia doświadczenia operacyjnego w zarządzaniu działaniami typu Celu 1 w kontekście kontroli *ex post* przez wprowadzenie instrumentu określonego mianem „Rozszerzonego Zdecentralizowanego Systemu Wdrażania” (EDIS). W ramach EDIS kontrole *ex ante* prowadzone przez Przedstawicielstwa Komisji w odniesieniu do procedur zawierania kontraktów zostałyby zastąpione kontrolami *ex post*. Podstawa prawna tej bardzo istotnej zmiany w obowiązkach została ustanowiona w rozporządzeniu w sprawie koordynacji⁽²⁴⁾ dla Phare, ISPA i Sapard z czerwca 1999 r., które określiło również warunki, jakie muszą spełnić kraje kandydujące przed wprowadzeniem nowych procedur. W Przeglądzie Phare zaplanowano w ten sposób „decentralizację obowiązków wdrażania na rzecz krajów kandydujących od 2002 r., po spełnieniu surowych warunków”. Pomimo podstawowego znaczenia systemu EDIS w przygotowaniu krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi Komisja początkowo pozostawiła w gestii krajów kandydujących decyzję o podjęciu lub nie niezbędnych kroków prowadzących do wdrożenia EDIS⁽²⁵⁾.

31. W praktyce kraje kandydujące nie podjęły przygotowań do EDIS, często z powodu konkurencyjnych priorytetów w zakresie przygotowywania do przystąpienia do UE i z uwagi na to, że były zadowolone z zabezpieczenia w formie systemu kontroli *ex ante* przeprowadzanej przez Przedstawicielstwa Komisji. Dopiero pod koniec 2001 r. Komisja zaczęła wywierać niezbędny nacisk na kraje kandydujące, aby ustanowiły EDIS przed przystąpieniem, w szczególności poprzez ustanowienie w 2002 r. organów określanych mianem „Grup Roboczych Wysokiego Szczebla”, składających się z przedstawicieli Komisji i przedstawicieli krajowych w każdym z krajów beneficjentów w celu nadzorowania wdrażania systemu. Wysiłki Komisji dotyczące wprowadzenia EDIS w ramach Phare zostały zainicjowane później niż w przypadku ISPA, podczas gdy Sapard od samego początku był ustanawiany na bazie kontroli *ex post*, co zapewniło instytucjom beneficjentom większe doświadczenie niezbędne do wywiązywania się ze swoich obowiązków po przystąpieniu danego kraju do UE.

32. Choć Roczny Plan Zarządzania na rok 2003 dla Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia nadal przewidywał podejmowanie przez Komisję decyzji w sprawie akredytacji krajów do wprowadzenia EDIS w drugiej połowie 2003 r., system ten nie został wprowadzony do zarządzania funduszami Phare w żadnym z krajów kandydujących przed przystąpieniem do UE dnia 1 maja 2004 r.⁽²⁶⁾. Oznaczało to, że kraje kandydujące będą Państwami Członkowskimi gorzej przygotowanymi do zarządzania finansowego EFRR i EFS, niż Komisja przewidywała w Przeglądzie Phare 2000.

⁽²⁴⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1266/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie koordynacji pomocy dla państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w ramach strategii przedakcesyjnej (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 68).

⁽²⁵⁾ Zgodnie z pismem okólnym wysłanym przez Dyrektorów Generalnych ds. Rozszerzenia i Polityki Regionalnej do Narodowych Koordynatorów Pomocy w grudniu 2000 roku „krajowe wysiłki przygotowawcze powinny rozpocząć się możliwie jak najszybciej, w krajach zainteresowanych przejściem na EDIS”.

⁽²⁶⁾ Jedynym wyjątkiem były Węgry, gdzie EDIS został wprowadzony symbolicznie w dniu 30 kwietnia 2004 r.

33. Opóźnienia we wprowadzeniu EDIS utrudniły również Komisji wykorzystanie planów dotacji na wdrożenie programów Phare ESC. Choć ustanowienie planów dotacji w ramach programów Phare ESC było ważnym krokiem ku przyjęciu podejścia do wdrożenia bliższego fundusze strukturalnym, w kontekście kontroli *ex ante* zdolności nadzorowania ich przez Komisję były ograniczone. Powodem tego było to, że plany dotacji uznawano za obszar wysokiego ryzyka obejmujący dużą liczbę małych projektów. Przedstawicielstwa Komisji musiały więc przeprowadzać bardzo czasochłonne kontrole, zarówno w odniesieniu do mechanizmów proponowanych przez władze beneficjentów w celu wdrożenia każdego planu dotacji, jak również w odniesieniu do oceny wniosków projektów przedłożonych do finansowania. Oznaczało to znacznie więcej pracy dla Przedstawicielstw Komisji w porównaniu z bardziej tradycyjnymi mechanizmami wdrażania Phare (zasadniczo umów na roboty budowlane, usługi oraz dostawy).

Programowanie wieloletnie nie zostało wprowadzone

34. Komisja ogłosiła na początku 1999 r., że każdy kraj ma sporządzić w formie projektu do września 1999 r. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju (WNPR), który mógłby służyć jako podstawa wprowadzenia programowania wieloletniego, analogicznego do stosowanego w przypadku funduszy strukturalnych. Większość państw nie znała tej formy planowania i były one często nastawione sceptycznie do korzyści z planowania ze względu na wcześniejsze doświadczenia z gospodarką planistyczną przed rokiem 1989. Ponadto kraje zasadniczo zatrudniały zbyt mało osób w urzędach przy wyznaczaniu projektów ESC do finansowania rocznego raczej niż planowania długofalowego. W przypadkach gdy pojedyncze ministerstwa obciążono ogólną odpowiedzialnością za sporządzenie planu, często nie koordynowały one skutecznie prac z innymi urzędami, z którymi należało się skonsultować. Krótki termin wyznaczony przez Komisję na złożenie WNPR utrudnił również znacznie sporządzenie odpowiedniej dokumentacji i uniemożliwił ustanowienie należytego partnerskiego podejścia do planowania, w tym konsultacji z regionalnymi i lokalnymi organami władzy, a także organizacjami pozarządowymi.

35. Słabość Wstępnych Narodowych Planów Rozwoju i późniejszych projektów Narodowych Planów Rozwoju była jedną z przyczyn, dla których Komisja nie przeszła na programowanie wieloletnie, jakie zgodnie z Przeglądem Phare powinno zostać wprowadzone do 2002 r. Tym samym Węgry zostały jedynym krajem, który ustanowił program obejmujący więcej niż jeden rok (lata 2002–2003). Niemniej jednak problemy z dokumentami dotyczącymi planowania nie uzasadniały całkowicie braku postępu w programowaniu wieloletnim. Na przykład, nawet przy braku ogólnego planu rozwoju, na podstawie programu Phare – Współpraca Transgraniczna (CBC), który jest wzorowany na inicjatywie wspólnotowej w ramach funduszy strukturalnych „Interreg”, Komisja wprowadziła podejście wieloletnie już w 1994 r., obejmując nim okres do roku 1998. Od roku 2000 takie programy przyjmowały coraz bardziej wyrafinowaną formę, w miarę

jak Phare CBC dostosowywano coraz bardziej do praktyk właściwych dla Interreg. W ramach instrumentu Sapard ustanawiane były programy na okres programowania funduszy strukturalnych od 2000 do 2006 roku w taki sam sposób, jak dla Państw Członkowskich.

36. Przegląd Phare przewidywał, że ustanawiane programy wieloletnie określać będą również współfinansowanie krajowe i inne źródła finansowania. Przy braku takich programów kluczowe zagadnienie współfinansowania uzupełniającego fundusze UE, które stałoby się jeszcze istotniejsze w ramach funduszy strukturalnych, nie zostało należycie uwzględnione ⁽²⁷⁾.

FINANSOWANIE I WDRAŻANIE PROGRAMÓW PHARE, MAJĄCYCH NA CELU PRZYGOTOWANIE KRAJÓW KANDYDUJĄCYCH DO ZARZĄDZANIA FUNDUSZAMI STRUKTURALNYMI

Kwota przyznanych środków w większości krajów była niższa niż zakładano

37. Specjalny Program Przygotowawczy (SPP) na rok 1998 był pierwszym programem finansowanym we wszystkich krajach kandydujących objętych Phare w celu przygotowania ich do zarządzania funduszami strukturalnymi. Jednak w roku 1999 Komisja nie sfinansowała żadnych podobnych programów opierających się na programach wstępnych.

38. W 2000 roku Komisja uruchomiła programy ESC w każdym z krajów kandydujących. W Przeglądzie Phare 2000 stwierdzono, że około 35 % funduszy przeznaczonych na programy krajowe Phare należy poświęcić na programy ESC. Generalnie Komisji udało się zrealizować ten cel, jak pokazuje tabela 2. Tym samym w latach 2000–2002 średni odsetek programów krajowych przeznaczonych na te działania wynosił 36,8 %.

⁽²⁷⁾ W zakresie dotyczącym współfinansowania, patrz również: ustalenia Trybunału zawarte w sprawozdaniu rocznym za rok 2002, punkty 8.10 i 8.11 (Dz.U. C 286 z 28.11.2003).

Tabela 2

Zobowiązania ESC jako procent krajowych programów Phare na lata 2000–2002

(w mln euro)

Państwo	2000		2001		2002		Razem (2000–2002)	
	ESC Zobowiązania	ESC jako % programu krajowego	ESC Zobowiązania	ESC jako % programu krajowego	ESC Zobowiązania	ESC jako % programu krajowego	ESC Zobowiązania	ESC jako % programu krajowego
Republika Czeska	17,5	29,7 %	13,6	20,8 %	6,3	7,4 %	37,4	17,9 %
Estonia	10,1	42,6 %	6,0	22,8 %	3,7	12,2 %	19,8	24,6 %
Łotwa	10,5	42,4 %	9,0	28,7 %	4,5	14,0 %	24,0	27,2 %
Litwa	14,0	36,6 %	15,6	34,3 %	1,6	2,6 %	31,2	21,4 %
Węgry	27,0	41,5 %	31,0	34,5 %	41,5	37,2 %	99,5	37,3 %
Polska	137,0	43,8 %	170,0	41,4 %	197,6	50,2 %	504,6	45,1 %
Słowenia	5,0	31,8 %	3,0	14,1 %	5,8	18,5 %	13,8	20,2 %
Słowacja	6,3	22,5 %	18,4	42,3 %	16,5	28,9 %	41,2	32,0 %
Bułgaria	15,0	22,8 %	37,1	44,8 %	14,0	14,8 %	66,1	27,2 %
Rumunia	88,0	40,9 %	109,0	39,8 %	106,6	40,2 %	303,6	40,3 %
Razem	330,4	39,0 %	412,7	37,8 %	398,1	34,2 %	1 141,2	36,8 %

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

39. Jednak te ogólne średnie dane statystyczne zostały zasadniczo uzyskane dzięki znacznie wyższemu niż przeciętny odsetkowi krajowych programów przeznaczonych na ESC przez dwa największe kraje beneficjentów Phare, Polskę (45,1 %) i Rumunię (40,3 %) w latach 2000–2002 ⁽²⁸⁾. Wszystkie inne kraje, z wyjątkiem Węgier, doświadczyły trudności w przeznaczaniu wymaganych 35 % programu krajowego na ten cel.

40. Choć należałoby oczekiwać wzrostu odsetka środków przeznaczanych na ESC z roku na rok, w miarę wzrostu zdolności absorpcyjnej wraz z przybliżającym się terminem przystąpienia, tak się jednak nie stało. W czterech krajach (w Republice Czeskiej, Estonii, na Łotwie i Litwie) odsetek programu przypisanego do programów ESC był stopniowo redukowany od roku 2000 do 2002. Główną przyczyną były trudności z absorpcją środków przeznaczonych na ten cel w 2000 roku. W Bułgarii w 2001 r. zaciągnięto duże zobowiązanie pomimo znacznych trudności wdrożeniowych przy stosunkowo niskiej kwocie zobowiązania zapisanej w programie na rok 2000; w konsekwencji zobowiązanie w roku 2002 zostało zmniejszone do kwoty niższej niż przyjęta na rok 2000.

⁽²⁸⁾ Średnia roczna kwota przyznana na program krajowy Phare w okresie 2000–2002 dla Polski wyniosła 373 mln euro, a w przypadku Rumunii – 251 mln euro. Dla ośmiu innych krajów średnie roczne kwoty przyznanych środków w tym samym okresie wyniosły 51 mln euro.

41. Zmniejszone zobowiązania w zakresie projektów inwestycyjnych w 2002 roku częściowo odzwierciedlały główny nacisk Komisji w tym roku na próbę zwiększenia zdolności administracyjnej przed przystąpieniem. Poprzednie systematyczne podejście do rozwoju instytucjonalnego na rzecz zarządzania funduszami strukturalnymi we wszystkich krajach, zainicjowane przez Komisję w 1998 roku w ramach SPP, nie zostało utrzymane. Pomimo zwiększonej wagi przywiązywanej do wsparcia programów inwestycyjnych ESC i przygotowania do funduszy strukturalnych, Komisja nie zapewniła, aby kraje kandydujące systematycznie finansowały projekty twinningowe w tym obszarze w roku 2000 w celu wsparcia struktur krajowych. Tym samym największe projekty twinningowe zostały sfinansowane na Węgrzech, w Polsce i w Rumunii, jednak skoncentrowały się one zasadniczo na szczeblu regionalnym, podczas gdy na szczeblu krajowym podjęto bardzo niewiele inicjatyw. Nawet w 2001 roku jedynie pięć z dziesięciu krajów realizowało projekty twinningowe w obszarze przygotowania do funduszy strukturalnych.

Trudności napotkane podczas przygotowywania programów podobnych do programów Celu 1 funduszy strukturalnych

42. W większości krajów finansowanie ESC nie było programowane w sposób spójny z roku na rok. Zasadniczo stanowiło to odzwierciedlenie przesunięcia podejścia Komisji z programów, w których alokacje przeznaczano na różne regiony w 2000 roku,

na programy, które realizowano na bardziej sektorowej podstawie, począwszy od roku 2001. Nastawienie takie uzupełniał silny nacisk na projekty rozwoju instytucjonalnego raczej niż projekty inwestycyjne w 2002 roku.

43. Kraje w większości przypadków odczuwały trudności w sporządzaniu zadowalającej jakości kart projektowych dla programów ESC i starały się o pomoc ze strony Przedstawicielstw Komisji oraz firm konsultingowych. Znaczna część projektów, które zatwierdzono, często nie była w pełni przygotowana i/lub ich opracowania zawierały braki, co opóźniało wdrażanie, a tym samym zmniejszało ich wpływ na przygotowanie przed przystąpieniem. Choć Bułgaria ma przystąpić do Unii Europejskiej dopiero po innych krajach kandydujących, projekt jej programów ESC był jednym z najbardziej złożonych ze wszystkich programów Phare ESC, co zwiększyło problemy z wdrażaniem w tym kraju. W pierwszych latach ESC należało tam zastosować proste mechanizmy wdrożeniowe.

44. Choć projekty infrastrukturalne finansowane w ramach ESC miały być powiązane z biznesem, w Polsce w latach 2000 i 2001, w celu absorpcji środków, w przybliżeniu 35 % finansowania przyznano na projekty infrastruktury drogowej, które były często jedynie luźnie powiązane z rozwojem przedsiębiorczości. W Republice Czeskiej i Rumunii sfinansowano pewną liczbę parków przemysłowych przy braku ogólnej strategii tych krajów, mającej na celu ustanowienie priorytetów dotyczących lokalizacji i uniknięcia nadmiaru takich parków.

W ramach programu ESC 2000 w Polsce 12,7 % kwoty środków przewidziano na drogę dojazdową do lotniska w Katowicach o wartości 17,5 mln euro, choć wszystkie projekty w zakresie infrastruktury transportowej i środowiskowej powyżej 5 mln euro miały być finansowane z ISPA. Dodatkowo sfinansowano kolejnych dziesięć projektów drogowych w regionach beneficjentach na kwotę 28,4 mln euro, choć nie były zorientowane konkretnie na promocję przedsiębiorczości, lecz zazwyczaj tworzyły część szerszych projektów obwodnic miejskich. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku 13 projektów drogowych sfinansowanych w ramach ESC 2001 na całkowitą kwotę 59,3 mln euro (34,9 % budżetu).

45. Choć Komisja sfinansowała projekt dotyczący wsparcia dla przygotowania projektów (PPF) w 1999 roku, przeznaczając od 2 do 3 mln euro na każdy kraj kandydujący w celu zapewnienia mu pomocy technicznej służącej poprawieniu bazy projektów, które mogą być zakwalifikowane do finansowania w ramach ESC w latach 2000 i 2001, większość krajów miała poważne problemy z efektywnym wykorzystaniem tego instrumentu. Beneficjenci zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym, często nie koordynowali należycie prac z konsultantami przygotowującymi projekty, co w niektórych przypadkach obniżyło jakość tych projektów. Oprócz wspomnianego PPF na rok 1999, Komisja nie ustanowiła żadnego innego programu horyzontalnego obejmującego wszystkie kraje w celu przygotowania późniejszych programów ESC i, co ważniejsze, opracowania bazy projektów kwalifikujących się do finansowania w ramach funduszy strukturalnych. Ponadto większość krajów kandydujących przeznaczała bardzo nieznaczne zasoby (lub żadne) na opracowywanie baz projektów kwalifikujących się do finansowania w ramach funduszy strukturalnych z krajowych programów Phare.

Opóźnienia we wdrażaniu programów

46. Wszystkie kraje doświadczyły znacznych opóźnień we wdrażaniu programów ESC w porównaniu z pierwotnie przewidzianymi harmonogramami. Choć zasady Phare dopuszczają trzyletni okres po przyznaniu środków na pełne wdrożenie programów i wydatkowanie (ramy czasowe cyklu projektu „n+3”), stopa wydatkowania dla zobowiązań ESC podjętych w 2000 r. wyniosła jedynie 71,7 %, włącznie z płatnościami zaliczkowymi, na koniec roku 2003 (patrz: tabela 3). Spowolniło to wysiłki mające na celu poprawę zdolności administracyjnych w przygotowaniu do EFRR i EFS. Uwypukliło również słabości administracji oraz potrzebę uzyskania większej pomocy.

47. Komponent twinningowy ze Specjalnego Programu Przygotowawczego na rok 1998 rozpoczęto realizować dopiero pod koniec roku 1999, i tym samym nie wywarł on w zasadzie żadnego wpływu do pierwszej połowy roku 2001. Choć udział partnerów porozumienia twinningowego był potrzebny przy sporządzaniu Wstępnych Narodowych Planów Rozwoju, we wszystkich przypadkach zajęli oni stanowiska po upływie ostatecznego terminu przedłożenia pierwszego projektu we wrześniu 1999 r. Opóźnienia te były częściowo spowodowane tym, że projekty twinningowe były nowym instrumentem, a także niedociągnięciami po stronie administracji krajów kandydujących. Niemniej jednak umowy na pomoc techniczną w ramach SPP w większości przypadków zostały podpisane dopiero w drugiej połowie 1999 roku.

Tabela 3

Wdrożenie programów ESC w latach 2000–2002 (31.12.2003)

(w mln euro)

Państwo	2000		2001		2002		Razem (2000–2002)	
	ESC Zobowiązania	ESC Płatności	ESC Zobowiązania	ESC Płatności	ESC Zobowiązania	ESC Płatności	ESC Zobowiązania	ESC Płatności
Republika Czeska	17,5	13,3	13,6	10,8	6,3	1,7	37,4	25,8
Estonia	10,1	9,7	6,0	2,0	3,7	0,6	19,8	12,3
Łotwa	10,5	8,8	9,0	0,6	4,5	—	24,0	9,4
Litwa	14,0	13,0	15,6	4,4	1,6	—	31,2	17,4
Węgry	27,0	18,5	31,0	7,5	41,5	0,4	99,5	26,4
Polska	137,0	103,7	170,0	32,4	197,6	—	504,6	136,1
Słowenia	5,0	4,5	3,0	0,6	5,8	1,0	13,8	6,1
Słowacja	6,3	6,1	18,4	3,8	16,5	1,3	41,2	11,2
Bułgaria	15,0	5,3	37,1	10,0	14,0	—	66,1	15,3
Rumunia	88,0	53,9	109,0	26,2	106,6	0,6	303,6	80,7
Razem	330,4	236,8	412,7	98,3	398,1	5,6	1 141,2	340,7

Źródło: Komisja Europejska.

48. W przypadku pilotażowych projektów inwestycyjnych SPP wdrożenie było szczególnie wolne, ponieważ dopiero po uruchomieniu SPP Komisja podjęła się wyjaśnienia, w jakim stopniu istniejące procedury Phare dotyczące wdrażania tych projektów mogły być zmodyfikowane, aby stały się bardziej zbliżone do procedur funduszy strukturalnych.

49. Większość krajów zakontraktowała projekt wsparcia dla przygotowania projektów (PPF) na 1999 rok dopiero na krótko przed terminem, który przypadał w grudniu 2001 roku, choć większość z umów finansowanych w ramach PPF dotyczyła stosunkowo niewielkich nakładów na usługi i badania. Z uwagi na opóźnienia jedynie w kilku przypadkach wsparcie wykorzystano na przygotowanie projektów w ramach programu ESC 2000 i jego większość przeznaczono na programy ESC na lata 2001 i 2002. Wiele krajów nie mogło w pełni wykorzystać przyznanych kwot przed ostateczną datą zawierania kontraktów. Na Łotwie Komisja wprowadziła znaczne odstępstwo od procedur przetargowych, tak aby umożliwić zakontraktowanie środków przed upływem terminu. Tym samym czas na zorganizowanie przetargu na umowę o wartości 2,0 mln euro, dotyczącą przeprowadzenia kilku badań został zredukowany z minimum 50 dni do zaledwie 28 dni. Wywarło to niekorzystny wpływ na liczbę i jakość otrzymanych ofert, co także wpłynęło na późniejsze wdrożenie.

50. Bez względu na to, że procedury twinningowe nie były stosowane po raz pierwszy, w projektach twinningowych w ramach ESC 2000 i 2001 wystąpiły znaczne opóźnienia, zarówno przy wyborze Państwa Członkowskiego, które dostarczałoby partnerów, jak i przy sporządzaniu porozumienia twinningowego.

51. Programy inwestycyjne ESC 2000 były opóźnione w podobny sposób z uwagi na trudności, jakich doświadczyły kraje kandydujące przy ustanawianiu wytycznych operacyjnych rządzących wdrożeniem planów dotacji. Musiały one zostać zatwierdzone przez Komisję przed zaproszeniem do składania propozycji projektów i często konieczne były kilkukrotne próby, zanim osiągnęły zadowalający standard. W większości krajów znaczna większość środków była zakontraktowana dopiero w ostatnich dwóch miesiącach przed terminem ostatecznym kontraktowania, w przybliżeniu 6 do 12 miesięcy później niż zakładały harmonogramy realizacji zawarte w kartach projektowych. W rzeczywistości ostateczne terminy kontraktowania dla krajów beneficjentów musiały zostać wydłużone w Bułgarii i Estonii, zaś na Węgrzech i w Polsce – okres wydatkowania środków.

52. Programy ESC 2001 były również znacznie opóźnione. Choć Komisja starała się zapewnić, aby finansowane były jedynie projekty o należytym zaawansowaniu przygotowaniu do zakontraktowania w ciągu sześciu miesięcy od wydania przez Komisję decyzji w sprawie finansowania⁽²⁹⁾, w praktyce prawie żaden projekt ESC nie spełniał tego kryterium.

⁽²⁹⁾ Przewodnik Programowania Phare (Phare Programming Guide) 2001, punkt 5 e).

53. Problemy napotymane przez kraje kandydujące przy programowaniu środków przyznanych w ramach ESC budzą wątpliwości dotyczące zdolności tych krajów do wchłonięcia znacznie większych kwot, jakie są planowane w ramach funduszy strukturalnych (patrz: tabela 4), w szczególności biorąc pod uwagę nowe, węższe ramy czasowe wydatkowania funduszy

strukturalnych wprowadzone na lata 2000–2006 (tak zwana zasada „n+2”) ⁽³⁰⁾. W rzeczywistości finansowanie ESC na lata 2000 do 2002 stanowiło zaledwie około 6 % środków przyznanych w ramach funduszy strukturalnych na Cel 1 na lata 2004–2006 ⁽³¹⁾.

Tabela 4

Zobowiązania ESC na lata 2000–2002 w porównaniu ze środkami przyznanymi z funduszy strukturalnych w latach 2004–2006

(w mln euro)

Państwo	ESC 2000–2002	FS 2004–2006: Cel 1	ESC jako % FS
Republika Czeska	37,4	1 286	2,9 %
Estonia	19,8	329	6,0 %
Łotwa	24,0	554	4,3 %
Litwa	31,2	792	3,9 %
Węgry	99,5	1 765	5,6 %
Polska	504,6	7 321	6,9 %
Słowenia	13,8	210	6,6 %
Słowacja	41,2	921	4,5 %
Razem	771,5	13 178	5,9 %

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

54. Podstawową przyczyną opóźnień we wszystkich programach była niewydolność administracji krajów kandydujących. W każdym kraju polityka regionalna stanowi nowe pole działania i większość krajów z trudem ustanawiała stabilne struktury, zdolne do zarządzania nawet stosunkowo niewielkimi kwotami finansowania przyznanymi na ESC. Co więcej, nowość i słabość zainteresowanych ministerstw zmniejszyła ich zdolność do ustanawiania niezbędnej koordynacji z innymi ministerstwami w celu zapewnienia skutecznego programowania i wdrażania. Dodatkowo ukierunkowanie całego finansowania poprzez jedną jednostkę wdrażającą również tworzyło wąskie gardło, które spowalniało ogólne wdrażanie, a tym samym wpływ wywierany przez programy (patrz: pkt 26).

55. Stąd też w Polsce w czerwcu 2000 roku ustanowiono Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, które zlikwidowano w styczniu 2002 r. po zmianie rządu. W połowie roku 2002 odpowiedzialność za zarządzanie projektami infrastruktury ESC musiała zostać przeniesiona z polskiej jednostki wdrażającej ESC na inną jednostkę wdrażającą z uwagi na niemożność wykonywania zadań przez pierwszą z nich. Podobnie na Litwie, Ministerstwo Reformy Administracji Publicznej i Władz Lokalnych zostało zlikwidowane w styczniu 2001 r., a jego funkcje zostały przeniesione do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Niewystarczające wyniki osiągnięte przez władze łotewskie pierwotnie zarządzające programem ESC również doprowadziły do przeniesienia obowiązków na Ministerstwo Finansów w 2002 r. Na Słowacji i w Rumunii ministerstwa odpowiedzialne za rozwój regionalny rozpoczęły pracę dopiero w 2000 roku i brakowało im doświadczonego personelu. W Bułgarii Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Prac Publicznych przeszło reorganizację, a po zmianie politycznych kompetencji nastąpiła wyjątkowo wysoka fluktuacja personelu. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w Republice Czeskiej i na Węgrzech również doświadczyły utraty kluczowego personelu w 2000 r. z podobnych przyczyn.

⁽³⁰⁾ Rozporządzenie (WE) w sprawie funduszy strukturalnych nr 1260/1999, art. 31 ust. 2 przewiduje, że „Komisja automatycznie anuluje każdą część zobowiązania, która nie została uregulowana w drodze wpłaty na rachunek lub dla której Komisja nie otrzymała wniosku o płatność (...) do końca drugiego roku po roku dokonania zobowiązania”.

⁽³¹⁾ Bez względu na zbliżający się termin przystąpienia do UE, „Szczegółowy raport monitorujący” Komisji z listopada 2003 r. wskazał utrzymujące się słabości w zakresie zdolności krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi. Kraje musiały podjąć, jak to ujęła Komisja, „zwiększone wysiłki” w zakresie przygotowania do przystąpienia do UE.

EFEKTY PROJEKTÓW ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO DLA PRZYGOTOWANIA KRAJÓW KANDYDUJĄCYCH DO ZARZĄDZANIA FUNDUSZAMI STRUKTURALNYMI

56. Projekty twinningowe w ramach SPP z 1998 r. zasadniczo pozwalały na osiągnięcie pewnego postępu do połowy roku 2001 w zakresie przygotowania do funduszy strukturalnych. Jednak osiągnięcia projektów były w większości nie aż tak zaawansowane, jak planowano na początku ich realizacji. W Bułgarii, która była najbardziej problematycznym przypadkiem, projekt został porzucony po wydatkowaniu zaledwie około 30 % funduszy z uwagi na trudne stosunki między partnerami w ramach porozumień twinningowych a ich lokalnymi odpowiednikami. Zasadniczo projekty SPP przyczyniły się w najmniejszym stopniu do sporządzania Narodowych Planów Rozwoju oraz ustanawiania systemów monitorowania funduszy strukturalnych, przede wszystkim z uwagi na złożoność tych zadań i stosunkowo krótkie ramy czasowe porozumień twinningowych.

57. SPP dla każdego kraju obejmował również komponent pomocy technicznej dla rozwoju instytucji. Jednak odpowiednie role partnerów w ramach porozumień twinningowych i konsultantów nie zawsze były jasno zdefiniowane, co prowadziło w pewnym stopniu do nakładania się np. wkładów do Narodowych Planów Rozwoju.

58. Szczególny niepokój budzi sposób, w jaki zmiany w kompetencjach między ministerstwami oraz wewnętrzna restrukturyzacja ministerstw (patrz: pkt 55), a także wysoka fluktuacja poszczególnych pracowników, zmniejszyły długotrwały wpływ SPP. Nawet w przypadku programów ESC na lata 2000 i 2001 nadal istniało podobne ryzyko przyznania środków urzędem, które w ostatecznym rozrachunku nie zostaną wyznaczone jako instytucje zarządzające funduszami strukturalnymi. Problem ten został ostatecznie rozwiązany dopiero w 2002 r., gdy kraje kandydujące, w kontekście negocjacji rozdziału 21 Traktatu o Przystąpieniu, zostały zobowiązane do podjęcia decyzji dotyczących instytucji zarządzających i instytucji płatniczych. W celu zapewnienia bardziej skutecznego przygotowania Komisja powinna była wymagać od krajów kandydujących wskazania tych instytucji na wcześniejszym etapie.

59. Nawet po wyznaczeniu instytucji zarządzających i płatniczych na przeszkodzie zidentyfikowaniu skutecznych projektów rozwoju instytucjonalnego stała niepewność, które departamenty w ministerstwach odegrają jaką rolę, a także fakt, że tożsamość i rola instytucji pośredniczących nie była jeszcze jasno określona.

60. Zadanie Phare w zakresie rozwoju instytucjonalnego na szczeblu regionalnym było szczególnie trudne. Większość państw dopiero rozpoczęła tworzenie struktur administracyjnych na szczeblu regionalnym⁽³²⁾ na potrzeby zarządzania funduszami strukturalnymi. Często granice nowo utworzonych regionów nie pokrywały się z naturalnymi granicami historycznymi lub geograficznymi i regiony te nie posiadały organów politycznych, jako że te zazwyczaj ukształtowane były na szczeblu powiatowym⁽³³⁾. W kilku krajach, np. w Bułgarii, Republice Czeskiej i na Słowacji, regionalne struktury zarządzania funduszami strukturalnymi utworzono dopiero pod koniec 2001 r. Oznaczało to, że przed tym terminem nie można było uruchomić projektów twinningowych na szczeblu regionalnym w tych krajach.

W Republice Czeskiej pomoc w zakresie twinningu dla regionów realizowana w ramach SPP była znacznie mniejsza niż przewidywano. Wynikało to częściowo z faktu, że nowe struktury regionalne ustanowiono w pierwszej połowie 2001 r. Na mocy porozumienia twinningowego sfinansowanego z programu ESC 2000 w latach 2001 i 2002 zamierzano nadrobić ograniczone nakłady na szczeblu regionalnym w czasie realizacji projektu z roku 1998. Jednak utrzymująca się niepewność, zwłaszcza w odniesieniu do roli regionalnych jednostek wykonawczych i sekretariatów regionalnych⁽³²⁾ we wdrażaniu funduszy strukturalnych, oznaczała, że również w tym przypadku partnerzy porozumień twinningowych zmniejszyli ilość czasu poświęcanego na pracę na szczeblu regionalnym.

61. W niektórych pozostałych krajach, gdzie struktury regionalne zostały utworzone wcześniej, zrealizowano duże projekty twinningowe we wszystkich lub niemal wszystkich regionach kraju w ramach programu ESC 2000. Jednak w połowie regionów na Węgrzech i w Rumunii, a także we wszystkich regionach w Polsce uzyskujących wsparcie, nie przyznano żadnego finansowania z ESC na projekty inwestycyjne ESC. Spowodowało to zmniejszenie zakresu szkolenia praktycznego, jakie mogło zostać zorganizowane przez partnerów porozumień twinningowych w zakresie zarządzania funduszami UE. Co więcej, w Rumunii żadna z ośmiu Agencji Rozwoju Regionalnego⁽³²⁾, w których zlokalizowani byli partnerzy porozumień twinningowych, nie posiadała budżetu wyznaczonego przez władze centralne na pokrycie kosztów bieżących, co też utrudniało pracę partnerów. Niepewność dotycząca przyszłych budżetów oraz statusu prawnego agencji zagrażała długofalowym efektem Phare na wsparcie rozwoju instytucjonalnego na szczeblu regionalnym w Rumunii.

62. W ramach porozumień twinningowych na rok 2000 jednym z głównych zadań zarówno na szczeblu regionalnym, jak i krajowym, było udzielenie wsparcia w sporządzaniu regionalnych programów operacyjnych dla każdego regionu⁽³²⁾. Decyzja Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej, podjęta w 2001 r., aby zezwolić na przyjęcie tylko jednego Regionalnego Programu Operacyjnego na kraj, oznaczała, że umowy musiały być następnie modyfikowane.

⁽³²⁾ Poziom NUTS II.

⁽³³⁾ Poziom NUTS III.

WNIOSKI

Trudności w ogólnym podejściu polegającym na wykorzystaniu Phare do przygotowania krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi

63. Pojawiło się kilka trudności dotyczących ogólnego podejścia Komisji do wykorzystywania programu Phare w celu zarządzania funduszami strukturalnymi. Był to instrument stosowany w kontekście przygotowania do EFRR i EFS, choć z góry wiadomo było, że istniały ograniczenia dotyczące tego, jak dalece można powielać procedury funduszy strukturalnych przy programie Phare. Przy braku ustaleń podobnych do tych funkcjonujących w ramach Sapard i ISPA trudniej było uzyskać doświadczenie praktyczne w zarządzaniu i kontrolowaniu wydatków typu EFS i EFRR (patrz: pkt 16–17). Podejście do programowania stosowane początkowo w ramach Phare nie odzwierciedlało rzeczywistej praktyki w funduszach strukturalnych (patrz: pkt 18–24). Sytuacja ta powstała częściowo w wyniku napięcia między dwoma celami programów Phare ESC: z jednej strony dążenia do wykorzystania ich do przygotowania do funduszy strukturalnych, a z drugiej strony – uzyskanie przez te programy wpływu na spójność (patrz: punkt 27). Ogólniej rzecz biorąc, wykorzystanie programu Phare nie było powiązane z ogólną strategią definiującą potrzeby przedakcesyjne i poakcesyjne krajów kandydujących pod względem przygotowania do funduszy strukturalnych i ich wykorzystania (patrz: pkt 28).

Ograniczony postęp w przybliżaniu Phare do funduszy strukturalnych

64. Chociaż zmodyfikowanie procedur Phare, tak aby zbliżyć je do procedur funduszy strukturalnych, było ważną częścią strategii Komisji w zakresie wykorzystywania Phare do przygotowania krajów kandydujących do zarządzania EFRR i EFS, w tym zakresie osiągnięto jedynie ograniczony postęp. W szczególności, choć wdrożenie systemu EDIS w ramach Phare miało stanowić ważny krok w przejściu do funduszy strukturalnych, EDIS nie został w rzeczywistości wprowadzony przed przystąpieniem. W rezultacie kraje kandydujące nie zyskują takiego doświadczenia w zarządzaniu programami, jak w przypadku EFRR i EFS, w zakresie kontroli *ex post* przed przystąpieniem do UE, co pierwotnie planowała Komisja (patrz: pkt 30–32). Co więcej, opóźnienia we wprowadzaniu EDIS sprawiły, że trudniej jest skierować finansowanie poprzez systemy dotacji, choć są to podstawowe instrumenty wdrażania funduszy strukturalnych (patrz: pkt 33). Dodatkowo, wbrew założeniom, Komisja nie wprowadziła programowania wieloletniego (patrz: pkt 34–35).

Zróznicowane środki na realizację programów ESC oraz ich opóźniona realizacja

65. Choć dla programów krajowych Phare jako całości Komisja osiągnęła swój cel dotyczący przyznania 35 % środków na ESC, w większości krajów kwota programu narodowego przyznana na ten cel była nieco niższa, co spowodowało zmniejszenie wpływu programu Phare na ich przygotowanie do funduszy strukturalnych (patrz: pkt 38–44). Dodatkowo, w ramach całkowitych dostępnych środków niewystarczające środki przyznano na przygotowanie działań funduszy strukturalnych (patrz: pkt 45). W rzeczywistym wdrażaniu programu wystąpiły znaczne opóźnienia (patrz: pkt 46–52). Napotykanne trudności w dużym stopniu odzwierciedlają słabości administracyjne urzędów odpowiedzialnych za rozwój regionalny w krajach kandydujących (patrz: pkt 54–55).

Jedynie częściowy sukces projektów w zakresie rozwoju instytucjonalnego, mających na celu przygotowanie krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi

66. Wpływ projektów rozwoju instytucjonalnego został znacznie zmniejszony w wyniku zmian w odpowiedzialności za rozwój regionalny wśród ministerstw w krajach beneficjentach. Opóźnienia w wyznaczeniu instytucji zarządzających i płatniczych oraz określeniu konkretnych ról i obowiązków w tych instytucjach jeszcze bardziej ograniczyło wysiłki w zakresie wsparcia rozwoju instytucjonalnego (patrz: pkt 58–59). Powolność w ustanawianiu struktur regionalnych ograniczyła zakres wsparcia przeznaczonego na rozwój instytucjonalny na tym szczeblu w niektórych krajach (patrz: pkt 60).

Wniosek ogólny

67. Komisji należą się wyrazy uznania za rozpoczęcie wykorzystywania programu Phare do pomocy krajom kandydującym w przygotowaniu do zarządzania funduszami strukturalnymi już w 1998 r. Chociaż Phare nadal zapewniał ważne wsparcie w tym obszarze w latach 1998–2002, w momencie przystąpienia do Unii wywierał on bardziej ograniczony wpływ na przygotowanie krajów kandydujących do EFRR i EFS, niż oczekiwano, w stopniu zaplanowanym przez Komisję w dokumentach programowych, a przede wszystkim w Przeglądzie Phare z roku 2000. Było to częściowo wynikiem braku doświadczenia i niewystarczającego rozwoju instytucjonalnego właściwych organów władzy w krajach kandydujących. Uzupełnienie tych braków w przewidzianych terminach nie było możliwe. Skuteczne wykorzystanie funduszy strukturalnych stanowić będzie główne wyzwanie dla nowych Państw Członkowskich, zwłaszcza przy założeniu skróconego okresu programowania i wdrażania na lata 2004–2006.

ZALECENIA

68. Istnieje wyraźne zapotrzebowanie na większe wsparcie rozwoju instytucjonalnego w dziedzinie zarządzania funduszami strukturalnymi po przystąpieniu do Unii Europejskiej.

69. Należy poświęcić znaczne zasoby na kontrolę *ex post* wykorzystania funduszy strukturalnych w nowych Państwach Członkowskich.

70. Należy przyjąć przejrzystą strategię, określającą poszczególne kroki, jakie należy podjąć w celu przygotowania obecnych i przyszłych krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi.

71. Komisja powinna zwiększyć wysiłki w zakresie zbliżania Phare do funduszy strukturalnych poprzez:

- nadawanie przyszłym instytucjom zarządzającym statusu jednostek wdrażających program Phare,
- zapewnienie niezbędnego wsparcia dla jednostek wdrażających, aby umożliwić im wdrażanie Phare w ramach systemu kontroli *ex post*,
- wprowadzenie planowania wieloletniego opartego na Narodowych Planach Rozwoju.

Sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniach 7–8 lipca 2004 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Prezes

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

I. Program Phare został założony w roku 1989 i zapewnił krajom kandydującym pomocy w przygotowaniu do zarządzania funduszami strukturalnymi nie należało wówczas do jego kompetencji. W 1997 r. siłą napędową Phare stało się przystąpienie nowych krajów, a celem przygotowanie krajów kandydujących do członkostwa zgodnie ze wszystkimi 31 rozdziałami *acquis communautaire*. Pierwsze projekty przygotowawcze do zarządzania funduszami strukturalnymi i związane z nimi rozdziały negocjacyjne z natury wiązały się z rozwojem instytucjonalnym i rozpoczęły się w roku 1998. W samym roku 2000 program Phare rozpoczął projekty inwestycyjne pod hasłem Spójności Ekonomicznej i Społecznej (Economic and Social Cohesion — ESC), których cel jest dwójaki: pomoc w przygotowaniu do zarządzania funduszami strukturalnymi i wstępne oddziaływanie na różnice w rozwoju. Celem sugerowanym dla Spójności Ekonomicznej i Społecznej było 35 % środków rocznych krajowych programów z roku 2001. Zakres czasowy rozszerzenia i związanego z tym harmonogramu przygotowani ocenia się na pięć do sześciu lat.

II. Żadnemu z poprzednich rozszerzeń nie towarzyszyły tak szeroko zakrojone przygotowania do zarządzania funduszami strukturalnymi z zastosowaniem trzech instrumentów przedakcesyjnych. Dzięki Phare skumulowano wymagane na wstępie procesy planowania i stworzono ogólny potencjał planowania, kraje kandydujące zaś mogły przedłożyć propozycję planów rozwoju funduszy strukturalnych już na początku roku 2003, zapewniając w ten sposób ich wczesne zatwierdzenie i wprowadzenie w 2004 r. dokumentów programowania funduszy strukturalnych na okres 2004–2006 r. Taka operacja udała się po raz pierwszy. Choć nie wszystkie wczesne ambicje udało się zrealizować w obrębie harmonogramu, który uległ skróceniu wskutek gwałtownego przyspieszenia negocjacji, inicjatywa ESC — między innymi — miała bardzo duży wpływ na same negocjacje i rozwój instytucjonalny. Wskutek tego Rada mogła zamknąć negocjacje głównego rozdziału związanego z funduszami strukturalnymi (21) w 2002 r. na podstawie uzgodnień legislacyjnych i wyznaczenia struktur. Drugim celem ESC było „rozpoczęcie wywierania wpływu na różnice w rozwoju” dzięki skupieniu i koncentracji. Dowolna, celowo różna metoda byłaby bardzo złym modelem uczenia się i jednoznacznie wyrażono to na początku: „Nie jest ani wykonalne, ani rozsądne przeprowadzanie testów pilotażowych wszystkich struktur, jakie mają zostać stworzone ...” (Przegląd Phare 2000).

III. Od początku przewidywano, że rozszerzenie zdecentralizowanego zarządzania (EDIS) i programowanie wieloletnie „rozpocznie się najwcześniej w roku 2002” (Przegląd Phare 2000). Okazało się, że 2002 r. był rokiem zamknięcia negocjacji, wskutek czego harmonogram uległ skróceniu. EDIS to złożony i długotrwały proces, nie wydarzenie jednorazowe, i kraje pracują nad tym procesem od kilku lat. Czynnikiem determinującym do przejścia do kontroli *ex-post* jest głównie „posiadanie” procesu przez kraje przystępujące, które mają stworzyć własne bezpieczne systemy zarządzania i kontroli. Trudności, jakie można napotkać

w programach grantów, są głównie związane z krzywą uczenia się, jaką muszą przejść te kraje. Dlatego też nie były związane z rodzajem kontroli Komisji (*ex-ante* czy *ex-post*).

IV. Choć cele przypisania około 35 % środków krajowych programów Phare na ESC miały jedynie charakter zalecenia, „jakie ma być zastosowane z uwzględnieniem elastyczności każdego kraju” (decyzja Wytucznych Phare 1999), liczby dla lat 2001–2003 wskazują, że utrzymano średnią rzędu 35 %. Nieznaczny spadek procentowy w 2002 r. spowodowany planami działania na rzecz potencjału administracyjnego i sądowego został w pełni skompensowany alokacjami na 2003 r. Ponadto wystąpiły alokacje zarówno inwestycyjne, jak i związane z rozwojem instytucjonalnym w innych poziomych rozdziałach, które miały pośrednie przełożenie na przygotowanie do zarządzania funduszami strukturalnymi. W 2003 r., pozostającym poza okresem audytu, koncentracja na ESC była celowa. Kilka krajów przeznaczyło na inwestycje w ESC znacznie więcej niż 35 % funduszy na 2003 r. Średnia wartość wyniosła 39 %.

V. Komisja podjęła próbę stymulowania postępów instytucjonalnych i wprowadziła programy Phare Twinning oraz ESC, z dużym wyprzedzeniem w stosunku do ostatecznych decyzji dotyczących zamknięcia negocjacji w sprawie polityki regionalnej, tj. powołania instytucji wypłacających i zarządzających. Proces ten obejmował przedłużające się dyskusje w krajach i Phare pomógł osiągnąć wspólne stanowisko w sprawie rozwiązań mających zasadnicze znaczenie dla ostatecznego sukcesu negocjacji i niemałe dla przygotowania do zarządzania funduszami strukturalnymi.

VI. Choć nie wszystkie początkowe ambicje zostały zrealizowane w obrębie harmonogramu skróconego z powodu gwałtownego przyspieszenia negocjacji, było to głównie spowodowane wewnętrznymi trudnościami i opóźnieniami w wyznaczeniu przyszłych instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami strukturalnymi. W niektórych przypadkach niewystarczająca stabilność niektórych instytucji istotnie zmniejszyła znacząco dynamikę przygotowawczej pomocy przedakcesyjnej. Mimo to dostępne obecnie dowody sugerują, że główne cele zostały zrealizowane i zostało to odzwierciedlone w samych negocjacjach, następczych raportach monitorujących oraz we wszystkich dalszych zdarzeniach dotyczących programowania, w zakresie, jaki nigdy dotąd nie został osiągnięty.

VII. Po przystąpieniu nowe Państwa Członkowskie będą nadal otrzymywać bezpośrednie wsparcie w znacznym zakresie od Dyrekcji Generalnej ds. Funduszy Strukturalnych, które to wsparcie pomoże im skutecznie zarządzać programami w ich obecnej postaci, w kształtowaniu programów i projektowaniu swoich systemów dostarczania i zarządzania. Uwzględniono już dotychczasowe doświadczenia, a schematy postępowania (Roadmaps) dla Bułgarii i Rumunii wraz ze zmienionymi Wytucznych Phare dla 2003 r. wyznaczają bieżącą strategię. W przypadku agencji wdrażających, przy przechodzeniu na kontrolę *ex-post*, proces przebiega w odwrotnym kierunku. Agencje Phare, by nie dopuścić do utraty nabytej wiedzy fachowej, powinny stać się (lub zostać zintegrowane z) instytucjami wdrażającymi i zarządzającymi funduszami. W większości nowych Państw Członkowskich tak

wygląda to w rzeczywistości, struktura lub przynajmniej personel zostały przeniesione do agencji zarządzających i wypłacających. Na podstawie pozytywnych doświadczeń pilotażowych w 2003 r. wprowadzono zmiany do Wytocznych Phare, zmieniono także Przewodnik programowania na 2004 r. w celu wprowadzenia wieloletniego planowania ESC oraz — tam, gdzie jest to właściwe i wykonalne — budowania instytucji.

INTRODUCTION

4. In 1997 and 1998 a Special Preparatory Programme was originally conceived as a horizontal EUR 60 million programme. Subsequently substantial additional funds were made available and implemented under National Programmes, in line with the general policy of moving from multi-country/horizontal programming to national programming.

7. The Phare Guidelines Decision of 1999 stipulated that „the split of around 30 % for institution building and around 70 % for investment is indicative only. These proportions had to be applied with flexibility on a country-by-country basis, giving priority to the needs arising in the field of institution building”. Consequently this flexibility was established under law.

8. „Moving to Structural Funds” was also indicated in the 2000 Review as a broad challenge to which all components of Phare would have to contribute. Consequently, the ESC was a significant but only one of the several avenues of approach.

9. The Phare Review (point 5.1.1) set ESC objectives as follows: „(1) to strengthen the countries’ programming and administrative capacities through institution-building support across their entire national territories so that they may absorb the Structural Funds upon accession; (2) to use investment in support of institution building and, closely coordinated with it, to begin to make an impact on development disparities and to allow pilot testing of integrated development programmes similar to Objective 1 and Community Initiatives at national and/or regional level (...)” Concerning investment support, the Review and programming documents prescribed focus and concentration in order to ensure impact. While acknowledging the limits on reducing wide development disparities, these documents did not establish a hierarchy of objectives.

10. The Phare Review stated: „Phare is pushing for maximum impact from its investment support budget in this area...” consequently the aim was to devote approximately 35 % of countries’ Phare national programmes to economic and social cohesion support. Thus this aim was directly related to the other „impact” objective in the Phare Review and not to the objective of „moving to Structural Funds” as such.

THE OVERALL APPROACH OF USING THE PHARE PROGRAMME TO PREPARE CANDIDATE COUNTRIES FOR MANAGING THE STRUCTURAL FUNDS

15. Concerning the twofold objective of Phare ESC, see reply to paragraph 9.

As Structural Funds (SF) operate under shared management and Phare under decentralised implementation, legal and financial procedures are different and „learning by doing” would be thereby constrained. This is why the Phare Review referred specifically to „pilot testing” of SF-type measures. Thus even if design modalities could be aligned, implementation would still have to comply with external aid Financial Regulation requirements.

16. Outside the limits mentioned in paragraph 15, the use of Phare institution building for Structural Funds preparation was not problematic. Phare is a flexible, general external assistance instrument, within which it is possible to combine investment and institution-building actions as well as partial alignment with other instruments. In the interests of sound financial management it was prudent to remain within the established evolutionary approach of Phare involving gradual and controlled progress from centralised to decentralised with *ex ante* control, to fully decentralised management systems.

17. In the late 1990s the decision to establish only two new pre-accession instruments reflected a complete consensus and was fully endorsed by the European Parliament and the Council. It was evident in 1999 that the scale of the preparations required was enormous and the demands on the administrations of the candidate countries were considerable. They were unable to take on the challenge of a sophisticated multiannual planning exercise coupled with complex implementation arrangements as well as support a second movement to the *ex post* control arrangements as apply in the Structural Funds regulation. Therefore it was prudent to opt for a more phased approach under Phare in order to avoid overloading the limited resources of the candidate countries as well as avoiding a potential interruption of pre-accession assistance delivery.

18. Only the ESC (approximately 35 %) component of Phare National Programmes was deemed to support Objective 1 ERDF and ESF-type projects. Implementation of Phare and coordination of all pre-accession assistance has been the competence of DG Enlargement. However, as provided in the Communication COM(97) 112, since 1998 closer cooperation with Commission services responsible for regional structural policies was established. The involvement of Structural Funds Directorates-General in ESC programming has been substantial. Since inauguration of preliminary National Development Plans (PNDPs), prepared by candidate countries in late 1999, all concerned services contributed to their assessment and implementation. In particular, the Regional Policy DG was

systematically involved in annual ESC programming and in programming missions. A high degree of coordination between all services was ensured in the negotiations on Regional Policy (Chapter 21) and in the context of Council Coordination Regulation of 1999.

19. Concerning the twofold objective of the ESC, see paragraph 9. The method followed aimed at introducing, in a phased manner, effective ESC programming to move progressively towards the full approach used in Objective 1. In this context, the dynamic impact of the negotiations has to be underlined. In 1999, the perspective was to use most of the 2000 to 2006 period to progressively move towards the SF approach. This perspective was changed by the Nice and Laeken European Councils.

20. The Structural Funds Regulation (EC) No 1260/1999 prescribe that Member States, irrespective of their regional structure, shall submit a draft Single Programming Document (SPD) when the Community allocation is less than EUR 1 000 million. For Community allocations above this threshold, the choice between Community Support Framework/Operational Programmes or Single Programming Document is to a large extent left to the Member State. In addition, in 1999 in most applicant countries the NUTS classification was not yet established. And in 1999 no one knew what geographical set-up was going to be implemented for Structural Funds upon accession and when this was going to happen.

21. To facilitate the introduction of ESC and in accordance with the principles of focus, concentration and impact (see reply to paragraph 9), ESC investment support was limited to target regions while institution-building support covered the whole country. This regionally focused approach was implemented only in 2000 (the first year of ESC programming). In the context of the progressive move towards the Objective 1, this approach was widened in 2001 ESC programming (see the Phare Review) where the possibility to have sectoral schemes at national level was introduced. In particular, smaller countries had the option to implement only sectoral schemes at the national level. While the county level regions were likely not to perform Structural Fund managing authority's functions, they would almost certainly perform Structural Fund intermediate body's functions (see paragraph 25). Thus, experience acquired in implementing ESC measures would not be lost.

22. Building on the lessons learned in 1994 to 1999, in the 2000 to 2006 period Member States substantially expanded the share of regional programme versus sectoral (national) programmes. This trend was massive in larger countries with a regionalised structure. Despite their essentially centralised administrative structure, 47 % of the 2000 to 2006 Structural Funds in Portugal are implemented through Regional Programmes and 34 % in Greece. Ireland is a special case. In 1994 to 1999 Ireland had still a fully centralised administrative structure, thus 100 % of Structural Funds were implemented centrally. For the 2000 to 2006 period two regions were newly

created and 31 % of Structural Funds will be implemented through Regional Programmes. Concerning acceding countries, the Commission's approach to recommending sectoral programmes was mainly dictated by the aim of simplifying a very short (less than three-year) Structural Funds programming period (see paragraph 23).

23. Only in 2001, when it became clear that the Structural Funds programming period was going to be very short (three years), did DG Regional Policy propose to the countries not to have individual Regional Operational Programmes (contrary to current practice in Member States) but one integrated Regional OP (IROP) covering all regions. Thus, for example, the IROP in Poland covers all 16 regions. There was eventual agreement with the countries that IROPs be managed centrally, but focusing on measures to be implemented in individual regions by relevant regional authorities.

24. After a first year (2000) where ESC investment was limited to target regions (to facilitate its introduction), as indicated in paragraph 21, DG Enlargement introduced ESC sector schemes at national level for small (NUTS II) countries. For larger „regionalised” countries, sector schemes could co-exist with the regional approach (see Phare 2000 Review). As indicated in paragraph 21, it was a phased move towards the introduction of an Objective 1 approach.

25. Experience shows that even in the case of centrally managed Operational Programmes, regional bodies still have an implementation role to play. Thus Phare institution building to strengthen programming and administrative capacity was done at both central and regional level. On the other hand (as explained in paragraph 9), the principles of sound financial management (economy, efficiency, effectiveness) required ESC investment support to be focused and concentrated to ensure impact. And as highlighted in the Phare Review, it was neither feasible nor wise to pilot test all regional structures by spreading limited resources across too many programmes.

26. The 1999 Guidelines Decision stipulated that: „project selection and monitoring remain the responsibility of the ministries/administrations directly benefiting from assistance” and „as far as possible, of sustainable institutions which will be responsible for management and implementation of Community funds upon accession, particularly the structural funds”. Thus, where capacity existed there was an IA each for Regional Development, ESF, SMEs and CBC (e.g. in Poland). It is also worth mentioning that the Guidelines stipulated „institution building (IB) activities will be focused on the weaknesses identified at the central, regional, and local level particularly in view of the increased emphasis to be given to economic and social cohesion”.

27. ESC objectives (see paragraph 9) were not conflicting and, as quoted in paragraph 24, the „target region” approach for investments was followed only in the first year of ESC programming (2000). While institution-building support for preparing for Structural Funds covered the whole country (both at central and regional level), ESC investment support, given its limited resources, had to be concentrated on a few priorities to have an impact as well as to ensure compliance with sound financial management principles. This was an essential lesson for the nascent programming structures and was a vital complement to the preparing for Structural Funds objectives.

28. The preparatory process was not static but dynamic and determined by the wider regional policy negotiations strategy (including common position papers). This strategy included the responsive and evolving policy framework of the progress reports and resulting accession partnership priorities which underpinned the Commission decision to make Phare ESC investment available under conditions of slow designation of managing structures and insufficient institutional stability. However, this approach was justified by the outcome of the negotiations in terms of both actual results and timing.

PHARE PROCEDURES

29. See reply to paragraph 17.

30. The 1999 Coordination Regulation stipulated that the management of pre-accession assistance aims to be gradually decentralised, taking account of management and control capacities. This approach involved first the Decentralised Implementation System (DIS) and then the Extended Decentralised Implementation System (EDIS) which both facilitates the phasing out of Phare as indicated in the 2002 Communication and allows the countries to operate with ex-post controls.

Even though the Coordination Regulation of 1999 did not make the process mandatory for the countries, already in 2000 the Commission elaborated guidelines on preparing for EDIS (see Commission working document Preparing for Extended Decentralisation of the Phare and Ispa Programmes). This Working document, which included checklists on the control standards expected to be attained for EDIS, was distributed to all countries already also in 2000. In 2001, the Roadmap to EDIS for Ispa and Phare was prepared and sent to the countries, giving a step-by-step methodology for realisation of the conditions set out in the Coordination Regulation. Both the Working documents and Roadmap were sent by joint letters from the Regional Policy and Enlargement DGs underpinning the strong coordinated approach maintained for Phare and Ispa programmes. The Phare Review affirmed that „decentralisation cannot start before 2002 at the earliest” and it will not be implemented „unless clear preconditions have been met and the necessary financial and human resources are in place”. Thus while earlier EDIS would have indeed been desirable, in the reduced timeframe it proved not to be feasible.

31. In 2001 considerable pressure was brought to bear on the countries on the need to move towards EDIS, culminating in a seminar at ministerial level in February 2002 with both the Commissioner and the Director-General responsible for Enlargement as well as senior management from the Regional Policy and Agriculture DGs. During 2002, after the accession target dates were set at the Laeken European Council, a formal requirement governing EDIS was stipulated in the Act of Accession and actions already initiated were accelerated. High-level Working Groups were only one additional tool for the Commission and the countries. In parallel, continuous guidance was provided in writing as well as during joint seminars organised by the Regional Policy and Enlargement DGs. Consequently, there was no material time difference in initiating extended decentralisation for Phare in comparison to ISPA.

33. The Commission acknowledges that introduction of the new ESC instrument in 2000 resulted in slow but progressive implementation but there is no link between introducing EDIS, due to start „at the earliest in 2002”, and initial difficulties in implementing ESC grant schemes introduced two years earlier. Initial difficulties were mainly due to the inexperienced agencies learning curve with the new „measure” mechanism. Although grant schemes meant increased work for Delegations (*ex ante* approval of Call for Proposal and Guidelines for Applicants), according to external aid rules (decentralised), evaluation of project applications submitted for funding is not done by Delegations but by national authorities. Delegations give a global endorsement to the evaluation report and the final list of award proposals prepared by national authorities, not an approval to each individual grant contract.

Initial difficulties were mainly due to the learning curve those countries had to undergo with this new „measure” mechanism.

34. Administrative weaknesses and lack of inter-ministerial coordination were a reality in 1999. Therefore, the requirements for the Preliminary National Development Plan (whose drafts had to be submitted by October 1999), while mirroring the Objective 1 requirements, including the partnership approach, were relatively straightforward. The Preliminary National Development Plan (PNDPs) were conceived as a first step of an on-going process which would develop over time into the type of NDP required for Structural Funds inside the EU. The PNDPs fulfilled a double role of being the key steering documents for programming ESC while at the same time being the forerunners of Structural Funds Development Plans. In late 2000, countries were requested to review and to develop their PNDPs by the end of 2001, to take into account the observations from the Commission on the first generation of PNDPs and to incorporate the lesson learned with the 2000 ESC programming exercise. Revised PNDPs, which were jointly passed by DG Enlargement and Structural Funds DGs, paved the way for the Structural Funds Development Plans and programming documents which were subsequently prepared by acceding countries in the course of 2002 to 2003.

35. The Phare Review identified multi-annual programming (on the basis on strengthened National Programmes for the Adoption of the *Acquis* and PNDPs) as a medium-term task that, under certain conditions, could have been operational from 2002 onwards. A multiannual approach in the context of Phare CBC was easier to implement given the limited scope of the programme and its complementary nature of a programme conceived to work, since its outset, with Interreg (a programme with multiannual programming) at the EU-CC borders. As of 1999, the further alignment with Interreg meant that Joint Programming Documents in a multiannual perspective (although only indicative: for Phare those allocations have to be decided on an annual basis) were adopted to cover the 2000 to 2002 period and revised in 2003.

36. Co-financing requirements are in all Phare investment project fiches since 2000. As preparations for accession imposed a considerable financial burden on candidate countries, both joint and parallel co-financing was permitted under Phare. Even though Phare is bound by annual financing decisions, both co-financing forms clearly require multi-annual budgetary planning of co-financing by the countries.

FUNDING AND IMPLEMENTATION OF PHARE PROGRAMMES TO PREPARE CANDIDATE COUNTRIES FOR MANAGING THE STRUCTURAL FUNDS

37. The Special Preparatory Programme (SPP) was originally conceived as a horizontal multi-country programme but in 1998, in line with general policy on reducing horizontal actions, it was phased out. As of 1999 SPP-comparable activities were incorporated into the National Programmes, mainly through institution building support.

39. The indicative objective of allocating approximately 35 % of Phare national programmes to ESC was „to be applied with flexibility on a country-by-country basis” (Phare Guidelines Decision 1999). In 2003 there was a deliberate focus on ESC to compensate for the need to concentrate on building administrative and judicial capacity in 2002. Several countries devoted well over 35 % of their 2003 funds to investment in ESC. The average was 39 %.

40. In Bulgaria the 2000 programme was committed in late 2000 with a contracting deadline of end-2002. Similarly, the 2001 programme was committed in late 2001. By late 2001, little of the 2000 ESC had been contracted as the authorities coped with the new instrument including grant schemes. At this stage the implementation difficulties referred to had not emerged and there was therefore no reason to reduce ESC allocations. When difficulties did emerge in 2002, the Commission acted responsibly by reducing allocations for that year. Despite the difficulties indicated, contracting losses for 2000 and 2001 were limited.

2000 was the first year of ESC and the total for ESC accounted for 23 % of the National Programme. In 2000 the ESC share of the total rose to 45 %. In 2002 and 2003, given limited capacity, the allocation was reduced to allow earlier commitments to be contracted. The totals were 15 % and 12 % respectively. It is in any case much more meaningful to look on a multi-annual basis, rather than focus on the annual variances. Overall, since introduction of ESC, 23 % of the National Programme has gone to ESC, under the 30 % indicative target, but this is reasonable for a country much further from accession than most other recipients and still developing its capacity.

41. Until 2002, most Structural Funds' national structures were not yet designated. Consequently it was difficult to support them. In 2000 and 2001, the Commission was already pushing for progress by making Phare ESC investment decisions under conditions of acute institutional uncertainty. However, this enterprising approach was in the end vindicated by the outcome of the negotiations in terms of both actual results and timing. As it turned out, the timeframe was approximately halved but nevertheless there was still some time available for actual ESC implementation. However, for institution building such an approach is more difficult and actions were focused on areas where the least uncertainty existed.

42. An evolutionary approach is not an inconsistent one. The programming approach followed in 2000 was evolutionary for the pre-accession period, moving towards the full Structural Funds approach (i.e. thematic and regional programmes covering the whole national territory) as quickly as was feasible. Concerning the regional versus sector approach, see replies to paragraphs 9, 21 and 24. The change in ministries responsible for drafting PNDPs and subsequently NDPs followed the designation of authorities responsible for SFs which took place late in the process (2002).

43. As highlighted in the reply to paragraph 33, the countries were not familiar with ESC projects, and namely with their implementing tool: ESC grant schemes. This required a learning process which, although causing delay in the implementation, was a valuable building block essential for future Structural Funds implementation. In regard to Bulgaria, the Commission agreed with the Court's observations in September 2002 and corrective measures were taken.

44. In keeping with its objective to prepare for Structural Funds, Phare ESC investments closely mirrored ESF and ERDF-type investments. Under the latter, investments in basic economic infrastructure are fully eligible if they help to increase the economic potential of the regions, thus supporting the productive environment. In other words, improving the standard of the infrastructure is a basic pre-condition for any economic and social development.

45. The 1999 Project Preparation Facility (PPF) was the only horizontal multi-country programme of its type. In line with the general policy of moving from horizontal/multi-country programming to national programming, candidate countries were urged to establish PPFs within their national programmes (including for developing a pipeline of projects for the Structural Funds). However, if candidate countries decide that sufficient investment in building up a project pipeline has been done, that is their prerogative.

46. See also replies to paragraphs 33 and 43. The Commission is of the view that initial data indicating a disbursement rate of almost 72 % for 2000, the first year of the new ESC instrument, at the end of 2003 is under the circumstances a good performance. Not surprisingly, start-up difficulties indeed revealed administrative capacity constraints. However, this did not slow down efforts to improve capacity but in fact contributed to speeding them up. This was evident in the 2002 Accession Partnerships priorities and Action Plans for Administrative Capacity, including for ESC institution building, which averaged about 6 % of national programmes. Consequently, during the audit period most countries allocated more of their programmes to institution building.

47. The drafts of the first generation of PNDPs were due to be submitted to the Commission by the end of October 1999 with or without Twinning assistance in order to facilitate ESC programming in 2000. However, Twinning had a significant impact on the revised (second generation) PNDP submitted in 2001 (see paragraph 34).

48. Any impact on implementation of pilot projects of the clarification or modification of procedures was quite marginal in comparison to other fundamental factors identified in the report i.e. institutional uncertainty and weaknesses on the part of the administrations as outlined in observations 51 to 60.

49. Start-up problems are almost inevitable with any new initiative, and this was also the case with the PPF facility. Indeed due to weak administrative capacity in one country, the Head of Delegation decided on derogation from the standard tendering period. However no tendering rules were „broken” in the sense of an irregularity. The reasons for derogation were justifiable and documented.

50. Twinning delays in a particular selection of Member State partners were invariably due to the slow designation of ministry and implementation agency responsibilities which only took place under the pressure of the negotiations. The Commission could not interfere in the internal political processes of the candidate countries while these issues were being resolved. Both in terms of its ESC investment decisions and institution-building actions, the Commission was pushing the limits of what was feasible and possible.

51. See replies to paragraphs 33 and 43. Commission Delegations played a great role in contributing to improving the quality and soundness of the grant schemes-related documents and procedures, thus contributing to the learning process that candidate countries had inevitably to go through.

52. Given that only the first year of ESC (2000 projects) are finishing implementation, the evidence available makes it difficult to base reasonable doubts on such limited data as well as taking into account the fact that countries had competing priorities in their preparations for accession.

RESULTS OF INSTITUTION-BUILDING PROJECTS TO PREPARE CANDIDATE COUNTRIES FOR MANAGING THE STRUCTURAL FUNDS

56. As was established in the Court's Special Report on Twinning, this instrument improved significantly after its start-up phase and general conclusions cannot be drawn from difficulties in the start-up phase prior to the Commission's own evaluation of the instrument and remedial measures taken.

57. To the limited extent that the respective roles of Twinning pre-accession advisers and consultants were not defined, this was a project management operational problem shared by the country administrations (mainly) and Member State project leaders responsible for these projects (and is addressed in the various replies in the Court's Twinning Reports).

58. Candidate countries were requested repeatedly to designate authorities at earlier dates but internal political constraints prevented them from so doing, which was only resolved in the final stages of the negotiations as the Court indicates in several observations above. However, thanks also to the Phare ESC approach (PNDPs), overall planning capacity was established and allowed candidate countries to submit their draft SF Development plans in early 2003 (in order to assure timely approval and launch in 2004 of CSFs+OPs and SPDs). These plans were also approved in 2003 and this was an unprecedented achievement.

61. As highlighted in replies to paragraphs 9, 25 and 27, IB was used on the whole territory, at central and regional level, for preparing the structures due to manage the ESC, whereas, as the Phare Review stipulated: „Phare investment support in the ESC must be focused on a few priorities if it is to have an impact. It is neither feasible nor wise to pilot test all structures and instruments that will be developed through IB. This concentration requires a discipline on programming to ensure that resources are not spread too thinly across too many programmes”. This was in accordance with the SFM principles of economy, efficiency and effectiveness.

CONCLUSIONS

63. Given that assisting preparations for Structural Funds was always only one of the ESC objectives and that the Commission has met the aim of delivering around 35 % of total financing for national programmes in the form of investment in the ESC, complemented by considerable related institutional building, results are consistent with the the original timeframe. It is questionable as to whether arrangements similar to Sapard and ISPA (effectively a fourth instrument) would have served better. It is also highly doubtful as to whether countries stretched to their limits by accession preparations could have sustained a second full decentralisation process without major disruptions in assistance delivery. Great progress was achieved in the context of a compressed timeframe determined by the pace of the negotiations and not defined at the outset. Overall planning capacity was established and allowed these countries to submit their draft SF Development Plans in early 2003 (and gain approval in 2003). This was never achieved before. The focus, concentration and impact standards of ESC were never at odds with the Structural Funds objective. A more diffused deployment of the limited resources would have provided a bad example of management of Community funds. The Commission considers that an overall evolutionary strategy did exist (Progress Reports and resulting Accession Partnerships) on which the Phare programme including ESC was based. Most of the ESC contribution to this overall strategy continues as most ESC investment is being delivered beyond the audit period.

64. Modified Phare procedures mirrored ERDF and ESF measures to the maximum extent allowed by the external assistance provisions of the Financial Regulations. Progress beyond the legal limits thereby imposed was impossible. On EDIS, the Phare Review stipulated that decentralisation could not start before 2002 at the earliest due to the preparation needed to ensure adequate management and financial control systems were in place and operational. The legal obligation to move to EDIS only arose in the Act of Accession after the timeframe was compressed by the acceleration in the negotiations. In addition there was no legal or other procedural link between the introduction of EDIS starting at the earliest in 2002 and the initial difficulties encountered in the implementation of grant schemes introduced in 2000.

These initial difficulties were mainly due to the learning curve countries had to undergo with this new mechanism similar to ERDF/ESF measures (see also reply to paragraphs 28 to 36).

65. Given the legal flexibility of the Phare Guidelines, allocations were relatively high. In 2001 to 2002, on average, ESC investment accounted for almost 37 % of national programme financing (see 38), in line with the aim in the 2000 Phare Review. The indicative (i.e. suggestive, it was not a minimum requirement) 35 % ESC allocation was „to be applied with flexibility on a country-by-country basis” (Phare Guidelines Decision 1999). Consequently, seven out of ten countries chose to allocate less than 35 % to the ESC and, as a result, more to other Accession Partnership priorities. Three large countries allocated substantially more to the ESC, thereby raising the average to 37 %. In addition, the ESC institution building has accounted for about 6 % of the entire national programme financing, on average, over the same period, bringing total average allocations to well over 40 % annually. Consequently, it is not clear how ESC allocations have been insufficient in either individual countries or in overall terms.

67. Even if not all initial ambitions were realised within a timeframe reduced by rapid accelerations in the negotiations, this was primarily due to the inherent difficulties and delays in designation of the future institutions responsible for managing structural funds. In certain instances, insufficient stability of some institutions indeed significantly impeded the impact of preparatory pre-accession assistance. Nevertheless, the evidence to date is that the main objectives were indeed realised, as reflected in the negotiations themselves and follow-up monitoring reports and in all subsequent programming developments to an extent never achieved before. Meanwhile, the majority of ESC and related institution building programmes continue to deliver assistance beyond the audit period and the prognosis for the SFs is positive.

RECOMMENDATIONS

68. After accession the new Member States will continue to receive a great deal of direct support from the Structural Funds Directorates-General to help them to manage programmes effectively, just as they have in framing the programmes and designing their delivery and management systems.

69. The new Member States have all set up audit services to fulfil the financial control requirements laid down by Regulation (EC) No 438/2001 and the Commission will ensure that these begin work immediately and will itself monitor and test these systems.

70. The lessons learned are already being taken into account and the Bulgaria and Romania Roadmaps together with the revised Phare Guidelines already outline the strategy underway.

71. Designation of implementation agencies is a sovereign decision for the candidate countries themselves and the Commission has no mandate to dictate such a decision. Actually, in the progression of EDIS accreditation, the process is the other way round. Phare implementing agencies, in order not to lose the experience they acquired, should become (or be integrated into) the SF managing and implementing bodies. In the context of the Roadmaps for Bulgaria and Romania, and in the light of the considerably enhanced amounts that will be available, both

countries were invited (and have agreed) to implement EDIS two years before accession. This will be monitored through the High-level Working Group process and all projects in the 2004 national programmes are being designed for implementation under EDIS. The Phare Guidelines have been revised and the Programming Guide for 2004 has already been revised to introduce multi-annual planning for ESC and, where appropriate and feasible, also for institution building.
