

# **NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

---

**Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej**

**DGiE/41012/97**

**Nr ewid. 207/98/P97067/DGI**

## **INFORMACJA**

**o wynikach kontroli  
wykorzystania pomocy Unii Europejskiej dla Polski,  
realizowanej ze środków PHARE**

---

**Warszawa**

**listopad**

**1998 r.**

## SPIS TREŚCI

I. CZĘŚĆ OGÓLNA.....	3
1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI .....	3
2. SYNTEZA I OGÓLNA OCENA USTALEŃ KONTROLI .....	6
3. UWAGI I WNIOSKI .....	11
II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA .....	14
1. STAN PRAWNY .....	14
2. UWARUNKOWANIA EKONOMICZNO-ORGANIZACYJNE .....	17
3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI .....	20
3.1. Ocena efektów wykorzystania pomocy PHARE .....	20
3.1.1. Usługi doradcze.....	21
3.1.2. Sprzęt i inwestycje .....	26
3.1.3. Szkolenia i inne formy .....	29
3.1.4. Współpraca beneficjentów z PMU.....	30
3.1.5. Wykorzystanie efektów programu przez administrację rządową - przypadek programu MOVE .....	32
3.2. Realizacja programów PHARE .....	33
3.2.1. Sprawność wykorzystania środków PHARE.....	33
3.2.2. Pobieranie podatków od wydatków ze środków pomocowych .....	38
3.2.3. Zarządzanie środkami pomocowymi na rachunkach bankowych.....	39
3.2.4. Udział przedstawicieli Komisji Europejskiej w realizacji programów PHARE .....	40
3.2.5. Dokumentowanie działalności PMU.....	41
3.3. Koordynacja i nadzór wykorzystania środków pomocowych przez administrację rządową .....	42
3.3.1. Podstawy organizacyjne i funkcjonowanie systemu koordynacji wykorzystania środków pomocowych .....	42
3.3.2. Koszty obsługi i współfinansowanie programów PHARE ze środków budżetowych .....	47
3.3.3. Ocena postępów w przygotowaniu kadr do współpracy z organami Unii Europejskiej .....	51
3.3.4. Nadzór administracji rządowej nad wydatkowaniem środków PHARE.....	51
III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.....	53
ZAŁĄCZNIK 1. WYKAZ JEDNOSTEK OBJĘTYCH KONTROLĄ.....	57
ZAŁĄCZNIK 2. WYKAZ SKRÓTÓW STOSOWANYCH W INFORMACJI.....	58

# I. CZĘŚĆ OGÓLNA

## 1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI

---

Temat kontroli nr P97067 - wykorzystanie pomocy Unii Europejskiej dla Polski, realizowanej ze środków PHARE<sup>1</sup>.

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli była ocena działań podejmowanych w latach 1990-1997 przez administrację rządową na rzecz wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej ze środków PHARE oraz ocena efektów tej pomocy.

Kontrole zostały przeprowadzone w okresie od sierpnia 1997 r do kwietnia 1998 r.

Oceny efektów wykorzystania środków pomocowych PHARE dokonano w oparciu o kontrole 39 beneficjentów finalnych programów tj. jednostek, które otrzymały pomoc finansowaną ze środków PHARE oraz 8 jednostek pośredniczących w przekazywaniu pomocy. Kontrolą objęto beneficjentów, którzy otrzymali pomoc o największej i o najmniejszej wartości oraz tych, którzy otrzymali pomoc w najczęściej spotykanych formach, ze szczególnym uwzględnieniem usług doradczych. NIK oceniła efekty projektów o łącznej wartości ok. 13 mln ECU. W trakcie kontroli beneficjentów finalnych dokonano również oceny współpracy tych jednostek z PMU.

Kontrola jednostek zarządzających programami (PMU)<sup>2</sup> objęła wykonywanie obowiązków wynikających z realizacji programów PHARE, w tym sprawność w wykorzystaniu otrzymanych środków oraz zakres i sposób nadzoru organów administracji rządowej nad wykorzystaniem środków pomocowych. Kontrole przeprowadzono w 18 PMU. Jednostki te zarządzały łącznie 48 programami<sup>3</sup> ze 106 wdrażanych w badanym okresie. Łączna wartość programów zarządzanych przez kontrolowane jednostki wyniosła 734 mln ECU, co stanowiło blisko połowę środków pomocowych PHARE przyznanych Polsce w badanym okresie. Wyboru jednostek zarządzających dokonano na podstawie uzyskanego z Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE)<sup>4</sup> wykazu programów realizowanych przez poszczególne PMU. Kontrolowane były PMU realizujące programy o znacznej wartości lub/i te, które miały opóźnienia w zawieraniu kontraktów.

---

<sup>1</sup> Od ang.: *Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economy*. Wykaz skrótów stosowanych w informacji stanowi załącznik nr 2 na str. 58.

<sup>2</sup> Od ang.: *Program Management Unit*. - jednostka zarządzająca programem. Patrz rozdział Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne str. 17.

<sup>3</sup> W 24 z tych programów zakończono zawieranie kontraktów, a w 16 również wydatkowanie środków.

<sup>4</sup> Patrz analiza stanu prawnego str. 14 oraz analiza uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych str. 17.

Kontrola w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej objęła koordynację przedsięwzięć związanych z wykorzystaniem środków pomocowych PHARE, prowadzoną przez krajowych koordynatorów pomocy zagranicznej, tj. Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej (Pełnomocnika Rządu) w latach 1991-1996 a następnie UKIE. Kontrolą objęto również realizację wniosków Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w *Informacji o wynikach kontroli systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień Układu Europejskiego*<sup>5</sup> dotyczących: wzmocnienia systemu krajowej koordynacji, uzyskania pełnej wiedzy nt. stopnia wykorzystania środków pomocowych oraz kosztów ponoszonych przez stronę polską w trakcie realizacji pomocy PHARE, ustanowienia systemu kontroli wewnętrznej nad jednostkami realizującymi programy PHARE, a także wypracowania metodyki oceniania postępów w szkoleniu kadr.

W trakcie prac nad programem kontroli wykorzystane zostały wyniki audytu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), dotyczącego wdrażania programów PHARE, zawarte w *Raporcie specjalnym 3/97*<sup>6</sup> oraz bezpośrednie konsultacje z pracownikami ETO uczestniczącymi w tym audycie. Ponadto w trakcie czynności kontrolnych, w kilku przypadkach, kontrolerzy NIK korzystali z raportów innych audytorów lub firm konsultingowych oceniających wybrane programy PHARE, na zlecenie Komisji Europejskiej lub PMU.

W kontroli koordynowanej przez Departament Gospodarki i Integracji Europejskiej NIK, uczestniczyły departamenty: Edukacji, Nauki i Kultury, Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Państwa, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności, Zdrowia i Kultury Fizycznej oraz delegatury w: Białymstoku, Bydgoszczy, Katowicach, Kielcach, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Warszawie.

Obecna kontrola wykorzystania pomocy Unii Europejskiej dla Polski realizowanej ze środków PHARE stanowiła kontynuację cyklu kontroli przeprowadzonych w administracji państwowej w latach 1993-97 w zakresie:

- realizacji wybranych działań dostosowawczych zmierzających do włączenia Polski do Wspólnot Europejskich<sup>7</sup>,
- systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień Układu Europejskiego<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Informacja nr 25/96/95/034 z maja 1996 r.

<sup>6</sup> *Special report 3/97 concerning the decentralized system for the implementation of the PHARE programme (period 1990 - 1995).*

<sup>7</sup> Informacja nr 31/94/7A/93, maj 1994 r.

<sup>8</sup> Patrz przypis nr 5.

W wyniku pierwszej z tych kontroli, obejmującej lata 1991-1993 Najwyższa Izba Kontroli m.in. sformułowała wniosek o dokonanie wyboru pomiędzy rozszerzeniem uprawnień Pełnomocnika Rządu umożliwiającym wypełnienie postawionych przed nim zadań, a ustanowieniem naczelnego (centralnego) organu administracji państwowej wyposażonego w odpowiednie kompetencje i odpowiedzialnego za prawidłowy przebieg procesów integracyjnych.

Wyniki drugiej kontroli przeprowadzonej na przełomie 1995 i 1996 r. dotyczącej systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień Układu Europejskiego za lata 1994-1995 wskazywały na konieczność usprawnienia istniejącego systemu koordynacji wykorzystania środków PHARE. Słabość tego systemu w znacznej mierze wynikała z braku wymogów organizacyjnych w stosunku do jednostek zarządzających programami oraz niedoskonałości rejestracji wyników programów. Ponadto z szacunków NIK wynikało, że niedotrzymanie terminów realizacji poszczególnych programów PHARE z lat 1990-1994 doprowadziło do utraty możliwości zagospodarowania ponad 32 mln ECU.

## 2. SYNTEZA I OGÓLNA OCENA USTALEŃ KONTROLI

---

W latach 1990-1997, w ramach pomocy Unii Europejskiej, Polska otrzymała blisko 1,5 mld ECU na realizację programów PHARE. Pełna ocena efektów, jakie strona polska uzyskała w następstwie wykorzystania tych środków, nie była możliwa, gdyż krajowy koordynator nie prowadził systematycznej analizy i oceny wyników wdrożonych programów. W oparciu o wyniki kontroli, NIK negatywnie oceniła efekty udzielonej pomocy u ponad połowy badanych beneficjentów. Również krytycznie została oceniona sprawność wydatkowania otrzymanych środków przez kontrolowane jednostki zarządzające. Realizacja zdecydowanej większości z zakończonych programów, wdrażanych przez te jednostki, przebiegała wolniej niż zakładano w umowach międzyrządowych, które stanowiły podstawę ich realizacji.

Zdaniem NIK, podstawową przyczyną niskiej sprawności i efektywności wykorzystania środków PHARE był, funkcjonujący w administracji rządowej, nieskuteczny system prawno-organizacyjny służący wykorzystaniu tej pomocy. Większość wcześniejszych wniosków NIK, dotyczących zwiększenia kompetencji i poprawy funkcjonowania krajowego centrum koordynacyjnego, nie została zrealizowana.

### Efekty wykorzystania pomocy

1. NIK negatywnie oceniła efekty pomocy udzielonej w formie usług doradczych. Kontrolą objęto 22 beneficjentów finalnych, którzy otrzymali opracowania, finansowane ze środków PHARE, przygotowane przez firmy konsultingowe. Wyniki tych kontroli wykazały, że opracowania te nie były wykorzystane w całości, bądź w części w większości jednostek. Najczęstszą przyczyną była niska ocena przydatności tych opracowań. Koszt opracowań, których przydatność NIK oceniła negatywnie wyniósł ok. 2,9 mln ECU tj. ok. 60% środków wydatkowanych na rzecz kontrolowanych beneficjentów korzystających z tej formy pomocy. Również w toku kontroli jednostek zarządzających i pośredniczących w przekazywaniu pomocy stwierdzono dwa przypadki niewykorzystywania dokumentacji, której przygotowanie było finansowane ze środków PHARE. Łączna wartość opracowania tej dokumentacji wyniosła ponad 850 tys. ECU. W przypadku pomocy udzielanej w formie doradztwa, NIK stwierdziła ponadto problemy związane z zabezpieczeniem tajemnicy przedsiębiorstw wśród kontrolowanych beneficjentów. Wystąpiły one w siedmiu jednostkach i dotyczyły nieodpowiedniego zabezpieczenia poufnych informacji (str. 21-26).

2. NIK pozytywnie oceniła efekty pomocy rzeczowej, której wartość dla objętych kontrolą sześciu beneficjentów wyniosła ok. 1,91 mln ECU. Natomiast wyniki kontroli pięciu beneficjentów korzystających z dofinansowania inwestycji wykazały, że w trzech jednostkach nie zostały osiągnięte założone cele poszczególnych projektów. Dotyczyło to środków o wartości ok. 1,90 mln ECU tj. ok. 82% objętych kontrolą środków wydatkowanych na tę formę pomocy w badanych jednostkach. Ponadto w przypadku pomocy w formie sprzętu oraz inwestycji stwierdzono trzy przypadki (na 11 kontrolowanych) niezaewidencjonowania przez beneficjentów środków trwałych o łącznej wartości 674.253 ECU (str. 26-29).
3. W okresie objętym kontrolą nie były ustanowione zasady współpracy między jednostkami zarządzającymi programami, a beneficjentami finalnymi tych programów. W wyniku kontroli stwierdzono, że współpraca ta nie była prowadzona w sposób należyty. 12 z badanych 28 beneficjentów nie miało wpływu na formę otrzymanej pomocy i wybór firm wykonujących zadania przewidziane w programach. Zdaniem NIK, ograniczyło to w znacznym stopniu korzyści uzyskiwane przez badane jednostki. Jednostki te otrzymały ok. 50% wartości pomocy przekazanej badanym beneficjentom. Stwierdzono ponadto, że monitoring programów przez jednostki zarządzające był niewystarczający. Tylko w co trzecim z badanych w tym zakresie 15 programów, PMU zwracały się do beneficjentów o informacje dotyczące przebiegu tych programów (str. 30-31).
4. Szczególny przypadek zignorowania przez administrację rządową efektów całego programu stwierdzono w trakcie kontroli programu PL9210 MOVE o wartości 5 mln ECU, którego celem była pomoc dla Ministerstwa Edukacji Narodowej w reformowaniu szkolnictwa zawodowego. Opracowana w latach 1995-96 przez krajowych konsultantów w ramach realizacji tego programu dokumentacja nie została oceniona i wykorzystana przez to Ministerstwo. (str. 32 i 33).

#### Realizacja programów

5. W trakcie kontroli stwierdzono powszechne występowanie opóźnień w realizacji programów. Stwierdzono, że blisko 90% kontrolowanych programów, których termin wygaszał w badanym okresie, nie zostało zakończonych zgodnie z planem. Średnio opóźnienia wyniosły około 14 miesięcy, a ich podstawowymi przyczynami były:
  - a) brak przygotowania organizacyjnego i kadrowego w jednostkach zarządzających,
  - b) brak szczegółowych koncepcji wykorzystania środków przez polską administrację rządową przed podpisaniem memorandum finansowania.
  - c) czasochłonne procedury zatwierdzania dokumentów przez Komisję Europejską w trakcie realizacji programów.

- W krańcowych przypadkach skutkiem opóźnienia było nieuruchomienie programu lub częściowe niewykorzystanie przyznanych środków. Z objętych kontrolą i zakończonych programów o łącznej wartości ok. 169,6 mln ECU nie zostało wykorzystane ok. 11,9 mln ECU tj. ok. 7% przyznanych środków (str. 33-37).
6. W trakcie kontroli w jednostkach zarządzających stwierdzono, że od wydatkowanych środków PHARE płacone były: podatek dochodowy od osób fizycznych oraz podatek od towarów i usług (VAT). W zawartym dnia 31 maja 1990 r. *Porozumieniu Ramowym pomiędzy Rządem RP a Komisją Wspólnot Europejskich* przyjęto, że ze środków PHARE nie będą opłacane podatki, opłaty celne i importowe. Jednakże obowiązujące w polskim prawie podatkowym przepisy nie przewidywały odpowiednich zwolnień, a ich nowelizacje były wprowadzane z kilkuletnim opóźnieniem. W objętych analizą kosztów 14 programach PHARE, o łącznej wartości 66 mln ECU, kwota zaewidencjonowanych podatków i opłat poniesionych w związku z realizacją tych programów wyniosła łącznie 161 tys. ECU (str. 38 i 39).
  7. Zarządzanie środkami pochodzącymi z funduszy partnerskich tzw. CPF PHARE i pozostającymi na rachunkach bankowych zostało powierzone Fundacji „Fundusz Współpracy”, której fundatorem był krajowy koordynator pomocy zagranicznej. Kwota tych środków na koniec sierpnia 1997 r. wyniosła ponad 153 mln zł. NIK negatywnie oceniła sposób zarządzania tymi środkami. Stwierdzono, że Zarząd Fundacji nie uzyskał dla tych środków indywidualnych i preferencyjnych stawek oprocentowania oraz nie prowadził systematycznej oceny ofert innych banków. Przyczyną tych nieprawidłowości było niewystarczające przygotowanie merytoryczne pracowników Fundacji oraz nieuregulowanie zasad zarządzania tymi środkami. Zdaniem NIK, zasady takie powinny zostać zdefiniowane w umowie pomiędzy Fundacją a krajowym koordynatorem pomocy zagranicznej (str. 39 i 40).
  8. Realizacja programów podlegała stałemu nadzorowi przedstawicieli Komisji Europejskiej. W trakcie kontroli jednostek zarządzających stwierdzono, że w większości przypadków ich współpraca z Komisją przebiegała poprawnie, zgodnie z przyjętymi procedurami. Stwierdzono jednak dwa przypadki ingerencji urzędników Komisji w przebieg programu, wybiegające poza ustanowione zasady. Polegały one na próbie przejścia określonych w memorandum finansowania kompetencji PMU dotyczących projektowania programu oraz wykraczającej poza procedury przetargowe dla programów PHARE<sup>9</sup> zmianie wyniku przetargu (str. 40 i 41).

<sup>9</sup> Zbiór zasad dotyczących zawierania kontraktów i dokonywania zakupów w ramach Zdecentralizowanego Systemu Realizacji -DIS, [patrz również analiza stanu prawnego str. 14.-](#)



9. Zjawiskiem, które poważnie utrudniło przeprowadzenie kontroli w jednostkach zarządzających był brak ewidencji posiadanych dokumentów, w tym zarówno korespondencji, jak i dokumentów finansowych. Wystąpił on w 7 na 18 kontrolowanych PMU. W jednej z jednostek NIK stwierdziła ponadto braki w źródłowej dokumentacji finansowej. W innym przypadku stwierdzono, że przy zmianie jednostki zarządzającej dla realizowanego programu przekazana została jedynie część dokumentacji przy nieokreślonych kryteriach wyboru (str. 41 i 42).

#### Koordinacja i nadzór

10. Od 1 października 1996 r. koordynowanie przedsięwzięć związanych z wykorzystywaniem środków pochodzących z pomocy zagranicznej należało do, określonych w ustawie<sup>10</sup>, zadań Komitetu Integracji Europejskiej (KIE), który wykonywał je przy pomocy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE). W wyniku kontroli stwierdzono, że rozwiązania organizacyjne zastosowane w UKIE nie gwarantowały KIE prawidłowej realizacji tych 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. NIK negatywnie oceniła funkcjonowanie UKIE w zakresie koordynacji wykorzystania środków PHARE w badanym okresie. Koordinacja ta prowadzona była bez systematycznego pozyskiwania od jednostek zarządzających rzetelnych danych o przebiegu wydatkowania środków pomocowych oraz bez analizowania efektów realizacji programów. Główną przyczyną trudności w pozyskiwaniu niezbędnych danych było nieustalenie zasad współpracy pomiędzy krajowym koordynatorem a PMU<sup>11</sup>. Wniosek NIK sformułowany w maju 1996 r. w *Informacji o wynikach kontroli systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień Układu Europejskiego*<sup>12</sup> dotyczący udoskonalenia systemu koordynacji nie został zrealizowany w sposób wystarczający (str. 42-47).

<sup>10</sup> ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r o Komitecie Integracji Europejskiej Dz. U. Nr 106 poz. 494.

<sup>11</sup> Patrz przypis nr 2.

<sup>12</sup> Patrz przypis nr 5.

11. Ustalenia kontroli wykazały, że nie został również zrealizowany wniosek NIK poparty przez Komisję ds. Układu Europejskiego Sejmu RP w *Dezyderacie nr 12* dotyczący uzyskania pełnej wiedzy na temat kosztów ponoszonych przez stronę polską w trakcie realizacji programów PHARE. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej nie dysponował bowiem danymi o środkach budżetowych wydatkowanych zarówno na współfinansowanie realizacji programów jak i na ich obsługę. Zdaniem NIK, zarówno Pełnomocnik Rządu jak i UKIE nie podejmowali należytych starań w celu uzyskania tych informacji (str. 47-50).
12. Do ustawowych zadań KIE należało podejmowanie działań mających na celu przygotowanie kadr do procesów integracyjnych. W okresie objętym kontrolą UKIE organizował, bądź uczestniczył w organizacji szkoleń związanych z problematyką PHARE. Urząd ten nie dysponował jednakże danymi ilościowymi i jakościowymi o tych szkoleniach. W UKIE nie prowadzono bowiem bieżącej ewidencji tych szkoleń a opracowanie odpowiednich zestawień ex post zostało określone jako „pracochłonne i niełatwe”. Zdaniem NIK, brak statystycznych i merytorycznych danych o szkoleniach, jak też analiz ich efektów, uniemożliwił UKIE rzetelną ocenę postępów w przygotowaniu kadr administracji rządowej do współpracy z instytucjami Unii Europejskiej. Oznacza to, że kolejny wniosek NIK sformułowany w maju 1996 r. w *Informacji o wynikach kontroli systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień Układu Europejskiego*<sup>13</sup> dotyczący wypracowania metodyki oceniania postępów w wyszkoleniu kadr nie został zrealizowany (str. 51).
13. W ocenie NIK również nadzór nad realizacją programów PHARE przez administrację rządową okazał się niedostateczny. Wyniki kontroli wykazały, że w większości kontrolowanych jednostek zarządzających, programy PHARE nie zostały objęte bezpośrednim nadzorem przez organy administracji rządowej. Jednostkami tymi były w zdecydowanej większości przypadków fundacje i spółki prawa handlowego. Uznawane przez stronę polską wytyczne Komisji Europejskiej<sup>14</sup> zakładały, że każdy program nadzorowany będzie przez wyższego rangą urzędnika (PAO<sup>15</sup>). W toku kontroli stwierdzono, że na 18 kontrolowanych PMU w 12 z nich funkcję tę pełniły osoby spoza administracji rządowej, w 5 urzędnicy państwowi, a w Telekomunikacji Polskiej SA trwały spory o to, która komórka organizacyjna jest właściwa w sprawach nadzoru. Oznacza to, że bezpośrednim nadzorem administracji rządowej nie zostały objęte programy o łącznej wartości 537,6 mln ECU (tj. ok. 70%

---

<sup>13</sup> Patrz przypis nr 5.

<sup>14</sup> Patrz analiza stanu prawnego str. 14.

<sup>15</sup> [Z ang. Programme Authorising Officer -urzędnik nadzorujący program.](#) Patrz rozdział Nadzór administracji rządowej nad wydatkowaniem środków na str. 51.

wartości kontrolowanych programów). Brak było uregulowania zadań i obowiązków organów administracji rządowej z tytułu tego nadzoru. Zdaniem NIK, miało to wpływ na opóźnienia w realizacji programów oraz nienależytą współpracę pomiędzy PMU a beneficjentami programów (str. 51-53).

### 3. UWAGI I WNIOSKI

---

Zgodnie z nowymi warunkami świadczenia pomocy przyjętymi przez Komisję Europejską w *Partnerstwie dla Członkostwa*<sup>16</sup> strona polska przejmie pełną odpowiedzialność za zarządzanie środkami pomocowymi, w tym za zgodność ich wydatkowania z postanowieniami memorandum finansowania. Oznacza to konieczność wprowadzenia stosowanych w Unii Europejskiej standardów: prowadzenia rachunkowości finansowanych projektów pomocowych, monitoringu wdrażania programów, kontroli finansowej oraz oceny ex post efektów programów. Nowe warunki świadczenia pomocy nakładają ponadto wymóg jej współfinansowania i pokrywania kosztów operacyjnych udzielonej pomocy przez stronę polską oraz oddzielenia finansowego zarządzania środkami PHARE od programowania kierunków i sposobu ich wykorzystania.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej<sup>17</sup> przyjęto zapisy dotyczące wprowadzenia kontroli finansowej wydatkowania środków oraz stworzenia jednego źródła środków budżetowych na współfinansowanie programów, jak również zobowiązania organów administracji rządowej do współdziałania i udzielania pomocy Pełnomocnikowi, w szczególności przez udostępnianie informacji niezbędnych do realizacji jego zadań. Zdaniem NIK, oznacza to stworzenie podstaw prawnych dla sprostania części nowych warunków świadczenia pomocy oraz dla realizacji wniosków NIK z kontroli *systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień Układu Europejskiego* dotyczących: uzyskania pełnej wiedzy o stopniu wykorzystania środków pomocowych i kosztach ponoszonych przez stronę polską w trakcie realizacji pomocy PHARE oraz ustanowienia systemu kontroli wewnętrznej nad jednostkami realizującymi programy PHARE. Jednakże, dla pełnego wywiązania się ze stawianych przez Komisję Europejską warunków oraz dla zagwarantowania celowego i gospodarnego wykorzystania otrzymanych środków, konieczne jest podjęcie przez administrację rządową dalszych zdecydowanych działań, które w szczególności powinny obejmować:

1. Ocenę przez KIE efektów wykorzystania pochodzących z Unii Europejskiej środków poprzez:

---

<sup>16</sup> Dokument Komisji Europejskiej z marca 1998 r.

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 76 poz. 494.

- a) oszacowanie i ocenę efektów dotychczas uzyskanej pomocy finansowanej ze środków PHARE w rozbiciu na jej poszczególne formy;
  - b) systematyczną analizę i ocenę efektów, realizowanych obecnie i w przyszłości programów Unii Europejskiej.
2. Określanie przez właściwe organy administracji rządowej obowiązków jednostek zarządzających wyznaczonych do realizacji programów finansowanych ze środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej. W szczególności jednostki te powinny być zobowiązane do:
- a) przygotowania, we współpracy z właściwym organem administracji rządowej i przed uruchomieniem każdego z programów, szczegółowej koncepcji wykorzystania środków uwzględniającej najpilniejsze potrzeby beneficjentów finalnych oraz przewidywane wykorzystanie efektów realizacji tych programów;
  - b) współdziałania i udzielania pomocy krajowemu koordynatorowi w szczególności przez udostępnianie mu informacji niezbędnych do realizacji jego zadań;
  - c) systematycznej współpracy z beneficjentami finalnymi przed i w trakcie wdrażania programów;
  - d) rzetelnego dokumentowania realizacji programu, w tym do prowadzenia bieżącej ewidencji i archiwizacji posiadanej dokumentacji;
3. Objęcie nadzorem przez właściwe organy administracji rządowej wdrażania wszystkich programów PHARE poprzez wyznaczenie wyższych rangą urzędników odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru oraz poprzez formalne określenie zadań i obowiązków tych osób. Kompetencje wyznaczonych urzędników powinny umożliwić im zagwarantowanie należytej i terminowej realizacji programów.
4. Monitorowanie przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej, w ramach zadań określonych w rozporządzeniu o jego ustanowieniu<sup>18</sup>, wydatkowania środków pomocowych i budżetowych w trakcie realizacji programów PHARE poprzez:
- a) posiadanie pełnej i bieżącej informacji o wydatkowaniu środków pomocowych PHARE, opartej na zweryfikowanych danych finansowych pochodzących bezpośrednio od jednostek zarządzających;
  - b) prowadzenie ewidencji kosztów ponoszonych przez budżet państwa na obsługę i współfinansowanie poszczególnych programów.

<sup>18</sup> § 2 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej. [Dz. U. Nr 76 poz. 494.](#)

5. Renegocjację przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej umowy z Fundacją „Fundusz Współpracy” w celu zawarcia w niej zobowiązania do gospodarnego zarządzania środkami pomocowymi Counterpart Funds PHARE na rachunkach bankowych.
  
6. Wprowadzenie do regulaminu organizacyjnego UKIE, zapisów zobowiązujących wybraną komórkę organizacyjną do zapewnienia należytego poziomu szkoleń pracowników PMU i osób nadzorujących programy, w tym do utworzenia bazy danych o tych szkoleniach oraz do regularnej oceny ich przydatności.

## II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

### 1. STAN PRAWNY

---

Aktem normatywnym stanowiącym podstawę prawną regulacji Komisji Europejskiej związanych z podejmowaniem decyzji, zawieraniem kontraktów i obrotem środkami PHARE jest *rozporządzenie Rady Europejskiej nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r.*<sup>19</sup> Charakter uzupełniający mają jej *rozporządzenia Nr 2698/89, 3800/91, 2334/92, 2335/95.*

Problemy dotyczące pomocy finansowej ujęte zostały w części VIII *Układu Europejskiego ustanawiającego Stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami członkowskimi z drugiej strony*<sup>20</sup>, który wszedł w życie 1 lutego 1994 r. W szczególności:

- art. 96 stanowi, że Polska będzie korzystać z czasowej pomocy finansowej ze strony Wspólnot, w formie subwencji i kredytów przeznaczonych na przyspieszenie przemian gospodarczych w Polsce, a także na udzielenie Polsce pomocy w przezwyciężeniu gospodarczych i społecznych trudności, związanych z przekształceniami strukturalnymi;
- wg art. 98, cel i dziedziny pomocy finansowej ze strony Wspólnot zostaną określone w programie indykatywnym, który będzie uzgodniony między obiema Stronami;
- w celu umożliwienia optymalnego wykorzystania dostępnych zasobów Strony *Układu* przyjęły w art. 101 zobowiązanie, że zapewnią: „aby wkład Wspólnot był ściśle skoordynowany ze środkami z innych źródeł, takich jak Państwa Członkowskie Wspólnot, inne państwa, w tym państwa grupy G-24, oraz międzynarodowe instytucje finansowe, takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju”

W *Porozumieniu ramowym zawartym w dniu 31 maja 1990 r. pomiędzy Komisją Wspólnot Europejskich i Rządem Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>21</sup> w celu stworzenia ram technicznych, prawnych i administracyjnych dla działań finansowanych ze środków pomocowych Wspólnot Europejskich, określono ogólne warunki dla wdrażania programów pomocowych PHARE.

W dniu 26 stycznia 1996 r. podpisany został *Wieloletni plan indykatywny* na lata 1995-1999. Zawarto w nim strukturę alokacji środków PHARE, w odniesieniu do wyszczególnionych celów. Wcześniej, od 1991 r. uzgadniane były jednoroczne plany indykatywne.

---

<sup>19</sup> Dz. U. W.E. Nr L375 ze zm.

<sup>20</sup> Załącznik do Dz. U. Nr 11 poz. 38 z dnia 27 stycznia 1994 r. Układ został zawarty w Brukseli w dniu 16 grudnia 1991 r.

<sup>21</sup> Niepublikowane.

Dla każdego programu zawierane są odrębne umowy określone w PHARE jako *memoranda finansowania*<sup>22</sup>, które mają charakter międzynarodowych umów rządowych. Według ogólnych warunków dla memorandumów finansowania określonych w *Porozumieniu ramowym* oraz DIS<sup>23</sup>, zawierają one treść tego *Porozumienia* oraz postanowienia szczegółowe obejmujące:

- cele programu,
- opis programu,
- ogólny kosztorys,
- rozwiązania dotyczące realizacji programu, kontroli finansowej oraz monitoringu i oceny,
- datę wygaśnięcia memorandum (zakończenia programu).

Nie mającym charakteru aktu prawnego, tym niemniej uznanym przez polską administrację rządową i jednostki zarządzające programami, zbiorem oficjalnych wytycznych Komisji Europejskiej dotyczących wdrażania PHARE są procedury realizacyjne dla PMU, pt. *Zbiór Zasad Systemu Zdecentralizowanej Realizacji (DIS)* oraz *Zbiór Zasad Dotyczących Kontraktów oraz Dokonywania Zakupów PHARE (CPR)*.

Koordinacja przedsięwzięć związanych z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem pomocy zagranicznej w latach 1991-1996 należała do zadań Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, który działał na podstawie *uchwały Rady Ministrów Nr 11/91 z dnia 26 stycznia 1991 r.*<sup>24</sup> Pełnomocnikowi podlegał Departament Pomocy Zagranicznej Urzędu Rady Ministrów (URM).<sup>25</sup> Urząd Pełnomocnika został zniesiony z dniem 16 października 1996 r. na podstawie *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 października 1996 r.* w sprawie zniesienia urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej<sup>26</sup>.

W dniu 1 października 1996 r. weszła w życie *ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej*<sup>27</sup>. Przy powstaniu KIE i likwidacji urzędu Pełnomocnika Rządu nie nastąpiło formalne przekazanie zadań i kompetencji pomiędzy tymi podmiotami, jak również nie zostały zwiększone kompetencje KIE jako krajowego koordynatora pomocy PHARE. Do zadań Komitetu Integracji Europejskiej (KIE) weszło koordynowanie działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej. Do właściwości Komitetu należą ponadto programowanie i koordynowanie polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowanie i koordynowanie działań dostosowawczych do

---

<sup>22</sup> Ang. *financing memoranda*.

<sup>23</sup> Wytyczne Komisji Europejskiej pt. *Zbiór Zasad Systemu Zdecentralizowanej Realizacji*.

<sup>24</sup> Niepublikowana.

<sup>25</sup> Przed powstaniem urzędu Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej koordynacja pomocy zagranicznej była prowadzona przez Ministra Członka Rady Ministrów Witolda Trzeciakowskiego.

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 122 poz. 573.

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 106 poz. 494.

standardów europejskich<sup>28</sup>. KIE jest naczelnym organem administracji rządowej o charakterze kolegialnym.

Zadania i obowiązki Pełnomocnika Rządu oraz później KIE z tytułu koordynacji wykorzystania środków pomocowych nie były sprecyzowane. Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres działania Komitetu jednakże do dnia zakończenia kontroli zakres ten nie został określony.

KIE wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Na podstawie *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 października 1996 r. w sprawie nadania statutu urzędowi Komitetu Integracji Europejskiej*<sup>29</sup>, urzędem tym kieruje Przewodniczący Komitetu przy pomocy Sekretarza Komitetu - Sekretarza Stanu, podsekretarzy stanu, dyrektora generalnego oraz dyrektorów komórek organizacyjnych. Na mocy statutu UKIE powołany został Departament Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych, jak również wydane zostało *zarządzenie Nr 3 Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej z dnia 7 lutego 1997 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego urzędu*. W regulaminie tym określono organizację wewnętrzną, tryb pracy tego urzędu oraz zakresy zadań komórek organizacyjnych.

Do dnia zakończenia kontroli nie zostały określone zasady wykorzystywania i rozliczania środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Na mocy art. 39a. ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. prawo budżetowe<sup>30</sup>, dodanego przez art. 1 pkt 15 *ustawy z dnia 16 listopada 1994 r.*<sup>31</sup>, *zmieniającej ustawę prawo budżetowe z dniem 5 stycznia 1995 r.*, zasady te mogły być określone przez Radę Ministrów. Wśród podmiotów objętych kontrolą, rolę jednostek zarządzających pełniły głównie fundacje, działające na podstawie *ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach*<sup>32</sup> oraz spółki prawa handlowego, tworzone na podstawie *rozporządzenia Prezydenta RP z 27 czerwca 1934 r. kodeks handlowy*<sup>33</sup>. Podmioty te prowadziły rozliczenia w oparciu o *ustawę z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*<sup>34</sup>.

W dniu 24 czerwca 1998 r. tj. po zakończeniu kontroli weszło w życie *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej*<sup>35</sup>. Zgodnie z rozporządzeniem do zadań Pełnomocnika należy:

<sup>28</sup> Art. 1 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej*.

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 116 poz. 555.

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 4 poz. 18 ze zm.

<sup>31</sup> Dz. U. Nr 133 poz. 685 ze zm.

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 21 poz. 27 ze zm.

<sup>33</sup> Dz. U. Nr 57 poz. 502 ze zm.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 121 poz. 591. ze zm.

<sup>35</sup> [Dz. U. Nr 76 poz. 494.](#)



- przyjmowanie i przekazywanie środków finansowych z Unii Europejskiej na wyodrębniony rachunek w Narodowym Banku Polskim, zgodnie z planem finansowym opartym na decyzjach programowych podjętych przez Radę Ministrów, po przedstawieniu przez Komitet Integracji Europejskiej;
- przekazywanie, na podstawie odrębnych umów, środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej instytucjom wdrażającym programy realizowane na podstawie tych decyzji;
- przekazywanie środków z budżetu państwa na współfinansowanie tych programów;
- zapewnienie płynności zasilania finansowego ze środków Unii Europejskiej do realizacji tych programów;
- składanie sprawozdań Radzie Ministrów i Komitetowi Integracji Europejskiej oraz formułowanie wniosków w zakresie przygotowywania Polski do włączenia w system finansowania Unii Europejskiej;
- kontrola finansowa wydatkowania środków.

W rozporządzeniu tym zobowiązano organy administracji rządowej do współdziałania i udzielania pomocy Pełnomocnikowi, w szczególności przez udostępnianie informacji niezbędnych do realizacji jego zadań.

Do dnia zakończenia kontroli nie zostały uregulowane prawnie zasady współpracy pomiędzy koordynatorem pomocy zagranicznej a jednostkami zarządzającymi programami oraz zadania i obowiązki organów administracji rządowej z tytułu nadzoru nad realizacją programów.

## **2. UWARUNKOWANIA EKONOMICZNO-ORGANIZACYJNE**

---

W latach 1990-97 Polska uzyskała w ramach pomocy PHARE 1 498 mln ECU. Przedstawiony na następnej stronie wykres ilustruje zmiany wysokości środków przyznawanych przez Komisję Europejską w kolejnych latach<sup>36</sup>. Wynika z niego, że początkowo wysokość środków rokrocznie rosła, osiągając w roku 1993 225 mln ECU. W kolejnych latach wartość przyznanych środków malała osiągając w roku 1997 wysokość 149,4 mln ECU.

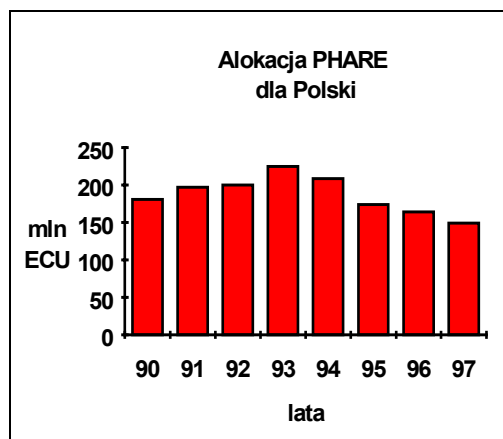
Koordinowanie programowania pomocy zagranicznej przez Pełnomocnika Rządu a następnie UKIE polegało głównie na rozpoznawaniu potrzeb ministerstw i urzędów centralnych, a po uzyskaniu wstępnej akceptacji Rady Ministrów odnośnie celów pomocy i wysokości wydatków, krajowy koordynator prowadził negocjacje z Komisją Europejską. Trudności występujące w tej fazie dotyczyły wypracowania przez polską administrację rządową jednolitego stanowiska w sprawie priorytetów programu PHARE. Środki pomocowe traktowane były bowiem przez poszczególne ministerstwa jako uzupełnienie środków budżetowych, co powodowało, że Komisji Europejskiej były przedstawiane projekty

---

<sup>36</sup> Dane na podstawie raportu za rok 1997 z działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego oraz przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej

programów o łącznej wartości kilkakrotnie przewyższającej przeznaczoną dla Polski kwotę środków pomocowych.

W latach 1990-97 podpisane zostały memoranda finansowania dla 106 programów PHARE.



Umowy te były podpisywane przez przedstawicieli Komisji Europejskiej i Rządu RP. Określały one m.in. cel wykorzystania środków, ogólny kosztorys, podział programu na poszczególne komponenty oraz termin jego zakończenia. Po upływie terminu zakończenia programu jednostki zarządzające traciły możliwość zawierania kontraktów, lecz mogły jeszcze przez rok wydatkować otrzymane środki na wcześniejsze zobowiązania.

Jednostki zarządzające oraz PAO<sup>37</sup> dla wybranych projektów byli wskazywani przez właściwe organy administracji rządowej. Funkcję PMU pełniły podmioty o różnym statusie prawnym. Były to: fundacje, spółki prawa handlowego, państwowe jednostki organizacyjne, komórki organizacyjne organów administracji państwowej oraz fundusze celowe<sup>38</sup>. W wielu przypadkach jedna jednostka zarządzająca realizowała kilka programów równocześnie. Do najważniejszych obowiązków PMU należało planowanie zadań, przeprowadzanie przetargów, zawieranie kontraktów<sup>39</sup> oraz monitorowanie realizacji projektów<sup>40</sup>. Na wykonanie poszczególnych projektów zawierane były kontrakty z jednostkami gospodarczymi i osobami fizycznymi. Kontrahenci ci świadczyli usługi beneficjentom programów, głównie poprzez wykonanie planów restrukturyzacji w różnych obszarach gospodarki, organizację i prowadzenie szkoleń, zakupy i dostawy sprzętu, konsultacje oraz realizację zadań inwestycyjnych. Na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych przez NIK<sup>41</sup> stwierdzono, że w ramach programów PHARE na sprzęt i inwestycje wydatkowano ok. 48%, na usługi doradcze ok. 32%, na szkolenia ok. 12%, a na obsługę (koszty funkcjonowania PMU) ok. 8%.

<sup>37</sup> Z ang. *Programme Authorising Officer -urzędnik nadzorujący program*. Patrz rozdział Nadzór administracji rządowej nad wydatkowaniem środków na str. 51.

<sup>38</sup> Przyczyną lokowania zarządzania środkami pomocowymi w jednostkach pozarządowych był brak dojrzałości struktur administracji publicznej do zarządzania programami pomocowymi. Obecnie proponowane zmiany organizacyjne w sposobie funkcjonowania PHARE zakładają ograniczenie liczby PMU.

<sup>39</sup> Procedury przy *przeprowadzaniu przetargów oraz* zawieraniu kontraktów w ramach programu PHARE określone są w *Zbiorze Zasad dotyczących Kontraktów oraz Reguł Dokonywania Zakupów* będącego częścią *Zbioru Zasad Systemu Zdecentralizowanej Realizacji*.

<sup>40</sup> Monitorowaniu i ocenie służyć miały tzw. *raporty monitoringu i oceny*. Dokumenty te miały m.in. oceniać stopień w jakim osiągnięte zostały cele programu, odnosząc się do poprzedniego roku i odwołując się do *planów strategicznych*. Podstawą do oceny miały być zawarte w tych planach tzw. wskaźniki osiągnięcia celów.

<sup>41</sup> Dane uzyskano z 14 programów o łącznej wartości 65,9 mln ECU.

Jednostki zarządzające otrzymywały środki finansowe bezpośrednio od Komisji Europejskiej, po zatwierdzeniu przez Komisję dokumentów określających planowany sposób ich wydatkowania. Warunkiem przekazania jednostce zarządzającej zaliczki na rozpoczęcie realizacji programu było zatwierdzenie przez Komisję Europejską pierwszego programu pracy. Zgodnie z procedurą oprócz programów pracy przedstawiciele Komisji zatwierdzali również wyniki przetargów oraz kontrakty o znacznej wartości. W Komisji Europejskiej każdym programem zajmował się urzędnik, zwykle określany jako „task manager”. Jego odpowiednik znajdował się również w Przedstawicielstwie Komisji w Polsce. Europejski Trybunał Obrachunkowy w swoim *Raporcie specjalnym 3/97*<sup>42</sup> wskazywał, że zakresy obowiązków tych urzędników nie zostały określone.

W 1997 r. Komisja Europejska rozpoczęła proces zmian w sposobie realizacji pomocy PHARE. Nowe rozwiązania zakładają stopniową decentralizację zarządzania pomocą poprzez przekazywanie zadań państwom korzystającym z przekazywanych środków oraz uproszczenie procedur, w tym rezygnację z opracowywania takich dokumentów jak plany strategiczne i programy pracy. Planuje się również ograniczenie praktyki przesuwania terminów zakończenia programów oraz wprowadzenie systematycznej oceny całościowych efektów programów PHARE<sup>43</sup>. UKIE w porozumieniu z Ministerstwem Finansów przygotowało dokument pt. „Nowa Orientacja PHARE” uwzględniający postulaty Komisji Europejskiej<sup>44</sup>. Dokument ten przyjęty przez KIE w dniu 28 września 1998 r. zawiera nową koncepcję struktur, mechanizmów programowania i realizacji programów pomocowych Unii Europejskiej

---

<sup>42</sup> *Special report 3/97 concerning the decentralized system for the implementation of the PHARE programme (period 1990 - 1995)*, pkt 2.20.

<sup>43</sup> Przedstawione w dokumencie z 26 marca 1997 r. *New policy guidelines for the PHARE programme in the framework of pre-accession assistance*.

<sup>44</sup> Zwarte również w dokumencie Komisji z dnia 14 lipca 1998 r. przyjętym przez DG I i DG XX pt. „Decentrallised Implementation under New PHARE Orientation”.

## 3. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI

---

### 3.1. Ocena efektów wykorzystania pomocy PHARE

Wyniki kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej wykazały, że istnieją poważne trudności w zaprezentowaniu rzetelnej oceny wymiernych efektów programów PHARE<sup>45</sup> w skali całego kraju. Jest to spowodowane przede wszystkim niedostatecznym stanem wiedzy krajowego koordynatora pomocy zagranicznej. NIK stwierdziła, że zarówno Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej jak i później UKIE, nie prowadzili systematycznej analizy i oceny wyników wdrożonych programów. Nie dysponowali oni szczegółowymi danymi o tym w jaki sposób zostały wydatkowane środki PHARE i jakie przyniosło to korzyści.

Ponadto w „Informacji na temat problemów z wykorzystaniem środków PHARE dla Polski” sporządzonej w kwietniu 1997 r. przez dyrektora Departamentu Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych UKIE wskazano, że także właściwe ministerstwa, w większości przypadków, nie monitorowały przebiegu programów i nie oceniały ich rezultatów.

Słabość systemu oceny efektów stwierdzono również w trakcie kontroli w jednostkach zarządzających. Ich wyniki kontroli wykazały, że jednostki nie prowadziły systematycznej oceny przebiegu realizacji dla wszystkich programów. Spośród 48 objętych kontrolą programów stan prac umożliwiał sporządzanie *raportów monitoringu i oceny*<sup>46</sup> w 35 przypadkach. Ustalenia kontroli wykazały, że na 35 programów w 18 przypadkach dokumenty te nie były sporządzane. Ponadto w przypadku gdy raporty monitoringu były sporządzane i zawierały wskaźniki osiągnięcia celów, przyjęte w planach strategicznych, to często stopień ich ogólności nie pozwalał na rzetelną ocenę efektów.

W tej sytuacji Najwyższa Izba Kontroli oparła swą ocenę efektów na ustaleniach kontroli przeprowadzonych bezpośrednio u wybranych<sup>47</sup> finalnych beneficjentów programów. Oceny tej dokonano w oparciu o kontrolę 38 beneficjentów finalnych. Stan zaawansowania prac umożliwił ocenę przydatności pomocy u 35 z nich<sup>48</sup>. Jednostki te uzyskały pomoc o łącznej

---

<sup>45</sup> Obok wymiernych efektów programów PHARE należy również uwzględnić efekty niewymierne, takie jak:

- \* powstanie w PMU zespołów do realizacji zadań związanych z programami PHARE. Zespoły te wykazały wyższą sprawność od podobnych zespołów działających w organach administracji rządowej (ministerstwa, UKIE),
- \* wspieranie aktywności środowisk gospodarczych korzystających z otrzymywanej pomocy.

Zarówno w przypadku beneficjentów jak i PMU istotną korzyścią jest sukcesywnie zdobywane doświadczenie w stosowaniu procedur Unii Europejskiej.

<sup>46</sup> Patrz przypis nr 40.

<sup>47</sup> Sposób wyboru jednostek przedstawiony został w rozdziale Charakterystyka kontroli na str. 3.

<sup>48</sup> Nie dokonano oceny w Zakładzie Hutniczym Spółka z oo. Huta Stalowa Wola oraz Warmińsko-Mazurskim Banku Regionalnym gdzie projekty były w fazie realizacji oraz w firmie Pilkington Sandoglass Spółka z oo. gdzie faktycznym beneficjentem okazało się Ministerstwo Przemysłu i Handlu, choć projekty były realizowane dla Huty Szkła Okiennego „Sandomierz”, spółki wniesionej do firmy Pilkington.

wartości ok.<sup>49</sup> 13 mln ECU. NIK negatywnie oceniła efekty uzyskane przez 18 kontrolowanych beneficjentów. Otrzymali oni pomoc o łącznej wartości ok. 4,8 mln ECU. Podstawą do krytycznej oceny było nieosiągnięcie zakładanych celów projektu. W dalszej części przedstawione zostaną szczegółowe ustalenia dotyczące wszystkich kontrolowanych beneficjentów, w podziale na formy udzielanej pomocy.

Zdaniem NIK, wyniki tych kontroli wskazują, że opisane w rozdziale 3.3. *Koordinacja i nadzór wykorzystania środków pomocowych przez administrację rządową*, ustalenia oraz prowadzenie działań bez rozeznania podstawowych potrzeb potencjalnych beneficjentów, a także bez zagwarantowania środków na współfinansowanie i kontynuację rozpoczętych zadań, miały negatywny wpływ na korzyści uzyskane przez stronę polską z pomocy finansowanej ze środków PHARE. Wyniki te wskazują również na konieczność prowadzenia przez organy administracji rządowej rzetelnej i systematycznej oceny efektów programów.

### 3.1.1. Usługi doradcze

Szczególnie krytycznie Najwyższa Izba Kontroli oceniła efekty finansowanych ze środków PHARE usług doradczych. Pomoc w takiej formie otrzymało 22 objętych kontrolą beneficjentów finalnych, a jej łączna wartość wyniosła ok. 5,6 mln ECU. Stwierdzono, że opracowania przygotowane przez konsultantów finansowanych ze środków PHARE nie zostały wdrożone przez beneficjentów w całości lub w części w 16 jednostkach. Beneficjenci ci otrzymali pomoc o łącznej wartości ok. 2,9 mln ECU. Najczęstszą przyczyną niewykorzystania przekazanych opracowań była niska ocena ich jakości przez odbiorców. Pozostałe stwierdzone przyczyny to brak środków na wdrożenie oraz wykorzystywanie innych projektów.

Beneficjenci, u których przydatność pomocy oceniona została negatywnie

- a) Nie został osiągnięty podstawowy cel sformułowany w opracowaniach dotyczących restrukturyzacji ZPC URSUS, o wartości 1,4 mln ECU, sporządzonych w ramach kontraktu z 14 lutego 1992 r. Program przewidywał m.in. podział ZPC URSUS na mniejsze i w znacznym stopniu samodzielne jednostki organizacyjne oraz wyłączenie jednostek nie związanych bezpośrednio z produkcją ciągników. W grudniu 1992 r. został opracowany kolejny program naprawczy na 1993 r. Nowy program przewidywał odwrotne rozwiązania m.in. konsolidację warszawskich zakładów wchodzących w 1992 r. w skład ZPC URSUS (tzw. zakładów licencyjnych) oraz przyłączenie do przedsiębiorstwa tych jednostek, które

<sup>49</sup> W 5 przypadkach beneficjenci otrzymali pomoc razem z innymi jednostkami, co uniemożliwiło określenie jej wartości. Ponadto w przypadkach gdy wartość pomocy została określona w zł lub USD zastosowano przelicznik wg kursu NBP z dnia 30.12.96 r. (1 ECU=3,55 zł). Odnosi się to do wszystkich zagregowanych kwot w tym rozdziale. Innym problemem uniemożliwiającym przedstawienie precyzyjnych danych dla poszczególnych form pomocy były przypadki gdy jednostki otrzymywały pomoc w kilku formach równocześnie np. sprzęt i szkolenia w jego wykorzystaniu.

wcześniej tworzyły ZPC URSUS „Zakłady pozawarszawskie”<sup>50</sup>. Jednostką zarządzającą była Agencja Rozwoju Przemysłu SA (ARP SA).

- b) Ze środków PHARE kwotę ok. 160 tys. ECU przeznaczono na współfinansowanie opracowania „Założeń Techniczno-Ekonomicznych Monitoringu Jakości Wód Podziemnych dla Dorzecza Górnej Wisły”. Założenia te powstały w ramach realizacji projektu Regionalnego Monitoringu Wód Podziemnych wchodzącego w skład programu Strategia Zarządzania Środowiskiem, uruchomionego na podstawie umowy pomiędzy Bankiem Światowym a Rządem RP. W 1994 r. powstał raport końcowy zawierający charakterystykę i dokumentację sieci RMWP oraz wyniki wstępnych badań. W toku kontroli Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Krakowie (RZGW) NIK stwierdziła, że program ten nie był kontynuowany z powodu braku środków budżetowych na ten cel. RZGW bezskutecznie zwracał się o dofinansowanie do lokalnych Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki oraz do Komisji Dokumentacji Hydrogeologicznych w Ministerstwie Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, która wprawdzie wyraziła pozytywną opinię o projekcie, lecz nie zajęła stanowiska odnośnie finansowania jego wdrożenia. Program był zarządzany przez Biuro Programu „Strategia Zarządzania Środowiskiem” a następnie przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
- c) Przedsiębiorstwo branży wełnianej Konstilana SA zostało uwzględnione w programie restrukturyzacji sfinansowanym ze środków funduszu PHARE przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA w latach 1993-94. Wartość pomocy określona została na 37.444 ECU przy czym 25% równowartości tej kwoty miało być refundowane przez Spółkę. Program nie został wdrożony ponieważ, zgodnie z ugodą bankową i w uzgodnieniu z Radą Wierzycieli, realizowany był już inny program restrukturyzacyjny dla tej Spółki. Wykorzystanie nowego programu uniemożliwiały występujące w projektach różnice dotyczące rozwiązań inwestycyjnych.
- d) Huta Szkła „Wołomin” otrzymała w 1993 r., w ramach pomocy PHARE, nieoprocentowaną pożyczkę w wysokości 149.994 ECU. Podstawą otrzymania pomocy była umowa z Agencją Rozwoju Przemysłu SA. Została ona przeznaczona na opracowanie i wdrożenie programu restrukturyzacji Huty. Zlecone prace zostały wykonane zgodnie z potrzebami przedsiębiorstwa oraz przyjęte przez zleceniodawców bez uwag. Kontrola wykazała, że przygotowany program nie został wdrożony, a opracowania zostały wykorzystane jedynie do negocjowania warunków ugody bankowej. W marcu 1997 r. w Hucie ustanowiony został zarząd komisaryczny. Opracowany w maju 1997 r. program naprawczy zakładał przygotowanie kolejnego programu restrukturyzacyjnego.
- e) Fabryka Maszyn Żniwnych „Agromet” (FMŻ) w Płocku otrzymała w latach 1992-94 pomoc w ramach 5 kontraktów o łącznej wartości 244.240 ECU. Kontrakty te dotyczyły prac związanych z restrukturyzacją FMŻ. W ramach tych prac, za kwotę 198.350 ECU przygotowany został plan jej restrukturyzacji. Nie został on w pełni zrealizowany. W czerwcu 1996 r. FMŻ postawiona została w stan likwidacji. Jednostką zarządzającą była Agencja Rozwoju Przemysłu SA.

<sup>50</sup> O pomocy dla ZPC Ursus finansowanej ze środków PHARE patrz również Informacja o wynikach kontroli gospodarki finansowej Agencji Rozwoju Przemysłu nr 217/97/P96092

- f) Radomski Zakład Przemysłu Skórzanego „Radoskór” S.A. (RZPS) otrzymał w 1993 r. pomoc doradczą o wartości 48.085 ECU w postaci planu restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstwa. Opracowanie to było podstawą do zawarcia ugody bankowej. W ugodzie zawarte zostały zapisy w których m.in. dyrektor RZPS zobowiązał się do wdrożenia przygotowanego planu restrukturyzacji, a banki zobowiązały się do rozważenia możliwości dodatkowego wsparcia restrukturyzacji poprzez postawienie do dyspozycji Przedsiębiorstwa limitu kredytowego do wysokości 1,5 mln zł. W wyniku kontroli stwierdzono, że plan restrukturyzacji nie został w pełni wykonany, a banki nie udzieliły postulowanego wsparcia finansowego. W rezultacie nie zostały osiągnięte zakładane cele tego planu dotyczące wzrostu sprzedaży i obniżki kosztów. Jednostką zarządzającą była Agencja Rozwoju Przemysłu SA.
- g) Przedsiębiorstwo Państwowe „Moda Polska” otrzymała w latach 1991-92 pomoc finansowaną ze środków PHARE w ramach dwóch kontraktów o łącznej wartości 13.136 ECU. W trakcie realizacji drugiego z nich, o wartości 8.136 ECU dotyczącego oceny stanu negocjacji z ewentualnymi partnerami, firma konsultingowa rozesłała do potencjalnych partnerów zagranicznych zaproszenie do inwestowania lub wykupu przedsiębiorstwa. W wyniku kontroli stwierdzono, że działania te nie przyniosły spodziewanych efektów i w lipcu 1993 r. ogłoszona została upadłość przedsiębiorstwa. Jednostką zarządzającą była Agencja Rozwoju Przemysłu SA.
- h) NIK krytycznie oceniła poziom przygotowania raportów opracowanych na potrzeby Pomorsko-Kujawskiego Banku Regionalnego SA w ramach realizacji projektu PL9205-02-18 „pomoc techniczna przy organizacji czterech banków regionalnych” wdrażanego w okresie od 22 stycznia 1996 r. do 15 lutego 1997 r. Dotyczyło to zarówno raportu wstępnego, jak i raportów okresowych oraz raportu końcowego. Dokumenty te nie zawierały szeregu przewidywanych w kontrakcie zagadnień. Zarząd Banku akceptował poszczególne dokumenty pomimo krytycznej oceny dyrektorów czterech departamentów banku, zaakceptowanej przez wiceprezesa Zarządu. Wg tej oceny wykorzystanie środków pomocowych PHARE „ukierunkowane było głównie na stronę teoretyczną procesu tworzenia nowej struktury spółdzielczości bankowej” oraz „trudno było jednoznacznie określić jakie konkretnie korzyści odniesie Zrzeszenie Regionalne Banków Spółdzielczych z ww. Raportu”. Jednostką zarządzającą była Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa.
- i) NIK negatywnie oceniła efekty pomocy o wartości 390.000 ECU przekazanej Hucie Kościuszko w latach 1996-97 w postaci technicznego projektu utworzenia wydziału kształtowników precyzyjnych. Projekt oceniony został przez pracowników Huty jako w pełni przydatny. Huta nie podjęła jednak planowanej budowy wydziału. Nie pozyskano bowiem strategicznego inwestora, a pogarszający się stan finansów wykluczał możliwość przeznaczenia na ten cel własnych środków lub uzyskania kredytu. Jednostką zarządzającą była Agencja Rozwoju Przemysłu SA.

- j) W 1993 r. Skarżyskim Zakładom Przemysłu Skórzanego FOSKO została udzielona pomoc o wartości 48.403 ECU. Kwota została przeznaczona na opracowanie programu naprawczego. W opracowanym programie założono oddłużenie Zakładów i pomoc w postaci pożyczki ze środków EFSAL<sup>51</sup>. Założenia te nie zostały zrealizowane. Wniosek zakładów o udzielenie pożyczki został negatywnie zaopiniowany przez ARP SA (PMU). Zarówno Agencja jak i Ministerstwo Przemysłu i Handlu nie podjęły dalszych działań w celu udzielenia Zakładom pożyczki z tych środków. Nie zostało również wszczęte bankowe postępowanie ugodowe. W październiku 1995 r. ogłoszona została upadłość Zakładów.
- k) Zakłady Porcelany „Ćmielów” otrzymały w 1995 r. pomoc w formie planu marketingowego oraz szkoleń o łącznej wartości 42.750 ECU. Wyniki kontroli wykazały, że w latach 1995-97 plan ten był realizowany. Nie zdołano jednak osiągnąć zakładanych w planie, wzrostu zysku netto oraz przychodów ze sprzedaży. Jednostką zarządzającą była Agencja Rozwoju Przemysłu SA.

Ustalenia dotyczące pozostałych kontrolowanych beneficjentów<sup>52</sup>, u których efekty pomocy NIK oceniła negatywnie zawarte zostały w rozdziale 3.1.3. *Współpraca beneficjentów z PMU*. W rozdziale tym przedstawiony został również przykład pozytywnego wpływu na jakość usług świadczonych przez firmy doradcze systematycznej współpracy PMU-beneficjent oraz prawidłowych rozwiązań zawartych w umowie z kontrahentem.

Również w trakcie kontroli w jednej z jednostek zarządzających oraz w jednej z jednostek pośredniczących, NIK stwierdziła przypadki niewykorzystania opracowanej dokumentacji do prac wdrożeniowych z powodu niskiej jakości przekazanych opracowań.

- a) W ramach programu TOURIN PL9201 zarządzanego przez Fundację Rozwoju Turystyki opracowany został „Plan Rozwoju Produktu Turystycznego” na lata 1995-2004. Na realizację tego projektu wydatkowano 800.000 ECU. Raport końcowy zawierający propozycje szeregu rozwiązań strategicznych w sektorze turystyki został przyjęty przez Radę Fundacji w listopadzie 1994 r. W kolejnym programie TOURIN II PL9310 na przygotowanie kolejnego opracowania służącego wdrożeniu tej strategii przeznaczono i wydatkowano 360.000 ECU. W ocenie autorów drugiego studium, z uwagi na zmianę uwarunkowań ekonomicznych, ich studium wymagało ponownego opracowania.
- b) Wyniki kontroli przeprowadzonej w Fundacji WARTA wykazały, że w ramach programu PL9002 w latach 1991-92 opracowano Masterplan, którego celem była analiza sytuacji w dorzeczu Warty i ustalenie programu przedsięwzięć „gwarantujących optymalizację efektów pod względem ekonomicznym i ekologicznym”. Koszt opracowania wyniósł 492.322 ECU. Raport końcowy został negatywnie zaopiniowany przez wojewodów: Kaliskiego, Konińskiego, Leszczyńskiego, Piłskiego, Poznańskiego i Sieradzkiego. W uzasadnieniu krytycznej oceny stwierdzono m.in., że autorzy opracowania ograniczyli się do opisu powszechnie znanych informacji, a zaproponowane działania doraźne okazały się

<sup>51</sup> Efektywność wykorzystania przez podmioty gospodarcze pomocy ze środków EFSAL była przedmiotem kontroli NIK, której wyniki przedstawione zostały w Informacji nr 191/98/P97068

<sup>52</sup> Tj. firm BIELSKA DZIANINA, KENTEX, MERILANA, WELUX oraz Textilpol



przypadkowym spisem uwag zgłoszonych przez osoby oceniające wstępną wersję raportu. Zarówno jednostką zarządzającą jak i beneficjentem programu było Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

#### Beneficjenci, u których efekty pomocy ocenione zostały pozytywnie

- a) Stocznia Szczecińska SA otrzymała pomoc w postaci pożyczki o wartości 48.500 ECU przeznaczonej na obsługę prawną restrukturyzacji zadłużenia Stoczni. Bezpośrednim efektem działań pomocowych było przekazanie Stoczni opracowania „Analiza prawna Stoczni Szczecińskiej SA luty/marzec 1992 r.” które pomogło w restrukturyzacji długu i uwiarygodniło pozycję Stoczni w środowisku bankowym. Uwiarygodnienie Stoczni pozwoliło na zaciąganie kredytów na finansowanie budowy nowych statków i odzyskanie przez nią płynności finansowej. Jednostką zarządzającą była ARP SA.
- b) Spółka Akcyjna Obszar Przemysłowy Zakłady Ostrowieckie w Ostrowcu Świętokrzyskim otrzymała w 1995 r. pomoc w postaci projektu restrukturyzacji przedsiębiorstwa o wartości 148.000 ECU. Przygotowane opracowania zostały pozytywnie przyjęte przez kierownictwo Zakładów i wykorzystane w trakcie przekształceń własnościowych. Jednostką zarządzającą była ARP SA.
- c) NIK pozytywnie oceniła wykorzystanie przez Lubelski Bank Regionalny S.A. pomocy finansowanej ze środków PHARE. Od 1996 r. w Banku realizowane były dwa projekty o łącznej wartości 1.167.072 ECU. Pierwszy z nich dotyczył audytu dla banków spółdzielczych a drugi usług doradczych. Jednostką zarządzającą dla obu projektów było Biuro Programów PHARE przy Narodowym Banku Polskim.
- d) Huta im. Tadeusza Sendzimira SA uczestniczyła w dwóch projektach finansowanych ze środków PHARE i dotyczących usług doradczych. Przydatność pierwszego z nich, służącego restrukturyzacji Huty, o wartości 498.198 ECU NIK oceniła pozytywnie. Drugi projekt dotyczący badań marketingowych dla blach odpornych na korozję oraz opracowania analizy techniczno-ekonomicznej uruchomienia ich produkcji o wartości 199.973 ECU pozostawał w fazie realizacji. Jednostką zarządzającą była ARP SA.
- e) Pracownicy Pomorsko-Kujawskiego Banku Regionalnego SA pozytywnie ocenili usługi doradcze świadczone w ramach projektów PL9506-02-13 pod nazwą „Opracowanie podręcznika wybranych procedur operacyjnych dla lokalnego i regionalnego banku spółdzielczego” zarządzanego przez Fundację „Fundusz Współpracy” oraz PL9312-02-01 „Program audytów w Bankach Spółdzielczych” zarządzanego przez Biuro Programów PHARE przy Narodowym Banku Polskim.
- f) W 1992 r. sp. z oo. w likwidacji Tarpan była finalnym beneficjentem projektu o wartości 28.320 ECU. Przedmiotem projektu był udział eksperta w negocjacjach z potencjalnymi inwestorami zagranicznymi. W ocenie likwidatora sfinansowane ze środków PHARE usługi doradcze były przydatne gdyż Tarpan samodzielnie nie nawiązałby współpracy z inwestorami zagranicznymi. Jednostką zarządzającą była Fundacja Restrukturyzacji Przemysłu „FIRE”.

Ustalenia dotyczące Małopolskiego Banku Regionalnego SA, gdzie NIK dokonała częściowej oceny efektów, zawarte zostały w rozdziale 3.1.3. *Współpraca beneficjentów z PMU.*

Niewłaściwe zabezpieczanie tajemnicy przedsiębiorstwa przez beneficjentów w trakcie świadczenia usług doradczych

NIK ustaliła, że we współpracy pomiędzy beneficjentami programów a firmami konsultingowymi świadczącymi pomoc techniczną w ramach programu PHARE wystąpiły przypadki niewłaściwego zabezpieczania tajemnicy przedsiębiorstwa. Dotyczyły one m.in. niewłaściwego doboru firmy konsultingowej. NIK przeprowadziła kontrole czterech beneficjentów korzystających z pomocy w ramach programu BIELSKA WEŁNA. W ich trakcie stwierdzono, że uczestnicząca w realizacji programu firma francuska napotkała na trudności przy uzyskaniu danych dotyczących m.in. list odbiorców wyrobów poszczególnych zakładów. Jedną z przyczyn tych trudności był fakt, że firma ta wywodziła się z regionu gdzie usytuowane są francuskie zakłady wełniarskie, stanowiące poważną konkurencję dla firm województwa bielskiego.

Ponadto kontrolerzy stwierdzili konieczność podjęcia niezbędnych działań w celu zachowania poufności informacji technologicznych w przypadku Pomorsko-Kujawskiego Banku Regionalnego SA oraz Huty Szkła „Wołomin”. Stwierdzono również przypadek gdy Hucie Baildon będącej beneficjentem nie udało się uzyskać, od pośredniczącej w przekazywaniu pomocy Fundacji Restrukturyzacji Przemysłu „FIRE”, pisemnego zobowiązania do zachowania tajemnicy technologicznej.

### **3.1.2. Sprzęt i inwestycje**

NIK pozytywnie oceniła efekty pomocy przekazywanej w formie finansowania zakupów sprzętu. Spośród kontrolowanych beneficjentów pomoc tego rodzaju otrzymało 7 jednostek, z których żadna nie kwestionowała jego przydatności. Łączna wartość sprzętu przekazanego tym jednostkom wyniosła ok. 4,7 mln ECU. Beneficjenci pozytywnie ocenili otrzymany sprzęt, a przekazane urządzenia wykorzystywane były zgodnie z przeznaczeniem.

- a) Wojewódzkie Inspektoraty Ochrony Środowiska w Białymstoku, Kielcach, Lublinie i Radomiu otrzymały zestawy komputerowe i urządzenia pomiarowe, co umożliwiło poszerzenie zakresu badań prowadzonych przez te jednostki. Łączna wartość pomocy przekazanej tym jednostkom w latach 1991-97 wyniosła ok. 1 mln ECU. Jednostką zarządzającą było Biuro Programu „Strategia Zarządzania Środowiskiem” MOŚZNiL a następnie NFOŚiGW.
- b) Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Warszawie otrzymało w latach 1994-97 system sterowania lokalnego i oprzyrządowanie do pobierania próbek ścieków oraz sprzęt do analiz laboratoryjnych dla oczyszczalni ścieków o wartości ok. 900 tys. ECU. W ocenie dyrektora Przedsiębiorstwa były to urządzenia „najpotrzebniejsze” do podniesienia

jakości świadczonych usług. Jednostką zarządzającą było Biuro Programu „Strategia Zarządzania Środowiskiem” MOŚZNiL a następnie NFOŚiGW.

- c) Urząd Miasta w Katowicach uczestniczył w 1993 r. w przygotowaniu projektu służącego utylizacji odpadów komunalnych o wartości 1,6 mln ECU. W ramach jego realizacji Urząd otrzymał urządzenia sortowni i mielarni, pojemniki na surowce wtórne, sprzęt biurowo-badawczy oraz opracowanie pilotażowe. Ponadto w latach 1995-96 Urząd uzyskał środki w wysokości 12.000 ECU na realizację projektu „Załęże 2000 plus”. W ocenie NIK uzyskane przez Urząd środki PHARE przyniosły Katowicom wymierne korzyści. Jednostką zarządzającą był NFOŚiGW.
- d) Fundacja Wielkich Jezior Mazurskich otrzymała w ramach 26 projektów środki PHARE o łącznej wartości 2.388.000 ECU. Środki te wydatkowano na:
- dostawę sprzętu 1.232.400 ECU
  - usługi doradcze 752.700 ECU
  - szkolenia 302.900 ECU
  - subwencje 100.000 ECU

Fundacja korzystała bezpośrednio z 12 projektów o łącznej wartości 1.466.900 ECU. W wyniku kontroli NIK pozytywnie oceniła uzyskane przez Fundację efekty. Jednostką zarządzającą było Biuro Programu „Strategia Zarządzania Środowiskiem” MOŚZNiL a następnie NFOŚiGW.

Kontrole NIK wykazały jednak, że wśród beneficjentów finalnych, którzy otrzymali pomoc w formie sprzętu, wystąpiły nieprawidłowości przy jego ewidencjonowaniu. W Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Lublinie do dnia 16.07.97 r. nie został zaewidencjonowany sprzęt o wartości 106.988 ECU. Przyczyną był brak protokołów zdawczo-odbiorczych oraz nieokreślenie wartości sprzętu w protokołach odbioru. Stwierdzono ponadto, że część środków trwałych była równolegle ewidencjonowana, amortyzowana i umarzana zarówno przez Inspektorat, jak i jednostkę zarządzającą tj. NFOŚiGW.

Sprzęt finansowany ze środków PHARE otrzymywały, w ramach pokrycia kosztów obsługi, również jednostki zarządzające. W trakcie kontroli w Agencji Rozwoju Regionalnego „ARES” w Suwałkach NIK stwierdziła, że spółka ta sprzedała w 1997 r. dwie maszyny poligraficzne zakupione ze środków CPF i STRUDER za odpowiednio 92.250 zł i 36.366 ECU. Środki uzyskane po opłaceniu podatków przeznaczone zostały na poprawę płynności finansowej Agencji.

Oprócz beneficjentów, którzy otrzymali sprzęt, kontrolą objęto również pięć jednostek, które otrzymały środki PHARE na dofinansowanie inwestycji w łącznej wysokości ok.2,3 mln ECU. Krytyczna ocena NIK dotyczyła trzech przypadków wykorzystania tej pomocy o wartości ok. 1,9 mln ECU. I tak:

- a) Urząd Miejski w Rybniku na realizację infrastruktury technicznej „Rybnicka Strefa Ekonomiczna” otrzymał i wykorzystał w latach 1994-96 środki PHARE o wartości 144.642 ECU. Środki pomocowe pochodziły z programu STRUDER, którego jednostką zarządzającą była Polska Agencja Rozwoju Regionalnego. Celem projektu było przygotowanie 30 uzbrojonych parcel mających uregulowaną sytuację prawną i służących rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw. Kontrola NIK wykazała, że cel ten nie został osiągnięty. Wydzielone zostało bowiem jedynie 8 działek, z których sprzedano dwie. Przyczyną niewielkiego zainteresowania przedsiębiorców parcelami był brak sieci teletechnicznej, gazowej i energetycznej, ich mała powierzchnia, a także lokalizacja pod linią napowietrzną wysokiego napięcia.

Ponadto, infrastruktura techniczna pod potrzeby przyszłej strefy przemysłowej realizowana była na nieruchomości, która wedle planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego miasta Rybnik znajdowała się w strefie ekologicznej, a inwestycja drogowa realizowana była bez pozwolenia na budowę co stanowiło naruszenie prawa budowlanego<sup>53</sup>. Urząd Miasta w Rybniku nie ujął w księgach gminy dróg i kanalizacji o łącznej wartości 716.862,12 zł, powstałych w wyniku inwestycji współfinansowanej ze środków PHARE.<sup>54</sup> W kolejnych latach gmina bezskutecznie występowała o środki na dalszą rozbudowę infrastruktury „Rybnicka Strefa Ekonomiczna”.

- b) W ocenie NIK pomoc PHARE o wartości 1.751.760 ECU przekazana w latach 1994-95 r. Fabryce Kotłów Rafako SA na wdrożenie licencji na produkcję kotłów fluidalnych nie przyniosła spodziewanych efektów. Do dnia zakończenia kontroli RAFAKO zrealizowała trzy kontrakty na budowę tych kotłów ze złożem fluidalnym, uzyskując ujemny wynik finansowy w wysokości 51.480.685 zł.

pozytywnie oceniony został natomiast drugi projekt o wartości 365.335 ECU. W ramach jego realizacji zakupiono licencję na stosowanie nowoczesnej technologii do odsiarczania spalin. Zawarte zostały trzy kontrakty na zastosowanie ww. technologii. Według oceny NIK zakup licencji okazał się korzystny dla ochrony środowiska, a zrealizowane kontrakty przyniosły pozytywne efekty. Uzyskano dodatni wynik finansowy w kwocie 42.008.764 zł. Ustalenia kontroli wykazały jednak, że zakupiona i przekazana 31.07.95 r. licencja nie została przyjęta na majątek. Jednostką zarządzającą dla obu projektów były Biuro Programu „Strategia Zarządzania Środowiskiem” MOŚZNiL a następnie NFOŚiGW.

- c) NIK jako celową i przydatną oceniła pomoc uzyskaną przez Urząd Miejski w Bydgoszczy. W 1993 r. Urząd uzyskał dotację w wysokości 197.417 ECU na opracowanie projektu wodno-kanalizacyjnego dla Bydgoszczy. Kwota dotacji stanowiła ok. 83,3% wartości zadania. Jednostką zarządzającą była Fundacja „Fundusz Współpracy”. Ponadto Urząd ten uzyskał w 1996 r. dotację w wysokości 7.000 ECU do zadania służącego wykonaniu oprogramowania systemu bezpieczeństwa miasta Bydgoszczy. Kwota dotacji stanowiła ok. 17% wartości zadania. Jednostką zarządzającą była Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

<sup>53</sup> ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. Nr 89, poz. 414).

<sup>54</sup> Poinformowany o tych nieprawidłowościach Prezydent Miasta Rybnika wydał w dniu 4 listopada 1997 r. zarządzenie nr 134/97 w sprawie ich usunięcia

- d) Urząd Miasta w Ostródzie otrzymał pomoc od Warmińsko-Mazurskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA w ramach trzech projektów oraz od Funduszu Rozwoju Demokracji Lokalnej. Łączna wartość pomocy to 14.990 ECU. Otrzymana pomoc umożliwiła powstanie punktów konsultacyjnych i zainicjowała w Ostródzie budowę systemu przepływu informacji służących małym i średnim przedsiębiorstwom.
- e) Urząd Miejski w Toruniu opracował i wydał w 1994 r. poradnik gospodarczy. Wartość zadania wyniosła 2.479 ECU. Finansowane ze środków PHARE zadanie zrealizowane zostało z opóźnieniem, jak również wydrukowano mniej egzemplarzy poradnika niż planowano. Przedłożony w toku kontroli egzemplarz był wybrakowany. Poradnik obejmujący 90 stron pozbawiony był 8 stron tekstu. Rzeczywistego udziału wybrakowanych egzemplarzy w całości wydania Urząd nie ustalił, rozprawdzając je na równi z egzemplarzami dobrymi. Jednostką zarządzającą była Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

### 3.1.3. Szkolenia i inne formy

Obok pomocy w formach usług doradczych, sprzętu i dofinansowania inwestycji kontrolowani beneficjenci otrzymywali również pomoc w innych formach. Zwykle dotyczyły one szkoleń, które uzupełniały usługi doradcze.

- a) Huta im. Tadeusza Sendzimira otrzymała pomoc w formie szkoleń. Na realizację tego projektu przyznane zostało 50.000 ECU. NIK pozytywnie oceniła przydatność tych szkoleń. Jednostką zarządzającą była ARP SA.
- b) Pozytywnie ocenione zostało szkolenie dla głównych księgowych i pracowników kredytowych banków spółdzielczych w którym wzięli udział pracownicy Małopolskiego Banku Regionalnego. Projekt ten realizowały w 1997 r. Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Centralny Ośrodek Doskonalenia Kadr BGŻ S.A. w Lesznie k/Błonia i James Duncan and Associates.
- c) NIK pozytywnie oceniła pomoc uzyskaną w 1996 r. przez Urząd Miasta Stołecznego Warszawy w postaci dofinansowania sympozjum naukowego w sprawie kierunków rozwoju metropolii warszawskiej. Wartość udzielonej pomocy wyniosła 9.600 ECU. Jednostką zarządzającą była Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Negatywnie NIK oceniła efekty pośredniczenia w udzielaniu pomocy przez jedną z jednostek.

Stowarzyszenie „Krotoszyńskie Centrum Przedsiębiorczości” otrzymało w kwietniu 1996 r. dotację celową o wartości 7.500 ECU. Uzyskane środki miały umożliwić Stowarzyszeniu udzielanie gwarancji bezrobotnym starającym się o kredyty na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz wspieranie kapitałowe przedsięwzięć gospodarczych do 45% na okres minimum 24 miesięcy. W wyniku kontroli stwierdzono, że nie zostały osiągnięte zakładane efekty projektu. Do dnia zakończenia kontroli udzielono jedynie dwóch gwarancji na łączną kwotę 9.000 zł. Pozostałe środki pozostawały na rachunku bankowym Stowarzyszenia. W informacji przekazanej jednostce zarządzającej, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, beneficjent zawyżył zarówno liczbę utworzonych w wyniku wdrażania projektu miejsc pracy jak i wartość udzielonych gwarancji.

### 3.1.4. Współpraca beneficjentów z PMU

Współpraca pomiędzy jednostkami zarządzającymi a beneficjentami finalnymi była przedmiotem kontroli zarówno w jednostkach zarządzających jak i u beneficjentów finalnych. W obu tych przypadkach stwierdzono brak rzetelnej współpracy pomiędzy tymi podmiotami przed udzieleniem pomocy i w trakcie realizacji programów.

W fazie projektowania programu, jednostki zarządzające z reguły nie prowadziły z beneficjentami finalnymi konsultacji w celu określenia ich najpilniejszych potrzeb<sup>55</sup>. NIK ustaliła, że u 16 z badanych 22 beneficjentów<sup>56</sup> nie zasięgnięto tego rodzaju informacji. Dotyczyło to ok. 70% wartości pomocy przekazanej badanym jednostkom, tj. ok 2,8 mln ECU. Wyniki kontroli przeprowadzonych u 28 beneficjentów wykazały, że jednostki te miały niewystarczający wpływ na sposób realizacji programów, tj. w jakiej formie zostanie im udzielona pomoc (np. szkoleń lub pomocy technicznej) oraz którzy wykonawcy będą wybrani do jej realizacji. Dotyczyło to 12 jednostek. Otrzymały one około połowy wartości pomocy przekazanej badanym jednostkom. Część beneficjentów nie znała ponadto treści umów pomiędzy PMU a kontrahentem.

Niedostateczne zaangażowanie beneficjentów programu w jego realizację miało negatywny wpływ na uzyskiwane przez nich korzyści. Np.:

- a) W ramach programu „Bielska Wełna”, realizowanego w latach 1992-93, opracowany został projekt restrukturyzacji branży wełnianej województwa bielskiego. Zakładał on utworzenie i organizację struktury BIELSKA WEŁNA Holding SA. Projekt ten, w którym uczestniczyły m.in kontrolowane przedsiębiorstwa - BIELSKA DZIANINA, KENTEX, MERILANA i WELUX, nie został wdrożony. Główną przyczyną jego niepowodzenia były odmienne oczekiwania ze strony beneficjentów, którzy spodziewali się uzyskać środki na oddłużanie przedsiębiorstw i znaleźć partnera strategicznego do dalszej działalności. Ostatecznie w stan likwidacji postawione zostały dwa zakłady uczestniczące w programie, a pozostałe wybrały własną ścieżkę restrukturyzacji i prywatyzacji. Programem zarządzała Agencja Rozwoju Przemysłu. Łączna wartość pomocy dla tych przedsiębiorstw wyniosła 100.000 ECU.
- b) Zakłady Przemysłu Wełnianego TEXTILPOL (ZPW) otrzymały w latach 1993-94 opracowania o wartości 37.444 ECU finansowane ze środków PHARE. TEXTILPOL został automatycznie włączony do grupy beneficjentów a bezpośrednia współpraca z jednostką zarządzającą (ARP SA) przy doborze instrumentów pomocowych nie miała miejsca. ZPW nie miały wpływu na wybór firmy konsultingowej świadczącej pomoc, nie znały warunków kontraktu jaki został z nią zawarty. Wnioski zawarte w przygotowanych opracowaniach zakładające połączenie zakładów z ZPW „Norbelana” w Łodzi spotkały się ze sprzeciwem kierownictwa ZPW „Textilpol”. W rezultacie firma ta prowadziła restrukturyzację w oparciu o własny program, a finansowane ze środków PHARE opracowanie nie znalazło

<sup>55</sup> Problem identyfikacji obszarów wymagających najpilniejszego wsparcia był natomiast przedmiotem procesu konsultacji politycznej prowadzonej na szczeblu ministrów, a ostateczne decyzje były podejmowane przez Radę Ministrów. Bardzo często mediatorem pomiędzy resortami był Premier.

<sup>56</sup> Próba objęła jednostki, których stan dokumentacji pozwolił na dokonanie odpowiednich ustaleń.

żadnego zastosowania. Poniesione wydatki nie przyniosły oczekiwanych efektów. W dniu 6 grudnia 1994 r. Zakłady postawione zostały w stan likwidacji. Likwidator potwierdził, że pomoc nie przyniosła żadnych efektów pozostawiając jedynie nie spłaconą wierzytelność z tytułu zawartej umowy o pomoc z ARP w kwocie 8.401 zł.

Z kolei przykładem pozytywnego wpływu współpracy z PMU na korzyści uzyskiwane przez beneficjenta są wyniki kontroli w Małopolskim Banku Regionalnym SA. Dobra współpraca została tam wsparta właściwymi procedurami realizacji kontraktu na świadczenie usług. Beneficjent uzyskał bowiem prawo do zatwierdzania przygotowanych przez usługodawcę opracowań.

Małopolski Bank Regionalny SA (MBR) uczestniczył w realizacji zarządzanego przez Biuro Programów Phare przy NBP projektu, służącego dokonaniu przeglądu finansowego i oceny zarządzania bankami spółdzielczymi zrzeszonymi w MBR. W trakcie jego realizacji miały zostać przeprowadzone, w terminie do 2 lipca 1997 r., audyty dla 192 banków zrzeszonych w MBR. Zgodnie z kontraktem raporty z audytów miały być przedstawione przez kontrahenta beneficjentowi po ich zatwierdzeniu przez banki spółdzielcze i przed ich przekazaniem do akceptacji przez regionalny oddział Głównego Inspektoratu Nadzoru Bankowego. Wyniki kontroli wykazały, że do dnia 8 września 1997 r. do MBR wpłynęło 127 raportów, z których Zarząd MBR zatwierdził 49 i odrzucił 78. Beneficjent przekazywał PMU zastrzeżenia do pracy kontrahenta. Uwagi te były uwzględniane przez jednostkę zarządzającą przy ocenie pracy kontrahenta i miały bezpośredni wpływ na uruchamianie kolejnych płatności co oddziaływało korzystnie na jakość kolejnych raportów. W rezultacie uzyskana pomoc została oceniona przez beneficjenta pozytywnie. W wyjaśnieniach wiceprzewodnicząca Zarządu MBR określiła przygotowane raporty jako „kopalnię wiedzy o banku spółdzielczym” i stwierdziła, że są one wykorzystywane przez pracowników MBR w bieżącej pracy. Ponadto, w ocenie beneficjenta, również kontrahent odniósł korzyści z realizacji projektu wzbogacając swoją wiedzę o bankowości.

W trakcie kontroli jednostek zarządzających, NIK stwierdziła ponadto, że tylko w pięciu z 15 badanych programów, PMU zwracały się do beneficjentów i kontrahentów o przekazywanie informacji dotyczących przebiegu realizowanego programu oraz osiągniętych efektów. W 6 przypadkach stwierdzono, że jednostka zarządzająca oddziaływała na przebieg realizacji programu u beneficjentów finalnych, w celu zapewnienia zgodności osiągniętych efektów z przyjętymi celami.

Zdaniem NIK, uzyskanie optymalnych korzyści z wydatkowanych środków pomocowych wymaga systematycznej współpracy pomiędzy jednostkami zarządzającymi a beneficjentami finalnymi. Brak rzetelnej, opartej na określonych zasadach współpracy przyczynił się, w wielu opisanych powyżej przypadkach, do niecelowego wykorzystania środków pomocowych PHARE i ograniczenia uzyskanych korzyści u części kontrolowanych beneficjentów.

### 3.1.5. Wykorzystanie efektów programu przez administrację rządową - przypadek programu MOVE

Szczególnym przykładem niedostatecznych koordynacji i nadzoru nad wykorzystaniem środków PHARE był przypadek programu PL9210 MOVE o budżecie w wysokości 5 mln ECU. Program ten miał być wprowadzeniem do planowanego udziału strony polskiej w programie Banku Światowego dotyczącego wprowadzenia eksperymentalnego systemu nauczania przedmiotów technicznych w 100 szkołach zawodowych. Z powodu wymagań dotyczących wkładu własnego Polski oraz konieczności ponownego przeanalizowania polityki edukacyjnej i finansowej, polski rząd zrezygnował z udziału w programie Banku Światowego. Pomimo to w dniu 2 kwietnia 1993 r. Minister Edukacji Narodowej podpisał w imieniu Rządu RP memorandum finansowania dla programu PHARE. Celem tego programu była pomoc dla Ministerstwa Edukacji Narodowej w unowocześnianiu i reformowaniu szkolnictwa zawodowego.

Program został wdrożony przez Biuro Koordynacji i Kształcenia Kadr, jednostkę organizacyjną Fundacji „Fundusz Współpracy”. W programie wzięło udział 60 szkół z 10 kuratoriów w różnych częściach kraju. W trakcie jego realizacji:

- opracowano oraz wdrożono programy kształcenia wraz z materiałami dla nauczyciela i ucznia dla 5 przedmiotów (fizyki, ochrony i kształtowania środowiska, informatyki, języka angielskiego i wprowadzenia do świata pracy) co kosztowało ok. 450 tys. ECU;
- przeprowadzono odrębne szkolenia dla kuratoriów i Wojewódzkich Ośrodków Metodycznych, dla dyrektorów i wicedyrektorów szkół oraz dla nauczycieli, których łączny koszt wyniósł ok. 680 tys. ECU;
- szkołom i kuratoriom uczestniczącym w programie przekazano sprzęt o wartości ponad 3 mln ECU;
- opracowano, zastosowano i oceniono narzędzia pomiaru dydaktycznego a także instrukcje do badania osiągnięć uczniów co kosztowało ok. 70 tys. ECU;
- opracowano i złożono do MEN projekt kontynuacji programu.

NIK pozytywnie oceniła wdrożenie programu. Stwierdzono jednak, że jego podstawowy cel nie został osiągnięty. Wyniki programu nie zostały bowiem wykorzystane przez MEN w dalszych pracach nad reformowaniem szkolnictwa zawodowego. Udział Ministerstwa w realizacji programu ograniczył się do udzielania wyjaśnień oraz (jak określił to w swoim piśmie Dyrektor Departamentu Kształcenia Ustawicznego i Zawodowego MEN) do „gromadzenia ogólnej wiedzy”. Pracownicy Ministerstwa nie dysponowali danymi dotyczącymi wykorzystania opracowanej w ramach realizacji programu dokumentacji w szkolnictwie zawodowym, jak również nie została przez Ministerstwo dokonana ani zlecona ocena programu MOVE oraz nie zajęto stanowiska co do jego kontynuacji.



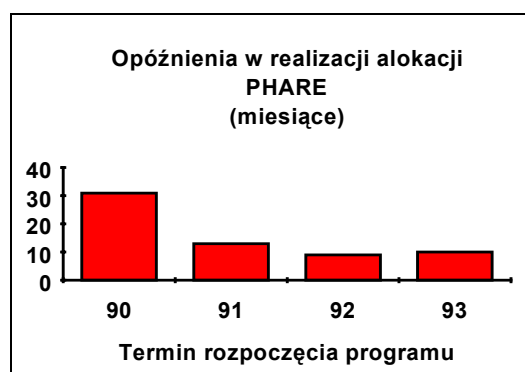
## 3.2. Realizacja programów PHARE

Kontrole zostały przeprowadzone w 18 jednostkach zarządzających programami PHARE. Według NIK, należyłym zarządzaniem i osiągnięciem założonych celów w odniesieniu do większości realizowanych programów wyróżniły się: Fundacja Rozwoju Edukacji oraz Biuro Koordynacji i Kształcenia Kadr zarządzające programami dotyczącymi szkolnictwa zawodowego i wchodzące w skład Fundacji „Fundusz Współpracy”. Zdaniem NIK, zostały osiągnięte cele programów realizowanych przez Fundację na Rzecz Nauki Polskiej.

Największą trudnością dla jednostek zarządzających okazało się dotrzymanie terminów zakończenia programu ustalonych dla poszczególnych programów PHARE w memorandach finansowania. Zdaniem NIK, problemy, które wystąpiły w trakcie realizacji, były w znacznej mierze spowodowane niewystarczającymi koordynacją i nadzorem ze strony organów administracji rządowej.

### 3.2.1. Sprawność wykorzystania środków PHARE

Najczęściej występującą nieprawidłowością były opóźnienia w realizacji programów w stosunku do planowanych terminów ich zakończenia. W trakcie kontroli uzyskano dane z 24 programów, których termin wygaszał w okresie objętym kontrolą. Dane te wykazały, że opóźnienia w zakończeniu wyniosły średnio około 14 miesięcy. Najpoważniejsze opóźnienia wystąpiły przy wykorzystaniu środków PHARE przyznanych Polsce w 1990 r. - ich średnia wielkość, dla 4 badanych programów, wyniosła ponad 31 miesięcy. Dla 20 objętych kontrolą programów rozpoczętych w latach 1991-93 średnie opóźnienie wynosiło około roku. Największe opóźnienie wynoszące 39 miesięcy odnotowano przy realizacji programu PL9005 Agrolinia zarządzanego przez Fundację „Fundusz Współpracy”. Memorandum finansowania podpisane zostało w dniu 18.12.90 r. Wartość programu wyniosła 30 mln ECU, a dotyczył on



utworzenia linii kredytowej na import sprzętu dla rolnictwa i przemysłu rolnego w Polsce. Nie stwierdzono opóźnień jedynie w 3 programach. Dwa z nich realizowane były przez Fundację „Fundusz Współpracy”, a jeden przez Dyрекcję Generalną Polskich Kolei Państwowych.

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK w jednostkach zarządzających wykazały, że najczęstszą przyczyną opóźnień był brak przygotowania organizacyjnego i kadrowego, niezbędnego do sprawnego realizowania programów PHARE, w tym zbyt późne powoływanie PMU i nadmierna rotacja kadr. I tak przykładowo:

- Memorandum finansowania dla programu PL9408 FIESTA III podpisane zostało w dniu 15.12.95 r. Jako termin zakończenia programu przyjęto w nim dzień 31 grudnia 1997 r. W wyniku kontroli stwierdzono, że w ciągu dwóch lat od daty podpisania nie został zrealizowany żaden projekt. W okresie tym Pełnomocnik Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, a następnie UKIE nie wyznaczyli dyrektora i personelu do obsługi programu. Pierwsze założenia i projekty programu, zostały przedłożone przez UKIE dopiero 30 czerwca 1997 r. i nie zostały zaakceptowane przez Komisję Europejską. W rezultacie z przyznanej kwoty 13,5 mln ECU nie zostały wykorzystane środki o wartości 2,08 mln ECU, a realizacja pozostałej części programu została przejęta przez Komisję. Memorandum w imieniu Rządu RP podpisał Pełnomocnik Rządu a odpowiedzialność za koordynację i nadzór nad programem należała do Biura ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej URM.
- Zarówno w grupie osób nadzorujących realizację programu PL9316 FIESTA II, jak i w zespole realizacyjnym, występowała duża rotacja kadr oraz następowały częste zmiany organizacyjne. Wyniki kontroli NIK wykazały, że w okresie od października 1996 r. do końca 1997 r. powstało dziesięć wersji struktury zarządzania.
- Dla programu Agrolinia PL9005 jednostka zarządzająca została wyznaczona przez Pełnomocnika Rządu po 7 miesiącach od podpisania memorandum finansowania w dniu 18.12.90 r.

Niewystarczające przygotowanie kadrowe i organizacyjne w PMU powodowało przekazywanie Komisji Europejskiej dokumentów niekompletnych i z opóźnieniem. Zgodnie z zaleceniami DIS<sup>57</sup> pierwszy plan strategiczny<sup>58</sup> powinien być złożony do Komisji po upływie jednego miesiąca od podpisania właściwego memorandum finansowania, natomiast programy pracy powinny być przedkładane nie później niż na 3 miesiące przed terminem rozpoczęcia ich realizacji.

- Memorandum finansowania dla programu PL9507 realizowanego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) podpisane zostało w dniu 8 lutego 1996 r. a jego wartość wyniosła 18 mln ECU. Plan strategiczny został przedłożony Komisji Europejskiej z opóźnieniem wynoszącym 8,5 miesiąca. Pierwszy program pracy dla okresu 01.01-30.06.97 r. wysłany został 31.01.97 r. a zatwierdzony 30.06.97 r. Drugi program pracy obejmujący okres do 01.07.97 r. do 31.12.97 r. przedłożony został w dniu 17 października 1997 r. Opóźnienia stwierdzono również w przekazywaniu dokumentów Komisji Europejskiej w pozostałych programach PHARE zarządzanych przez NFOŚiGW. Programy pracy, poza nielicznymi wyjątkami, z przekazywane były z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 6 miesięcy. W wyjaśnieniach p.o. Prezesa Zarządu Funduszu stwierdził, że na opóźnienia wpływ miały niejasności proceduralne DIS, zmiany koncepcyjne i brak pełnego programu szkoleń, przy jednocześnie bardzo wysokich wymaganiach co do jakości sporządzanych

---

<sup>57</sup> Zbiór Zasad Systemu Zdecentralizowanej Realizacji wytyczne Komisji Europejskiej określające procedury wdrażania programów PHARE. Patrz również analiza stanu prawnego str. 14.

<sup>58</sup> Plan strategiczny był obok programów pracy i raportów monitoringu i oceny podstawowym dokumentem procedury realizacji programów PHARE. Miał on służyć planowaniu projektów i podprojektów programu jak również określać działania operacyjne poprzez określenie ogólnych harmonogramów ich realizacji i wskaźników osiągnięcia celów, służących ocenie postępów w realizacji projektów.

dokumentów. Łączna wartość kontrolowanych programów zarządzanych przez NFOŚiGW w latach 1990-97 wyniosła 110 mln ECU.

- W NFOŚiGW stwierdzono ponadto sześć przypadków przekazywania Komisji Europejskiej programów pracy nienależycie przygotowanych. Były one zwracane przez Komisję Europejską celem uzupełnienia i wykonania zgodnie z wymaganiami DIS. Powodowało to zwiększenie opóźnień do 8-12 miesięcy w stosunku do pierwotnych terminów. Wystąpiły one głównie przy realizacji programu PL9102 o wartości 35 mln ECU. Kontraktowanie w ramach tego programu zostało zakończone w dniu 30.09.95 r. z opóźnieniem blisko 9 miesięcznym. Funkcję PAO pełnił Zastępca Prezesa Zarządu NFOŚiGW.

Wyniki kontroli w jednostkach zarządzających wskazały, że do istotnych przyczyn opóźnień w realizacji programów należy zaliczyć również przyjęcie przez Komisję Europejską czasochłonnych procedur w podejmowaniu decyzji i akceptacji dokumentów. Procedura zatwierdzenia planu strategicznego, a następnie programu pracy wymagała bowiem opiniowania i parafowania dokumentów przez kilka dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej, a także przez przedstawicielstwo Komisji w Polsce. W wielu przypadkach postępowanie Komisji trwało kilka miesięcy i wstrzymywało rozpoczęcie przyjętego programu lub kontynuację prac. Powyższe postępowanie potwierdzają następujące przykłady:

- Memorandum finansowania programu LORD PL9307 podpisane zostało w dniu 08.07.94 r. a jego wartość określona na 10 mln ECU. W wyniku kontroli w przypadku zakupu specjalistycznych samochodów, zatwierdzenie wyników przetargów przez Komisję Europejską trwało ponad 4 miesiące, a podpisanie kontraktów od 5 do 8 miesięcy. Kwota tego przetargu wyniosła ponad 3,3 mln ECU. W przypadku zakupu systemu automatycznej identyfikacji linii papilarnych, po 8 miesięcznym oczekiwaniu na zatwierdzenie wyników przetargu Minister SWiA został poinformowany o jego unieważnieniu, a po kolejnych 3 miesiącach, w dniu 17 lipca 1997 r., o przejęciu postępowania przetargowego przez Komisję. W planie strategicznym wartość systemu określono na 3,2 mln ECU.
- Pierwszy plan pracy dla programu PL9115 UPET przekazany został w dniu 01.06.1992. Zatwierdzenie nastąpiło po 9 miesiącach od jego przedłożenia Komisji Europejskiej i było podstawową przyczyną 6-miesięcznego opóźnienia w realizacji programu, którego wartość wyniosła 1 mln ECU.

Stwierdzony został również przypadek gdy uzgodniona pomiędzy Komisją Europejską, a polską administracją rządową i zawarta w memorandum finansowania koncepcja wykorzystania pomocy tak znacznie odbiegała od oczekiwań potencjalnych beneficjentów, że nie udało się uruchomić programu.

W *Układzie Stowarzyszeniowym*<sup>59</sup> zawarty został obowiązek zapewnienia ścisłej koordynacji pomocy PHARE z innymi środkami pomocowymi. Warunki do koordynacji wykorzystania funduszy PHARE i Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EIB) miał stworzyć program

<sup>59</sup> Patrz analiza stanu prawnego str. 14.

PHARE PL9011 PWK<sup>60</sup>. Udział finansowy Komisji Europejskiej w tym programie określony został na 2 mln ECU a odpowiednie memorandum finansowania podpisane zostało w dniu 17 stycznia 1991 r. Celem programu było wnoszenie wkładów kapitałowych do prywatnych przedsiębiorstw realizujących projekty finansowane z pożyczki Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Wkłady miały być dokonywane w imieniu i na rzecz Fundacji „Fundusz Współpracy”. Fundatorem Fundacji był krajowy koordynator pomocy zagranicznej. Wpłata środków na realizację programu na rachunek bankowy Fundacji nastąpiła w dniu 4 października 1991 r. Do dnia 30 marca 1995 r. nie dokonano żadnego wkładu kapitałowego i ostatecznie zrezygnowano z realizacji programu, przekazując otrzymane środki wraz z odsetkami na rachunek bankowy programu PL9207 STRUDER. Przyczyną niepowodzenia programu był brak zainteresowania przedsiębiorstw proponowaną formą pomocy spowodowany m.in. uzależnieniem uzyskania wkładu od wzięcia pożyczki z EIB.

Skutkiem opóźnień we wdrażaniu programów były przypadki utraty możliwości wykorzystania przez stronę polską części środków pomocowych. Zgodnie z procedurami PHARE termin wygaśnięcia memorandumów finansowania oznaczał zakończenie okresu przeznaczonego na zawieranie kontraktów. Po tym terminie środki, na których wykorzystanie nie zostały zawarte odpowiednie umowy, nie mogły być wydatkowane w ramach realizacji programu i zwykle zwracane były Komisji Europejskiej. Z kontrolowanych 48 programów zakończonych zostało 16 o łącznej wartości ok. 169,6 mln ECU. W programach tych nie udało się wykorzystać ok. 11,9 mln ECU, tj. ok. 7% wartości przyznanej pomocy. Przykładowo kontrole NIK wykazały, że:

- W Telekomunikacji Polskiej SA w okresie przewidzianym na realizację programu pomocy technicznej dla polskiej telekomunikacji PL9106, zrealizowanych zostało jedynie 14 z 21 podprojektów. Z przyznanej ogólnej kwoty 5 mln ECU wydatkowano ok. 2,9 mln ECU. Niewykorzystane środki zostały zwrócone Komisji Europejskiej. Nie zostały zrealizowane projekty dotyczące m.in. opracowania i wdrożenia nowoczesnego systemu księgowego w TP SA oraz systemu informacyjnego dla kierownictwa spółki o jakości usług telekomunikacyjnych. Program był wdrażany w latach 1991-1996.
- W programie PL9005 Agrolinia, pomimo dwukrotnego przedłużenia przez Komisję Europejską terminu zakończenia programu, jednostka zarządzająca, tj. Fundusz Współpracy, nie doprowadziła do zakontraktowania ponad 2 mln ECU przyznanych w ramach tego programu. Na podstawie wyjaśnień kierownika tego programu stwierdzono, że główną przyczyną była niemożność rozdysponowania środków przeznaczonych na kredyty przez jeden z pośredniczących w realizacji programu banków. Niemożność ta spowodowana była reorganizacją i zmianą zarządu w tym banku. Przyjęte dla realizacji programu założenia organizacyjne uniemożliwiały jednoznaczny identyfikację odpowiedzialności za powstanie powyższych nieprawidłowości, gdyż umowy standardowe, zawarte z uczestniczącymi w realizacji bankami przez Zarząd Funduszu, nie powierzały odpowiedzialności za

<sup>60</sup>Program pn. „Wkłady kapitałowe w przedsiębiorstwach prywatnych związanych z projektami inwestycyjnymi finansowanymi z pożyczki Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EIB)”

terminowość realizacji zadań którejkolwiek ze stron. Program był wdrażany w latach 1991-1996.

- Pomimo przedłużenia o rok terminu realizacji programu PL9316 FIESTA II, zarządzanego przez Pełnomocnika Rządu a następnie UKIE, nie udało się zakontraktować całej kwoty przyznanej w memorandum. Wysokość niewykorzystanych środków wyniosła 571.744 ECU. Jedną z przyczyn było znaczne opóźnienie uruchomienia programu, wynikające m.in. z faktu, że zatrudnienie pracowników oraz obsługa konta bankowego dla tego programu została zlecona Fundacji „Fundusz Współpracy” przez przedstawiciela Pełnomocnika Rządu dopiero po dwóch latach od podpisania memorandum finansowania. Program był wdrażany w latach 1994-1997.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w UKIE wykazały, że Urząd ten był informowany o trudnościach w terminowym zakończeniu programów. W kwietniu 1997 r Departament Pomocy Zagranicznej Funduszy i Programów Wspólnotowych przeprowadził analizę 21 programów, których termin kontraktowania upływał w tym roku. Jej wyniki wykazały, że jedynie w 6 przypadkach stan zaawansowania prac nie budził obaw. W opracowaniu wskazano źródła opóźnień oraz zaproponowano sposoby ich wyeliminowania. Obok stwierdzonych przez NIK i opisanych uprzednio przyczyn występujących w fazie realizacji programów, wskazano tam na powody występujące w fazie programowania pomocy. Dotyczyły one podpisywania przez przedstawicieli Rządu RP memorandumów finansowania bez uprzedniego wypracowania i uzgodnienia z Komisją Europejską szczegółowych koncepcji ich wykorzystania. Negocjacje na ten temat były podejmowane przez administrację rządową dopiero w okresie przedkładania planów strategicznych programów, co powodowało trudności z zatwierdzeniem przekazywanych Komisji projektów.

Oprócz wskazania przyczyn opóźnień DPZ zaproponował w swym opracowaniu wprowadzenie zmian systemowych służących wzmocnieniu roli krajowego koordynatora, w szczególności poprzez uzyskanie prawa do zbierania informacji dotyczących programów oraz jednostek zarządzających, jak również możliwości występowania do Komisji Europejskiej o realokację przyznanych środków w razie ich nieefektywnego wykorzystania. Do dnia zakończenia kontroli postulaty te nie zostały zrealizowane.

### 3.2.2. Pobieranie podatków od wydatków ze środków pomocowych

W trakcie kontroli w jednostkach zarządzających stwierdzono, że od wydatkowanych środków PHARE płacone były: podatek dochodowy od osób fizycznych oraz podatek od towarów i usług (VAT). Z ustaleń kontroli wynika, że dla 14 programów PHARE, o łącznej wartości ok. 66 mln ECU, objętych analizą kosztów, kwota zaewidencjonowanych opłat i podatków poniesionych w związku z realizacją tych programów, wyniosła łącznie 161 tys. ECU. Obowiązujące przepisy w polskim prawie podatkowym nie przewidywały odpowiednich zwolnień, mimo że w *Porozumieniu Ramowym pomiędzy Rządem RP a Komisją Wspólnot Europejskich z dnia 31 maja 1990 r.* przyjęto, że ze środków PHARE nie będą opłacane podatki, opłaty celne i importowe. Odpowiednia nowelizacja *ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych*<sup>61</sup> nastąpiła z dniem 1 stycznia 1997 r.<sup>62</sup>, dopiero pięć lat po jej wejściu w życie. Podczas kontroli stwierdzono, że w wyniku nowelizacji przepisów nie zwiększyły się kwoty przeznaczane na realizację programów, znacznie wzrosły natomiast wynagrodzenia pracowników PMU, którym zaczęto wypłacać pobory zwiększone o odliczany wcześniej podatek. Takie „automatyczne” podwyższenie wynagrodzeń stwierdzono w Agencji Rozwoju Regionalnego ARES w Suwałkach oraz w Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw.

Ujawniły się również problemy w stosowaniu przepisów *ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym*<sup>63</sup>, która weszła w życie 5 lipca 1993 r. *Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie określenia przypadków oraz zasad zwrotu podatku od towarów i usług jednostkom dokonującym zakupu towarów finansowanego ze środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej*<sup>64</sup>, weszło w życie z dniem 1 września 1994 r. i dotyczyło zakupów dokonanych po 31 sierpnia 1994 r.<sup>65</sup> W wyniku tego poniesione wydatki ze środków PHARE na opłacenie kosztów VAT przed tym terminem nie zostały zwrócone.

Równocześnie w okresie objętym kontrolą polskie organy podatkowe nie uznawały *Porozumienia Ramowego* jako podstawy do zwolnień podatkowych, na które powoływały się jednostki zarządzające programami PHARE.

Przeciwko członkowi zarządu Fundacji „Fundusz Współpracy”, odpowiedzialnemu za prawidłowe regulowanie zobowiązań podatkowych prokurator wszczął postępowanie przygotowawcze. Podejrzenie dotyczyło narażenia Skarbu Państwa na uszczuplenie zobowiązań podatkowych na łączną kwotę 64.632.701 zł. Postępowanie zostało umorzone w dniu 21 sierpnia 1995 r. wobec stwierdzenia, że do nieodprowadzenia należności

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych weszła w życie z dniem 1 stycznia 1992 r.

<sup>62</sup> Art. 21 ust. 1 pkt. 46 dodany przez art. 1 pkt. 7 lit. h, ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. (Dz. U. nr 137 poz. 638) zmieniającej ustawę z dniem 1 stycznia 1997 r. W ustawie tej podobnie jak w przypadku ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych podmioty, z których dochody są zwolnione od opodatkowania, określone zostały jako między państwowe instytucje finansowe oraz rządy obcych państw. Przepisy te stosowano w przypadku środków PHARE pomimo, że Unii Europejskiej nie można zakwalifikować do żadnej z tych kategorii.

<sup>63</sup> Dz. U. Nr 11 poz. 50.

<sup>64</sup> Dz. U. Nr 92 poz. 438.

<sup>65</sup> Fundacja „Fundusz Współpracy” nie uzyskała zwrotu zapłaconych podatków od towarów i usług od poniesionych wydatków na sumę 281.847,80.

podatkowych doszło w rezultacie przeprowadzenia przez Zarząd Fundacji wykładni umów międzynarodowych i przepisów prawa, a nie na skutek celowego działania zmierzającego do uszczuplenia należności Skarbu Państwa.

Sprawy zaniechania płatności podatków od środków pomocowych były również przedmiotem dwóch skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz postępowania karno-skarbowego wobec Fundacji „Fundusz Współpracy”. Ostatecznie po ich rozpatrzeniu skargi te zostały oddalone.

### 3.2.3. Zarządzanie środkami pomocowymi na rachunkach bankowych

Środki finansowe przeznaczone na realizację poszczególnych programów, przekazywane były przez Komisję Europejską sukcesywnie (stosownie do realizowanych zadań) poszczególnym jednostkom zarządzającym<sup>66</sup>. W tej sytuacji szczegółową kontrolą objęte zostało zarządzanie środkami funduszy partnerskich tzw. CPF PHARE o znacznej wartości, pochodzącymi ze sprzedaży pomocy rzeczowej Unii Europejskiej. Pomoc ta została przekazana na podstawie *Memorandum of Understanding* zawartego dnia 30 października 1990 r. pomiędzy Rządem RP a Komisją Wspólnot Europejskich<sup>67</sup>. Na koniec 1991 r. były to środki w wysokości ok. 51,8 mln zł, a do dnia 31 sierpnia 1997 r. ich wartość wzrosła do 153,7 mln zł. Jednostką zarządzającą tymi środkami w imieniu Rządu RP została, na mocy *Memorandum*, Fundacja „Fundusz Współpracy”, której fundatorem był krajowy koordynator pomocy zagranicznej.

W ocenie NIK do zarządzania środkami CPF PHARE nie zostały stworzone właściwe rozwiązania prawne i organizacyjne. Do dnia 27 października 1997 r. pomiędzy koordynatorem pomocy zagranicznej, a zarządzającą środkami Fundacją nie została zawarta umowa w sprawie zasad zarządzania tymi środkami. Ponadto w dziale administracyjno-finansowym Fundacji zatrudnione były tylko trzy osoby, z których jedynie Zastępca Dyrektora ds. Administracyjno-Finansowych posiadał wykształcenie wyższe (politechniczne). Pozostałe dwie zatrudnione na stanowiskach Specjalisty ds. Finansowych i Asystenta ds. Finansowych posiadały wykształcenie policealne.

Zdaniem NIK, brak właściwych rozwiązań prawnych i organizacyjnych spowodował nieprawidłowości w zarządzaniu powierzonymi środkami. Zarząd Fundacji nie uzyskał od banku indywidualnych, preferencyjnych stawek oprocentowania dla lokat długoterminowych. Według stanu na 31.12.96 r Fundacja dysponowała lokatami długoterminowymi o łącznej wartości 171 mln zł. Lokaty te obejmowały również środki CPF pochodzące z krajów nie należących do UE w wysokości ok. 30,8 mln zł. W wyjaśnieniach Dyrektor Fundacji stwierdził: „Fundusz Współpracy jako klient Banku (...) nie miał wpływu na warunki umów o prowadzenie rachunku bankowego (...). O każdorazowej zmianie stóp procentowych i zasad

<sup>66</sup> Patrz - Analiza uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych str. 12.

<sup>67</sup> Nie publikowane.

oprocentowania na rachunkach złotych bank zawiadamiał klientów w formie komunikatów wywieszanych w ogólnodostępnych miejscach w siedzibie oddziału”. Ponadto Zarząd Fundacji nie zasięgał systematycznie informacji dotyczących wysokości stawek procentowych oferowanych przez inne banki, posiadające gwarancje Skarbu Państwa. W trakcie siedmioletniej działalności Funduszu tylko raz, pod koniec roku 1996, zwrócono się do innego banku o przedstawienie wysokości oferowanych stawek procentowych. W wyniku kontroli stwierdzono również, że w okresie od 2 października 1990 r. do dnia 5 lipca 1995 r. Fundacja lokowała te środki na rachunku bankowym bez podpisania umowy rachunku bankowego co stanowiło naruszenie *zarządzenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 11 sierpnia 1989 r. w sprawie ogólnych warunków otwierania i prowadzenia rachunków bankowych w celu przechowywania środków pieniężnych i przeprowadzania rozliczeń oraz uchylecia obowiązków dotyczących prowadzenia rachunków podstawowego i pomocniczego*<sup>68</sup>.

### 3.2.4. Udział przedstawicieli Komisji Europejskiej w realizacji programów PHARE

Realizacja programów podlegała stałemu nadzorowi przedstawicieli Komisji Europejskiej. Do monitorowania, kontraktowania i wydatkowania środków pomocowych PHARE został opracowany i wdrożony system sprawozdawczy PHACSY. Przekazywanie kolejnych transz środków przez Komisję Europejską uwarunkowane było akceptacją planów pracy, dokumentacji przetargowej oraz kontraktów<sup>69</sup>. Programy PHARE były ponadto kontrolowane przez firmy audytorskie działające na zlecenie Komisji. W trakcie kontroli przeprowadzonych w jednostkach zarządzających programami stwierdzono, że w większości przypadków współpraca przebiegała poprawnie, zgodnie z przyjętymi procedurami. Niemniej w toku kontroli realizacji programów kontrolerzy NIK otrzymali od dwóch kierowników PMU pisemne wyjaśnienia opisujące pozaproceduralne przypadki ingerencji urzędników Komisji w przebieg programu.

- W czasie realizacji jednego z programów wystąpiły próby nacisku ze strony osoby odpowiedzialnej za realizację programu w DG I<sup>70</sup> na jednostkę zarządzającą programem. Nacisk ten miał postać braku reakcji na pierwszy program pracy. Brak akceptacji programu pracy uniemożliwiał rozpoczęcie całego programu. Działania te zmierzały do narzucenia, niekorzystnej w ocenie pracowników PMU, formy realizacji programu. Miała ona polegać na zawarciu kontraktów z jedną lub dwoma firmami zachodnim bezpośrednio przez DG I. Memorandum finansowania przewidywało, że za zarządzanie programem, w tym za procedury związane z zakupem towarów i usług, odpowiedzialność poniesie PMU. Dopiero interwencja Pełnomocnika Rządu, podjęta na prośbę dyrektora PMU, doprowadziła do

<sup>68</sup> M. P. Nr 27 poz. 218.

<sup>69</sup> Patrz - Analiza uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych str. 12.

<sup>70</sup> Z fr. Directorate General I - komórka organizacyjna Komisji Europejskiej zajmująca się sprawami międzynarodowymi, w tym programem PHARE.



przełamania impasu w realizacji programu i jego uruchomienia, zgodnie z założeniami opracowanymi przez jednostkę zarządzającą. Dyrektor jednostki zarządzającej wyjaśnił, że miały również miejsce inne przypadki wywierania wpływu na działalność PMU. Dotyczyły one jednak kwestii mniej istotnych np. umieszczenia danego konsultanta czy firmy na tzw. krótkiej liście<sup>71</sup>. Próby nacisku miały w tym przypadku jedynie charakter ustnych „dobrych rad”.

- Drugi przypadek dotyczył wpływu przedstawicieli Komisji na wybór kontrahenta, poprzez zmianę wyniku postępowania przetargowego. W wyniku przeprowadzonego postępowania do realizacji kontraktu, na kwotę 2,5 mln ECU, wybrana została polska firma. Po analizie raportu z prac komisji przetargowej, Komisja UE zorganizowała spotkanie przedstawicieli PMU, firmy polskiej, która wygrała przetarg i przedstawicieli firmy niemieckiej, której oferta została odrzucona ponieważ nie spełniała warunków technicznych zapytania przetargowego. W trakcie spotkania przedstawiciele Komisji zaproponowali firmie niemieckiej uzupełnienie oferty. Propozycja została przyjęta. Następnie przedstawiciele Komisji UE podjęli decyzję o ponownym przeprowadzeniu oceny ofert przez komisję przetargową. W rezultacie komisja przetargowa zarekomendowała do podpisania kontraktu firmę niemiecką. Procedury przetargowe dla programów PHARE<sup>72</sup> nie przewidywały dokonywania powtórnej oceny ofert.

### 3.2.5. Dokumentowanie działalności PMU

Przeprowadzenie kontroli było utrudnione przez brak ewidencji posiadanych dokumentów, w tym zarówno korespondencji, jak i dokumentów finansowych. Braki te wystąpiły w 7 na 18 kontrolowanych PMU. Przykładowo:

- W sekretariacie koordynatorów programów, dla których jednostką zarządzającą był UKIE, nie była prowadzona ewidencja pism wychodzących i przychodzących. W przypadku programu PL9212 SIERRA stwierdzono również brak bieżącej ewidencji kontraktów oraz rejestru dokumentów finansowych.
- Dokumentacja dotycząca programu LORD znajdowała się w segregatorach bez załączonych wykazów dokumentów. Brak było ewidencji obejmującej wszystkie posiadane dokumenty dotyczące programu.
- W przypadku Telekomunikacji Polskiej SA brak było wykazu akt, a poszczególne teczki były nieopisane i zawierały chaotycznie ułożone dokumenty. Stwierdzono ponadto, że źródłowa dokumentacja finansowa dotycząca m.in. przeprowadzanych przetargów, była niekompletna, a stan dyskiekiet dla systemu PHACSY uniemożliwiał odtworzenie zarejestrowanych na nich informacji.
- W trakcie przejęcia przez Fundację Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw od Fundacji „Fundusz Współpracy” realizacji programów PL9004 i PL9109 przekazano część dokumentacji dotyczącej obu programów, kierując się regułami wyboru, które nie zostały w żaden sposób udokumentowane. W efekcie, część dokumentacji programów

<sup>71</sup> Lista zawierająca przedsiębiorstwa i instytucje wytypowane do udziału w przetargu.

<sup>72</sup> Zbiór zasad dotyczących zawierania kontraktów i dokonywania zakupów w ramach Zdecentralizowanego Systemu Realizacji -DIS.

PL9004 i PL9109 pozostała w Funduszu Współpracy, a część była dostępna w Fundacji. Sytuacja ta utrudniła NIK przeprowadzenie kontroli obu programów.

### **3.3. Koordynacja i nadzór wykorzystania środków pomocowych przez administrację rządową**

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła zarówno koordynację jak i nadzór sprawowane nad wykorzystaniem środków pomocowych PHARE przez administrację rządową. Prawidłowej koordynacji nie gwarantowały zastosowane rozwiązania organizacyjne, a brak niezbędnych danych, dotyczących zarówno realizacji programów PHARE jak i środków budżetowych przeznaczonych na ich współfinansowanie, uniemożliwił krajowemu koordynatorowi skuteczne wykonywanie ustawowych zadań. Ponadto wykonanie programów w większości jednostek zarządzających objętych kontrolą nie było nadzorowane przez właściwe organy administracji rządowej. Podstawową przyczyną tego był brak uregulowań:

- precyzujących zadania i obowiązki związane z koordynacją wykorzystania środków pomocowych oraz ustanawiających zasady współpracy pomiędzy koordynatorem pomocy zagranicznej, a jednostkami zarządzającymi programami;
- określających zadania i obowiązki organów administracji rządowej z tytułu nadzoru nad realizacją programów.

Skutkiem nieskuteczności systemu koordynacji i nadzoru nad wykorzystaniem środków pomocowych PHARE były nieprawidłowości opisane w rozdziałach 3.1. *Ocena efektów wykorzystania pomocy PHARE* oraz 3.2.1. *Sprawność wykorzystania środków PHARE*.

#### **3.3.1. Podstawy organizacyjne i funkcjonowanie systemu koordynacji wykorzystania środków pomocowych**

Kontrola systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień *Układu Europejskiego* dotycząca lat 1994-1995 wykazała poważne niedociągnięcia organizacyjne w przygotowaniu polskiej administracji do realizacji tego Układu oraz słabość systemu koordynowania procesów integracyjnych<sup>73</sup>. Odnośnie środków PHARE wyniki tej kontroli wskazywały na konieczność usprawnienia istniejącego systemu koordynacji ich wykorzystania. W szczególności dotyczyło to uzyskania pełnej informacji o działalności poszczególnych jednostek zarządzających i osiąganych przez nie efektach. W tej sytuacji NIK wniosowała o wzmocnienie krajowego systemu koordynacji poprzez zwiększenie kompetencji krajowego centrum koordynacyjnego.

W wyniku przeprowadzonej w 1996 r. reformy administracji centralnej zniesiony został urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej, a koordynowanie przedsięwzięć związanych z wykorzystywaniem środków pochodzących z

<sup>73</sup> Patrz przypis nr 5.

pomocy zagranicznej zostało włączone do zadań Komitetu Integracji Europejskiej (KIE), który miał je wykonywać przy pomocy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE). W trakcie przygotowywania i wdrażania reformy nie została zapewniona ciągłość w koordynacji wykorzystania pomocy zagranicznej. W aktach prawnych wprowadzających reformę brak było zapisów o przejściu przez Komitet Integracji Europejskiej dotychczasowych zadań i kompetencji Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej<sup>74</sup>, nie miało również miejsca formalne przekazanie obowiązków. W toku kontroli spowodowało to trudności z otrzymaniem wyjaśnień i dokumentów dotyczących spraw prowadzonych poprzednio przez Pełnomocnika Rządu. Na przykład:

- W notatce służbowej zawierającej odpowiedzi na pismo kontrolera NIK odnoszące się do całego okresu objętego kontrolą stwierdzono, że „bardzo precyzyjne informacje mogą zostać udzielone odnośnie funkcjonowania Departamentu Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych UKIE, natomiast odnośnie funkcjonowania Departamentu Pomocy Zagranicznej w Biurze Pełnomocnika Rządu zgodnie z najlepszą wiedzą.”
- W odpowiedzi na pismo kontrolera NIK o przedłożenie dokumentacji dotyczącej działań Pełnomocnika Rządu w sprawie zwolnienia środków PHARE z opodatkowania, Podsekretarz Stanu w UKIE przedstawił „plik dokumentów” zawierający „tylko niektóre kopie pism”, gdyż „część korespondencji jest już - po latach i po zmianach organizacyjnych i kadrowych - niedostępna”.

W styczniu 1998 r. w UKIE zatrudnionych było 126 osób z czego 21 pracowało w Departamencie Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych. Ponadto pracę na rzecz UKIE wykonywało 67 osób zatrudnionych w Fundacji Fundusz Współpracy z czego 3 w DPZ. Koszt funkcjonowania UKIE w okresie od 1 października 1996 r. do 31 grudnia 1997 r. wyniósł 9.716.820 zł.

Na podstawie statutu UKIE powołany został Departament Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych (DPZ). Jego szczegółowy zakres zadań określił Przewodniczący Komitetu w *Regulaminie Organizacyjnym*<sup>75</sup>. Odnośnie koordynacji wykorzystania środków pomocowych zadania te zostały sformułowane jako „koordynowanie wykorzystania pomocy zagranicznej na potrzeby Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej” oraz „koordynacja multilateralnych i bilateralnych programów pomocy zagranicznej”. Na podstawie zadań określonych w regulaminie, dyrektorzy wszystkich komórek organizacyjnych mieli opracować wewnętrzne regulaminy swoich komórek. Do dnia zakończenia kontroli DPZ nie posiadał zatwierdzonego regulaminu. Również zadania i obowiązki właściwych podsekretarzy stanu<sup>76</sup> wynikające z nadzoru i koordynacji nie zostały określone w ich zakresach obowiązków. Tak więc zadania i obowiązki Urzędu, w tym DPZ i

<sup>74</sup> Patrz analiza stanu prawnego str. 14.

<sup>75</sup> Patrz analiza stanu prawnego str. 14.

<sup>76</sup> Zestawienie podsekretarzy stanu nadzorujących DPZ jak również dyrektorów tej komórki oraz osób kierujących UKIE wraz okresami pełnienia przez nich obowiązków znajduje się na końcu tego rozdziału.

podsekretarzy stanu nadzorujących DPZ, wynikające z koordynacji wykorzystania środków PHARE nie zostały sprecyzowane w żadnym akcie normatywnym.

Po likwidacji urzędu Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej UKIE przejął rolę jednostki zarządzającej dla programów PL9212 SIERRA oraz PL9316 FIESTA II i PL9408 FIESTA III. Ich łączna wartość została określona w memorandumach finansowania na kwotę 49,65 mln ECU. W trakcie kontroli stwierdzono, że w memorandumach finansowania oraz innych dokumentach, stanowiących podstawę realizacji tych programów, nie dokonano zmiany strony umowy. Zarówno w przypadku porozumień w sprawie obsługi bankowej, jak i umów na wykonanie usługi polegającej na pełnieniu funkcji pracodawcy dla pracowników PMU<sup>77</sup> zleceniodawcą w dalszym ciągu pozostawało nie istniejące Biuro Pełnomocnika Rządu. Nie dokonano również odpowiednich zmian w umowach o pracę osób prowadzących obsługę ww. programów. I tak:

- Podmiotem sprawującym odpowiedzialność merytoryczną i finansową za prace osób oddelegowanych do UKIE przez Fundację „Fundusz Współpracy” w 1997 r. był nadal Pełnomocnik Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej.
- W wyniku kontroli 10 umów o pracę wraz z zakresami obowiązków stwierdzono, że w 8 przypadkach miejsce pracy zatrudnionego pozostawało w strukturze organizacyjnej nie istniejącego już Urzędu Rady Ministrów.

Odnosnie funkcjonowania krajowego koordynatora pomocy zagranicznej wyniki poprzedniej kontroli NIK<sup>78</sup>, przeprowadzonej na przełomie lat 1995 i 1996, wykazały, że koordynacja wykorzystywania środków pochodzących z pomocy zagranicznej PHARE przez Pełnomocnika Rządu ograniczała się do rejestrowania aktualnego poziomu wydatków. Po zakończeniu tej kontroli NIK sformułowała wnioski o wzmocnienie systemu koordynacji oraz o przygotowanie propozycji ustanowienia systemu kontroli wewnętrznej nad jednostkami zarządzającymi w celu usprawnienia ich pracy i uzyskania możliwie pełnej wiedzy na temat stopnia wykorzystania środków pomocowych.

---

<sup>77</sup> Patrz również rozdział 3.1.2. Koszty obsługi i współfinansowanie programów PHARE ze środków budżetowych na str. 47.

<sup>78</sup> Patrz przypis nr 5.

Wyniki obecnej kontroli wykazały, że pomimo poprawy w koordynacji pomocy zagranicznej, wnioski te nie zostały w pełni zrealizowane. Wprawdzie UKIE gromadził i aktualizował we własnym zakresie podstawowe dane dotyczące realizowanych programów<sup>79</sup>, jednakże dane o środkach zakontraktowanych i wydatkowanych w trakcie wdrażania programów PHARE przez stronę polską, wykorzystywane w materiałach informacyjnych i sprawozdaniach, pozyskiwane były z Komisji Europejskiej. Ustalenia kontroli wykazały, że analogiczne dane otrzymywane przez UKIE bezpośrednio z PMU były szacunkowe i niekompletne co uniemożliwiało ich wykorzystanie. Wg wyjaśnień Podsekretarza Stanu w UKIE przyczyną tego było to, że: „wiele PMU lekceważyło sobie obowiązek składania tych danych”. Do dnia zakończenia kontroli nie były ustanowione zasady współpracy pomiędzy krajowym koordynatorem pomocy a jednostkami zarządzającymi, w szczególności zaś Urząd nie posiadał uprawnień do pozyskiwania informacji niezbędnych do skutecznej koordynacji.

Pełnomocnik Rządu oraz UKIE nie prowadzili systematycznej oceny efektów realizowanych

**OSOBY ODPOWIEDZIALNE ZA KOORDYNACJĘ  
WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW POMOCOWYCH**

Funkcję Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej pełnił w okresie od 26 stycznia 1991 r. do 16 października 1996 r. Jacek Saryusz-Wolski

Funkcję Sekretarza Stanu w KIE pełniła od 16.10.1996 r. do 03.11.97 r. Danuta Hübner

Funkcję Przewodniczącego KIE pełnił od 31.10.97 r. do zakończenia kontroli Minister Ryszard Czarnecki

Departament Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych UKIE nadzorowali:

- W okresie od 16.10.96 r. do 25.03.97 r. sekretarz stanu Danuta Hübner
- W okresie od 25.03.97 do 03.11.97 r. podsekretarz stanu Władysław Piskorz
- W okresie od 14.11.97 r. do zakończenia kontroli podsekretarz stanu Sławomir Zawadzki

Funkcję dyrektora DPZ pełnili:

- Paweł Samecki w okresie od 01.01.97 do 03.03.97 r.
- Jacek Szlachta w okresie od 10.03.97 do 07.12.97 r.
- Sławomir Urbaniak w okresie od 01.01.98 r. do zakończenia kontroli

programów. Przy braku takich badań z polskiej strony, podstawą do przynajmniej częściowej oceny rezultatów mogły być raporty zachodniej firmy konsultingowej OMAS<sup>80</sup>, która analizowała i oceniała efekty wybranych programów PHARE na zlecenie Komisji Europejskiej. Raporty te pozostawały w dyspozycji Departamentu Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych UKIE (DPZ), ale nie były wykorzystane do przeprowadzenia kompleksowych analiz. Zdaniem NIK, systematyczne gromadzenie informacji o tym, na co jednostki zarządzające wydatkują środki pomocowe oraz ocena uzyskanych dzięki temu korzyści jest niezbędna dla wyeliminowania przypadków niecelowego wykorzystania

otrzymanych środków<sup>81</sup>. Nieprzeprowadzanie przez stronę polską oceny efektów programów PHARE w skali całego kraju, jak również niewykorzystanie przez krajowego koordynatora do tego celu wszelkich dostępnych materiałów merytorycznych z Unii Europejskiej, świadczy o

<sup>79</sup> Obejmowały one nazwę i numer programu, datę wygaśnięcia memorandum, wielkość alokacji, nazwisko i stanowisko PAO, nazwa PMU i jego adres.

<sup>80</sup> [Od ang.](#) The External Monitoring & Assessment Service for the Phare Programme ~~Consortium Northern Unit – Warsaw.~~

<sup>81</sup> Przypadki takie zostały opisane w rozdziale Efekty programów na str. 41 w części poświęconej wynikom kontroli przeprowadzonych wśród beneficjentów finalnych.

słabości wykonywania przez UKIE podstawowych obowiązków koordynatora powierzonych zadań.

Oprócz analizy efektów programów krajowych Urząd Komitetu Integracji Europejskiej nie dokonywał oceny korzyści odnoszonych przez Polskę dzięki uczestnictwu w programach wielonarodowych PHARE (PHARE Multi Country). Programy te są zarządzane przez Komisję Europejską i biorą w nich udział równocześnie wszystkie kraje korzystające z pomocy PHARE. Łączny budżet tych programów w latach 1990-96 wyniósł 704 mln ECU. W złożonych wyjaśnieniach nadzorujący DPZ Podsekretarz Stanu stwierdził, że sporządzanie takich materiałów jest: „niezwykle trudne metodologicznie” oraz „sprzeczne z duchem PHARE Wielonarodowego”. Zdaniem NIK, brak nawet szacunkowych danych umożliwiających zwymiarowanie kosztów i efektów tych programów dla Polski, przyczynia się do ograniczenia możliwości bieżącej oceny przez Rząd RP postępów w finansowaniu procesu integracyjnego ze środków programów wielonarodowych PHARE<sup>82</sup>.

UKIE nie otrzymywał również raportów Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) dotyczących pomocy zagranicznej, co uniemożliwiało wykorzystanie ich przy identyfikacji nieprawidłowości w realizacji poszczególnych programów. Na podstawie otrzymanych w UKIE wyjaśnień stwierdzono, że podejmowane były nieskuteczne działania w celu uzyskania tych raportów. Równocześnie w trakcie kontroli przeprowadzonych przez NIK w poszczególnych PMU stwierdzono, że na 14 kontrolowanych przez NIK jednostek, gdzie firmy audytorskie przeprowadziły kontrole na zlecenie Komisji Europejskiej, w 6 przypadkach jednostki te nie dysponowały raportami z tych kontroli.

Ustalono ponadto, że w Biurze Pełnomocnika Rządu, a następnie w UKIE nie zagwarantowano należycie jednolitego tłumaczenia oraz rozpowszechniania podstawowych aktów prawnych i regulacji dotyczących PHARE. Nie tłumaczono systematycznie sektorowych programów operacyjnych PHARE oraz *memorandów finansowania*. Nie rozprawdzano również regularnie materiałów przygotowujących do obsługi programów. Oficjalne tłumaczenie *Porozumienia Ramowego*, stanowiącego załącznik do *memorandów finansowania* udostępniano osobom nadzorującym realizację programów jedynie na ich życzenie. Zdaniem NIK, takie postępowanie nie sprzyjało wzmocnieniu systemu koordynacji i przestrzeganiu prawa w wykorzystaniu środków Unii Europejskiej.

Przykładem nierzetelności w koordynacji i nadzorze nad wykorzystaniem funduszy pomocowych UE są ustalenia dotyczące Fundacji „Fundusz Współpracy”. Jednostka ta realizowała w latach 1991-95 program PL9004 Agrolinia o wartości 30 mln ECU, bez udokumentowanego upoważnienia Rządu RP<sup>83</sup>. Ponadto Dyrektor Generalny tej Fundacji podpisał w imieniu Rządu Polskiego w dniu 14.02.95 r. umowy międzyrządowe dotyczące programów PL9416

<sup>82</sup> NIK zwracała uwagę na ten problem w informacji o wynikach kontroli systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień Układu Europejskiego.

<sup>83</sup> W wyjaśnieniach stwierdzono, że Fundusz był w momencie projektowania Agrolinii jedyną polską organizacją realizującą program finansowany z pierwotnych źródeł pomocy Wspólnot Europejskich.

IMPROVE oraz PL9412 Dialog Społeczny o łącznej wartości 6 mln ECU nie dysponując odpowiednim upoważnieniem. W wyniku kontroli stwierdzono, że Dyrektor Fundacji zwrócił się do Pełnomocnika Rządu z pytaniem czy podpisze on osobiście te umowy, czy też udzieli upoważnienia do złożenia podpisów. Dyrektor Fundacji nie dysponował zarówno odpowiedzią na to pytanie, jak i pisemnym upoważnieniem.

### 3.3.2. Koszty obsługi i współfinansowanie programów PHARE ze środków budżetowych

W wyniku przeprowadzonej na przełomie 1995 r. i 1996 r. kontroli systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień Układu Europejskiego<sup>84</sup> Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek o wprowadzenie do klasyfikacji budżetowej pozycji określającej wydatki związane z integracją europejską. W założeniu miała ona umożliwić rzetelną ewidencję, kontrolę i ocenę działań mających prowadzić do integracji Polski z Unią Europejską. Wniosek ten został poparty przez Komisję ds. Układu Europejskiego Sejmu RP w *Dezyderacie nr 12 z dnia 2 lipca 1996 r.* skierowanym do Prezesa Rady Ministrów. W rezultacie dokonano nowelizacji *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów*<sup>85</sup>. Zmiana tego rozporządzenia spowodowała utworzenie rozdziału „Integracja z Unią Europejską”. Zarówno NIK jak i Komisja Sejmowa sformułowały ponadto wnioski o uzyskanie możliwie pełnej wiedzy o kosztach ponoszonych przez stronę polską na realizację programów PHARE.

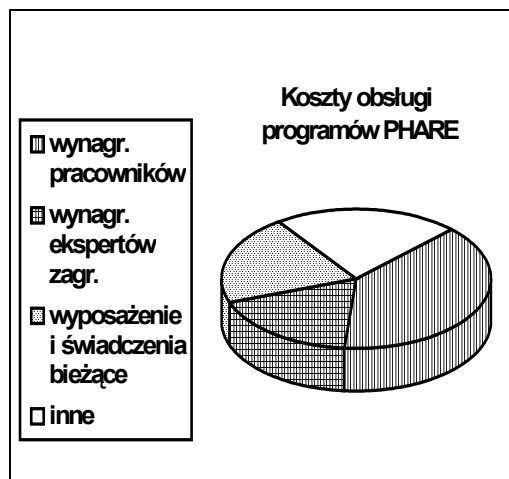
W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że pomimo wprowadzenia odpowiedniego rozdziału do klasyfikacji budżetowej Urząd Komitetu Integracji Europejskiej nadal nie dysponuje danymi o kosztach ponoszonych na współfinansowanie i obsługę programów PHARE przez budżet państwa. Wskazywane przez UKIE przyczyny braku tych danych to „stopień skomplikowania takich wyliczeń i brak metodologii postępowania” oraz „brak uprawnień Pełnomocnika (oraz UKIE) do wglądu w budżety resortów.”<sup>86</sup> Zdaniem NIK, uzyskanie przez koordynatora pomocy zagranicznej danych o wielkości wydatków ponoszonych ze środków budżetowych na obsługę i współfinansowanie programów przez organy administracji rządowej nie wymagało posiadania specjalnych uprawnień. Również „brak metodologii postępowania” nie może być przesłanką do zaniechania działań. Brak metodologii wskazuje jedynie na konieczność jej wypracowania w oparciu o obowiązujące prawo. Brak danych o kosztach ponoszonych na współfinansowanie i obsługę programów PHARE przez budżet państwa oznacza, że wnioski NIK i Komisji do Spraw Układu Europejskiego Sejmu RP dotyczące uzyskania pełnej wiedzy o kosztach ponoszonych przez stronę polską w trakcie realizacji programów PHARE, nie zostały zrealizowane.

<sup>84</sup> Informacja nr 25/96/95/034, maj 1996 r.

<sup>85</sup> Dz. U. Nr 39 poz. 169.

<sup>86</sup> Pismo z 17 lutego 1998 r. nr Sekr.Min.RCz/97//DPZ-pt/98/600 podpisane przez Podsekretarza Stanu w KIE z upoważnienia Przewodniczącego KIE oraz Dyrektora DPZ, Wicedyrektora DPZ, a także Naczelnika Wydziału w DPZ.

Z powodu braku wiedzy krajowego koordynatora pomocy o środkach budżetowych wydatkowanych na współfinansowanie obsługi i realizacji poszczególnych programów Najwyższa Izba Kontroli dokonała własnych oszacowań zakresu współfinansowania ze środków budżetowych kosztów programu oraz struktury zarówno kosztów obsługi jak i kosztów realizacji programów. Jako koszty obsługi określone zostały koszty funkcjonowania jednostek zarządzających, natomiast koszty realizacji to środki przeznaczone na realizację celów programów. Zakres współfinansowania ustalono w oparciu o badania ankietowe w objętych kontrolą jednostkach zarządzających. Badania przeprowadzono dla 43 kontrolowanych programów<sup>87</sup>. Na ich podstawie stwierdzono, że ze koszty realizacji były współfinansowane ze środków budżetowych w 10 programach. Kwota dofinansowania wyniosła 45,2 mln zł, z czego ponad 44,1 mln przypadło na dofinansowanie szkoleń w programach edukacyjnych TEMPUS<sup>88</sup>.



Koszty obsługi, stanowiące ok. 8% środków wydatkowanych w ramach realizacji programów<sup>89</sup>, były współfinansowane ze środków budżetu państwa w 18 przypadkach. W pozostałych programach wydatki związane z obsługą ponoszone były w całości ze środków pomocy zagranicznej. Na podstawie badanej próby 14 programów o łącznej wartości 65,9 mln ECU (finansowanych wyłącznie ze środków pomocowych) stwierdzono, że struktura kosztów obsługi przedstawiała się następująco:

- wynagrodzenia pracowników PMU - 39%;
- wynagrodzenia ekspertów zagranicznych<sup>90</sup> - 18%;
- wydatki na wyposażenie PMU oraz na świadczenia bieżące (czynsz, energia, łączność itp.), które stanowiły łącznie 21% kosztów obsługi;
- pozostałe 22%.

W okresie objętym kontrolą administracja rządowa nie ustaliła, dla wszystkich jednostek zarządzających programami PHARE, jednoznacznych reguł określających rodzaje wydatków kwalifikujących się do pokrycia ze środków pomocowych przyznanych na obsługę programów. NIK stwierdziła, że w trzech kontrolowanych jednostkach zarządzających w kosztach obsługi programu ujęto wydatki nie związane z tym programem:

<sup>87</sup> W pięciu przypadkach stopień zaawansowania realizacji programu uniemożliwił przedstawienie odpowiednich danych.

<sup>88</sup> Programy te to: PL9114, PL9203, PL9301, PL9401, PL9501, PL9605, PL9702. Ich łączna wartość określona w memorandumach finansowania to 199,3 mln ECU.

<sup>89</sup> Patrz rozdział *uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne* na str. 17.

<sup>90</sup> Dotyczy to wyłącznie ekspertów zagranicznych działających w PMU w odróżnieniu od ekspertów pracujących na potrzeby beneficjentów programów.



- Pracownicy Agencji Rozwoju Regionalnego „ARES” w Suwałkach w kosztach realizacji programów ujmowali koszty własne Agencji. Dokonywał tego każdorazowo prezes Agencji. W trakcie wyrwkowej kontroli wydatków z roku 1997 stwierdzono, że w kosztach realizacji programu ujęte zostały m.in. koszty przygotowania rozbudowy ośrodka szkoleniowego Agencji z możliwością przeniesienia tam siedziby Agencji oraz koszty obsługi prawnej Agencji.
- W agencjach rozwoju regionalnego w Rzeszowie i w Mielcu stwierdzono w latach 1994-96 przypadki, że wynagrodzenia finansowane ze środków PHARE pobierali pracownicy nieuwzględnieni w strukturze organizacyjnej PMU.

Wśród kontrolowanych programów najwyższy udział kosztów obsługi w kosztach całego programu stwierdzono w przypadku programu PL9109 „Rozwój sektora prywatnego - Komponent MPiH”, realizowanego przez Fundację „Fundusz Współpracy” a następnie przez Polską Fundację Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Wyniósł on ponad 22% wartości programu. Natomiast najniższy koszt obsługi programu, wynoszący 3% jego wartości, odnotowano w zarządzanym przez Fundację „Fundusz Współpracy” programie PL9115 UPET o budżecie 1 mln ECU. Celami tego programu były: doskonalenie programów nauczania w szkołach zawodowych, rozwój sieci kolegów językowych oraz utworzenie w Ministerstwie Edukacji Narodowej zespołu zajmującego się sprawami strategii i ewaluacji.

Analiza kosztów obsługi w PMU wykazała ponadto, że wynagrodzenia pracowników tych jednostek były, w zdecydowanej większości przypadków, finansowane ze środków Unii Europejskiej. Dotyczyło to także PMU funkcjonujących w jednostkach administracji rządowej:

- Członkowie Zespołu SIERRA/FIESTA zajmujący się nadzorem administracyjnym i proceduralnym nad implementacją programów byli zatrudnieni w Fundacji „Fundusz Współpracy” i oddelegowani do pracy w URM, a następnie w UKIE. Pobierali oni wynagrodzenie ze środków CPF PHARE<sup>91</sup>.
- W Biurze Programów PHARE w Ochronie Zdrowia, będącym jednostką budżetową, jedynie wynagrodzenie dyrektora Biura finansowane było ze środków budżetowych. Pozostali pracownicy byli zatrudnieni na podstawie umów zlecenia i finansowani ze środków PHARE.

W 1994 r. Pełnomocnik Rządu podjął próbę ustanowienia zasad wynagradzania pracowników jednostek zarządzających. Przyczyną było znaczny wzrost płac w tych jednostkach co przyczyniało się do powstawania konfliktów międzyludzkich, zwłaszcza tam gdzie PMU miało siedzibę w tym samym budynku co nadzorujące je ministerstwo. Sposób określania wysokości wynagrodzeń pracowników jednostek zarządzających programami PHARE został określony w wytycznych Pełnomocnika Rządu, wydanych w porozumieniu z Komisją Europejską<sup>92</sup>. Przeprowadzona przez NIK analiza ww. wytycznych wykazała, że nie zostały

<sup>91</sup> Szerzej o środkach CPF PHARE patrz rozdział Zarządzanie środkami na rachunkach bankowych str. 39.

<sup>92</sup> Pismo nr Sekr. Min.JSW/1512/w/94 z dnia 27.10.1994 r.

one sporządzone w sposób rzetelny. Podany w nich bazowy wskaźnik służący do ustalania wysokości wynagrodzenia, określony jako „średni poziom płac w gospodarce państwowej”, nie figurował w statystykach GUS, co spowodowało, że wytyczne były dowolnie interpretowane przez poszczególne jednostki realizujące programy. Przykładowo, w toku kontroli przeprowadzonej w Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw stwierdzono, że wynagrodzenia naliczono w oparciu o „średni poziom płac w sektorze przedsiębiorstw”.

Poważnym problemem utrudniającym pozyskanie rzetelnych danych finansowych o kosztach obsługi i realizacji programów PHARE były różnice, co do ewidencjonowania kosztów programów, pomiędzy przepisami *ustawy o rachunkowości*<sup>93</sup>, a wymogami systemów sprawozdawczych Komisji Europejskiej. Zgodnie z wymogami polskiej rachunkowości, wielkości w ECU przelicza się na walutę polską po średnim kursie obowiązującym na dzień bilansowy. Natomiast rozwiązania przyjęte w systemie sprawozdawczym Komisji Europejskiej PHACSY zakładają przeliczenie operacji w złotych polskich wg miesięcznego kursu ustalanego przez Komisję. System PHACSY uwzględniał ponadto wyłącznie termin płatności, natomiast polska księgowość uwzględniała dodatkowo terminy podpisania dokumentów rozliczających. Różnice te powodowały niezgodności pomiędzy danymi w systemie PHACSY, a kwotami w ECU wyliczonymi na podstawie danych księgowych. Jak stwierdzono podczas kontroli niektóre jednostki zarządzające dla zrównoważenia bilansu (np. w Fundacji „Fundusz Współpracy”) księgowały kwotę „różnic kursowych”, która wynosiła 2-3 % wydatkowanych kwot.

W ocenie NIK stosowanie odmiennych zapisów księgowych, mimo wprowadzania różnic wynikających z przeliczania kursów walut, prowadziło do ewidencjonowania danych o kosztach, które nie pokrywały się z danymi Komisji Europejskiej, co utrudniało końcowe rozliczenie finansowe programów.

---

<sup>93</sup> Ustawa z 29 września 1994 r. Dz. U. Nr 121 poz. 591. ze zm.

### 3.3.3. Ocena postępów w przygotowaniu kadr do współpracy z organami Unii Europejskiej

Najwyższa Izba Kontroli we wnioskach zawartych w *Informacji o wynikach kontroli systemu koordynowania i finansowania realizacji postanowień Układu Europejskiego*<sup>94</sup> wskazywała, że metody przygotowania administracji rządowej do współpracy z instytucjami Unii Europejskiej powinny zostać usprawnione poprzez wypracowanie metodyki oceniania postępów w wyszkoleniu kadr. Komisja ds. Układu Europejskiego Sejmu RP w *Dezyderacie Nr 12*, uchwalonym na posiedzeniu w dniu 2 lipca 1996 r. i skierowanym do Prezesa Rady Ministrów w dniu 4 lipca 1996 r. potwierdziła zasadność wniosku NIK oraz zwróciła się o podjęcie dodatkowych wysiłków na rzecz lepszego przygotowania kadr. Po reformie administracji centralnej z 1996 r. wśród ustawowych zadań KIE znalazło się podejmowanie działań mających na celu przygotowanie kadrowe dla procesów integracyjnych.

W wyniku kontroli w UKIE stwierdzono, że choć Urząd ten organizował bądź uczestniczył w organizacji szkoleń obejmujących problematykę PHARE, to nie dysponował danymi o szkoleniach przeprowadzonych dla pracowników PMU oraz PAO, które obejmowałyby takie podstawowe dane jak: tematyka i okres szkoleń, liczba przeszkolonych osób, wielkość kosztów z tym związanych i źródło ich pokrycia. W wyjaśnieniach Podsekretarz Stanu w UKIE stwierdził, że zbiorcze opracowanie na temat przeprowadzonych w przeszłości kursów i szkoleń dla PMU byłoby zadaniem „pracochłonnym i niełatwym”. Zdaniem NIK, brak danych o szkoleniach, jak też analiz ich jakości, uniemożliwiał UKIE rzetelną ocenę postępów w przygotowaniu kadr do współpracy z instytucjami Unii Europejskiej w obszarze wykorzystania środków pomocowych.

### 3.3.4. Nadzór administracji rządowej nad wydatkowaniem środków PHARE

Do dnia zakończenia kontroli nie były prawnie uregulowane zadania i obowiązki organów administracji rządowej z tytułu nadzoru nad realizacją programów PHARE. Zasady nadzoru określone zostały jedynie w *Zbiorze Zasad Systemu Zdecentralizowanej Realizacji (DIS)*<sup>95</sup>, oficjalnych wytycznych Komisji Europejskiej, dotyczących wdrażania programów PHARE i uznawanych przez stronę polską. Zalecały one, aby funkcję przedstawiciela nadzorującego realizację każdego programu pełnił wyższy rangą urzędnik mianowany przez władze kraju otrzymującego pomoc. Urzędnik taki był określony w wytycznych Komisji jako PAO<sup>96</sup>. Do jego zadań miało należeć zapewnienie odpowiedniej i terminowej realizacji projektów, a w szczególności wykorzystania funduszy zgodnie z postanowieniami *memorandum finansowania*, w sposób oszczędny i efektywny. PAO miał zatwierdzać zobowiązania PMU oraz polecenia wypłaty środków PHARE z konta tych jednostek. Zdaniem NIK, wobec braku

<sup>94</sup> Patrz przypis nr 5.

<sup>95</sup> Patrz analiza stanu prawnego str. 14.

<sup>96</sup> Patrz przypis nr 15,

własnych uregulowań dotyczących nadzoru, ustanowione w wytycznych DIS zasady powinny być konsekwentnie przestrzegane przez administrację rządową. W ocenie NIK przyjęte, w badanym okresie, w administracji rządowej rozwiązania wskazują, że celowe jest również ustanowienie analogicznych rozwiązań w polskich aktach normatywnych. Ustalenia kontroli wykazały bowiem, że realizacja programów w większości PMU nie była objęta nadzorem administracji rządowej. Na 18 PMU<sup>97</sup> objętych kontrolą:

- W dwunastu przypadkach PAO nie byli urzędnikami państwowymi - dotyczyło to osób nadzorujących programy wdrażane przez: Fundację Przekształceń Własnościowych, Fundację Rozwoju Systemu Edukacji, Fundację na Rzecz Nauki Polskiej, Fundację „Fundusz Współpracy”, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Fundację Restrukturyzacji Przemysłu FIRE, Biuro Programów PHARE w Ochronie Zdrowia<sup>98</sup> oraz pięciu agencji rozwoju regionalnego<sup>99</sup>. Jednostki te realizowały programy o łącznej wartości 528,8 mln ECU.
- Nie udało się ustalić, kto pełnił funkcję PAO dla programu PL9106 o wartości 5 mln ECU, realizowanego przez Telekomunikację Polską S.A (TP SA). Do dnia zakończenia kontroli w TP SA trwały spory kompetencyjne o to, które z biur jest odpowiedzialne za nadzór nad programem.
- W Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych funkcję PAO pełnili: dla programu o wartości 30 mln ECU - zastępca dyrektora generalnego, dla dwóch projektów o łącznej wartości 13,8 mln ECU - naczelnik wydziału, a dla dwóch projektów o łącznej wartości 3,8 mln ECU, PAO nie został wyznaczony.
- Jedynie w czterech przypadkach stwierdzono, że funkcję PAO pełnili urzędnicy państwowi - dotyczyło to nadzoru nad programami wdrażanymi przez DG PKP, Fundacją Rozwoju Turystyki, Fundacją Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz INVESTEXPORT<sup>100</sup>. Łączna wartość programów zarządzanych przez te jednostki wyniosła 150,55 mln ECU.

W trzech jednostkach stwierdzono, że osoby pełniące funkcję PAO kierowały równocześnie nadzorowanym przez siebie PMU. Miało to miejsce w Biurze Programów PHARE w Ochronie Zdrowia, w Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji oraz w Fundacji Restrukturyzacji Przemysłu FIRE i dotyczyło środków o łącznej wartości 257,3 mln ECU.

Ponadto, nawet w przypadku wyznaczenia odpowiednich urzędników dla sprawowania nadzoru nad wdrażaniem programów, krajowy koordynator pomocy oceniał działania tych osób jako niewystarczające. W „Informacji na temat problemów z wykorzystaniem środków PHARE dla Polski” sporządzonej w kwietniu 1997 r. przez dyrektora Departamentu Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych UKIE, przedstawionej Kierownictwu

<sup>97</sup> W zestawieniu pominięto UKIE, gdzie w zależności od projektu funkcję PAO pełnił zastępca dyrektora generalnego, naczelnik wydziału, doradca dyrektora generalnego, bądź też nie było mianowanego PAO. Uwzględniono natomiast FIRE, gdzie przeprowadzone została kontrola rozpoznawcza.

<sup>98</sup> W przypadku tego programu na pół roku po upływie pierwotnego terminu zakończenia zawierania kontraktów na funkcję PAO wyznaczony został Podsekretarz Stanu w MSZ.

<sup>99</sup> W jednostkach tych ustanowiono funkcję „PAO regionalnych”, którą pełnili szefowie agencji. Byli oni nadzorowani przez pełniącego rolę „PAO krajowego” Prezesa Państwowej Agencji Rozwoju Regionalnego.

<sup>100</sup> Spółka ta pełniła funkcję PMU dla programu LORD. Przed zakończeniem realizacji jej obowiązków przejęła Władza Wdrażająca Program Współpracy Przygranicznej PHARE.

UKIE, wskazano m.in. na niedostateczny nadzór nad realizacją programów ze strony administracji państwowej, spowodowany częstymi zmianami na stanowiskach kierowniczych, brakiem zainteresowania nadzorowanym programem oraz zrozumienia swej roli i zadań ze strony pracowników wyznaczonych do pełnienia funkcji PAO<sup>101</sup>.

### **III. PRZEBIEG POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI**

Po zakończeniu czynności kontrolnych w jednostkach, w trzech przypadkach zgłoszone zostały zastrzeżenia do protokołu. Miało to miejsce w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej i Fundacji „Fundusz Współpracy” gdzie zastrzeżenia przyjęto w części oraz w Fundacji Przekształceń Własnościowych gdzie zastrzeżenia przyjęto w całości.

Kierownikom jednostek kontrolowanych oraz jednostek nadrzędnych przekazanych zostało 69 wystąpień pokontrolnych, do których w pięciu przypadkach zgłoszono zastrzeżenia. Miało to miejsce w:

- Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, gdzie odmówiono przyjęcia zastrzeżeń;
- Fundacji Przekształceń Własnościowych, gdzie oddalono oba zastrzeżenia;
- Biurze Programów PHARE w Ochronie Zdrowia, gdzie w sześciu przypadkach częściowo uwzględniono zastrzeżenia, a w pozostałych oddalono;
- Zakładach Przemysłu Welnianego WELUX, gdzie odmówiono przyjęcia zastrzeżeń;
- Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Radomiu, gdzie oba zastrzeżenia przyjęto częściowo.

Dodatkowe wystąpienia skierowano do:

- Ministra Edukacji Narodowej po kontrolach w Fundacji „Fundusz Współpracy” oraz Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji
- Ministra Transportu po kontroli w Dyrekcji Generalnej PKP
- Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie po kontroli Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Białymstoku

Po zakończeniu kontroli w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej sformułowane zostały wnioski dotyczące:

---

<sup>101</sup> Informacja przekazana do dyrektora generalnego UKIE przy piśmie DPZ/97/878/AK z dnia 23 kwietnia 1997 r.

1. Usprawnienia koordynacji wykorzystania pomocy zagranicznej PHARE, m.in., poprzez:
  - a) Rozwinięcie i ulepszenie dotychczasowego systemu monitoringu poszczególnych programów, w miarę możliwości w oparciu o informacje uzyskiwane od instytucji krajowych. System ten powinien zawierać dane dotyczące kosztów działalności PMU, z wyodrębnieniem kosztów ponoszonych przez budżet państwa.
  - b) W większym niż dotychczas stopniu wykorzystywanie w bieżących działaniach UKIE wyników kontroli instytucji europejskich.
  - c) Rozważenie możliwości stworzenia systemu oceny efektów zrealizowanych programów PHARE.
  - d) Zapewnienie jednolitego systemu tłumaczenia i przekazywania aktów prawnych oraz innych regulacji lub współregulacji UE dotyczących PHARE.
  - e) Stworzenie bazy danych na temat organizowanych przez UKIE szkoleń dotyczących realizacji programów PHARE dla PAO i pracowników PMU, zawierających np. takie informacje jak: okres i miejsce szkolenia, liczbę przeszkolonych osób pełniących funkcję PAO lub zatrudnionych w PMU, wielkość kosztów z tym związanych i źródło ich pokrycia.
  - f) Nadanie formalnie zatwierdzonego regulaminu organizacyjnego DPZ UKIE.
  - g) Opracowanie nowych wytycznych w sprawie ustalania wysokości wynagrodzeń pracowników PMU, opartych na istniejących w sprawozdawczości GUS wskaźnikach wynagrodzeń.
2. Usprawnienia realizacji programów PL9212 SIERRA i PL9316 FIESTA poprzez:
  - a) wprowadzenie procedur systematycznej oceny efektów programów PHARE realizowanych w UKIE,
  - b) stworzenie systemu ewidencji dokumentacji dotyczącej realizowanych programów przez UKIE obejmującego korespondencję, kontrakty i dokumentację finansową,
  - c) dokonanie zmian w umowach dotyczących realizacji programów PHARE, które UKIE przejął od Pełnomocnika Rządu, tak, by stroną w tych umowach stał się UKIE.
3. Zobowiązania Zarządu Fundacji „Fundusz Współpracy” do gospodarnego zarządzania środkami CPF PHARE ulokowanymi na rachunkach bankowych, szczególnie poprzez wykazanie odpowiedniej dbałości o zapewnienie ich właściwego oprocentowania, przy zachowaniu pełnego bezpieczeństwa środków.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej p. Ryszard Czarnecki poinformował m.in. w sprawie pierwszej grupy wniosków o:

- podjęciu działań skierowanych na udoskonalenie monitoringu poszczególnych programów, w tym pełnego wykorzystania raportów z kontroli przeprowadzonych z inicjatywy dawcy pomocy;
- wprowadzeniu zasady stałego rozpowszechniania tłumaczonych na język polski aktów prawnych i regulacji dotyczących PHARE;
- podjęciu działań mających na celu stworzenie nowej bazy danych o szkoleniach dotyczących realizacji programów PHARE i nawiązaniu stałej współpracy z Delegacją Komisji Europejskiej będącej dotychczas inicjatorem tych szkoleń;

w sprawie drugiej grupy wniosków o:

- zmianie strony zamawiającej z Biura Pełnomocnika Rządu na UKIE w realizowanych kontraktach programu PL9212 SIERRA;
- rozpoczęciu ewidencjonowania dokumentacji programów PL9212 SIERRA i PL9316 FIESTA;
- sporządzaniu i przekazywaniu do Delegacji Komisji Europejskiej, PAO, dyrektora obu programów sprawozdań z ich przebiegu;

a w sprawie trzeciego wniosku o zobowiązaniu Zarządu Fundacji „Funduszu Współpracy” pismem, do gospodarnego zarządzania środkami CPF PHARE na rachunkach bankowych.

Przewodniczący KIE stwierdził również, że realizacja wniosków pokontrolnych pozwoli na lepsze wypełnianie obowiązku koordynowania przedsięwzięć związanych z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem środków pochodzących z pomocy zagranicznej.

Najistotniejsze i najczęstsze wnioski z wystąpień pokontrolnych do jednostek zarządzających, dotyczyły:

- wypracowania systemu oceny osiągniętych efektów z wykorzystania pomocy zagranicznej,
- terminowego i rzetelnego przygotowywania planów strategicznych i planów pracy,
- zapewnienia zgodności prowadzonych działań z postanowieniami statutów i regulaminów organizacyjnych oraz dostosowania sprawozdania z działalności fundacji do wymogów *zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 1994 r. w sprawie ramowego zakresu sprawozdań składanych przez fundacje*,<sup>102</sup>
- wyznaczenia komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za prowadzenie całości spraw związanych z dotychczasową realizacją programu,
- opracowania i wdrożenia zasad weryfikacji danych pochodzących z programu sprawozdawczego Komisji Europejskiej w stosunku do ewidencji księgowej,
- zarchiwizowania dokumentacji programu,
- określenia zasad kwalifikowania wydatków w ciężar kosztów obsługi programów pomocowych.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek kontrolowanych informowali, że wnioski te są w trakcie realizacji bądź też że zostały już zrealizowane.

Wnioski z wystąpień pokontrolnych skierowanych do jednostek nadrzędnych po kontrolach w jednostkach zarządzających dotyczyły zapewnienia skutecznego nadzoru nad działalnością jednostki zarządzającej. Wnioski te zostały zrealizowane. Natomiast w wystąpieniu skierowanym do Ministra Edukacji Narodowej jako ministra właściwego jednego z programów realizowanych przez Fundację „Funduszu Współpracy”, wnioskowano o przeprowadzenie oceny programu oraz zajęcie stanowiska, co do potrzeby jego kontynuacji. W odpowiedzi na wnioski NIK Sekretarz Stanu w MEN poinformowała o zamiarze zlecenia

---

<sup>102</sup> MP Nr 69 poz. 616.

oceny programu, a w przypadku gdy będzie ona pozytywna, implementację programów kształcenia w szkołach nie objętych programem.

Warszawa 1998.11.

Dyrektor  
Departamentu Gospodarki  
i Integracji Europejskiej

Jan Kołtun

Akceptuję  
Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz  
Warszawa 1998.11.

Zatwierdzam  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski  
Warszawa 1998.11. 30



## Załącznik 1. Wykaz jednostek objętych kontrolą

### Jednostki zarządzające programami:

- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
- Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
- Dyrekcja Generalna PKP
- Telekomunikacja Polska SA
- Rzeszowska Agencja Rozwoju Regionalnego SA
- Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw
- Agencja Rozwoju Regionalnego ARES SA, Suwałki
- Warmińsko-Mazurska Agencja Rozwoju Regionalnego SA
- Fundacja na rzecz Nauki Polskiej
- Fundacja „Fundusz Współpracy”
- Fundacja Przekształceń Własnościowych
- Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych
- Fundacja Rozwoju Turystyki
- Biuro Programów PHARE w Ochronie Zdrowia
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
- Łódzka Agencja Rozwoju Regionalnego SA
- Mielecka Agencja Rozwoju Regionalnego SA

### jednostki pośredniczące w przekazywaniu pomocy:

- Urząd Wojewódzki w Poznaniu
- Fundacja „Dialog”, Białystok
- Urząd Wojewódzki w Katowicach
- Centrum Szkoleniowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej Białystok
- Gospodarczy Bank Wielkopolski, Poznań
- Urząd Wojewódzki w Koszalinie
- Fundacja WARTA, Poznań
- Stowarzyszenie „Krotoszyńskie Centrum Przedsiębiorczości”, Krotoszyn

### beneficjenci:

- Huta im. T Sendzimira SA, Kraków
- Konstilana, Konstancin k/Łodzi
- Zakłady Przemysłu Wełnianego TEXTILPOL, Łódź
- Warmińsko-Mazurski Bank Regionalny, Olsztyn
- Tarpan, Poznań
- Fabryka Maszyn Żniwnych AGROMET, Płock
- Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Warszawie
- Zakłady URSUS, Warszawa
- Małopolski Bank Regionalny, Kraków
- Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Białystok
- Zakłady Przemysłu Wełnianego BIELSKA DZIANINA, Bielsko-Biała
- Pomorsko-Kujawski Bank Regionalny, Bydgoszcz
- Huta KOŚCIUSZKO PP, Chorzów
- Zakłady Przemysłu Wełnianego WELUX, Bielsko-Biała
- Zakłady Przemysłu Wełnianego MERILANA, Bielsko-Biała
- Urząd Miasta Katowice
- Huta Stalowa Wola Zakład Hutniczy Sp. z oo
- Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach
- Biuro Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy
- Fundacja Ochrony Wielkich Jezior Mazurskich, Wilkasy k/Giżycka
- Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej, Kraków
- Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Lublin
- Lubelski Bank Regionalny, Lublin
- Urząd Miejski w Ostródzie
- Stocznia Szczecińska SA, Szczecin
- PP Moda Polska, Warszawa
- Huta Szkła WOŁOMIN
- Radoskór, Radom
- Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska, Radom
- Urząd Miejski w Toruniu
- Huta Baildon, Katowice
- Urząd Miejski w Bydgoszczy
- Zakłady Przemysłu Wełnianego KENTEX, Kęty
- Raciborska Fabryka Kotłów RAFAKO
- Urząd Miasta, Rybnik
- Piklington Sandoglass w Sandomierzu
- FOSKO, Skarżysko Kamienna
- ZP Ćmielów
- Spółka Akcyjna Obszar Przemysłowy -Zakłady Ostrowieckie w Ostrowcu Świętokrzyskim

## Załącznik 2. Wykaz skrótów stosowanych w Informacji

ARP SA	Agencja Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna
CPF	od ang. Counterpart Funds. Środki pochodzące z pomocy przekazywanej w formie rzeczowej
CPR	Zbiór Zasad Dotyczących Kontraktów oraz Dokonywania Zakupów PHARE. Wytyczne Komisji Europejskiej
DG PKP	Dyrekcja Generalna Polskich Kolei Państwowych
DIS	Zbiór Zasad Dotyczących Systemu Zdecentralizowanej Realizacji. Wytyczne Komisji Europejskiej dla wdrażania programów PHARE
DPZ	Departament Pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych
EFSAL	z ang. Enterprise and Financial Sector Adjustment Loan. Środki budżetowe pochodzące z pożyczki zaciągniętej przez Polskę w Międzynarodowym Banku Odbudowy i Rozwoju w 1993 r.
ETO	Europejski Trybunał Obrachunkowy
FIRE	Fundacja Restrukturyzacji Przemysłu
FMŻ	Fabryka Maszyn Żniwnych „Agromet”
GDDP	Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych
KIE	Komitet Integracji Europejskiej
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
MOŚZNiL	Ministerstwo Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
NBP	Narodowy Bank Polski
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
PAO	<a href="#">urzędnik nadzorujący program</a> od ang. <a href="#">Programme Authorising Officer</a>
PHARE	od ang. Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economy.
PMU	jednostka zarządzająca programem, od ang. Program Management Unit
RZGW	Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej
RZPS	Radomski Zakład Przemysłu Skórzanego „Radoskór” S.A.
TP SA	Telekomunikacja Polska SA
UE	Unia Europejska
UKIE	Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
URM	Urząd Rady Ministrów
WE	Wspólnota Europejska