



## Wkład programu Phare w przygotowanie Polski do integracji z Unią Europejską i absorpcji funduszy strukturalnych

Zofia Sujkowska, University of Public Administration in Białystok, Poland, [azsujk@wp.pl](mailto:azsujk@wp.pl)  
Artur Życki, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytet Jana Kochanowskiego, [azujk@wp.pl](mailto:azujk@wp.pl)

SUJKOWSKA, Zofia - ŻYCKI, Artur. The contribution of the Phare program in preparation Polish to integrate with the European Union and the absorption of structural funds. *Individual and Society*, 2004, Vol. 7, No. 4.

After the communism collapsed the main politicians were aware of the fact that if they want to balance the differences of technological development in the social-democratic countries and their integration to the EU it will need the great economical aid. Anyway the idea of economical supporting some countries by another ones was known many years earlier, but in this part of Europe, in such a big way was something extremely new. The purpose of this publication is to present the causes which led to this idea, incorporated it into reality and made the conditions on which other countries could use the economical aid of Union-so called PHARE. The publication describes the mechanism of function PHARE, defines criterions, which decided and still decide if to give the financial aid to some programmes or projects or not.

Phare program. European Union. Poland. Structural funds.

Ocena efektywności wykorzystania funduszy pomocowych kierowanych po 1989 roku do Polski jest kwestią złożoną. Wpływa na to szereg uwarunkowań oraz rozproszenie środków finansowych na programy, podprogramy i poszczególne projekty. Obszary wykorzystania zagranicznej pomocy są rozległe i obejmują niemal wszystkie dziedziny gospodarki, a także sektory pozaekonomiczne. W ciągu ponad dziesięciu lat funkcjonowania programu Phare zmieniały się reguły rządzące życiem gospodarczym w Polsce. W ślad za tym, zmianie ulegały cele programu, który był i jest integralnie związany z transformacją nie tylko ustrojową, ale i gospodarczą. Program Phare miał i ma pełnić rolę stymulatora procesów przemian gospodarczych w europejskich krajach postkomunistycznych.

Od podjęcia decyzji Wspólnot Europejskich o uruchomieniu programu do zapoczątkowania działań zmierzających do wsparcia przeobrażeń gospodarek postsocjalistycznych w wolnorynkowe gospodarki kapitalistyczne minęło sporo czasu. Wprawdzie niezwłocznie po upadku realnego socjalizmu przystąpiono do wdrażania programu pomocowego i uruchomiono na ten cel znaczne środki, to zarówno dawcy, jak i biorcy pomocy nie byli przygotowani do właściwego jej wykorzystania. Stąd też, ocena początkowej fazy działania programu Phare - po 1990 roku - będzie różniła się od fazy końcowej, tj. po roku 2000.

W początkowej fazie, w latach 1990-1994 Polska otrzymała od Unii Europejskiej 1011,6 mln ecu, co stanowiło w tym okresie 23,8 procent całego budżetu Phare.[1] Trudności z wykorzystaniem środków pojawiły się zaraz na początku wdrażania programu. Przyczyn niepełnego wykorzystania przyznanych Polsce funduszy należy szukać zarówno po stronie polskiej, jak i wspólnotowej. Realnie, udało się spożytkować 68 % środków przyznanych w ramach programu na lata 1990-1994.[2]

Środki na każdy program rozdzielane są na podstawie odrębnych umów międzyrządowych /memoranda finansowe/, które zawierają opis programu, ogólny kosztorys, warunki realizacji, oceny i kontroli finansowej oraz termin jego zakończenia. Umową międzynarodową, która reguluje zasady przyznanej pomocy w postaci programu Phare jest Układ Europejski. Pomimo to, z procesem realizacji programu związane są liczne problemy prawne, gdyż obowiązująca generalnie zasada prymatu prawa międzynarodowego - europejskiego - nad prawem krajowym jest często trudna do zinterpretowania. Dotyczy to zwłaszcza przypadków, kiedy występuje konflikt między prawem np. polskim, a regulacjami nie mającymi formalnie charakteru aktów prawa międzynarodowego. Dlatego, w procesie wdrażania programu Phare formułowane są uzgodnienia robocze, wytyczne, czy też operacyjne procedury postępowania. Dla uniknięcia niejasności prawnych postanowiono, że już w memorandumach finansowania, które mają status umów międzynarodowych, będą określane procedury wykorzystania środków dla poszczególnych programów Phare.[3]

Trudności w ocenie efektywności wykorzystania programu Phare wynikają również z faktu, iż jego koordynator w Polsce - Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, a następnie Urząd Komitetu Integracji Europejskiej nie prowadzili dokumentacji odnośnie poziomu wykorzystania środków pomocowych. Jedyne Departament Pomocy Zagranicznej Urzędu Rady Ministrów kompletował wykaz programów. Według tych danych, wykorzystanie środków przyznanych Polsce w ramach programu Phare na koniec 1995 r. przedstawia się następująco:

- łączna wartość wszystkich programów Phare w latach 1990-1994 wyniosła 1 030 050 tys. ecu;
- suma kwot zatwierdzonych osiągnęła poziom 829 043 tys. ecu;
- łączna wartość kontraktów wyniosła 702 307 tys. ecu;
- łącznie wydano 499 788 tys. ecu.[4]

Od 1990 do 1995 r. ze środków pomocy Phare zrealizowano w Polsce ponad 60 programów, za ponad 1011,6 milionów ecu. Programy dotyczyły różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego, od restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych, rozwoju sektora prywatnego, rozwoju regionalnego po reformę administracji państwowej, szkolnictwo, telekomunikację, rolnictwo, system bankowy.[5]

Wykorzystanie środków pomocowych najlepiej można prześledzić na konkretnych przykładach. Przeanalizujemy więc efektywność wykorzystania środków z funduszy Phare na podstawie sektora finansowego, rolnictwa i programów transgranicznych.[6]

Obszarem od początku zasilanym ze środków Phare jest **sektor finansowy**. Uznano, iż w procesie transformacji sektor ten jest jednym z ważniejszych i dlatego postanowiono wesprzeć go poważnymi środkami już w początkowej fazie funkcjonowania programu. Pomoc zagraniczna ze środków Phare, przyznana dla polskiego Ministerstwa Finansów, określona w czterech Memorandach Finansowania podpisanych w latach 1991-1994 przez Komisję Wspólnot Europejskich oraz Ministra Finansów jako odbiorcy pomocy, wynosiła 31.700 tys. ecu, a wraz z odsetkami zwiększającymi kwoty pomocy zagranicznej - 32 140 tys. ecu.

Poziom wykorzystania środków oraz stopień realizacji kontraktów /i innych zobowiązań pozakontraktowych/ w ramach programów w sektorze finansowym przedstawiał się następująco:

- W programie Phare '91, realizowanym w latach 1992-1994 środki zakontraktowane przez stronę polską wynosiły 15.918,8 tys. ecu i stanowiły niemalże 100 % kwot przewidzianych w Memorandum Finansowym PL-9108. Fundusze przypadające na zrealizowane kontrakty wynosiły 71,5% kwot zakontraktowanych, zaś środki wydatkowane to 85,5 % kwot zakontraktowanych /w tej liczbie są kontrakty, na które wydatkowano już środki a kontrakty te nie są jeszcze zakończone/.

- W programie Phare '92, którego czas trwania określony został w Memorandum Finansowym PL-9214 na koniec 1995 roku, środki zakontraktowane wynosiły 815 tys. ecu i stanowiły tylko 17,3 % kwot przewidzianych w tym Memorandum. Fundusze przypadające na zrealizowane /do końca 1994 r./ kontrakty wynosiły niecałe 3 % kwot zakontraktowanych, a środki wydatkowane, to 44,5 % kwot zakontraktowanych.

- W programie Phare '93, którego czas trwania określony został w Memorandum Finansowym PL-9304 do końca 1996 roku, środki zakontraktowane wynosiły 6.369,1 tys. ecu i stanowiły 63,7 % kwot przewidzianych w tym Memorandum. Fundusze przypadające na zrealizowane /do końca 1994 r./ kontrakty wynosiły 16,7 % kwot zakontraktowanych, zaś środki wydatkowane to 32,7% kwot zakontraktowanych.[7]

W **sektorze rolnym**, w początkowym okresie, pomoc Phare obejmowała przede wszystkim dostawy rzeczowe. W kolejnych latach zaczęto zmieniać orientację w kierunku wspierania programów kredytowych dla gospodarstw oraz transferu pomocy technicznej /szkolenia, doradztwo, ekspertyzy/. Pomoc know-how miała przede wszystkim na celu tworzenie nowoczesnych struktur rynku rolnego, zwiększanie konkurencyjności polskiego rolnictwa wobec rynków unijnych oraz jego przygotowanie do integracji z Unią Europejską. Pomoc Phare dla rolnictwa obejmowała przede wszystkim spółdzielczość wiejską, bankowość spółdzielczą, prywatyzację oraz infrastrukturę rynkową i techniczną. Z funduszy Unii Europejskiej przygotowano szereg projektów wspierających rozwój rynków hurtowych, giełd rolnych, organizacji producenckich, spółdzielczości oraz systemu informacji rynkowej i monitoringu rynków zagranicznych.[8]

Środki pomocowe dla sektora rolnego w Polsce były źródłem wsparcia procesu restrukturyzacji wsi i rolnictwa, w tym zwłaszcza dla spółdzielczości wiejskiej. Przy właściwych na ogół oraz zgodnych z celami określonymi w memorandumach finansowych MF 9105 i MF 9205, kierunkach rozdysponowania środków z tej pomocy, wystąpiło szereg niekorzystnych zjawisk, mających ujemny wpływ na rozmiar i efektywność jej wykorzystania. W wyniku kontroli NIK, stwierdzono niski stopień wykorzystania zagranicznych środków pomocowych dla wsi i rolnictwa w pierwszych latach funkcjonowania programu Phare. Spośród 35 mln ecu przeznaczonych w MF 9105 i MF 9205, do końca 1993 r. wydatkowano łącznie 11,7 mln ecu, tj. 33,4 %, z tego w MF 9105 - 10,5 mln ecu (61,8%), a w MF 9205 - 1,2 mln ecu (6,7%). W najwyższym stopniu, bo aż 71,2 % (7,6 mln ecu), a także najbardziej efektywnie zostały wykorzystane środki finansowe Phare przeznaczone na restrukturyzację spółdzielczości wiejskiej.[9]

W niewielkiej natomiast ilości spożytkowane zostały środki przeznaczone w MF 9105 i MF 9205 na pomoc dla banków spółdzielczych (5,4%), a zwłaszcza na prywatyzację państwowych gospodarstw rolnych /ogółem 142 tys. ecu z przeznaczonych 3 mln ecu tylko w MF 9205/. W znacznym stopniu wynikało to z braku określenia procedur ponoszenia odpowiedzialności za budżety programów, w oparciu o zasady ustalone przez Zarząd Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa /FAPA/. Beneficjentami tych funduszy były wówczas dwie instytucje: Krajowy Związek Banków Spółdzielczych i Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Ponadto w sektorze rolnym do 1993 r. nakłady z Phare poniesione na udział konsultantów zagranicznych w realizacji zadań określonych w memorandumach finansowych stanowiły 50,4 % (5,9 mln ecu) ogółu kwot wydatkowanych na pomoc techniczną dla wsi i rolnictwa. Było to niewątpliwie zbyt szerokie korzystanie z pomocy konsultantów zagranicznych i nie wynikało z ustaleń memorandumów finansowych, a efekty tych prac nie odpowiadały ich merytorycznej wartości, w stosunku do poniesionych kosztów.[10]

Z analizowanej efektywności wykorzystania przez Polskę środków z funduszu Phare, w latach 1990-1997 219,7 mln ecu przypadło na uruchamiane corocznie, od 1994 roku, **programy transgraniczne** - Phare CBC. Zdecydowana większość tych funduszy przeznaczona została na programy współpracy polsko-niemieckiej. Były to programy - realizowane w latach 1994-97 - PL 9402, PL 9502, PL 9604, PL 9701, o łącznej wartości ponad 203 mln ecu.[11]

Celem strategicznym programów współpracy transgranicznej /Phare CBC/ jest pomoc regionom przygranicznym, które mają wspólną granicę z Unią Europejską. W szczególności jest to promocja współpracy Unii Europejskiej z tymi regionami. Realizowane przez Polskę programy dotyczyły rozbudowy i modernizacji systemu przejść granicznych, infrastruktury drogowej, infrastruktury komunalnej, turystyki, inwestycji z zakresu ochrony środowiska, edukacji i rolnictwa, a także potencjału ludzkiego /organizacja ośrodków edukacyjnych i szkoleniowych, wspieranie inicjatyw społecznych/. [12]

Kontrola NIK uznała celowość metod działania stosowanych w procesie przygotowania i wyboru projektów wobec programów współpracy transgranicznej. W wyniku wspólnych prac przedstawicieli Polski i Unii Europejskiej ustalono, iż cele programów realizowanych w ramach Phare CBC i Phare CBC II zostaną osiągnięte poprzez:

- likwidację zatorów na przejściach granicznych z Niemcami, łącznie z racjonalizacją procedury celnej, a przez to skrócenie czasu oczekiwania na odprawę i wzrostu ruchu tranzytowego;
- stymulację rozwoju i współpracy gospodarczej regionów przygranicznych przylegających do Niemiec;
- promocję dostępu do wyższego wykształcenia na terenach przygranicznych, również w dziedzinie studiów europejskich oraz rozwój kontaktów między studentami polskimi i niemieckimi poprzez wspólne programy nauczania oraz ich uczestnictwo w tych samych kursach;
- dalsza kontrola i poprawa jakości wód wpływających do Bałtyku;
- pobudzanie rozwoju gospodarczego nadmorskich regionów przygranicznych położonych najbliżej Danii;

- promocja kontaktów pomiędzy nadmorskimi sąsiadami poprzez wzrost przepustowości portów i rozwój bazy turystycznej.[13]

W latach 1990 - 97 Polska uzyskała ogółem, w ramach pomocy Phare, 1 498 mln ecu. W tym czasie podpisano memoranda finansowe dla 106 programów. W 14 kontrolowanych przez NIK programach, na które przeznaczono 65,9 mln ecu, wydatkowano: na sprzęt i inwestycje ok. 48 % środków, na usługi doradcze 32 %, na szkolenia 12 %, zaś na obsługę, czyli na koszty funkcjonowania jednostek zarządzających 8 %. Kontrolerzy Izby negatywnie ocenili efekty wykorzystania tej pomocy przez połowę beneficjentów.[14]

W marcu 1999 r. na szczycie w Berlinie Rada Europejska przyznała krajom kandydującym 1.560.000 tys. euro w ramach funduszu Phare na lata 2000-2006.[15] Na pierwszy rok realizacji tego programu w Polsce /jako, że kraj biorcy współfinansuje program/ w ustawie budżetowej na rok 2000 zaplanowano kwotę w wysokości 206.700 tys. euro.[16]

Przeprowadzając ocenę wykorzystania środków Phare w Polsce, w listopadzie 1998 roku, Najwyższa Izba Kontroli /NIK/ negatywnie oceniła wywiązywanie się UKIE z obowiązków nadzorczych i koordynatorskich. Zastosowane przez ten urząd rozwiązania organizacyjne nie gwarantowały KIE prawidłowej realizacji postawionych przed nim zadań. W żadnym akcie normatywnym nie zostały sprecyzowane zadania i obowiązki UKIE dotyczące koordynacji wykorzystania środków Phare, a właściwa w tych sprawach komórka organizacyjna UKIE, tj. Departament Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych /DPZ/, nie posiadała zatwierdzonego regulaminu organizacyjnego.[17] Większość wniosków NIK - ze wspomnianej kontroli /1998 r./ - dotyczących sprecyzowania kompetencji i zagwarantowania poprawy funkcjonowania krajowego centrum koordynacyjnego, do końca 2000 r. nie została zrealizowana.[18]

Zarówno Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej, jak też później UKIE nie prowadzili systematycznej analizy oraz oceny wyników wdrożonych programów. Nie dysponowali szczegółowymi danymi odnośnie sposobu wydatkowania środków Phare i nie posiadali informacji o korzyściach osiągniętych w wyniku zrealizowania poszczególnych przedsięwzięć w ramach tego programu. Co więcej, Departament Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych UKIE niepokoił się - zapominając o tym, że to on jest koordynatorem przedsięwzięć realizowanych w ramach Phare - iż właściwe ministerstwa w większości przypadków nie monitorowały przebiegu programów i nie oceniały ich rezultatów. Ponadto, kierownictwo UKIE stwierdzało - mając pretensję tak naprawdę samo do siebie - że nadzór nad realizacją programów ze strony administracji państwowej jest niedostateczny. Ten stan rzeczy był spowodowany między innymi częstymi zmianami na stanowiskach kierowniczych, „brakiem zainteresowania nadzorowanymi programami oraz niezrozumieniem swej roli i zadań ze strony pracowników wyznaczonych do pełnienia funkcji Pełnomocników ds. Realizacji Projektu /PAO/.”[19]

Sprawa uporządkowania zasad programowania i realizacji programu Phare miała istotne znaczenie dla przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. Przedstawiony powyżej stan rzeczy zagrażał naszej akcesji i stawiał w niekorzystnym świetle stronę polską negocjującą warunki przystąpienia naszego kraju do UE. Walka o większą skalę pomocy z funduszy strukturalnych przy nieumiejętności wykorzystania znacznie skromniejszych środków z Phare czyniła nasze dezyderaty bezzasadnymi. Dlatego rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 1999 r. usprawniono koordynację i nadzór nad programami Phare.[20] Jasno określono kompetencje i zakres odpowiedzialności komórek organizacyjnych UKIE odnośnie wykorzystania zagranicznych środków pomocowych. W miejsce Departamentu Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych utworzone zostały dwa departamenty:

- Departament Koordynacji i Monitorowania Pomocy Zagranicznej;
- Departament Programów Rozwoju Instytucjonalnego.

Opracowano także regulamin organizacyjny UKIE, zgodnie z którym podstawowym zadaniem Departamentu Koordynacji i Monitorowania Pomocy Zagranicznej jest inicjowanie, planowanie, koordynowanie oraz monitorowanie przedsięwzięć związanych z pozyskiwaniem i wykorzystaniem środków pochodzących z pomocy zagranicznej.[21]

Zmiana ta spowodowała, iż UKIE dopracował się bardziej odpowiednich form nadzorowania i koordynacji programów pomocowych. Obecnie Urząd na bieżąco identyfikuje zagrożenia, które mogą wpłynąć na stopień wykorzystania środków. Wczesne rozpoznanie utrudnień występujących na etapie realizacji ma umożliwić podjęcie niezbędnych działań zaradczych. Dzięki temu, urzędnik odpowiedzialny za realizację

projektu może przyspieszyć proces przygotowania dokumentacji. Narodowy Koordynator Pomocy z kolei, po uzgodnieniu z Komisją Europejską, może podjąć decyzję o realokacji środków na inne przedsięwzięcie, lub wystąpić z wnioskiem o przedłużenie okresu wdrażania programu. Propozycje podjęcia środków zaradczych zamieszczane są w comiesięcznych raportach.[22]

Integracja europejska utożsamiana jest najczęściej z dostosowaniem wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego państw kandydujących do reguł obowiązujących w Unii Europejskiej. Jednakże istota procesu zjednoczeniowego tkwi nie tyle w formalnym przenoszeniu standardów unijnych, co w zorganizowaniu się państw i osiągnięciu z tego tytułu obopólnych korzyści.[23] Sens integracji jaką oferuje nam Piętnastka i na jakiej nam najbardziej zależy, to stworzenie warunków dających Polsce faktyczną możliwość uczestniczenia w Unii Europejskiej na równych prawach. Korzystanie z jej dorobku zarówno materialnego, jak i niematerialnego, a między innymi *acquis communautaire*. Jednakże, dla osiągnięcia tego celu muszą być spełnione wymogi postawione przez Wspólnotę oraz usunięte bariery hamujące proces zjednoczeniowy. Można w tym obszarze wyodrębnić dwa rodzaje barier:

- „widzialne”, namacalne, takie jak np. ewidentne różnice w poziomie rozwoju ekonomicznego pomiędzy Polską, a krajami UE;
- „niewidzialne”, które formalnie nie zablokują nam drogi do Unii, lecz faktycznie ograniczą korzystanie z wielu możliwości wynikających z praw członkowskich.[24]

Większość barier „widzialnych” wynika z uwarunkowań tkwiących w sferze gospodarki, jak: niewydolne struktury przedsiębiorstw i instytucji, niedostatek nowoczesnych technologii, nieefektywna organizacja pracy i niska jej wydajność, niedobór dobrze przygotowanej kadry specjalistycznej. Wszystko to osłabia nasz potencjał ekonomiczny i powoduje obniżenie poziomu konkurencyjności naszej gospodarki wobec gospodarek państw Piętnastki.

Bariery „niewidzialne” ujawniły się już na początku procesów transformacyjnych, stając się przyczyną nieumiejętnego i niepełnego wykorzystania szansy na przyspieszenie rozwoju gospodarczego, jaka pojawiła się w Polsce po 1989 roku. W sposób szczególnie widoczne było to podczas korzystania ze środków pomocowych Unii Europejskiej. Bariery te mają z reguły charakter psychologiczny. Tkwią one przede wszystkim w zachowaniach społecznych, niechęci do wprowadzania zmian systemowych w dziedzinach odnoszących się do codziennego życia czy miejsca pracy. Przedsiębiorczość i pomysłowość poszczególnych jednostek niekoniecznie musi przynieść sukces w skali całego kraju. W warunkach zjednoczonej Europy kwalifikacje kadr oraz właściwie wprowadzane zmiany systemowe zadecydują o tym, czy i na ile potrafimy skorzystać z pojawiającej się szansy. Dziś nadal nie jesteśmy dostatecznie przygotowani do tego, by maksymalnie efektywnie wchłonąć pomoc jaką otrzymujemy i na jaką możemy liczyć stając się członkiem Unii Europejskiej.[25]

Usuwanie barier „niewidzialnych”, tkwiących także w niewłaściwym pojmowaniu zachodzących procesów zjednoczeniowych, musi dokonywać się równolegle z usuwaniem barier „widzialnych”. Eliminowanie tych pierwszych - z czym nierozłącznie związane jest zwalczanie ksenofobii i nietolerancji - jest zadaniem przede wszystkim kraju ubiegającego się o członkostwo.

Spełnienie pakietu unijnych wymogów formalnych, dających się określić w sposób wymierny, jest tylko wstępnym etapem procesu integracyjnego. Choć jest to warunek konieczny, lecz niewystarczający do zjednoczenia Polski z Europą. Jako kraj aspirujący do Unii mamy prawo oczekiwać konkretnej pomocy ekonomicznej, ułatwiającej dostosowanie strukturalne naszej gospodarki do wymogów wspólnotowych. W tym też kierunku od 1998 roku zmierza reorientacja środków pomocowych. Transfer pomocy finansowej jest jednak mechanizmem złożonym, funkcjonującym na zasadach nie do końca sformalizowanych i to zarówno ze strony Komisji Europejskiej, jak i polskiej. Podlega on też - w pewnej mierze - wpływowi bieżącej polityki. Działa w sytuacji pewnej improwizacji i spontaniczności, wynikającej ze zmieniających się uwarunkowań oraz faktu, że unijna pomoc dla reformującej się polskiej gospodarki jest zjawiskiem występującym po raz pierwszy, w takiej formie i na taką skalę.[26]

Dotychczasowe doświadczenia pozwalają zidentyfikować najistotniejsze bariery „widzialne” utrudniające gospodarowanie środkami Phare i efektywne ich wykorzystanie. Są nimi:

- bariery po stronie kraju beneficjenta - biorcy pomocy;
- bariery w relacjach dawca-biorca;
- bariery po stronie unijnej - dawcy pomocy.

### **Bariery po stronie biorcy**

Krąg ostatecznych beneficjentów pomocy bezzwrotnej był i jest nadal bardzo szeroki i zróżnicowany. Należą do nich instytucje centralnej administracji państwowej oraz podległe im podmioty; samorządy lokalne; organizacje pozarządowe; przedsiębiorstwa państwowe i prywatne; spółdzielnie; gospodarstwa rolne; osoby fizyczne, jako np. odbiorcy usług szkoleniowych. W mozaice tej trudno wskazać wszystkie charakterystyczne cechy, utrudniające absorpcję pomocy. Można spróbować jedynie określić negatywne zjawiska towarzyszące zagospodarowaniu środków pomocowych, nie precyzując jednak, jak często one występują i czy są reprezentatywne dla całej zbiorowości biorców. Tak więc, po stronie biorcy można wskazać następujące bariery właściwego wykorzystania pomocy:

a) związane z adresatem pomocy /kraj biorcy/; b) związane z ostatecznym beneficjentem.

Bariery związane z adresatem pomocy to te, które pojawiają się podczas pierwszego zetknięcia się ze środkami pomocowymi skierowanymi do kraju-biorcy. Adresaci pomocy (target group/beneficiaries) to ogólna kategoria osób lub podmiotów, do których skierowane są działania planowane w ramach danego przedsięwzięcia wspieranego pomocą. Ostateczny beneficjent pomocy /final beneficiary, end-user/ to osoba lub podmiot uzyskująca bezpośrednią korzyść z pomocy. Bariery występujące po stronie ostatecznych biorców pomocy, choć nie mają zbyt wielkiego znaczenia, niejednokrotnie negatywnie wpływają na całokształt wykorzystania środków.

a/ bariery po stronie adresata

- rozdrobnienie celów programu i jego szeroki zakres;
- krótkoterminowe okresy planowania;
- zainteresowanie poszczególnych ministrów jedynie własnym sektorem, a nie całą gospodarką;
- niestabilność polityki sektorowej;
- brak wykwalifikowanego personelu obsługującego programy pomocowe;
- brak stabilizacji kadrowej;
- niechęć urzędników do ponoszenia odpowiedzialności;
- brak funduszy na wspieranie przedsięwzięć realizowanych ze środków pomocowych;
- niewielka część programu realizowana jest przez organy administracji państwowej.

b/ bariery po stronie ostatecznych beneficjentów

- niewykorzystywanie pomocy w postaci ekspertyz i opracowań studialnych;
- niewłaściwe korzystanie ze szkoleń;
- pomoc finansowa na warunkach zbliżonych do komercyjnych.

### **Bariery w relacjach dawca-biorca**

- skomplikowanie i niejasność procedur;
- powolny przepływ informacji;
- brak oceny racjonalizacji środków pomocowych;
- programowanie pomocy nie zawsze opiera się na priorytetach rządu-biorcy.
- wadliwe skonstruowanie poszczególnych programów;
- brak konsultacji z biorcą nowo wprowadzanych procedur.

### **Bariery występujące po stronie dawcy pomocy**

- nieufność dawcy wobec biorcy;
- nieznanomość polskiej specyfiki i uwarunkowań;
- brak zróżnicowania systemu pomocy kierowanej do poszczególnych krajów-biorców;
- powolność działania służb Komisji.

Dokonując końcowej oceny programu Phare należy przedstawić także jego słabe i mocne strony. Za wady programu uznać należy:

1. Ujednolicenie potrzeb beneficjentów. Stosowanie tej zasady przez Komisję Europejską – szczególnie w pierwszym etapie wdrażania programu – powodowało, że poszczególne kraje, choć były na różnym poziomie zaawansowania reform, musiały spełniać te same kryteria, aby uzyskać środki pomocowe.

2. Przełożenie akcentów z przebiegu programu i jego efektów na formalną kontrolę procedur i przepisów. Ze względu na ograniczenia budżetowe, Komisja Europejska położyła szczególny nacisk na kontrolę finansów i sposób zarządzania, co odbiło się niekorzystnie na podstawowej treści i przebiegu realizacji programów.
3. Zbyt ogólne formułowanie celów programów, niejasność procedur i częste ich zmiany.
4. Realizacja poszczególnych projektów poprzez wydzielone instytucje, np. fundacje Skarbu Państwa oraz brak współpracy i koordynacji ich działań z nadzorującymi je resortami.

Do niewątpliwych zalet Phare należą:

1. Szybkie dostosowanie programu do kolejnych faz okresu transformacji.
2. Transfer know-how, niezbędnego Polsce, w pierwszych latach przebudowy gospodarki.
3. Wspieranie dziedzin pozagospodarczych, np. rozwój demokracji, pomoc rządów państwowym i samorządom.
4. Wspieranie przekształceń gospodarczych /od 1995 roku/ zorientowanych na dostosowanie Polski do przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej.

Ponadto program Phare przyczynił się także do:

- wprowadzenia większej przejrzystości w przepisach dotyczących m. in. zamówień publicznych;
- poszerzenia wiedzy na temat integracji europejskiej wśród administracji publicznej;
- zmiany mentalności społeczeństwa poprzez wspieranie programów edukacyjnych poświęconych tej tematyce.

Phare jest programem kompleksowym, a jego rola polegała przede wszystkim na wspieraniu transformacji i przygotowaniu państw-beneficjentów do członkostwa w Unii Europejskiej. Z kilku obiektywnych powodów trudno jest dokonać pełnej, a zarazem rzetelnej oceny całokształtu programu.

**Po pierwsze**, właściwie niemożliwe jest porównanie kierunków rozwoju sytuacji w Polsce w oparciu o scenariusze z udziałem programu Phare i bez jego udziału.

**Po drugie**, ze względu na różne formy pomocy udzielanej w ramach programu, jego efekty mają nader często, prócz przekazywania środków materialnych, charakter niewymierny, pozamaterialny.

**Po trzecie**, obraz zniekształca pomoc innych dawców /Banku Światowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju/, która daje bardzo podobne efekty jak program Phare.

Ponadto trzeba mieć na uwadze fakt, że okres realizacji poszczególnych projektów trwa wiele miesięcy, a większość jego rezultatów może być widoczna dopiero po kilku latach.<sup>[27]</sup>

Do bezspornych bezpośrednich rezultatów programu Phare zaliczyć można:

- wzrost poziomu wykształcenia pracowników oraz kadry kierowniczej osiągnięty przez jej szkolenie i korzystanie przez nią z pomocy doradczej;
- przygotowanie analiz, studiów, diagnoz, opracowań, programów restrukturyzacji, biznes planów i innych dokumentów o charakterze doradczym;
- wdrożenie projektów mających na celu poprawę struktur organizacyjnych;
- powstanie PMU z fachowym zapleczem kadrowym.

Stosunkowo najłatwiej można ocenić projekty inwestycyjne, ze względu na ich materialny charakter i wymierny efekt w postaci zrealizowanych przedsięwzięć. Zdecydowanie trudniej jest przeprowadzić ocenę wpływu programów finansowanych ze środków unijnych przeznaczanych na poprawę działania instytucji. Nie sposób odpowiedzieć na pytanie w jakim stopniu został osiągnięty założony cel, tj. pomoc w stworzeniu instytucjonalnych podstaw niezbędnych dla członkostwa w UE. Nie można jednoznacznie stwierdzić w jakim stopniu efektywniejsze jest funkcjonowanie danej instytucji z udziałem programów pomocowych i bez nich.

Pomimo to, chociaż efekty działania programu w obszarach instytucji nie są widoczne od razu i nie ma możliwości dokonania ich precyzyjnej oceny, to z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że znacznie poprawiła się skuteczność działania wszystkich komórek związanych bezpośrednio z Phare. Świadczą o tym przeprowadzane sukcesywnie badania NIK i coraz mniejsze zastrzeżenia tej instytucji wobec organów administracji państwowej i terenowej, coraz mniejsza ilość wniosków pokontrolnych oraz

---

uwag. Nadal jednak, jednym z poważniejszych zastrzeżeń ze strony Izby, jest brak nawet szacunkowych danych odnośnie poziomu korzyści jakie przyniosły zainwestowane środki pomocowe.

Wszystkie powyżej zidentyfikowane bariery absorpcji unijnej pomocy w ramach programu Phare, mocne i słabe strony programu oraz osiągnięty dzięki niemu postęp w wielu dziedzinach życia gospodarczego i społecznego są bezcennym doświadczeniem dla Polski na przyszłość. Jeśli po akcesji do Unii Europejskiej w stopniu zadowalającym Polska ma skorzystać z unijnej pomocy strukturalnej to błędy popełnione podczas realizacji programu Phare nie mogą się powtórzyć.

### **Wkład programu Phare w przygotowanie Polski do integracji z Unią Europejską i absorpcji funduszy strukturalnych**

After the communism collapsed the main politicians were aware of the fact that if they want to balance the differences of technological development in the social-democratic countries and their integration to the EU it will need the great economical aid.

Anyway the idea of economical supporting some countries by another ones was known many years earlier, but in this part of Europe, in such a big way was something extremely new.

The purpose of this publication is to present the causes which led to this idea, incorporated it into reality and made the conditions on which other countries could use the economical aid of Union-so called PHARE.

The publication describes the mechanism of function PHARE, defines criterions, which decided and still decide if to give the financial aid to some programmes or projects or not.

---

[1] Mroczek, W.: Pomoc finansowa dla Polski w ramach programu PHARE, W: Kawecka, E. - Wyrzykowska, E. - Synowiec, E. (Eds.): Unia Europejska. Integracja Polski z UE, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1997, s. 450.

[2] „Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej w 1995 roku”, URM, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa 1996, s. 180.

[3] Dziedzinami szczególnie uprzywilejowanymi w zakresie alokacji środków przyznanych Polsce w latach 1990-1996 były: administracja i instytucje publiczne; rozwój infrastruktury oraz harmonizacja prawa. Od szczytu w Essen /grudzień 1994/ znacznemu wzrostowi uległy środki przeznaczone na rozwój regionalny.

[4] „Programy PHARE dla Polski 1990-1994”, dokument niepublikowany Departamentu Pomocy Zagranicznej Urzędu Rady Ministrów.

[5] W 1990 r. środki z PHARE w wysokości **193,8 mln ecu** podzielone zostały w sposób następujący: 20 mln ecu - program zaopatrzenia w paszę dla zwierząt; 22 mln ecu - ochrona środowiska, 9 mln ecu - pomoc techniczna dla prywatyzacji; 25 - nakłady na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw /SME/; 30 mln ecu - rolnicza linia kredytowa; 1,5 mln ecu - rozwój statystyki i informacji; 50 mln ecu - środki ochrony roślin; 6 mln ecu - telefonizacja wsi; 2,8 mln ecu - kształcenie zawodowe i szkolenia; 4 mln ecu - restrukturyzacja przemysłu; 2 mln ecu - inwestycje kapitałowe; 8,5 mln ecu - infrastruktura handlu zagranicznego; 13 mln ecu - program TEMPUS. W roku kolejnym, 1991 podział funduszy PHARE, **197 mln ecu**, kształtował się w sposób następujący: 4 mln ecu - Samorząd lokalny; 35 mln ecu - ochrona środowiska; 3 mln ecu - energia; 3,5 mln ecu - rozwój miejski i szkolenia; 17 mln - pomoc techniczna dla rolnictwa; 5 mln ecu - pomoc techniczna dla telekomunikacji; 2 mln ecu - program dla sektora transportu; 16 mln ecu - rozwój sektora finansowego; 6 mln ecu - rozwój sektora prywatnego; 50 mln ecu - restrukturyzacja i prywatyzacja przedsiębiorstw; 18 mln ecu - rozwój społeczno-ekonomiczny; 3 mln ecu - wsparcie dla dialogu społecznego; 20 mln ecu - sektor zdrowia; 1 mln ecu - edukacja; 13,5 mln ecu - program Tempus. **200 mln ecu** w 1992 r. podzielono następująco: 4,5 mln ecu - rozwój turystyki; 10 mln



ecu - eksport i promocja inwestycji zagranicznych; 18 mln ecu - ochrona środowiska; 18 mln ecu - rozwój rolnictwa i wsi; 5 mln ecu - system informacji o ziemi; 60 mln ecu - rozwój struktury w wybranych regionach; 8,5 mln ecu wsparcie dla zarządzania sektorem publicznym i decentralizacji; 7 mln ecu - wsparcie dla sektora nauki i techniki; 9 mln ecu - reforma edukacji; 34 mln ecu - program FIESTA i SIERRA; 26 mln ecu - program TEMPUS. Zob. Działania Komisji Wspólnot Europejskich w Polsce 1990-1992, Przedstawicielstwo Komisji Wspólnot Europejskich w Polsce, Warszawa 1993.

[6] Zdaniem Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej sprawnie działają właśnie programy sektora rolniczego oraz współpracy transgranicznej. Patrz „Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej w latach 1992-1996”, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 1998, s. 291.

[7] „Informacja o wynikach kontroli wykorzystania bezzwrotnej pomocy zagranicznej przyznawanej w ramach programu Komisji Wspólnot Europejskich PHARE na rozwój systemu finansowego w Polsce”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, czerwiec 1995 r., s. 8.

[8] Drygas, M. - Węsierski, J.: Ewolucja wsparcia Unii Europejskiej dla polskiej wsi i rolnictwa w okresie przedakcesyjnym. Dotychczasowe oczekiwania i efekty, W: „Wieś i Rolnictwo” 1999, nr 2, s. 78.

[9] „Informacja o wynikach kontroli prawidłowości wykorzystania bezzwrotnej zagranicznej pomocy technicznej dla wsi i rolnictwa (Program PHARE)”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, czerwiec 1994 r., s. 25.

[9] Tamże, s. 27.

[10] Tamże, s. 27.

[11] „Informacja o wynikach kontroli realizacji programów współpracy transgranicznej finansowanych przy udziale środków PHARE”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, luty 2000 r., s. 19.

[12] Szerzej na temat współpracy transgranicznej: L. Ciamaga, Współpraca międzyregionalna i transgraniczna, W: Polska-Unia Europejska. Od stowarzyszenia do członkostwa, SGH, Warszawa 1994.

[13] „Informacja o wynikach kontroli realizacji programów współpracy transgranicznej...”, op. cit., s. 26.

[14] „Informacja o wynikach kontroli wykorzystania pomocy Unii Europejskiej dla Polski realizowanej ze środków PHARE”, op. cit., s. 18.

[15] Ustalenia Rady Europejskiej na szczycie w Berlinie w dniach 24 i 25 marca 1999 r. opublikowane zostały na stronie internetowej Komisji Europejskiej ([http://europa.eu.int/council/off/conclu/mar99\\_en.pdf](http://europa.eu.int/council/off/conclu/mar99_en.pdf)).

[16] „Dziennik Ustaw” nr 7, poz. 85.

[17] „Informacja o wynikach kontroli wykorzystania pomocy Unii Europejskiej dla Polski realizowanej ze środków PHARE”, op. cit., s. 9.

[18] „Informacja o wynikach kontroli działań administracji rządowej w zakresie pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej”, Najwyższa Izba Kontroli,

[19] „Informacja na temat problemów z wykorzystaniem środków PHARE dla Polski”, przekazana do generalnego dyrektora UKIE /łącznie z pismem DPZ/97/878/AK/ przez dyrektora Departamentu Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, 23 kwiecień 1997 r. /dokument niepublikowany/.

[20] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 1999 r. zmieniające Rozporządzenie w sprawie nadania statutu Urzędowi Komitetu Integracji Europejskiej, „Dziennik Ustaw” nr 53, poz. 558.

[21] Załącznik do Zarządzenia nr 1 przewodniczącego KIE z dnia 25 czerwca 1999 r.

[22] Wykorzystanie środków finansowych PHARE 2000, serwis PAP z dnia 21 lutego 2002 r., (<http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/europap.pl?ID=32958>).

[23] Ważną przesłanką leżącą u podłoża idei integracji było zrozumienie, iż najlepiej zapobiegać jest konfliktom poprzez zorganizowanie się państw należących do wspólnego kręgu cywilizacyjnego. Silne struktury współpracy gospodarczej, politycznej i wojskowej nie tylko zapobiegają konfliktom, ale dają też w zamian odpowiednie korzyści. Zob. Kranz, J.: Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność, suwerenność, W: Kranz, J. - Reiter J. (Eds): Drogi do Europy, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 1998, s. 15.

[24] M. Marody, Wstęp, W: Hausner, J. - Marody, M. - Wilkin, J. - Wojtyna, A. - Zirk-Sadowski, M.: Przystąpienie czy integracja ? Polska droga do Unii Europejskiej, Fundacja Ericha Brosta przy Fundacji im. Friedricha Eberta, Warszawa 1998, s. 10.

[25] Por. informacje Najwyższej Izby Kontroli: „Informacja o wynikach kontroli prawidłowości wykorzystania bezzwrotnej zagranicznej pomocy technicznej dla wsi i rolnictwa (Program PHARE)”, czerwiec 1994 r.; „Informacja o wynikach kontroli systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień Układu Europejskiego, maj 1996 r.”; „Informacja o wynikach kontroli wykorzystania bezzwrotnej pomocy zagranicznej przyznanej w ramach programu Komisji Wspólnot PHARE na rozwój systemu finansowego w Polsce”, czerwiec 1995 r.; „Informacja o wynikach kontroli wykorzystania pomocy Unii Europejskiej dla Polski realizowanej ze środków PHARE, listopad 1998 r.”; „Informacja o wynikach kontroli realizacji programów współpracy transgranicznej finansowanych przy udziale środków PHARE”, luty 2000 r.; „Informacja o wynikach kontroli działań administracji rządowej w zakresie pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej”, grudzień 2000 r.; „Informacja o wynikach kontroli opracowania i wdrożenia zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli ZSZiK-IACS, w tym realizacji projektów pilotażowych PL 9805.01 i PL 9805.03”, marzec 2002.

[26] Samecki, P.: Warunki właściwego wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej dla Polski, Wydawnictwo Real Press na zlecenie Biura ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej Urzędu Rady Ministrów, Warszawa 1994, s. 16.

[27] Grzeszczak, R. - Kaduczak, M.: Znikające euromiliony. Jak wykorzystywano pomoc UE dla Polski ?, W: „Wprost”, 30 maja 1999, s. 39.