

*Barbara Mrówka, Magdalena Żukowska\**

## **Zakończenie działań Phare w Polsce. Wybrane elementy ewaluacji programu wsparcia dla polskiej transformacji i przygotowań przedakcesyjnych**

W 2007 r. zakończone zostały ostatecznie wszystkie działania finansowane w ramach programu Phare w Polsce. Od decyzji Wspólnoty Europejskiej o ustanowieniu pomocy dla państw, którym jako pierwszym udało się zmienić system społeczno-gospodarczy, minęło 19 lat. Phare wspierał działania rządu i samorządów, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców przez cały okres polskiej transformacji, a następnie przez lata przygotowań do wstąpienia do Unii Europejskiej. Udzielono Polsce w ramach Phare (łącznie z działaniami przedakcesyjnymi) pomocy finansowej w wysokości 3,916 mld euro. Z perspektywy obecnych transferów z Unii Europejskiej program ten może wydawać się niewielki w wymiarze finansowym, jednak uznanie istotnej roli, jaką odegrał w dynamizowaniu różnorodnych działań w sferze gospodarczej i społecznej, na ogół nie wzbudza większych kontrowersji.<sup>1</sup> Szczegółowe analizy i oceny

---

\* Dr **Barbara Mrówka** – radca ministra w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, specjalista od programów pomocowych i adiunkt w Wyższej Szkole Menedżerskiej w Warszawie; **Magdalena Żukowska** – pracownik Departamentu Obsługi Narodowego Koordynatora Pomocy w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, specjalista w dziedzinie ewaluacji.

<sup>1</sup> Łączne wsparcie przyznane Polsce w ramach instrumentów przedakcesyjnych przez Unię Europejską zamknęło się kwotą 6,079 mld euro. Wartość alokacji dla poszczególnych programów kształtowała się następująco: z 3,916 mld euro przypadających na program Phare 1,865 mld euro stanowiło finansowanie działań w ramach Phare 2000 – 2003 (tzw. Phare przedakcesyjnego), ISPA 2000 – 2003 (Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej – program przeznaczony na rozwój infrastruktury technicznej w obszarze transportu i ochrony środowiska nawiązujący do zasad unijnego Funduszu Spójności) otrzymał 1,454 mld euro, SAPARD

wkładu programu w przebieg polskich reform i przygotowań do akcesji będą pojawiać się prawdopodobnie jeszcze przez wiele lat. Prezentowany materiał stanowi jedną z takich prób.

### **Historia programu**

Phare (*Poland-Hungary Assistance for Restructuring of their Economies* – Polsko-Węgierski Program na rzecz Restrukturyzacji Gospodarki) był przez pierwszy okres transformacji systemowej w Polsce najistotniejszym programem bezzwrotnej pomocy Wspólnot Europejskich. Został utworzony Rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3906/89 z 18 grudnia 1989 r. o pomocy gospodarczej dla Republiki Węgier i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – państw, które pierwsze weszły na drogę postkomunistycznej transformacji ustrojowej.<sup>2</sup> W późniejszym okresie, wraz z postępującymi przemianami politycznymi i ekonomicznymi w Europie Środkowo-Wschodniej, program rozszerzył swój zasięg i objął 11 państw regionu: Polskę, Węgry, Czechy, Słowację, Rumunię, Bułgarię, Albanie, Litwę, Łotwę, Estonię i Słowenię.<sup>3</sup>

---

2000 – 2003 (wsparcie dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich – finansowanie przede wszystkim dywersyfikacji działalności gospodarczej oraz rozwoju infrastruktury na obszarach wiejskich) – 0,709 mld euro.

<sup>2</sup> O.J., L 375, 23.12.1989, s.11 i nast. Ze względu na rozszerzenie zakresu wsparcia programu zmieniono tytuł rozporządzenia: „o pomocy gospodarczej i dla określonych krajów Europy Środkowej i Wschodniej”. Dokument określa podstawy prawne funkcjonowania programu PHARE, formy pomocy oraz zasięg terytorialny. Jego zapisy były wielokrotnie nowelizowane, m.in. w miarę obejmowania programem kolejnych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Nazwa programu pozostała niezmienną, jedynie pisownię jej skrótu w oficjalnych dokumentach zmieniono z „PHARE” na „Phare”; w dokumentach roboczych i opracowaniach obie formy stosowane były jednak zamiennie.

<sup>3</sup> Ostatecznie w całej swojej historii Phare objął zasięgiem dziesięć państw kandydujących do Unii Europejskiej – Polskę, Węgry, Czechy, Słowację, Rumunię, Bułgarię, Litwę, Łotwę, Estonię i Słowenię, oraz trzy państwa niekandydujące – Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Macedonię. W 1990 r. na krótko (do połączenia się z Republiką Federalną Niemiec) programem Phare objęta była także Niemiecka Republika Demokratyczna.

#### Przygotowania do uruchomienia Phare

Komisja Europejska przygotowała *Ogólne zasady wdrażania PHARE*. Stanowiły one podstawę dla *Umowy ramowej* (ang. *The PHARE Framework Agreement*) zawartej 31 maja 1990 r. między Komisją Wspólnot Europejskich i rządem Rzeczypospolitej Polskiej. Porozumienie to stanowiło podstawę tworzenia kolejnych programów w ramach PHARE i ich finansowania przez Unię Europejską.

Phare został przez darczyńcę określony jako program pomocy dla rządu. Oznaczało to, że środki finansowe uruchamiano w uzgodnieniu z rządem polskim, a ich wykorzystanie możliwe było wyłącznie za pośrednictwem instytucji administracji państwowej i agend rządowych.<sup>4</sup> Końcowymi beneficjentami mogły być jednak również instytucje nierządowe, a nawet osoby fizyczne. Finansowanie w programie Phare dotyczyło więc wyłącznie inicjatyw i projektów (krajowych) mających charakter oficjalnych projektów rządowych.

Rządowy charakter programu spowodował konieczność powołania odpowiednich służb i struktur w administracji państwowej. W Polsce, inaczej niż w pozostałych państwach korzystających z Phare, od samego początku kwestie pomocy zagranicznej były połączone i ściśle powiązane z problematyką integracji europejskiej, co znalazło wyraz między innymi w utworzeniu wspólnych struktur instytucjonalnych.<sup>5</sup>

#### Memorandum finansowe

Był to dokument określający szczegółowe zasady działania funduszu Phare. Przygotowywane było odrębnie dla poszczególnych programów w ramach Phare. Memorandum finansowe precyzowało cele każdego programu, koszty i zasady jego realizacji, w tym zasady kontroli finansowej oraz monitoringu i oceny, a także planowaną datę zakończenia działań. Jego podpisanie kończyło fazę programowania działań i rozpoczynało fazę wdrażania.

---

<sup>4</sup> Wewnętrzne ograniczenia po stronie polskiej (m.in. limity etatowe, niski poziom plac w administracji, ograniczenia powierzchni biurowej i sprzętu telekomunikacyjnego) sprawiły, że ministerstwa i urzędy centralne zaczęły stopniowo powierzać zadanie implementacji programów podmiotom spoza administracji.

<sup>5</sup> W innych krajach przygotowujących się do członkostwa w Unii Europejskiej pomoc zagraniczną traktowano odrębnie i najczęściej była koordynowana przez Ministerstwo Finansów.

Środki Phare stanowiły wydzieloną część budżetu w ramach Wspólnot Europejskich administrowaną przez Komisję Europejską. Linia budżetowa programu zatwierdzana była corocznie przez Parlament Europejski wraz z całym budżetem Unii Europejskiej. Parlament przygotowywał też określone zalecenia (o różnym stopniu szczegółowości) dla Komisji Europejskiej w sprawie jego działań.

Początkowo Phare był programem o charakterze krajowym (narodowym), przeznaczonym dla konkretnego kraju – beneficjenta. Od 1991 r. działania realizowane były już dwutorowo:

- Phare jako program o charakterze narodowym – tzw. **Phare Krajowy** (ang. *National Phare Programme*), przeznaczony był dla poszczególnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej i uruchamiany na podstawie podpisywanego corocznie memorandum finansowego przez administracje krajów otrzymujących pomoc;<sup>6</sup>

- Phare jako program o charakterze regionalnym – tzw. **Phare Wielonarodowy** (ang. *Phare Multicountry*), obejmował swoim zasięgiem kilka państw – beneficjentów i opierał się na założeniu, że wspólne przedsięwzięcia mogą lepiej rozwiązać wiele problemów wspólnych dla państw Europy Środkowo-Wschodniej.<sup>7</sup>

#### Instytucje wiodące dla programu Phare w Polsce

Początkowo Phare był realizowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej, a następnie (od 1996 r.) przez jego kontynuatora – Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

Podstawowym zadaniem Urzędu KIE jest zapewnienie realizacji zadań Komitetu Integracji Europejskiej związanych z programowaniem i koordynowaniem polityki w sprawach integracji Polski z Unią Europejską, działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich oraz działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej.

---

<sup>6</sup> W początkowym okresie większość środków była kierowana na wprowadzanie zasad gospodarki rynkowej, wsparcie przedsiębiorczości i demokratyzację. Później fundusze programu wspomagały przede wszystkim finansowanie projektów służących przygotowaniu państw kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej.

<sup>7</sup> Phare Wielonarodowy miał na celu m.in. pogłębianie współpracy między krajami kandydującymi do Unii Europejskiej (zarówno na poziomie podejmowania decyzji, jak i wspólnej realizacji działań). Uzgadniany był według innych procedur niż programy narodowe, a kierunki działań oraz liczbę wspieranych obszarów określały wspólnie państwa uczestniczące w tych programach oraz Komisja Europejska. Głównymi dziedzinami dofinansowania były: transport, telekomunikacja, ochrona środowiska, współpraca transgraniczna, rozwój zasobów ludzkich, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw, rozwój administracji publicznej.

Początki programu w Polsce przypadły na okres głębokiej zapaści gospodarczej. Pierwsze zrealizowane wsparcie miało na celu stabilizację rynku i polegało m.in. na dostawach materiałów do produkcji rolnej (pasz dla zwierząt, pestycydów). W krótkim czasie ujawniły się też inne pilne potrzeby, takie jak przebudowa administracji i przygotowanie jej do tworzenia nowego systemu gospodarczego. Pomoc humanitarna w ramach Phare zastąpiona więc została pomocą techniczną, realizowaną przede wszystkim w formie szkoleń, warsztatów, programów doradczych i działań eksperckich, przeznaczoną dla instytucji szczebla rządowego i samorządowego, a następnie także dla sektora przedsiębiorstw. Rozwijający się niezwykle szybko sektor MSP wkrótce natrafił na barierę braku kapitału na rozwój. Komisja Europejska przychyliła się do polskich opinii i wyraziła zgodę na od dawna postulowane zwiększenie udziału komponentu inwestycyjnego w oferowanej pomocy wspólnotowej. W pierwszej rocznej alokacji programu Phare znalazły się środki na utworzenie preferencyjnych linii kredytowych dla rolnictwa oraz małej i średniej przedsiębiorczości. Kolejny krok stanowiło wynegocjowanie regionalnego programu Phare – STRUDER 1992, który stał się źródłem pomocy bezzwrotnej na cele inwestycyjne, m.in. w postaci regionalnych funduszy inwestycyjnych.

#### Program STRUDER

Program STRUDER 1992 obejmował swym zasięgiem sześć województw: olsztyńskie, suwalskie, łódzkie, rzeszowskie, wałbrzyskie i katowickie. Sukces programu przyczynił się do decyzji o jego kontynuacji. Program STRUDER 2 sfinansowany został z budżetu Phare na rok 1996, a uruchomiony w 1998 r. (efektywny okres jego działania przypadł na lata 1999 – 2000). Głównym celem Phare – STRUDER 2 było dalsze wspieranie rozwoju ekonomicznego tych regionów Polski, które zostały szczególnie dotknięte procesami restrukturyzacji gospodarki. Kontynuował i rozwijał większość przedsięwzięć, jakie realizowano w pierwszej edycji programu. STRUDER 2 był wdrażany przez Polską Agencję Rozwoju Regionalnego we współpracy z lokalnymi agencjami oraz z Fundacją Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

STRUDER po raz pierwszy ujawnił jedną z trudniejszych do pokonania barier w absorpcji środków unijnych – niski poziom przygotowania administracji (szczególnie terenowej) do działania w no-

wych warunkach społeczno-gospodarczych.<sup>8</sup> W dużej mierze właśnie dzięki wsparciu Phare te przeszkody zostały pokonane.

Z czasem programy inwestycji infrastrukturalnych, w tym wsparcie w ramach działań na rzecz spójności społecznej i gospodarczej oraz współpracy przygranicznej, na tyle rozbudziły zainteresowanie samorządów korzystaniem z programów unijnych, że zmobilizowały władze regionalne do wzmocnienia struktur administracyjnych, co pozwoliło na efektywne wykorzystanie unijnego wsparcia i odrobienie wieloletnich zaniedbań w lokalnej infrastrukturze zarówno gospodarczej, jak i komunalnej.

Wraz z decyzją o przejściu Polski od fazy stowarzyszenia do fazy przygotowań do akcesji z Unią Europejską wprowadzonych zostało wiele istotnych zmian w przeznaczeniu, strukturze, a także w procedurach Phare. Z programu wspierającego zmiany transformacyjne przekształcił się w instrument wspomagający integrację Polski z UE.

#### *Nowa orientacja Phare*

W 1997 r. Komisja Europejska przedstawiła dokument, w którym określono nową perspektywę rozwoju programu Phare. Zgodnie z *Nową orientacją Phare* kluczowym elementem programu stało się ściśle powiązanie planowania z procesem przygotowań do członkostwa, a zwłaszcza z realizacją założeń *Narodowego programu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej* (przyjętych przez Radę Ministrów), a także z *Partnerstwem dla członkostwa* – dokumentem Komisji Europejskiej określającym niezbędne (z punktu widzenia Unii) zmiany, jakie musi przeprowadzić Polska jako kraj kandydujący.

Wdrożenie *Nowej orientacji Phare* zwiększyło zaangażowanie i odpowiedzialność strony polskiej za realizację projektów, m.in. przez przekazanie nam zarządzania płatnościami i kontroli finansowej wykorzystania środków z UE. Wymusiło także działania na rzecz zbudowania bardziej skutecznego systemu absorpcji pomocy (co wiązało się przede wszystkim z perspektywą napływu do Polski

---

<sup>8</sup> Przede wszystkim brakowało odpowiednio wykształconej kadry znającej język angielski, umiejącej przygotowywać (i później z nich korzystać) programy działań, plany rozwoju, strategie itp.

dużych strumieni finansowych w ramach unijnej polityki spójności).<sup>9</sup>

W ramach wzmocnionej strategii przedakcesyjnej fundusze Phare zostały skoncentrowane w dwóch komplementarnych obszarach: Inwestycje i Rozwój instytucjonalny.

Program stał się w ten sposób istotnym narzędziem wsparcia działań inwestycyjnych zmierzających do realizacji priorytetów przyszłej akcesji. Istotną rolę zaczęła odgrywać także możliwość wspierania rozwoju regionalnego przez inwestowanie w tzw. spójność społeczną i gospodarczą (ang. *Social and Economic Cohesion*); dzięki temu w latach 2000 – 2003 na podstawie Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju objęto dofinansowaniem (ok. 50 proc. krajowej alokacji Phare) wszystkie regiony Polski.<sup>10</sup>

Rozwój instytucjonalny (ang. *Institution Building*) zakładał przede wszystkim przystosowanie prawodawstwa polskiego do dorobku prawnego Unii Europejskiej (*acquis communautaire*), przygotowanie administracji do realizacji polityk unijnych oraz wzmocnienie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. W ramach działań na rzecz rozwoju instytucjonalnego, w celu lepszego przygotowania struktur oraz procedur do przyjęcia prawodawstwa wspólnotowego, Komisja Europejska wprowadziła nowe mechanizmy finansowe – tzw. współpracę bliźniaczą (ang. *twinning*). Programy twinningowe polegały głównie na pomocy doradczej i szkoleniowej udzielanej polskim instytucjom publicznym przez specjalistów z krajów członkowskich. Projekty realizowane w ramach twinningu stały się głównym narzędziem pomocy przedakcesyjnej koncentrującym się na rozwijaniu nowoczesnych i efektywnych instytucji dysponujących zasobami ludzkimi i instrumentami zarządczymi niezbędnymi do osiągnięcia takich samych standardów, jakie miały kraje członkowskie.

---

<sup>9</sup> Zmiany wprowadzono również ze względu na oczekiwania Parlamentu Europejskiego oraz Trybunału Obrachunkowego.

<sup>10</sup> Wiele rozwiązań, które zostały zastosowane w regionalnym komponencie programu Phare, było wzorowanych na zasadach obowiązujących przy wdrażaniu funduszy strukturalnych, a w szczególności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Jednym z celów programu było bowiem przygotowanie polskiej administracji centralnej, regionalnej i lokalnej do uczestnictwa w polityce regionalnej UE.

Doradcy przedakcesyjni

Tzw. eksperci i doradcy przedakcesyjni (ang. *Pre-accession Advisor – PAA*) angażowani byli na długoterminowe i krótkoterminowe kontrakty, a ich zadaniem było wsparcie polskich działań dostosowawczych. Dzięki współpracy twinningowej opracowywane i realizowane były wspólne projekty mające na celu m.in. transponowanie, wzmocnienie i wdrażanie konkretnych rozwiązań prawnych. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że działania twinningowe polegały na wspólnym przygotowywaniu przez reprezentantów określonych segmentów polskiej administracji (a także innych krajów kandydatów) oraz przedstawicieli odpowiadającej im administracji Unii Europejskiej zmian związanych z planowaną akcesją.

Ekspertki z krajów członkowskich dostawały za swoją pracę bardzo wysokie wynagrodzenia zapewniane przez UE ze środków krajowego programu pomocy przedakcesyjnej (dodatkowe kwoty przelewane były na konto administracji krajów wysyłających). Instrument twinningowy cieszył się w związku z tym dużą popularnością wśród specjalistów unijnych. Nierzadko zdarzało się, że nawet czołowi politycy „Piętnastki” zabiegali o przydzielenie im krajom takich projektów.

Mimo zróżnicowanej oceny efektywności finansowej i stałego nacisku polskich resortów na maksymalizację wydatków inwestycyjnych w ramach Phare, to właśnie projektom rozwoju instytucjonalnego można przypisać ogromny wpływ na osiągnięcie przez Polskę gotowości do członkostwa. Wprawdzie większość procesów dostosowawczych finansowana była z budżetu krajowego, a ze środków unijnych jedynie dofinansowywana, jednak Phare, ze względu na ściśle przestrzegane ramy czasowe wykonania planowanych działań, spełnił rolę elementu mobilizującego resorty. Równie istotna, choć często niedoceniana (zwłaszcza przez resorty), była rola twinningu jako czynnika budowania zaufania w relacjach z UE i przekazywania pozytywnego obrazu naszego kraju. Długo- i średniookresowa obecność w Polsce urzędników instytucji państw członkowskich, utrzymujących codzienne kontakty z urzędnikami polskimi, obserwujących na miejscu postępy w procesach dostosowawczych uwiarygodniała nasz kraj w oczach administracji krajów „Piętnastki”, od których zależec miała ratyfikacja traktatu akcesyjnego.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Realizacja celów przedakcesyjnych działań twinningowych kontynuowana była po akcesji w Polsce i w innych nowych krajach członkowskich w ramach stworzonego w 2004 r. instrumentu finansowego – *Transition Facility* (Środki Przej-



Twinning

Znacząca część beneficjentów uznawała twinning za mechanizm niezbyt efektywny ekonomicznie, absorbujący środki unijne na rzecz mało wymiernych przedsięwzięć. Reguła przeznaczania corocznie minimum 30 proc. Phare na projekty rozwoju instytucjonalnego spowodowała nawet utrudnienie absorpcji. Niektóre resorty wykazywały opór przy planowaniu nowych projektów współpracy bliźniaczej, preferując finansowanie ze środków unijnych własnych, autorskich działań eksperckich lub zakupy urządzeń i wyposażenia do wzmocnienia efektów już realizowanych przedsięwzięć w zakresie budowania instytucji.

W definiowaniu kierunków wsparcia oraz przebiegu realizacji Phare decydującą rolę odgrywała Komisja Europejska (przede wszystkim Dyrekcja Generalna I, obecnie DG Rozszerzenie). Przez cały okres przedakcesyjny Komisja sprawowała kontrolę uprzednią (*ex-ante*) całego procesu alokowania środków i przyznawania kontraktów w ramach kolejnych edycji programu.<sup>12</sup> Ze strony polskiej za negocjacje priorytetów i programów w ramach Phare oraz za inicjowanie, koordynowanie oraz monitorowanie przedsięwzięć związanych z wykorzystaniem pomocy unijnej odpowiedzialny był pełnomocnik rządu ds. integracji europejskiej i pomocy zagranicznej, a od 1996 r. zadania te przejął Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.<sup>13</sup>

---

ściowe). Jednym z jego zadań było zwiększenie konsolidacji struktur administracyjnych nowych państw członkowskich. Program zaplanowany został do 2006 r.

<sup>12</sup> W Departamencie Obsługi Narodowego Koordynatora Pomocy Urzędu KIE obliczono, że w oparciu o podręcznik Zdecentralizowanego Wdrażania (DIS), opracowany przez Komisję Europejską, do formalnej akceptacji składanych propozycji w drodze od projektu wsparcia do pierwszej wypłaty środków unijnych wymagana była nawet 14-krotna interwencja KE.

<sup>13</sup> W ramach Urzędu Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej wszystkie sprawy związane z napływającą do Polski pomocą zagraniczną realizował Departament Pomocy Zagranicznej. W strukturze Urzędu KIE kluczową rolę odgrywał Departament Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych podzielony od 1999 r. na dwie jednostki: Departament Koordynacji i Monitorowania Pomocy Zagranicznej (obecnie Departament Obsługi Narodowego Koordynatora Pomocy) oraz Departament Programów Rozwoju Instytucjonalnego.

## **Ewaluacja działań programu Phare**

Udzielając pomocy finansowej w ramach Phare, Komisja Europejska wymagała od odbiorcy funduszy (Polski) zapewnienia, że zostanie ona wykorzystana zgodnie z przyjętymi zasadami oraz że program zrealizuje określone założenia. Instrumentem oceny realizacji wymogów KE była ewaluacja. Obejmowała kilka aspektów związanych z wykonaniem projektu, jednak jej głównym zadaniem była odpowiedź na pytanie o stopień osiągnięcia – na różnych poziomach wdrażania – uzgodnionych celów programu. Ewaluacja w Phare dotyczyła więc zarówno realizacji celów na poziomie produktu oraz rezultatu, jak i (co było szczególnie istotne dla całościowej oceny programu) oceny wpływu podjętych działań. W naszej administracji ewaluacja jest pojęciem stosunkowo nowym, a jednocześnie bardzo eksponowanym, bo związanym z przedsięwzięciami z obszaru tzw. nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*). Ponieważ to właśnie program Phare przyczynił się do rozwoju tego obszaru działania instytucji publicznych w Polsce, warto przypomnieć podstawowe zasady ewaluacji w ogóle, a ewaluacji Phare w szczególności.

### Historia ewaluacji

Korzenie ewaluacji sięgają początków lat 50. XX w., kiedy w USA zaczęto poszukiwanie sposobów zrationalizowania rosnącej liczby interwencji rządowych i programów socjalnych. Wprowadzono wówczas PPBS (*Planning, Programing, Budgeting, System*), którym starano się zmierzyć i ocenić wszystkie działania podejmowane przez rząd i jego agencje, a w rezultacie zwiększyć efektywność i neutralność administracji publicznej.

Główny impuls do pojawienia się ewaluacji w Europie dały przemiany lat 80. (głównie kryzysy paliwowe), które zmusiły do refleksji nad racjonalnością rozbudowanych programów publicznych i efektywnością sektora publicznego.

W instytucjach UE ewaluacja pojawiła się na początku lat 80. DG – Stosunki Zewnętrzne i DG – Badania, szukając narzędzi bardziej efektywnego działania w ramach realizowanych programów, wykorzystywały doświadczenia Banku Światowego i OECD. Rzeczywistego znaczenia ewaluacja nabrała jednak na początku lat 90. w kontekście zarządzania zreformowanymi funduszami strukturalnymi. Znalazła się w instrumentarium polityki spójności, a jej wymogi przeniesiono także na fundusze pomocowe dostępne w Polsce.

W literaturze przedmiotu znaleźć można wiele definicji pojęcia ewaluacja. Dla celów prowadzonej analizy najbardziej funkcjonalne jest stanowisko autorów raportu przygotowanego w ramach projektu Phare 2003 *Wzmacnianie zdolności ewaluacyjnych*. Zwrócili uwagę, że „większość z nich sprowadza się do definicji zawartej w *Komunikacie Komisji Europejskiej dotyczącym ewaluacji* (ang. *The Commission Communication on Evaluation – SEC(2000)1051*) opublikowanym przez Radę Społeczno-Ekonomiczną Unii Europejskiej: *Ewaluacja stanowi ocenę przedsięwzięć w kontekście ich wyników, wpływu oraz potrzeb, które mają zaspokajać. Pojęcie przedsięwzięcie w powyższej definicji może się odnosić do polityki, programu, projektu, działania lub grupy działań, które mają określony cel, przynoszą konkretne wyniki, wymagają przeprowadzenia pewnych czynności przy wykorzystaniu odpowiednich nakładów w określonym przedziale czasowym*”.<sup>14</sup> Ewaluacja oznacza więc niezależne oszacowanie stopnia realizacji programu (tzn. jego faktycznych rezultatów) w stosunku do założeń (tzn. oczekiwanych efektów), systematyczne badanie wartości albo cech konkretnego programu, sektora bądź obiektu, zawsze z punktu widzenia wcześniej przyjętych kryteriów. Ewaluacja polega na określeniu, w jakim stopniu zostały osiągnięte zakładane cele i rezultaty oraz co się do tego przyczyniło, a co hamowało i jakie kroki można podjąć w celu usprawnienia, rozwoju lub lepszego zrozumienia podjętych działań. Pojęcie to wiąże się w sposób integralny z procesem podejmowania decyzji i może być narzędziem dyscyplinowania interwencji podejmowanych przez władze publiczne, wymuszania ich efektywności i skuteczności.<sup>15</sup>

Ewaluacja spełnia trzy funkcje:

1. szacuje w możliwie obiektywny sposób wpływ programów i projektów na społeczność (funkcja poznawcza),

---

<sup>14</sup> M.Peters, I.Flis, M.Nugteren, *Rola ewaluacji w sektorze administracji publicznej – ewaluacja funduszy UE. Raport towarzyszący konferencji przygotowany przez firmę ECORYS Nederland BV*, Warszawa 2006, s.5. Publikacja została przygotowana na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej w ramach projektu Phare „Wzmacnianie zdolności ewaluacyjnych” finansowanego z jego środków. Projekt miał na celu poprawę zdolności administracji publicznej w zakresie zarządzania procesem ewaluacji oraz wzmocnienie współpracy administracji publicznej z instytucjami zaangażowanymi w działalność na polu badań ewaluacyjnych.

<sup>15</sup> W przypadku sektora prywatnego określoną racjonalność działań wymuszają mechanizmy rynkowe. Sektor publiczny nie ma takiego mechanizmu.

2. pomaga decydentom w ocenie wartości podjętych działań publicznych (funkcja normatywna),
3. dostarcza praktycznych informacji wykonawcom i beneficjentom działań, a dzięki temu pomaga poprawić jakość tych działań w przyszłości (pełni rolę narzędzia uczenia się).

Realizowana jest w trzech etapach. Pierwszy stanowi ewaluacja wstępna (*ex ante*), następnie przeprowadza się ewaluację okresową (w czasie realizacji projektu), ostatnim etapem jest ewaluacja końcowa (*ex post*). Ewaluacja wstępna ma miejsce bezpośrednio po fazie programowania i poprzedza wdrażanie programu. Jej celem jest oszacowanie przyjętych zasad realizacji projektu oraz poznanie kontekstu wsparcia bezpośrednio przed dokonaniem interwencji. W czasie realizacji projektu dokonywana jest tzw. ewaluacja okresowa, zwana także częstkową. To ważne narzędzie weryfikacji pierwotnych założeń pozwalające kierownictwu projektu – o ile jest właściwie wykorzystane – na dokonanie koniecznych korekt po pierwszych etapach realizacji projektu. Ewaluacja okresowa (zwana też średniookresową – *mid-term*) wykonywana jest najczęściej mniej więcej w połowie realizacji projektu. Z kolei ewaluacja końcowa służy do sprawdzania, czy projekt spełnił swój cel w kontekście założeń programowania, i najczęściej przeprowadzana jest po 2 – 3 latach od zakończenia wszystkich działań. W klasycznym ujęciu ewaluacja końcowa stanowi przedwstępny etap programowania kolejnej fazy interwencji publicznej.

By cały proces przebiegł pomyślnie, ewaluacja powinna się odbywać według określonego porządku. Przede wszystkim badanie ewaluacyjne powinno dotyczyć określonego tematu, a więc ewaluatorzy muszą precyzyjnie określić przedmiot ewaluacji. Kolejny krok stanowi sformułowanie kluczowych pytań, na które poszukiwana jest odpowiedź. Następny etap wymaga sformułowania kryteriów wartościowania oraz obowiązujących w organizacji standardów. Dalsze działanie polega na wyselekcjonowaniu takich zagadnień do analizy, które pozwolą znaleźć odpowiedzi na postawione wcześniej kluczowe kwestie. Po tym następuje identyfikacja niezbędnych informacji (takich jak dobór próby przy badaniu ankietowym, ustalenie katalogu i miejsca przechowywania dokumentów źródłowych itd.) oraz dobór metod analizy (np. badanie ankietowe, wywiad, obserwacja, analiza dokumentów), a następnie opracowanie odpowiednich narzędzi (np. kwestionariuszy ankiet, wytycznych do wywiadów). Ostatnim etapem w tej fazie aktywności jest przygotowanie harmonogramu ewaluacji oraz – co jest szczególnie istotne

w kontekście polskich doświadczeń związanych z wdrażaniem funduszy unijnych – opracowanie narzędzi monitoringu pozwalających upewnić się, że w czasie realizacji przedsięwzięcia będą gromadzone adekwatne informacje. Dla zapewnienia systematyczności i skuteczności procedury nieodzowne jest ponadto określenie terminów oceny cząstkowej oraz jej odbiorców.

Ewaluacja stanowi integralny element systemu zarządzania programami Unii Europejskiej i jest jednym z integralnych elementów Cyklu Zarządzania Projektem (ang. *Project Cycle Management*).

#### Cykl Zarządzania Projektem

Składa się z sześciu integralnych elementów: 1) programowanie – prowadzone jest na najwyższym poziomie i oznacza określenie strategicznego kierunku działania/programu; 2) identyfikacja – polega na określeniu potrzeb i problemów potencjalnych beneficjentów; 3) formułowanie (ocena wstępna) – cele projektu mają przyczynić się do rozwiązania problemów i zaspokajania potrzeb uznanych przez beneficjentów za kluczowe; 4) finansowanie; 5) wdrażanie (implementacja); 6) ewaluacja – zamyka cykl i jednocześnie otwiera następny.

Prawidłowo zaplanowana i przeprowadzona ewaluacja może odgrywać rolę ważnego narzędzia wsparcia dla menedżerów projektów. Będąc *de facto* systematycznym gromadzeniem i przetwarzaniem informacji, pozwala na korygowanie podejmowanych działań jeszcze w czasie ich realizacji. Może również służyć podwyższaniu efektywności kosztowej projektów, prowadzi bowiem bezpośrednio do racjonalizacji działań administracji, zmniejsza ryzyko przeznaczania środków publicznych na programy, które nie przynoszą oczekiwanych rezultatów.

W przypadku Phare ewaluacja odbyła się w oparciu o zatwierdzony przez Komisję Europejską *Podręcznik ewaluacji okresowej programu PHARE i Transition Facility (Środki Przejściowe) w Polsce*.<sup>16</sup> Zgodnie z jego zapisami system ewaluacji okresowej Phare ma dwa cele: 1) prowadzenie niezależnej analizy efektywności trwających programów, opisującej skuteczność programów w osiąganiu

---

<sup>16</sup> *Manual of Interim Evaluation of the Phare and Transition Facility Programme in Poland*. Podręcznik zamieszczony na stronie internetowej: <http://www.ukie.gov.pl>

przyjętych celów, oraz 2) upowszechnianie doświadczeń mających na celu poprawę realizacji wdrażanych programów.

Okresowa ewaluacja Phare, która jest przedmiotem prezentowanej analizy, została przeprowadzana przez niezależną instytucję zewnętrzną wybraną w 2004 r. przez narodowego koordynatora pomocy (tzw. NAC – *National Aid Coordinator*) w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej.<sup>17</sup> Aby cały proces odniósł właściwy skutek, musiał być oparty na współpracy wszystkich instytucji zaangażowanych w zarządzanie programem, tj. narodowego koordynatora pomocy, krajowego urzędnika zatwierdzającego (w polskim systemie wdrażania Phare funkcję tę pełnił podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów), pełnomocników ds. realizacji projektów (w randze podsekretarzy stanu w ministerstwach odpowiedzialnych za poszczególne obszary interwencji Phare), koordynatorów projektów (z reguły w randze dyrektorów departamentów w ministerstwach podległych pełnomocnikom ds. realizacji projektów), jednostek wdrażających (tj. jednostek administracji publicznej odpowiedzialnych za dystrybucję środków, takich jak np. władza wdrażająca programy współpracy przygranicznej Phare podległa Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji) oraz służb Komisji Europejskiej (w tym m.in. Dyrekcji Generalnej – Rozszerzenie).

Bezpośrednim wynikiem ewaluacji okresowej były raporty i zalecenia niezależnych ewaluatorów wskazujące działania służące poprawie zarządzania i realizacji programu. Zostały one przekazane do jednostki ewaluacyjnej narodowego koordynatora pomocy w Urzędzie KIE. Monitorowanie wdrażania wypracowanych rekomendacji stanowiło jedno z zadań jednostki ewaluacyjnej NAC i było realizowane m.in. w formie Sektorowych Podkomitetów Monitorujących oraz Wspólnego Komitetu Monitorującego. Ponieważ wymienione zespoły składały się z przedstawicieli administracji publicznej zarządzającej Phare, beneficjentów, organizacji branżowych zrzeszających instytucje związane z danym obszarem interwencji, a w ich skład niejednokrotnie wchodził kierownicy lub polityczni decydenci, okazały się one podmiotami właściwymi do skutecznego wykonywania celu ewaluacji rozumianego jako polepszenie polityk krajowych.

Zgodnie z wytycznymi KE ocena okresowa poszczególnych projektów realizowanych w ramach programu Phare prowadzona była według pięciu podstawowych kryteriów ewaluacyjnych (kryteriów

---

<sup>17</sup> Narodowy koordynator pomocy, tzw. NAC.

oceny): adekwatności (ang. *relevance* – czy cele interwencji odpowiadały potrzebom danej społeczności),<sup>18</sup> efektywności (ang. *efficiency* – czy cele osiągnięto najtańszym kosztem),<sup>19</sup> skuteczności (ang. *effectiveness* – czy to, co osiągnięto, jest tym, co planowano),<sup>20</sup> oddziaływania (ang. *impact* – do jakiego stopnia interwencja w ramach projektu odpowiada potrzebom grupy docelowej)<sup>21</sup> oraz trwałości efektów (ang. *sustainability* – czy efekty interwencji są trwałe).<sup>22</sup>

### Wybrane wyniki ewaluacji okresowej projektów Phare (działania przedakcesyjne)

---

<sup>18</sup> Podręcznik ewaluacji okresowej programu Phare i Transition Facility (Środki Przejściowe) w Polsce, s.27: „Kryterium to pozwala ocenić, w jakim stopniu przyjęte cele programu odpowiadają zidentyfikowanym problemom w obszarze objętym programem i/lub realnym potrzebom beneficjentów. Badanie adekwatności projektu

w odniesieniu do potrzeb i problemów jest szczególnie istotne w fazie jego projektowania. Wymaga jednakże weryfikacji także przez cały okres trwania projektu na wypadek, gdyby zaistniały zmiany co do natury pierwotnie zidentyfikowanych problemów lub okoliczności realizacji projektu: fizycznych, politycznych, ekonomicznych, społecznych, środowiskowych, instytucjonalnych lub w zakresie realizowanej polityki państwa. Do dokonania takiej oceny nie wystarczają dane z monitoringu – potrzebne jest zebranie dodatkowych informacji oraz wiedza o kontekście realizacji projektu”.

<sup>19</sup> Ibidem, s.27: „Kryterium to pozwala ocenić poziom »ekonomiczności« programu, czyli stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych wyników i rezultatów. Nakłady rozumiane są tu jako zasoby finansowe, ludzkie i poświęcony czas. Kryterium to ma zastosowanie w analizie możliwości osiągnięcia zbliżonych efektów przy wykorzystaniu mniejszych zasobów oraz zwiększenia efektów przy zastosowaniu porównywalnych zasobów. Kryterium efektywności wykorzystuje się przy porównywaniu ewaluowanego programu z alternatywnymi w podobnym obszarze”.

<sup>20</sup> Ibidem, s.28: „Kryterium to pozwala ocenić, do jakiego stopnia cele przedsięwzięcia zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte. Ma ono zastosowanie przy ocenie realizacji założeń programu oraz stopnia, w jakim docelowi beneficjenci naprawdę skorzystali z produktów i usług, jakie stały się dostępne dzięki projektowi”.

<sup>21</sup> Ibidem, s.29: „Termin oddziaływanie, czasem zastępowany słowem wpływ, oznacza związek pomiędzy celem projektu i celami ogólnymi, tj. stopień, w jakim korzyści odniesione przez docelowych beneficjentów miały szerszy ogólny wpływ na większą liczbę ludzi w danym sektorze, regionie lub w całym kraju”.

<sup>22</sup> Ibidem, s.29: „Piąte i ostatnie, a często najważniejsze kryterium, trwałość efektów projektu, określa, czy pozytywne efekty projektu na poziomie celu mogą trwać po zakończeniu finansowania zewnętrznego, a także czy możliwe jest utrzymanie się wpływu tego projektu w dłuższym okresie na procesy rozwoju na poziomie sektora, regionu czy kraju”.

W IV kwartale 2006 r. opracowany został *Raport Skonsolidowany* (ang. *Consolidate Report*).<sup>23</sup> Dokument ten zawiera rezultaty ewaluacji okresowej projektów Phare z linii budżetowych (alokacji) obejmujących okres 2001 – 2003.<sup>24</sup> Projekty te wdrażane były w ramach sześciu najważniejszych sektorów objętych programem: Rozwój Regionalny (komponent Współpraca Przygraniczna oraz Spójność Społeczno-Gospodarcza), Administracja Publiczna, Rynek Wewnętrzny, Rolnictwo, Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne, Środowisko i Transport. Ponieważ realizacja większości projektów Phare się zakończyła, zaś strona polska wciąż czeka na zakończenie wszystkich ewaluacji *ex post* (tj. po fakcie) bądź na rozpoczęcie audytu końcowego programu, wyniki ewaluacji zapisane we wspomnianym dokumencie mogą stanowić wstępną próbę podsumowania efektów programu Phare.

Sformułowane w raporcie ogólne wnioski w odniesieniu do zrealizowanych projektów wskazują na to, że:

- w bardzo wysokim stopniu spełnione było w Phare kryterium adekwatności (I kryterium ewaluacji): cele większości projektów były zgodne z celami dokumentów wyznaczających kierunki działań dostosowawczych w kontekście członkostwa Polski w UE – Partnerstwa dla Członkostwa oraz Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej; większość projektów odpowiadała na potrzeby poszczególnych sektorów oraz wspierała odpowiednie strategie rządowe;

---

<sup>23</sup> *Raport Skonsolidowany nr CR/PL/06002* objął pomoc udzieloną w ramach programu Phare. Dokument został przygotowany przez Konsorcjum ECOTEC w październiku 2006 r. Jego podstawę faktograficzną stanowią raporty z ewaluacji okresowej przeprowadzonej podczas okresu raportowania analizujące postępy realizacji celów programów określonych w formalnych dokumentach programowych, np. Memorandach Finansowych, Fiskach Projektowych itd. Celem raportu było dostarczenie informacji dotyczących zarządzania programami/projektami na użytek Sektorowych Podkomitetów Monitorujących, Wspólnego Komitetu Monitorującego i innych zaangażowanych stron.

<sup>24</sup> W okresie tym zmienił się zakres działań objętych programem Phare, zmodyfikowane zostały zasady finansowania projektów oraz znacząco wzrosła wielkość funduszy. Phare, podobnie jak pozostałe programy przedakcesyjne, miał umożliwić Polsce jako państwu kandydującemu do UE dostosowanie się do wymogów wspólnotowych, m.in. wesprzeć działania na rzecz spójności społeczno-ekonomicznej. Program miał też przygotować nas do korzystania z funduszy strukturalnych przeznaczonych dla państw członkowskich Unii Europejskiej.



- efektywność (II kryterium ewaluacji) większości projektów realizowanych w ramach programu została oceniona jako dobra: dzięki dużemu zaangażowaniu personelu zarządzającego projektami struktury wdrożeniowe beneficjentów funkcjonowały poprawnie i spełniły oczekiwania darczyńcy;
- skuteczność (III kryterium ewaluacji) większości wdrażanych projektów otrzymała ocenę bardzo dobrą: cele bezpośrednio zostały sformułowane odpowiednio, wspierały osiągnięcie celów ogólnych, a prawdopodobieństwo dojścia do zakładanych rezultatów było bardzo wysokie;
- spodziewana wysoka skuteczność powinna znaleźć odzwierciedlenie w wysokiej trwałości rezultatów projektów (IV kryterium ewaluacji), co powinno zostać potwierdzone w późniejszych badaniach;
- większość projektów była zarządzana właściwie i zgodnie z zasadami programu Phare. Beneficjenci przestrzegali procedur i standardów UE. Dzięki zdobytemu doświadczeniu zostali w lepszym stopniu przygotowani do zarządzania funduszami strukturalnymi, Funduszem Spójności, a także instrumentem pomocy poakcesyjnej *Transition Facility*. Tym samym w wysokim stopniu osiągnięte zostało kryterium wpływu (czyli oddziaływania – V kryterium ewaluacji).

Mimo pozytywnej ogólnej oceny programu, ewaluatorzy zidentyfikowali kluczowe problemy horyzontalne, niezależnie od sektora (komponentu) w sposób istotny wpływające na skuteczne i efektywne wdrażanie projektów.

Z treści *Raportu Skonsolidowanego* wynika, że do najbardziej ryzykownych aspektów realizacji projektów, przekładających się na cały program Phare, należało stosowanie prawa zamówień publicznych. Do znacznych opóźnień i zmian w harmonogramie kontraktowania w wielu projektach doprowadziły przede wszystkim liczne odwołania i protesty. Mimo że zachowania oferentów wykorzystujących wszystkie możliwe środki ochrony prawnej przewidziane ustawą można uznać za racjonalne z punktu widzenia przedsiębiorców, należy podkreślić, że prowadziły one niejednokrotnie do zablokowania wyboru wykonawcy przed upływem terminów kontraktacji przewidzianych w projektach Phare. W rezultacie dochodziło do paraliżu wdrażania zaplanowanych działań, przede wszystkim inwestycyjnych. Beneficjenci będący jednostkami administracji publicznej pozostawali w takich sytuacjach bezsilni. Częściową odpowiedzialność za niepowodzenie niektórych projektów ponoszą jednak sami

projektodawcy, którzy mimo świadomości wad przepisów dotyczących zamówień publicznych nie podejmowali wystarczających działań zapobiegawczych lub nie doceniali wagi działań nieinwestycyjnych (tzw. miękkich) wspomagających realizację poszczególnych projektów, takich jak promocja czy informacja w regionie skierowana przede wszystkim do inwestorów, które mogłyby budować właściwy wizerunek pomocy i przychylną atmosferę wokół planowanych przedsięwzięć.<sup>25</sup>

Innym sygnalizowanym przez oceniających problemem w implementacji działań była znacząca liczba przypadków utraty płynności finansowej. Kłopoty te dotyczyły przede wszystkim projektów infrastrukturalnych, a ich bezpośrednim powodem były najczęściej zmiany w dotychczas prowadzonej strategii rozwojowej na danym obszarze (spowodowane np. wymianą polityczną ekip samorządowych) bądź zmiany uwarunkowań makroekonomicznych. Brak odpowiednich źródeł finansowania, niewystarczające wsparcie dla końcowych odbiorców po zrealizowaniu projektu, często spotęgowane obiektywnymi problemami technicznymi podczas prowadzenia robót, miały istotny wpływ na zmniejszenie trwałości rezultatów wielu projektów inwestycyjnych lub infrastrukturalnych. Do wymienionych czynników ryzyka – jako przyczyn niepowodzeń projektów – należy dodać zmiany wewnątrz organizacji realizujących projekty wpływające na działania związane z koniecznością kontynuowania czy utrzymania inwestycji infrastrukturalnych pięć lat po zakończeniu projektów oraz komplikujące się w tym okresie stosunki między stronami zaangażowanymi w proces wdrażania (szczególnie w relacjach samorząd – organizacje pozarządowe – administracja publiczna).<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Sytuacje takie miały miejsce m.in. w projektach: **PL2003/004-379/01.07** Wzmocnienie struktur zarządzających i wdrażających EFS, **2003/005-710.01.04** Wzmocnienie administracji publicznej, **2003/004-379.02.01** Rozwój automatyzacji polskiej służby celnej.

<sup>26</sup> Ten typ problemów dotyczył m.in. projektów koncentrujących się na segregacji odpadów. Zdarzało się, że w czasie wykonywania podjętych działań wskutek zmiany ustawodawstwa unijnego pojawiały się nowe wymogi (np. nowe normy), których organizatorzy nie oczekiwali. Taka sytuacja wymagała natychmiastowej interwencji w projekt, co nierzadko powodowało nieplanowane zwiększenie jego kosztów. Dodatkowe obciążenia finansowe stanowiły problem strony polskiej i musiały być pokryte ze środków projektodawców. Próby rozwiązania powstałych problemów nieraz doprowadzały do mniej lub bardziej trwałych animozji i konfliktów wśród dotychczasowych partnerów.

Dokonujący oceny podkreślili, że w odniesieniu do projektów na rzecz sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), w ostatnich latach funkcjonowania Phare realizowanych w oparciu o doświadczenia zdobyte podczas wcześniejszych edycji programu, już na początku procesu wdrażania podjęte zostały odpowiednie kroki służące zapewnieniu adekwatności projektów do zmieniających się potrzeb sektora, regionu czy lokalnego rynku. Zdaniem oceniających bez odpowiedniego doświadczenia instytucji odpowiedzialnych za proces wdrażania i bez zaangażowania ze strony beneficjentów, które przejawiało się przede wszystkim w szczególnej dbałości o dobre zarządzanie na poziomie operacyjnym, wiele projektów realizowanych byłoby wadliwie, co uniemożliwiłoby osiągnięcie celów bezpośrednich projektów czy też celów ogólnych programu.

Kolejny horyzontalny czynnik ryzyka wielu projektów, wart wskazania przede wszystkim z powodu jego aktualności przy wdrażaniu programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, to bardzo znaczące przesunięcie w czasie faktycznej realizacji działań w stosunku do terminu przyjętego w fazie przygotowywania danego projektu. Znaczące opóźnienia w rozpoczynaniu przedsięwzięć wymagały niejednokrotnie nie tylko modyfikacji ich treści, lecz nierzadko nawet wyboru nowej grupy docelowej.<sup>27</sup> Wszelkie zmiany spowodowane koniecznością dostosowania projektów do nowych warunków zazwyczaj znacząco obniżały ich efektywność, osiągnięcie zakładanych celów wiązało się bowiem z przedłużeniem okresu wydatkowania środków.

W wyniku nieterminowego rozpoczynania procedur kontraktacji, związanego m.in. z problemami z procedurami przetargowymi (uniemożliwiającymi terminowy wybór wykonawcy) albo znacznymi opóźnieniami w uzyskaniu zgody na przedłużenie okresu wydatkowania, niektóre projekty zostały wdrożone zbyt późno, aby uzyskać istotny wpływ na wspierane działania czy struktury (organizacje pozarządowe, regiony itd.). Na skutek tego również trwałość ich rezultatów została wyraźnie ograniczona.

Opisane horyzontalne wnioski dotyczą wszystkich obszarów wsparcia Phare. Chcąc jednak uzyskać pełniejszy obraz mocnych

---

<sup>27</sup> Tak się stało m.in. w projektach: **2003/004-379.01.06** Społeczno-zawodowa aktywizacja i integracja osób niepełnosprawnych, **2003/005-710/01.02** Łagodzenie społecznych skutków restrukturyzacji hutnictwa – Inicjatywa III w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem granicy wschodniej, **PL2003/005-710.01.06** Przygotowanie *project pipeline* do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, **2003/005-710.01.08** Wektoryzacja map katastralnych.

i słabych stron wdrażania programu, należy sięgnąć po najistotniejsze elementy dokonanej przez ewaluatorów zewnętrznych całkowitej oceny wdrażania środków pomocowych przekazanych poszczególnym sektorom.

W sektorze Administracja Publiczna wsparcie przeznaczone było przede wszystkim na realizację zadań związanych z szeroko rozumianym przygotowaniem do przystąpienia Polski do UE. Oceniający zwrócili uwagę m.in. na projekty skierowane do społeczeństwa obywatelskiego. Ich zdaniem dzięki inicjatywom skierowanym do organizacji pozarządowych, dotyczącym m.in. promocji integracji europejskiej, przejmowania i wdrażania *acquis communautaire*, wzmocnienia roli organizacji typu *non profit* i *non governmental* w zakresie rzecznictwa i monitoringu oraz wzmocnienia procesu budowy społeczeństwa obywatelskiego (w szczególności w kwestiach szeroko rozumianej ochrony środowiska i ochrony zdrowia, rozwoju przedsiębiorczości, działań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz grup objętych ryzykiem wykluczenia społecznego), w znaczący sposób wzmocniono sektor pozarządowy w Polsce. Wsparcie unijne dla NGOs, realizowane w ramach działań Phare, stanowiło również istotny czynnik przygotowań do szerokiego korzystania z funduszy strukturalnych i w dużym stopniu przyczyniało się do wzmocnienia spójności społecznej w całym kraju.<sup>28</sup>

Z kolei w sektorze Rozwój Regionalny, w komponente Spójność Społeczno-Gospodarcza ewaluatorzy wystawili projektom bardzo dobrą ocenę generalną w kategorii „adekwatność”. W tym kontekście warto podkreślić niezwykle wysoki stopień identyfikacji beneficjentów z realizowanymi projektami. Wdrażane działania wpisywały się w naglące potrzeby regionów związane ze szczególnie trudną sytuacją na rynku pracy (głównie na obszarach wiejskich),<sup>29</sup> ze słabo rozwiniętą infrastrukturą inwestycyjną,<sup>30</sup> niedostateczną rozbu-

---

<sup>28</sup> Do takich projektów należy **2003/004-379/01.01** Organizacje pozarządowe na rzecz zrównoważonego rozwoju.

<sup>29</sup> Dotyczy to m.in. projektów **2003/004-379.05.19** Rozwój sektora MSP w powiecie ciechanowskim; Rozwój gminy i miasta Raciąż oraz **2003/004-379.05.22** Stworzenie warunków rozwoju sektora MSP w Nasielsku.

<sup>30</sup> Te problemy znalazły swoje odzwierciedlenie np. w projektach **2003/004-379.05.07 L002** Wzmocnienie atrakcyjności inwestycyjnej przez rozwój infrastruktury kanalizacyjnej w zachodniej, przemysłowej części Głogowa – Etap II, **2003/004-379.05.09** Rozwój parku przemysłowego Vistula w Świeciu, **2003/004-379.05.08** Poprawa dostępności terenów inwestycyjnych w Ciechocinku, **2003/004-**

dową sieci drogowej<sup>31</sup> oraz częstym brakiem infrastruktury ochrony środowiska.<sup>32</sup>

Mimo że wsparcie udzielane w ostatnich latach realizacji Phare zostało oparte na doświadczeniach wcześniejszych edycji programu, ewaluatorzy zwrócili uwagę, że w przypadku projektowania wsparcia dla MSP przeszacowano zapotrzebowanie na usługi doradcze (granty doradcze). Nie doceniono natomiast zainteresowania grantami inwestycyjnymi, na które popyt znacznie przekroczył dostępne środki. Tymczasem w zgodnej ocenie obserwatorów i uczestników procesu wykorzystania dotacji unijnych dla małych i średnich przedsiębiorstw to właśnie granty inwestycyjne okazały się niezwykle skutecznym narzędziem służącym poprawie pozycji małych i średnich przedsiębiorstw zarówno na poziomie mikro (konkretne korzyści dla indywidualnych przedsiębiorców, zdecydowanie pozytywny odbiór projektów w skali lokalnej), jak i w odniesieniu do całego sektora. W sposób istotny przyczyniły się do wsparcia nowych, niejednokrotnie innowacyjnych technologii.

Okazało się ponadto, że schematy grantowe stanowiły niezwykle ważny instrument pozyskiwania innych środków pomocowych UE oraz stały się wstępem do skutecznej realizacji aktywnych polityk rynku pracy w ramach komponentu Phare Rozwój Zasobów Ludzkich. Małe i średnie firmy, organizacje pozarządowe, a także samorządy wykorzystywały bowiem doświadczenia zdobyte przy składaniu wniosków na stosunkowo niewielkie projekty – nawet do 50 tysięcy złotych (takie było bowiem zazwyczaj ograniczenie wspomnianej formy wsparcia) – w innych konkursach. W raporcie tematycznym poświęconym oddziaływaniu projektów infrastrukturalnych Phare na rozwój regionalny oraz spójność społeczną

---

**379.05.17** Rozwój przedsiębiorczości w przemysłowej strefie Niepołomic, **2003/004-379.05.37** Przygotowanie nowych terenów pod inwestycje w okolicach Ławy, **2003/004-379.05.35** Rozwój lokalnej infrastruktury w Elblągu.

<sup>31</sup> Projekty **2003/004-379.05.05** Rozwój sektora MSP w Bielawie przez rozbudowę infrastruktury drogowej, **2003/004-379.05.20** Rozwój gospodarczy Ostrowa i Ostrołęki (droga nr 627), **2003/004-379.05.21** Wspomaganie rozwoju przedsiębiorczości w turystyce, usługach i produkcji w Ostrowie i podregionie Wyszaków (droga nr 694), **2003/004-379.05.36** Rozwój sektora MSP przez budowę obwodnicy miasta Elk (V etap) i inne.

<sup>32</sup> Jednym z wielu przykładów jest projekt **2003/004-379.05.06** Wzmocnienie atrakcyjności inwestycyjnej gminy Karpacz przez rozwój infrastruktury sanitarnej.

i gospodarczą w Polsce<sup>33</sup> (Program Współpracy Przygranicznej, Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne, Transport i Środowisko, Spójność Społeczna i Gospodarcza) znalazło się wyraźne stwierdzenie, że projekty infrastrukturalne, dotyczące m.in. poprawy dostępności terenów inwestycyjnych oraz wzmocnienia ich atrakcyjności przez rozbudowę infrastruktury kanalizacyjnej, sanitarnej, kolejowej, drogowej, rozwoju gospodarczego wspomaganego przez tworzenie parków przemysłowych, czy też projekty wsparcia dla sektora MSP służyły bezpośrednio poprawie warunków życia w danym regionie.<sup>34</sup> O tym, jak ważne m.in. dla lokalnych władz były projekty przygotowywane i zgłaszane do sfinansowania w ramach Phare, świadczy fakt, że niejednokrotnie inicjatywy, które nie otrzymały dofinansowania z Unii Europejskiej, zrealizowane zostały ostatecznie ze środków lokalnych (np. z budżetu gminy). Większość tego typu przedsięwzięć stanowiły projekty poprawy infrastruktury drogowej oraz kanalizacyjnej.

---

<sup>33</sup> *Thematic Report nr THE/PL/06003: Impact of Phare infrastructure projects (ESC, CBC, JHA, TRA and ENV) on regional social and economic cohesion in Poland. Case studies of selected Project.* Dokument koncentruje się na wpływie projektów infrastrukturalnych Phare (w ramach pomocy sektorowej w obszarach: Spójność Społeczno-Ekonomiczna, Współpraca Przygraniczna, Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne, Transport oraz Środowisko w ramach alokacji Phare od 1998) na spójność społeczną i gospodarczą w regionach w Polsce. Raport został przygotowany przez Konsorcjum ECOTEC i odzwierciedla sytuację na 6 października 2006 r.

<sup>34</sup> Przykładem mogą być projekty **2002/000-580.06.01** Sektorowy projekt w zakresie rozwoju zasobów ludzkich, **2002/000-580.06.02** Sektorowy program dotyczący małych i średnich przedsiębiorstw oraz innowacyjności, **2002/000-580.06.03** Pomoc techniczna dla sektora Spójność Społeczno-Gospodarcza (30.03.2006), **2002/000-580.06.05** Przedsiębiorczość polska. Regionalny program pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw, **2003/004-379/05.1** Sektorowy projekt w zakresie rozwoju zasobów ludzkich, **2003/004-379/05.2** Sektorowy program dotyczący małych i średnich przedsiębiorstw oraz innowacyjności, **2003/004-379/05.3** Projekt dotyczący regionalnego rozwoju zasobów ludzkich, **2003/004-379/05.4** Regionalny program wsparcia dla MSP.

Ocena okresowa komponentu Współpraca Przygraniczna<sup>35</sup> jednoznacznie wskazuje, że projekty wdrażane w ramach tej części Phare osiągały dodatkowe pozytywne i często nieoczekiwane efekty nie tylko na poziomie regionalnym, ale i subregionalnym. Program Phare stał się ważnym narzędziem finansowania licznych lokalnych inicjatyw służących bezpośrednio mieszkańcom; wspierał między innymi programy gospodarcze, szkolenia zawodowe i inicjatywy zmierzające do likwidacji bezrobocia, wymianę młodzieży, nauczycieli oraz członków lokalnych elit gospodarczych i kulturalnych. Jednym z najważniejszych obszarów finansowania przez Phare w tym sektorze była budowa nowych lokalnych przejść granicznych. Okazały się one bardzo praktycznym wsparciem dla procesu wzajemnego poznawania się lokalnych społeczności po obu stronach granicy, a jednocześnie bezpośrednio wpływały na stan lokalnego rynku pracy, zarówno przez tworzenie nowych stanowisk na przejściach granicznych, jak i w rozwijających się wskutek zwiększonego ruchu przygranicznego MSP (np. handel, usługi itp.). Inicjatywy infrastrukturalne niejednokrotnie stawały się impulsem do inicjowania i umacniania współpracy i wymiany kulturalnej, sportowej itp. po obu stronach granicy – po unowocześnieniu przejścia granicznego uzgadniano np. budowę basenu, ścieżki rowerowej, wspólną promocję regionu. Z prowadzonych badań wynika, że zdaniem beneficjentów szczególnie projekty obejmujące rozwój turystyki i kultury odegrały znaczącą rolę w rozwoju regionów przygranicznych, przyczyniając się do zauważalnego, szybkiego rozwoju społeczności lokalnych.

Okazało się, że tzw. małe granty, dofinansowujące przede wszystkim miękkie (nieinfrastrukturalne) działania, jeśli były realizowane przez prężnie działające organizacje oraz odpowiadały na właściwie rozpoznane i rzeczywiste potrzeby wspieranych grup docelowych, wzmacniały pozytywne relacje przygranicznych społeczności, a ich rezultatem (choć nierzadko trudno go było zmierzyć

---

<sup>35</sup> Oceną objęte zostały m.in. projekty z alokacji 2003 stanowiące kontynuację wcześniej rozpoczętych działań w ramach Phare 2001 oraz 2002: **2003/005-078.03** Fundusz Wspólnych Małych Projektów, Polska – Republika Czeska, **2003/005-681.01** Granty na infrastrukturę związaną z działalnością gospodarczą, Polska – Republika Słowacka, **2003/005-681.02** Fundusz Wspólnych Małych Projektów, Polska – Republika Słowacka, **2003/005-873** Fundusz Małych Projektów, Program Współpracy w Regionie Morza Bałtyckiego 2003 r., **2003/005-708.19** Fundusz Małych Projektów Infrastrukturalnych, Polska – Niemcy, **2003/005-708.20** Fundusz Małych Projektów, Polska – Niemcy.

obiektywnymi wskaźnikami w krótkim czasie) był stały rozwój współpracy między partnerami z regionów przygranicznych i przewyciężenie lub przynajmniej omińnięcie często zadawnionych problemów. Małe, miękkie projekty, koncentrujące się na wzmacnianiu powiązań między organizacjami partnerskimi z różnych branż i obszarów (samorządami, szkołami, organizacjami biznesowymi, sportowymi itd.), dofinansowujące wymianę doświadczeń, pomysłów i ludzi, wywierają szczególnie silny wpływ na życie lokalnych społeczności w stosunku do wielkości zaangażowanych funduszy.<sup>36</sup> Jednak trwałość i wartość podejmowanych działań zależy w znacznym stopniu od zaangażowania i odpowiedzialności (a także siły przetrwania w zmieniających się warunkach politycznych) partnerów zdolnych w dłuższej perspektywie prowadzić stabilną, spójną politykę współpracy.

Oceniający podkreślili, że programy małych grantów, które na podstawowym poziomie angażowały lokalne władze i społeczności, odegrały szczególnie ważną rolę w procesie promowania społeczeństwa obywatelskiego (wzmacniały ich kondycję finansową, poszerzały horyzont działań, wzmacniały organizacyjnie i pod względem *know how*, itp.). Były również postrzegane jako istotny element wsparcia dla słabiej rozwiniętych lub nawet gospodarczo zapóźnionych obszarów i stosunkowo ubogich społeczności, które nie są zdolne do współfinansowania dużych projektów pomocowych, oferowanych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, czy też w ostatnim czasie w ramach Mechanizmu Finansowego państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego.<sup>37</sup> Dlatego zdaniem ewaluatorów zewnętrznych to właśnie „*małe granty w większości przypadków przyczyniły się znacznie mocniej do wdrażania idei*

---

<sup>36</sup> Jednym z wielu udanych przedsięwzięć były projekty: New Hostel – the chance for tourist development of Slemien (Nowy dom noclegowy – szansa na rozwój turystyczny Ślemienia) wdrażany w ramach działań **PL 2003/005-681-01** oraz Euro-Regional Voluntary Center in Przeworsk (Euroregionalne Centrum Wolontariatu w Przeworsku), wdrażany w ramach **PL2003/005-681.02**.

<sup>37</sup> Od roku 2004 Polska jest beneficjentem środków pochodzących z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (darczyńcami są Norwegia, Islandia i Liechtenstein) oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Wartość środków przeznaczonych dla naszego kraju wynosi łącznie dla obu linii finansowych 533,51 mln euro. Mogą być one wykorzystywane na przedsięwzięcia realizowane w ramach określonych priorytetów do 2009 r.

Obecnie w przygotowaniu znajduje się Szwajcarski Mechanizm Finansowy, z pulą środków stanowiącą równowartość ok. 312 mln euro, na okres pięciu lat. Jego uruchomienie zaplanowane zostało na 2008 r.



*współpracy europejskiej, postrzegania możliwości skorzystania ze środków pomocowych oraz zrozumienia korzyści, jakie przyniosło Polsce przystąpienie do UE, niż nie tak liczne, choć o wiele kosztowniejsze duże projekty infrastrukturalne”.*<sup>38</sup>

Ewaluacja okresowa dotyczyła także projektów sektora Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne. W tym przypadku również oceniający zwrócili uwagę na znaczenie schematów grantowych we wdrażaniu projektów inwestycyjnych oraz na ich bezpośredni wpływ na zwiększanie zdolności absorpcyjnych beneficjentów środków pomocowych UE.<sup>39</sup> Rezultaty małych projektów inwestycyjnych (małych grantów) w wysokim stopniu odpowiadały na potrzeby społeczności lokalnych oraz regionów i również z tego powodu charakteryzują się bardzo dużą trwałością.

Za efektywne i skuteczne oraz adekwatne do potrzeb beneficjentów ewaluatorzy uznali struktury wdrożeniowe projektów realizowanych w sektorach Rynek Wewnętrzny, Rolnictwo oraz Środowisko i Transport. Dało to szansę zarówno na osiąganie zakładanych celów w przypadku większości dofinansowywanych projektów, jak i na spełnienie wymogów stawianych przez Unię Europejską w zakresie ich całkowitego wpływu i trwałości.

Analizując wnioski z ewaluacji okresowej projektów Phare 2001 – 2003, zawarte w *Raporcie Skonsolidowanym nr CR/PL/06002*, można stwierdzić, że mimo pewnych horyzontalnych problemów z wdrażaniem Phare, Polska z powodzeniem wykorzystwała przekazane jej unijne narzędzie wsparcia społecznego i gospodarczego. Niezależnie jednak od generalnej dobrej oceny wdrażania Phare sformułowanej przez zewnętrznych ewaluatorów nie wolno przeoczyć pewnej grupy nieudanych projektów. Problemy z przetargami, utrata płynności finansowej, brak wsparcia po zakończeniu formalnej realizacji projektów sparaliżowały wiele przedsięwzięć. Dlatego, jeśli podsumowanie Phare trzeba by zamknąć w jednym prostym zdaniu, można by zaryzykować stwierdzenie, że Phare w Polsce to wojna wygrana, mimo czasem przegrywanych bitew.

Zrealizowane działania oraz doświadczenia zdobyte zarówno przez administrację zaangażowaną w udzielanie pomocy, jak i przez

---

<sup>38</sup> *Raport Skonsolidowany...*, op.cit., s.85.

<sup>39</sup> Uwagi te dotyczą m.in. projektów: **PL2003/004-379/03.02** Fundusz Małych Projektów Infrastrukturalnych na Granicy Wschodniej (SIPF), **PL2003/005-710.06.01** Fundusz Projektów Związanych z Infrastrukturą Biznesową (BRIPF), **PL2003/005-710.06.02** Fundusz Małych Projektów.

projektodawców – samorządy, organizacje pozarządowe, MSP – stanowią ważny kapitał instytucjonalny i ludzki, który jest obecnie wykorzystywany w działaniach dofinansowywanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Administracja rządowa zyskała w Phare nieocenione źródło wiedzy, umiejętności oraz doświadczeń przydatnych w zarządzaniu środkami unijnymi. I chociaż zarządzanie funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności istotnie różni się nawet od reguł programów przedakcesyjnych, kultura zarządzania unijną pomocą realizowaną w Polsce przez ponad 17 lat na trwałe wpisała się w działania administracji publicznej wszystkich szczebli. Podobnie, choć z innej perspektywy, z Phare – jako narzędzia instytucjonalnego przygotowania do wykorzystania funduszy strukturalnych – skorzystali również inni polscy beneficjenci. O zrozumieniu i akceptacji najważniejszych reguł programu, a tym samym o jego znaczeniu, świadczą liczne postulaty pharowskich beneficjentów, aby przynajmniej niektóre, najważniejsze zasady wdrażania programów operacyjnych w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty 2004 – 2006 czy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007 – 2013 w znacznie większym stopniu oprzeć na zasadach przetestowanych w działaniach programu Phare.

Pomimo obiektywnych trudności we wdrażaniu projektów w ramach programów Phare oraz wbrew obiegowym opiniom dotyczącym słabego wykorzystania przyznanych funduszy, ponad 90 proc. alokowanych środków zostało efektywnie wydanych, a rezultaty (powstanie obiektów infrastrukturalnych, wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego, działanie instytucji według nowych standardów itp.) mają trwały charakter.<sup>40</sup>

Generalnie można uznać, że program Phare w Polsce:

- stanowił jedno z najistotniejszych systemowych narzędzi wspierania procesów transformacji ustrojowej, jakimi posługiwały się Wspólnoty Europejskie, a później Unia Europejska wobec państwa wprowadzającego reformy po rozkładzie socjalizmu państwowego; jednak nie wszystkie jego instrumenty okazały się jednakowo efektywne (np. doradztwo i szkolenia), a równocześnie potencjał innych nie został w pełni wykorzystany (np. małych grantów inwestycyjnych);
- przyczynił się do przyspieszenia integracji z UE, chociaż nie wszystkie priorytety programu definiowane przez Komisję Europejską przyniosły pożądane rezultaty i były pozytywnie

---

<sup>40</sup> Patrz: *Raport Skonsolidowany nr CR/PL/06002*.

odbierane przez beneficjentów (restrukturyzacja hut i kopalń);

- umożliwił podjęcie wielu działań modernizacyjnych w polskiej gospodarce i odegrał istotną, pozytywną rolę w procesie jej restrukturyzacji, niedostatecznie przełożył się jednak na działania innowacyjne (szczególnie w sektorze MSP);
- oferował rozwiązania modelowe (przez pomoc techniczną) oraz bezpośrednie wsparcie inwestycyjne, przyspieszając odbieranie zaległości rozwojowych w stosunku do państw najbardziej rozwiniętych, nie rozwiązał jednak problemu wypracowania własnych narzędzi systemowych do prowadzenia działań w kierunku większej spójności;
- umożliwiał i przyspieszał implementację nowych wzorców i standardów działania na styku administracji publicznej, gospodarki i tworzącego się społeczeństwa obywatelskiego, chociaż nie zawsze proste przeniesienie sprawdzonych w innych warunkach modeli udawało się, a próby ich zaadaptowania napotkały przeszkody legislacyjne i kulturowe (np. Partnerstwo Publiczno-Prywatne);
- aktywizował i jednoczył środowiska lokalne wokół realizacji różnych projektów, ale w ograniczonym zakresie utrwalił mechanizmy pobudzania inicjatyw i współdziałania;
- potwierdził możliwości efektywnego wykorzystania pomocy zagranicznej, ale także przyzwyczaił decydentów i beneficjentów do zewnętrznego finansowania, co wpłynęło na mentalne (i nie tylko) uzależnienie rozwoju od środków pomocowych;
- odegrał kluczową rolę w procesie przygotowań polskich instytucji do funkcjonowania zgodnie ze standardami obowiązującymi w Unii Europejskiej, chociaż proces ten przebiega wolniej, niż przewidywały założenia realizowanych projektów (np. niska jakość zarządzania w administracji publicznej, wysokie miejsce Polski w rankingach poziomu korupcji).

Potwierdzeniem dobrych wyników naszego kraju w wykorzystaniu unijnych funduszy są działania prowadzone przez Polskę wśród krajów kandydujących do Unii Europejskiej i potencjalnych kandydatów. Polska realizuje projekty w zakresie dzielenia się doświadczeniami ze współpracy z Unią Europejską zdobytymi w okresie transformacji i przedakcesyjnym, udzielając wsparcia administracji publicznej oraz organizacjom pozarządowym krajów Europy Wschodniej (m.in. na Ukrainie, Białorusi, w Mołdawii).

Inne programy UE dla krajów w okresie transformacji

Odpowiednikiem Phare dla krajów byłego Związku Radzieckiego (Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Kazachstanu, Kirgistanu, Mołdawii, Rosji, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy i Uzbekistanu) oraz Mongolii był od 1991 r. program TACIS. Do państw powstałych po rozpadzie Jugosławii skierowany został w lipcu 1996 r. program OBNOVA. Jego beneficjentami były Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Federalna Republika Jugosławii oraz dawna Jugosłowiańska Republika Macedonii FYROM. Bośnia i Hercegowina oraz FYROM do 1994 r. korzystały ze środków pomocowych Phare. Od 2001 r. Albania oraz Bośnia i Hercegowina, a także FYROM zostały objęte Programem Odbudowy, Rozwoju i Stabilności (ang. *Community Assistance to Reconstruction, Development and Stability – CARDS*). W Perspektywie Finansowej 2007 – 2013 Unia Europejska wspiera kraje Bałkanów Zachodnich środkami pomocowymi w ramach Przedakcesyjnego Instrumentu Wsparcia (ang. *Instrument for Preaccession Assistance – IPA*).

Poza tym na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw Partnerstwa Regionalnego (Austrii, Republiki Czeskiej, Węgier, Polski, Słowacji i Słowenii) oraz Bałkanów Zachodnich (Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Macedonii, Serbii i Czarnogóry), które odbyło się jesienią 2005 r. w Budapeszcie, strona węgierska wystąpiła z inicjatywą zaoferowania wsparcia w formie dzielenia się doświadczeniami z okresu przygotowań do członkostwa w UE państwom bałkańskim. Zgodnie z tą koncepcją określono dziedziny, w których poszczególne kraje Partnerstwa Regionalnego dysponują niezbędną wiedzą i które jednocześnie są istotne dla procesu reform w regionie Bałkanów. Polska została uznana za kraj wyspecjalizowany w wykorzystywaniu środków budżetowych UE i w związku z tym koordynuje przekazywanie doświadczeń krajów członkowskich Unii Europejskiej w realizacji unijnych funduszy pomocowych.<sup>41</sup> Po

<sup>41</sup> Zgodnie z propozycją Ministerstwa Spraw Zagranicznych polskim koordynatorem w ramach inicjatywy Partnerstwa Regionalnego został Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Instytucja ta dysponuje kadrami o odpowiednim przygotowaniu merytorycznym, a także bazą danych oraz kontaktami z instytucjami i osobami włączonymi w poszczególne etapy procesu wykorzystywania funduszy pomocowych (działających zarówno w charakterze donatorów, jak i beneficjentów).

W ramach podziału zadań przy realizacji inicjatywy Partnerstwa Regionalnego poszczególne kraje koordynują następujące obszary współpracy: 1) przygotowanie do wdrożenia systemu regulującego działanie rynku wewnętrznego – Republika Czeska, 2) ochrona środowiska – Austria, 3) współpraca w zakresie wymiaru spra-

ponad dwóch latach współpracy z administracją bałkańską zainteresowanie polską wiedzą empiryczną pozyskaną w procesie wdrażania programów pomocowych (w tym przede wszystkim Phare) cieszy się rosnącym zainteresowaniem. Stanowi to dodatkowe potwierdzenie dobrego wykorzystania programów przygotowanych przez Unię Europejską w celu wsparcia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski.

### **Abstract**

#### **Completion of Phare activities in Poland. Selected elements of evaluation of the programme supporting Polish transformation and pre-accession processes**

The year 2007 saw the final conclusion of activities carried on under the Phare programme in Poland. Financially, the Phare programme may seem insignificant when compared to the present funding from the European Union, yet it played important role in economic and social development. It provided one of the key systemic tools to support the process of political transformation, vastly contributed to economic restructuring and growth of underdeveloped areas, mobilised local communities and generally favoured Poland's integration with the EU. On the other hand, not all priorities of the Phare programme defined by the EU were successfully achieved. Whilst model solutions proposed could never replace the need for Poland to develop its own ways, they were often taken for granted so they failed to stimulate new, independent initiatives. Moreover, long-term financial assistance provided to decision-makers and beneficiaries resulted in their mental (and not only) addiction to never-ending stream of aid funds.

---

wiedliwości i spraw wewnętrznych – Węgry, 4) wykorzystanie środków pomocowych z budżetu UE – Polska, 5) sprawy weterynaryjne i fitosanitarne – Słowenia, 6) polityka informacyjna, wspieranie instytucji społeczeństwa obywatelskiego – Słowacja.