

## I

(Informacje)

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

## SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 4/2006

dotyczące projektów inwestycyjnych Phare w Bułgarii i Rumunii,  
wraz z odpowiedziami Komisji

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

(2006/C 174/01)

## SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
WYKAZ SKRÓTÓW .....		2
STRESZCZENIE .....	I–VII	3
WSTĘP .....	1–11	4
Ogólny cel Phare .....	1–4	4
Programowanie i wdrożenie Phare .....	5–10	4
Finansowe znaczenie wsparcia inwestycyjnego w programach krajowych .....	11	4
ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE .....	12–14	4
UWAGI .....	15–56	6
Projekty były zgodne z ogólnymi celami Phare .....	15–16	6
Inwestycje zostały zrealizowane .....	17–18	6
Ponad połowa projektów w czasie kontroli nie spełniała oczekiwań .....	19–42	6
Wzmocnienie prokuratury w Bułgarii .....	20–23	6
Wzmocnienie rumuńskiego wymiaru sądownictwa i więziennictwa .....	24–25	7
Inwestycje w inkubatory małych i średnich przedsiębiorstw na podupadających terenach przemysłowych w Bułgarii .....	26–28	7
Lokalne i regionalne projekty infrastrukturalne w Rumunii .....	29–31	7
Bułgarski Fundusz Poprywatyzacyjny (BPPF) .....	32–36	8
Liberalizacja sektora energetycznego w Rumunii .....	37–38	8
Statystyka rolna w Bułgarii .....	39	8
Azyl w Rumunii .....	40–42	9
W większości poddanych kontroli projektów nie zapewniono trwałości .....	43–56	9
Zagrożenia dla żywotności technicznej .....	44–50	9
Zagrożenia dla żywotności ekonomicznej .....	51–56	10
WNIOSKI I ZALECENIA .....	57–61	10
<b>Odpowiedzi Komisji</b> .....		15

**WYKAZ SKRÓTÓW**

Acquis communautaire	Całość prawodawstwa UE ujętego w traktatach, prawodawstwie wtórnym oraz politykach Unii, jak również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości
ASNS	Sieciowy System Statystyki Rolnej ( <i>Agricultural Statistical Network System</i> )
BPPF	Bułgarski Fundusz Poprywatyacyjny ( <i>Bulgarian Post Privatisation Fund</i> )
CDMS	System Zarządzania Sprawami i Dokumentami ( <i>Case and Document Management System</i> )
EBOiR	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju
MŚP	małe i średnie przedsiębiorstwa
Phare	Program Phare jest obecnie głównym narzędziem UE w zakresie współpracy finansowej i technicznej z krajami kandydującymi Europy Środkowej i Wschodniej. Został utworzony w 1989 r. i pierwotnie skierowany był jedynie do dwóch krajów: Polski i Węgier
UIS	Ujednolicony System Archiwizowania Informacji ( <i>Unified Information Filing System</i> )

**STRESZCZENIE**

I. Program Phare zapewnia wsparcie finansowe dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej ubiegającym się o wstąpienie do Unii Europejskiej. Komisja dzieli zarządzanie programem Phare z władzami krajowymi. Ogólna odpowiedzialność za zarządzanie programem spoczywa na Komisji. Kraje beneficjenci ponoszą podstawową odpowiedzialność za rozpoczynanie i realizację projektów (patrz: pkt 8–10).

II. Celem kontroli Trybunału była ocena wyników osiągniętych w realizowanych przy wsparciu Phare projektach inwestycyjnych w Bułgarii i Rumunii. Wnioski oparte są na badaniu próby projektów finansowanych w ramach programów krajowych Phare na rok 2000. Ostateczne płatności z tytułu tych programów zrealizowano w 2005 r. (patrz: pkt 12–14).

III. Skontrolowane programy odpowiadały zasadniczo ogólnym celom inwestycyjnym Phare, obejmującym udzielenie wsparcia w dostosowaniu do standardów i norm UE oraz w ramach programów z zakresu spójności gospodarczej i społecznej (patrz: pkt 15–16). Trybunał uzyskał również zapewnienie co do tego, iż, zasadniczo, projekty realizowane były zgodnie z warunkami umów na dostawy i roboty (patrz: pkt 17–18).

IV. W przypadku ponad połowy zbadanych projektów inwestycyjnych środki trwale były jedynie częściowo, bądź nie były w ogóle wykorzystywane do zamierzonych celów. Występowały opóźnienia w osiągniętych produktach i rezultatach, sięgające niekiedy do dwóch lat. Te niedociągnięcia spowodowane były ciągłym brakiem zarówno zdolności administracyjnych, jak i środków krajowych. Zjawisko to unaocznia potrzebę, by władze krajowe podjęły dalsze znaczne starania zmierzające do sfinalizowania projektów i osiągnięcia leżących u ich podstaw celów (patrz: pkt 19–42).

V. Wsparcie Phare dla dwóch projektów prowadzonych przez międzynarodowe instytucje finansowe było problematyczne. W Bułgarii Fundusz Poprywatyzacyjny odznaczał się brakiem wydajności i skuteczności (niski poziom inwestycji w akcje przy wysokich kosztach zarządu), podczas gdy w Rumunii wkład Phare nie zapewnił wyraźnej wartości dodanej przy tworzeniu lepszych ram prawnych na rynku elektryczności (patrz: pkt 32–36 oraz pkt 37–38).

VI. Techniczna żywotność dóbr inwestycyjnych nie jest zapewniona, a ich trwałość jest zagrożona. W odniesieniu do wspieranych parków przemysłowych i inkubatorów przedsiębiorczości, osiągnięcie pożądanej żywotności ekonomicznej wciąż wymaga rozwiązania wielu problemów zarządczych (patrz: pkt 43–56).

VII. Komisja odpowiada w szczególności za rozwój polityki Phare, a także programowanie i nadzorowanie pomocy udzielanej w ramach Phare. Chociaż Komisja skutecznie sprawdza projekty przed przyznaniem finansowania (kontrola *ex ante*), Trybunał krytycznie ocenia ogólny sposób, w jaki Komisja zarządzała projektami inwestycyjnymi w trzech konkretnych obszarach. Według Trybunału Komisja:

- przeceniła zdolności zarządcze władz publicznych w Bułgarii i Rumunii i często uzgadniała z nimi nadmiernie ambitne cele i terminy,
- zlekceważyła zasadę trwałości i współfinansowania,
- w niewystarczającym stopniu wzięła pod uwagę spodziewaną wartość dodaną oraz efekt katalityczny środków z Phare w działaniach prowadzonych przez międzynarodowe instytucje finansowe.

Komisja powinna zatem przedsięwziąć środki zmierzające do poprawy jakości zarządzania w tych trzech obszarach (patrz: pkt 57–61).

**WSTĘP****Ogólny cel Phare**

1. Od 1997 r. ogólnym celem programu Phare było wsparcie krajów Europy Środkowej i Wschodniej w przygotowaniach do członkostwa w Unii Europejskiej. Aby wspomóc reformy wymagane dla członkostwa w UE, program Phare zapewnia wsparcie finansowe w ramach strategii przedakcesyjnej Unii.

2. W październiku 1999 r. Komisja przyjęła szczegółowe wytyczne dotyczące realizacji programu Phare w latach 2000–2006 <sup>(1)</sup>. Zgodnie z nimi, wsparcie w ramach Phare miało zostać skupione na dwóch głównych priorytetach: inwestycjach i rozwoju instytucjonalnym <sup>(2)</sup>.

3. Po przystąpieniu 10 krajów w maju 2004 r. priorytetem polityki rozszerzenia stało się wdrożenie map drogowych dla przystąpienia Bułgarii i Rumunii.

4. Po zamknięciu negocjacji akcesyjnych w grudniu 2004 r. Komisja przyjęła w lutym 2005 r. pozytywną opinię w sprawie przystąpienia tych dwóch krajów do UE. Po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego traktat o przystąpieniu Bułgarii i Rumunii został podpisany w kwietniu 2005 r. w Luksemburgu. Podpisanie traktatu otwiera drogę dla procesu ratyfikacji, który sformalizuje członkostwo Bułgarii i Rumunii od dnia 1 stycznia 2007 r. Niemniej jednak Rada może zdecydować o przesunięciu o rok daty przystąpienia, na dzień 1 stycznia 2008 r., jeśli któreś z tych państw nie wypełni zobowiązań podjętych podczas negocjacji.

**Programowanie i wdrożenie Phare**

5. Bieżąca strategia przedakcesyjna UE dla Bułgarii i Rumunii oparta jest na partnerstwach dla członkostwa, stanowiących ramy programowania priorytetów i środków finansowych. Na podstawie priorytetów określonych w partnerstwach dla członkostwa, wsparcie finansowe jest udostępniane poprzez coroczne decyzje w sprawie finansowania podejmowane przez Komisję.

6. Po wydaniu decyzji w sprawie finansowania Komisja uzgadnia z władzami bułgarskimi i rumuńskimi memoranda finansowe. Memoranda finansowe zawierane są w odniesieniu do

<sup>(1)</sup> SEC(1999) 1596 wersja ostateczna: Wytyczne dotyczące wdrażania programu Phare w krajach kandydujących w latach 2000–2006 w zastosowaniu art. 8 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3906/89, Bruksela, 13.10.1999. Wytyczne zostały zmodyfikowane we wrześniu 2002 r. oraz w grudniu 2003 r.

<sup>(2)</sup> Inwestycje oznaczają zazwyczaj budynki i wyposażenie, w przypadku których umowy o roboty i dostawy zawierane są przez władze krajowe. Rozwój instytucjonalny definiowany jest jako proces wspomagania krajów kandydujących w tworzeniu struktur, strategii, kadr i zdobywaniu umiejętności zarządczych potrzebnych do wzmocnienia ich potencjału gospodarczego, społecznego, ustawodawczego i administracyjnego. Głównym instrumentem jest twinning (patrz: sprawozdanie specjalne Trybunału nr 6/2003 na temat twinningu jako głównego instrumentu wspierania budowy instytucji w państwach kandydujących).

programów krajowych oraz konkretnych kwestii takich jak programy współpracy przygranicznej, wielostronne programy międzynarodowe lub programy dotyczące bezpieczeństwa jądrowego. W ramach rocznych programów krajowych finansowane są priorytetowe potrzeby związane z przystąpieniem.

7. Do memorandum finansowych dołącza się tak zwane karty projektowe, określające szczegóły wszystkich projektów przeznaczonych do realizacji. Karty projektowe są kluczowymi dokumentami w zakresie planowania. Określają one cele każdego z projektów, a także wskaźniki realizacji celów oraz harmonogram wdrożenia. Z zasady projekty muszą zostać zrealizowane w ciągu trzech lat od daty podpisania memorandum finansowego.

8. Zarząd nad programem Phare podzielony jest pomiędzy Komisję i władze krajowe. Komisja (centrala oraz przedstawicielstwa w Sofii i w Bukareszcie) odpowiada za sprawowanie ogólnego zarządu nad programem Phare, a w szczególności za opracowanie polityki Phare, programowanie oraz nadzorowanie udzielanej w ramach Phare pomocy. Zasadnicza odpowiedzialność za podejmowanie i realizację projektów spoczywa na Bułgarii i Rumunii.

9. Program Phare realizowany jest obecnie w Bułgarii i Rumunii w ramach tak zwanego Zdecentralizowanego Systemu Wdrażania. Oznacza to, iż władze publiczne w Bułgarii i Rumunii same prowadzą procedury przetargowe na inwestycje. Zanim jednak dojdzie do udzielenia zamówienia, przedstawicielstwa Komisji w danym kraju sprawdzają prawidłowość procedur (kontrola *ex ante*).

10. Za monitorowanie realizacji programu odpowiadają wspólnie kraje przystępujące i Komisja, działając poprzez Wspólny Komitet Monitorujący. Monitoring służy ukierunkowywaniu programu i projektów składowych na uzgodnione cele.

**Finansowe znaczenie wsparcia inwestycyjnego w programach krajowych**

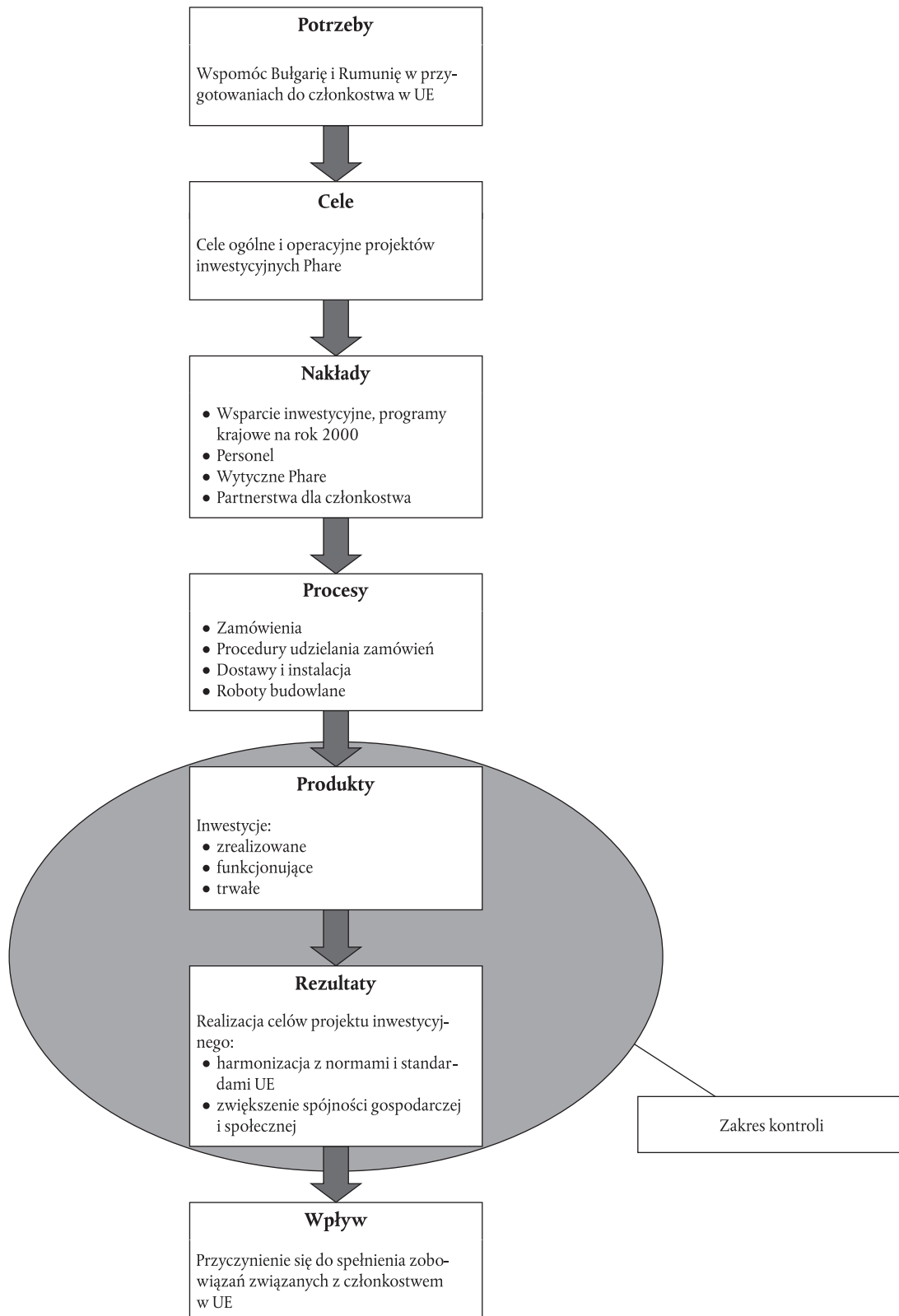
11. W ramach programów krajowych Phare na lata 2000–2004 Bułgarii przyznano w sumie 511 mln euro, a Rumunii — 1 400 mln euro, z czego 262 mln euro (51,3 %) oraz 806 mln euro (57,6 %), odpowiednio w Bułgarii i w Rumunii, przeznaczono na wsparcie inwestycyjne (patrz: załącznik I).

**ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE**

12. Podstawowym celem przeprowadzonej przez Trybunał kontroli była ocena produktów i rezultatów osiągniętych w komponentach inwestycyjnych wspieranych z Phare projektów w Bułgarii i Rumunii. Kontrola miała odpowiedzieć na cztery pytania:

- czy projekty były zgodne z ogólnymi celami Phare?
- czy projekty zostały zrealizowane?
- czy projekty funkcjonowały zgodnie z zamierzeniami?
- czy projekty miały trwały charakter?

Schemat przedstawia zagadnienia, którym w głównej mierze poświęcona była przeprowadzona przez Trybunał kontrola.



13. W trakcie kontroli zbadano projekty w pełni zrealizowane bądź też bliskie ukończenia. Projekty te zostały wyłonione spośród programów krajowych Phare na rok 2000, których ukończenie miało nastąpić do końca 2003 r., ale w przypadku których realizacja części projektów pod koniec 2005 r. była jeszcze w toku.

14. W ramach programów krajowych Phare na rok 2000 na komponenty inwestycyjne w Bułgarii przyznano 34,6 mln euro, a w Rumunii – 146,6 mln euro (patrz: załącznik II i załącznik III). Trybunał poddał kontroli 11 projektów<sup>(1)</sup>, obejmujących 48 umów na dostawy i roboty, odpowiadających wsparciu Phare w wysokości 14 mln euro dla Bułgarii i 51 mln euro dla Rumunii. Zespół prowadzący kontrolę zbadał projekty na miejscu w pierwszej połowie 2005 r. Kontrola obejmowała wizyty w krajowych organach wdrażających oraz jednostkach odpowiedzialnych za ocenę śródkresową<sup>(2)</sup>.

#### UWAGI

##### Projekty były zgodne z ogólnymi celami Phare

15. Ogólnym celem programu Phare jest wsparcie krajów kandydujących w przygotowaniach do członkostwa w UE. Obejmuje to inwestycje mające na celu wzmocnienie:

- a) ram prawnych potrzebnych do zapewnienia zgodności z *acquis communautaire*<sup>(3)</sup>;
- b) spójności gospodarczej i społecznej poprzez działania analogiczne do tych wspieranych w państwach członkowskich poprzez fundusze strukturalne, włącznie z działaniami łagodzącymi efekty restrukturyzacji ważnych sektorów gospodarki.

16. Zbadane projekty inwestycyjne były zgodne z ogólnymi celami Phare. Poddane kontroli projekty były związane z przygotowaniem do przystąpienia, bądź to przez zwiększanie zdolności do monitorowania i stosowania *acquis communautaire* (np. wdrażanie przepisów w zakresie ochrony środowiska), bądź też spójności gospodarczej i społecznej [np. tworzenie parków przemysłowych dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)].

##### Inwestycje zostały zrealizowane

17. Zasadniczo kontrolowane inwestycje zostały faktycznie zrealizowane zgodnie z warunkami umów na dostawy i roboty. Oznacza to, że wstępny warunek powodzenia projektu był na ogół spełniony dzięki wspólnym staraniom władz w dwóch państwach przystępujących oraz Komisji.

<sup>(1)</sup> Projekt w programie krajowym składa się zazwyczaj z wielu komponentów, z których wszystkie przyczyniają się do osiągnięcia tego samego celu.

<sup>(2)</sup> W ramach programu Phare sporządzanie corocznych ocen śródkresowych projektów powierzono konsorcjum.

<sup>(3)</sup> Całość prawodawstwa UE ujętego w traktatach, prawodawstwie wtórnym oraz politykach Unii, jak również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

18. Dla zobrazowania faktu fizycznej realizacji inwestycji w ramce 1 podano niektóre przykłady ze wszystkich skontrolowanych projektów.

Ramka 1
— System cyfrowej mobilnej komunikacji radiowej dostarczony straży granicznej w Bułgarii (umowa na kwotę 6,0 mln euro). System działa w przygranicznym regionie Lyubimetz (granicznym z Turcją), który — zdaniem Komisji — jest jednym z regionów Bułgarii najbardziej dotkniętych przestępczością transgraniczną i który stanowi jedną z głównych tras tranzytowych i kanałów nielegalnej imigracji.
— Sprzęt wspomagający straż graniczną w Rumunii w zakresie mobilności (4,4 mln euro) i nadzoru (5,0 mln euro) na wschodniej granicy z Mołdawią i Ukrainą.
— Sprzęt do prowadzenia monitoringu na obszarach dotkniętych zanieczyszczeniami przemysłowymi i objętych ochroną przed promieniowaniem (Bułgaria).
— Infrastruktura potrzebna do poprawy zakwaterowania osób ubiegających się o azyl/uchodźców (Rumunia).
— Sprzęt komputerowy dla Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa (Bułgaria).
— Baza danych więźniów na potrzeby systemu więziennictwa (Rumunia).

##### Ponad połowa projektów w czasie kontroli nie spełniała oczekiwań

19. Fizyczna realizacja inwestycji nie wystarcza. W przypadku ponad połowy zbadanych projektów inwestycyjnych środki trwały jedynie częściowo, bądź nie były w ogóle właściwie wykorzystywane do zamierzonych celów. Występowały opóźnienia w osiąganych produktach i rezultatach, sięgające niekiedy do dwóch lat. Wymienione poniżej przypadki pokazują, że postępy w osiąganiu celów projektów były mniejsze niż zaplanowano (patrz: pkt 20–42).

##### Wzmocnienie prokuratury w Bułgarii

20. Konkretnym celem tego projektu była modernizacja wszystkich jednostek prokuratury na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. Wsparcie inwestycyjne (całkowita wartość umowy na poziomie 1,8 mln euro) obejmowało dostawę sprzętu komputerowego i sieciowego oraz wdrożenie Ujednoliconego Systemu Archiwizowania Informacji (UIS).

21. Oprogramowanie do UIS zostało dostarczone w 2003 r., było jednak wykorzystywane zaledwie w jednej z ośmiu zbadanych przez Trybunał jednostek. Do maja 2005 r., kiedy prowadzona była kontrola, wciąż nie wydano jeszcze świadectwo odbioru końcowego dla oprogramowania do UIS, ponieważ wykryto w nim zbyt wiele błędów.

22. Ponadto wykazane zostały niespójności w strategii informacyjnej oraz brak równowagi pomiędzy komponentem sprzętowym a oprogramowaniem (np. problemy dotyczące kompatybilności z istniejącym oprogramowaniem; 37 stacji roboczych w

jednej z jednostek prokuratury zamiast przeznaczone do użytku zostały zmagazynowane; niepewność dotycząca zamierzonego szerszego wykorzystania UIS w związku z problemami z dostawami Internetu).

23. Dlatego też, 18 miesięcy po planowanej dacie zakończenia (koniec 2003 r.), nowy system UIS wciąż znajdował się w fazie testów i nie mógł jeszcze być wykorzystywany jako ważne narzędzie do walki ze zorganizowaną przestępczością i korupcją. Na etapie planowania projektu przez Komisję i władze bułgarskie nie doceniono problemów związanych ze złożonym charakterem systemu i jego żywotnością techniczną oraz z jego kompatybilnością z istniejącymi systemami.

### **Wzmocnienie rumuńskiego systemu sądownictwa i więziennictwa**

24. Podobny projekt został wdrożony w Rumunii (3 umowy na dostawy o łącznej wartości 8,4 mln euro). Jego celem było stworzenie Systemu Zarządzania Sprawami i Dokumentami (CDMS), który połączyłby wszystkie sądy i prokuratury w kraju. Oprogramowanie dla CDMS zostało opracowane już uprzednio — w ramach wcześniejszego projektu Phare — i dostarczone we wrześniu 2002 r. Projekt Phare 2000 miał w zamierzeniach stanowić „ostatnie ogniwo łączące wszystkie sądy i prokuratury w systemie”.

25. Na początku 2005 r. ogólny cel projektu (działający system CDMS w całym kraju) wciąż jeszcze nie został osiągnięty, choć pierwotnie przewidywano ukończenie projektu na koniec listopada 2003 r. W każdej z lokalizacji skontrolowanych przez Trybunał sprzęt zainstalowany był zgodnie z umowami. Jednakże oprogramowanie dostarczone w ramach wcześniejszego programu Phare było wykorzystywane jedynie częściowo. Ponadto duże fragmenty sieci systemu sądownictwa w Rumunii wciąż nie były objęte CDMS, ponieważ władze rumuńskie nie spełniły swoich zasadniczych zobowiązań w zakresie współfinansowania, a mianowicie nie udostępniły 12 mln euro Ministerstwu Sprawiedliwości ani 10 mln euro Ministerstwu Spraw Publicznych w okresie realizacji programu (1). Brak realizacji tych zobowiązań finansowych wskazuje na to, że powyższy projekt reformy systemu sądownictwa w celu spełnienia standardów UE nie był traktowany priorytetowo przez rząd rumuński.

### **Inwestycje w inkubatory małych i średnich przedsiębiorstw na podupadających terenach przemysłowych w Bułgarii**

26. Projekt inkubatorów MŚP (na który przyznano budżet inwestycyjny w wysokości 2,7 mln euro) miał na celu wzmocnienie sektora MŚP w regionie północno-wschodnim i południowo-centralnym Bułgarii. Inkubatory przedsiębiorczości miały zostać stworzone poprzez renowację starych budynków na podupadających terenach przemysłowych w obu regionach. Osoby fizyczne miały być zachęcane do zakładania nowych przedsiębiorstw i tworzenia w ten sposób nowych miejsc pracy zastępujących te utracone w tradycyjnych sektorach przemysłu, w których konieczna była restrukturyzacja.

(1) Celem pożyczek było dostarczenie sprzętu komputerowego większości placówek systemu sądownictwa na terenie kraju.

27. Ostatecznie do renowacji wyselekcjonowano sześć budynków. W lipcu 2005 r., kiedy prowadzona była kontrola, dopiero jeden z nich (Montana) zaczynał funkcjonować jako inkubator przedsiębiorczości. Pięć lat po ocenie potrzeb brak było widocznych efektów w skali regionalnej, w postaci nowo stworzonych alternatywnych miejsc pracy w podupadających regionach przemysłowych.

28. Brak postępów spowodowany był głównie słabym potencjałem wdrożeniowym władz krajowych. Słabe zdolności administracyjne były również główną przyczyną anulowania innego projektu w obszarze MŚP (patrz: ramka 2).

#### **Ramka 2**

Planowany projekt w Bułgarii, zatytułowany „Certyfikacja jakości MŚP” (z przyznanym budżetem w wysokości 4,8 mln euro), w końcu w ogóle nie został zrealizowany. Konkretnym celem tego projektu była poprawa konkurencyjności i zdolności eksportowych sektora wytwórczego. Kontrola *ex ante* (patrz: pkt 9) przeprowadzona przez przedstawicielstwo w Sofii działała wydajnie, odrzucając pierwsze zaproszenie do składania wniosków z powodu braku odpowiednich struktur i procedur wdrożeniowych dla programów dotacji w poszczególnych ministerstwach. Na końcu przedstawicielstwo nie zaprobowało procesu przyznawania dotacji z powodu niespójności wydawanych przez bułgarskie instytucje ocen zgodności administracyjnej i kwalifikowalności kandydatów oraz nierównego traktowania przedsiębiorstw. Bułgarskie władze, ze swojej strony, zarzucały przedstawicielstwu niedostarczanie spójnych informacji o wspólnotowych ramach prawnych, jakie należało stosować.

### **Lokalne i regionalne projekty infrastrukturalne w Rumunii**

29. W marcu 2005 r., kiedy prowadzona była kontrola, nadal znacznych starań wymagało osiągnięcie celów wyznaczonych dla dwóch parków rozwoju infrastruktury biznesowej w Rumunii (umowy opiewające łącznie na 13,7 mln euro). Prace budowlane były nadal w toku, pomimo iż pierwotnie wyznaczona data ukończenia robót, zgodnie z kartą projektową, przypadała na październik 2004 r. Błędy projektowe przyczyniły się do przedłużenia umów na roboty. Odnośnie do przyszłości obu projektów, rozwiązania wymagało nadal kilka problemów zarządczych (patrz: pkt 53–56, śródtytuł „Zagrożenia dla żywotności ekonomicznej”).

30. Inny realizowany w Rumunii projekt nosił tytuł „Modernizacja i rozwój infrastruktury turystycznej w Piatra Neamt” (umowa na kwotę 2,3 mln euro). Infrastruktura została wybudowana zgodnie z umową na roboty. Tytuł projektu wprowadzał jednak w błąd, ponieważ obszar poddany renowacji niewiele miał do zaoferowania turystom. Główne elementy, na które przeznaczono środki finansowe, to most i trzykilometrowy odcinek drogi, przy czym zarówno most, jak i droga znajdowały się poza terenem rekreacyjnym i były wykorzystywane regularnie przez ruch lokalny. Sam obszar „turystyczny” był obiektem rekreacyjnym wykorzystywanym głównie (wiosną i latem) przez miejscową społeczność. Ponadto teren ten zeszpecony jest opustoszałym i zrujnowanym basenem o olimpijskich wymiarach. Obszar ten, znany jako „Strand”, wygląda na połowicznie odnowiony i nie mógłby, wbrew zamierzeniom, wygenerować nowych miejsc pracy poprzez przyciągnięcie turystów.

31. Realizacja celów dwóch innych projektów infrastrukturalnych w Rumunii napotkała na przeszkody:

- a) budowa mostu przez rzekę Prut, łączącego Rumunię z Mołdawią, została ukończona w grudniu 2004 r. (umowa o łącznej wartości 3,1 mln euro). Niestety, most nie może być użytkowany, ponieważ droga dojazdowa po mołdawskiej stronie nie została jeszcze wybudowana. Ponadto po obu stronach brakuje punktów kontroli granicznej;
- b) budowa hali targów międzynarodowych w Konstancy (projekt o wartości 6,4 mln euro) została wstrzymana we wrześniu 2004 r., kiedy to rada miejska Konstancy wycofała wydane przez siebie pozwolenie na budowę, powołując się na niezgodność techniczne. Od tego czasu ciągle i uzasadnione staranie rozmaitych zaangażowanych w projekt stron, zmierzające do przekonania rady do wydania nowego pozwolenia, nie przyniosły powodzenia. Pomimo iż poniesiono już realne koszty w wysokości około 3 mln euro, projekt jest poważnie zagrożony.

### Bułgarski Fundusz Poprywatyzacyjny (BPPF)

32. Szczególnym przypadkiem wsparcia inwestycyjnego były wydatki Phare na Bułgarski Fundusz Poprywatyzacyjny (BPPF). Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR) stworzył BPPF w 1998 r. jako fundusz stworzony na dziesięć lat. Celem było przyczynienie się do rozwoju sektora prywatnego w Bułgarii oraz poprawa wyników wybranych bułgarskich przedsiębiorstw prywatnych poprzez udostępnienie im długoterminowego finansowania kapitałowego oraz wiedzy specjalistycznej.

33. Na EBOiR spoczywała ogólna odpowiedzialność za BPPF, a zarządzanie funduszem bank powierzył firmie specjalizującej się w zarządzaniu majątkiem. EBOiR dokapitalizował BPPF kwotą 30 mln euro i otrzymał 6,5 mln euro płatności Phare z bułgarskich programów krajowych Phare na lata 1997–2000. Pieniądze z Phare, jako że nie stanowiły one formy bezpośredniej inwestycji, zostały wykorzystane na pokrycie wydatków operacyjnych zarządcy funduszu, kosztów doradztwa oferowanego przedsiębiorstwom oraz kosztów zarządu EBOiR.

34. Kilka elementów wskazuje na to, że wydatkowanie z Phare nie było ani wydajne, ani skuteczne:

- a) zamiast zainwestować w 12–15 spółek, BPPF nabyło udziały jedynie w sześciu;
- b) jedna z tych sześciu spółek — ta, w której fundusz, jak dotychczas, zainwestował najwięcej (4 mln euro) — zbankrutowała;
- c) koszty zarządu zarządcy funduszu były nieproporcjonalnie wysokie: Koszty administracyjne funduszu w latach 1998–2002 pochłonęły 4,5 mln euro, podczas gdy całkowita kwota bezpośrednich inwestycji kapitałowych w sześciu spółkach po ich prywatyzacji wyniosła zaledwie 11,6 mln euro.

35. Władze bułgarskie nie były zadowolone z funduszu i Komisja zainterweniowała, wstrzymując dalsze wydatkowanie funduszy wspólnotowych. EBOiR przedterminowo zlikwidował BPPF w końcu 2002 r.

36. Główną przyczyną niepowodzenia BPPF była, jak się zdaje, działalność firmy zarządzającej funduszem, która dokonywała błędnych ocen (podejmowała błędne decyzje inwestycyjne) w ogólnie trudnym kontekście poprywatyzacyjnym. Zachęta do optymalizacji kosztów była obniżona z uwagi na przejęcie wszelkich wydatków operacyjnych przez Phare. Z uwagi na wykorzystanie środków do wsparcia zwykłej działalności EBOiR, katalizacyjny<sup>(1)</sup> efekt inwestycji nie został osiągnięty.

### Liberalizacja sektora energetycznego w Rumunii

37. W Rumunii projekt modernizacji sektora energii elektrycznej uległ znacznemu opóźnieniu, spowalniając przygotowania Rumunii do wejścia na wewnętrzny rynek energetyczny UE. Phare pokrywa 11 % z 203 mln euro przeznaczonych na inwestycyjną część programu. Pozostała część tej kwoty pokrywana jest przez współfinansowanie krajowe (24 %), a także pożyczki z EBOiR (25 %) oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego (40 %). Pierwotnym terminem na ukończenie ulepszeń w sieci przesyłowej (w tym wszystkich elementów Phare) był sierpień 2002 r. Termin ten przesuwano dwukrotnie, najpierw na listopad 2004 r., a następnie na czerwiec 2005 r. Zamówienia były wstrzymane z powodu wahań rządu co do spełnienia jednego z warunków projektu: osiągnięcie zadowalających postępów w prywatyzacji dwóch przedsiębiorstw dystrybucji energii elektrycznej.

38. Projekt przyczynił się do restrukturyzacji sektora zgodnie z dyrektywami UE. Jednak jako że projekt ten realizowany był głównie w oparciu o pożyczki z EBOiR oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, dodatkowość<sup>(2)</sup> komponentu Phare nie jest oczywista. Ponadto, finansowane z Phare komponenty stanowiły wsparcie w większym stopniu dla przedsiębiorstwa przesyłowego i komercyjnego operatora rynku niż bezpośrednio dla urzędu regulacji rynku energii elektrycznej.

### Statystyka rolna w Bułgarii

39. W Bułgarii ukończenie projektu „Restrukturyzacja systemu statystyki rolnej” (umowa na łączną wartość 0,4 mln euro) planowane było na styczeń 2002 r. Sprzęt informatyczny zainstalowano na początku 2003 r., ale od tego czasu nie był on wykorzystywany do zamierzonych celów. Stało się tak dlatego, że z powodu złej jakości usług dostawcy oprogramowania dostarczone oprogramowanie okazało się obarczone błędami. W wyniku tego Sieciowy System Statystyki Rolnej (ASNS) w styczniu 2005 r. wciąż jeszcze nie funkcjonował, choć Komisja wskazuje,

(1) Zgodnie z wytycznymi w zakresie wdrażania Phare wsparcie inwestycyjne „musi działać jak katalizator dla priorytetowych działań służących przystąpieniu, które bez takiego wsparcia nie zostałyby zrealizowane, lub zostałyby zrealizowane później”.

(2) Zgodnie z wytycznymi w zakresie wdrażania Phare wsparcie inwestycyjne „nie powinno zastępować wsparcia udzielanego przez inne instytucje finansujące, w szczególności z sektora prywatnego lub międzynarodowych instytucji finansowych”.



iż dokonany został znaczny postęp. Brak ASNS jest niekorzystny dla Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa, ponieważ system ten ułatwiłby wdrożenie w przyszłości wspólnej polityki rolnej UE.

### Azyl w Rumunii

40. Projekt azylowy w Rumunii (umowa o łącznej wartości 1,6 mln euro) ma na celu dalszy rozwój i dostosowanie systemu azylowego do europejskich procedur i praktyki. Środki zostały wykorzystane głównie na stworzenie dwóch nowych centrów zakwaterowania w Galati (przy granicy wschodniej) i w Timisoarze (przy granicy zachodniej).

41. Obiekty centrum w Galati były w dużym stopniu niewykorzystane. W czasie gdy prowadzona była kontrola, w centrum zakwaterowanych było 19 osób ubiegających się o azyl, co oznacza wskaźnik obłożenia na poziomie 7,6 %. Osoby zakwaterowane w lipcu 2005 r. nie były lokalnymi aplikantami (<sup>1</sup>), lecz grupą Bengalczyków przewiezionych do centrum z innych części Rumunii. Według Krajowego Biura ds. Uchodźców wniosków o udzielenie azylu nigdy nie składano na przejściach granicznych na wschodniej granicy (i ogólnie rzadko kiedy na jakichkolwiek granicach zewnętrznych Rumunii, poza portem lotniczym w Bukareszcie). Ogólny obraz centrum w Galati — brak osób ubiegających się o azyl sprowadzonych ze wschodniej granicy, dwa piętra budynku nieużywane, wyposażenie ośrodka niewykorzystywane, zapasy środków medycznych nienaruszone, samochody niemal nieeksploatowane — sugeruje, że stworzenie tego nowego centrum zakwaterowania w Galati nie było w rzeczywistości konieczne.

42. Całościowy obraz sytuacji w Rumunii jest taki, że istnieje tam więcej obiektów dla osób ubiegających się o azyl i uchodźców, niż tak naprawdę potrzeba. Z drugiej strony, z uwagi na nieprzewidywalność przyszłej sytuacji gospodarczej oraz stabilności regionu, trudno jest przewidzieć liczbę osób, które w przyszłości będą się ubiegać o azyl. Jeśli niski wskaźnik obłożenia utrzyma się w kolejnych latach, pilna stanie się potrzeba rozważenia alternatywnego wykorzystania budynków i ich wyposażenia, w szczególności nietrwałego.

### W większości poddanych kontroli projektów nie zapewniono trwałości

43. Zgodnie z wytycznymi Phare projekty inwestycyjne muszą mieć trwałość wykraczającą poza datę przystąpienia, co obejmuje również potrzebę dysponowania środkami finansowymi na pokrycie przyszłych kosztów utrzymania i eksploatacji. Trybunał badał dwa aspekty trwałości: żywotność *techniczną* w przypadku dóbr inwestycyjnych (patrz: pkt 44–50) oraz żywotność *ekonomiczną* w przypadku inkubatorów biznesu i parków przemysłowych (patrz: pkt 51–56).

### Zagrożenia dla żywotności technicznej

44. Aby możliwe było osiągnięcie trwałych efektów z kosztownych inwestycji muszą one być właściwie utrzymywane. Zasadniczo brak było planów na pokrycie przyszłych kosztów

(<sup>1</sup>) Centrum w Galati dysponuje obiektami odpowiednimi do przyjęcia i zakwaterowania do 250 osób ubiegających się o azyl.

utrzymania po upływie okresu gwarancji. Ogólny brak krajowych środków finansowych był widoczny w wielu przypadkach. Prokuratura w Bułgarii miała niewystarczający budżet na pokrycie podstawowych potrzeb, takich jak zatrudnienie odpowiednio wykwalifikowanych ekspertów z zakresu informatyki, zapewnienie skanerów lub odpowiednio chłodzonych pomieszczeń dla serwerów. W branży sądowniczej w Rumunii (system CDMS) występowały podobne problemy.

45. Niedostępność środków krajowych połączona ze złożonością części sprzętu spowodowała już trudności w niektórych projektach. Podane poniżej przykłady dotyczące sprzętu dla straży granicznej obrazują konsekwencje problemów związanych z utrzymaniem.

46. Straż graniczna w Bułgarii poinformowała, że finansowanie krajowe na utrzymanie systemu komunikacji radiowej po upływie okresu gwarancyjnego nie zostało przewidziane. Ponadto elektroniczne komponenty systemów nadzoru termowizyjnego zużywają się w ciągu 5 do 7 lat i po tym czasie będą wymagały wymiany. W 2007 r. kamery termowizyjne będą miały już za sobą pięcioletni okres użytkowania.

47. Właściwa eksploatacja nowego i nowoczesnego sprzętu przedłuża jego trwałość. Funkcjonariusze powinni zostać przeszkoleni z eksploatacji sprzętu, tak aby był on wykorzystywany optymalnie. W tym przypadku komponent szkoleniowy projektu (0,5 mln euro), który miał również wzmocnić współpracę międzyinstytucjonalną, nie został zrealizowany.

48. Bułgarska straż graniczna przewiduje problemy z utrzymaniem czterech pojazdów z napędem na cztery koła. Brak jest lokalnej sieci serwisowej dla marki dostarczonej w wyniku przetargu. Pojazdem używanym standardowo przez bułgarską straż graniczną jest samochód produkowany w Rosji, którego cena kształtuje się na poziomie jednej trzeciej ceny pojazdu dostarczonego w ramach programu Phare i który ma tańsze części zamienne. Zasady Phare dotyczące wymogu europejskiego pochodzenia uniemożliwiają zakup pojazdów spoza UE lub krajów kandydujących.

49. Posiadanie odpowiednich środków na utrzymanie jest tym bardziej istotne, iż część sprzętu była zawodna lub cechowała się możliwościami technicznymi nieodpowiadającymi wymaganiam użytkownikom:

- a) w Bułgarii dostępność okularów noktowizyjnych była ograniczona, ponieważ ze 112 pierwotnie dostarczonych par 65 odesłano dostawcy do naprawy;
- b) rumuńskie rejestry wskazują, że osiem sfinansowanych z Phare zbudowanych na zamówienie pojazdów do prowadzenia nadzoru (łączny koszt 2,1 mln euro) było niesprawnych przez jedną trzecią czasu od oddania ich do użytku w listopadzie 2003 r. Naprawa sprzętu do prowadzenia nadzoru musi być wykonywana za granicą, co wydłuża okresy niewykorzystywania sprzętu. Podobny poziom niewykorzystania dotyczy 25 pojazdów do prowadzenia nadzoru

sfinansowanych ze środków krajowych. Uprzednie wykorzystanie pojazdów finansowanych ze środków krajowych w tych samych sektorach granicznych budzi wątpliwości co do dodatkowości pojazdów finansowanych z Phare. Karta projektowa nie wymienia pojazdów sfinansowanych ze środków krajowych w kontekście uzasadnienia zakupu sprzętu do prowadzenia nadzoru ze środków Phare (<sup>1</sup>);

- c) według rumuńskiej straży granicznej dwie z rzecznych łodzi patrolowych (z których każda kosztowała 300 tys. euro) nie mogły być używane w delcie Dunaju podczas zimy, tj. w ciągu dwóch do trzech miesięcy w ciągu roku, z powodu zamrznięcia rzeki. Zgodnie ze specyfikacjami technicznymi eksploatacja łodzi miała być możliwa całą dobę, przy połączonym łodzi i w temperaturach od – 15 do 45 stopni.

50. Bez zapewnienia dostępności środków na wymianę lub naprawy sprzętu lub części, których okres użytkowania dobiega końca, np. silników rzecznych łodzi patrolowych w Rumunii, istnieje ryzyko, że skontrolowany sprzęt kontroli granicznej nie będzie już sprawny w chwili przystąpienia Bułgarii i Rumunii do UE (a tym bardziej obszaru Schengen), kiedy ich granice staną się częścią zewnętrznych granic UE.

### Zagrożenia dla żywotności ekonomicznej

51. W Bułgarii sześć budynków poddano renowacji w związku z przeznaczeniem ich na inkubatory przedsiębiorczości. Pięć spośród nich nie było jeszcze wykorzystanych do pełnienia tej funkcji (patrz: pkt 27). W Rumunii nie funkcjonowały jeszcze dwa skontrolowane parki przemysłowe. Trudno jest ocenić żywotność ekonomiczną niedostatecznie zaawansowanych projektów, niemniej jednak kontrola wykazała kilka znaczących zagrożeń.

52. Długoterminowe powodzenie i żywotność ekonomiczna bułgarskich inkubatorów przedsiębiorczości zależeć będzie od wielu czynników, których wpływ w momencie przeprowadzania kontroli nie był jeszcze znany: wyników osiągniętych przez zespoły zarządcze, wsparcia i wkładu władz lokalnych w utrzymanie obiektów, przychodów z wynajmu oraz z usług na rzecz MŚP, takich jak doradztwo (np. w sprawie wniosków o kredyt/pożyczkę, w kwestiach prawnych). Udań funkcjonowanie zależy od pełnego poparcia przez ministerstwa zespołów zarządczych, od których początek działalności wymaga obecnie aktywnej postawy.

53. W Rumunii parki przemysłowe są stosunkowo nowym zjawiskiem i brak jest doświadczeń w zarządzaniu nimi. Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006 zawiera wątpliwości co do niektórych nowo powstałych parków. Stwierdza się w nim, że niektóre z obecnych planów rozwoju przemysłowego nie zostały stworzone w oparciu o ścisłą analizę popytu.

(<sup>1</sup>) Ryzyko potencjalnego nakładania się dużych inwestycji realizowanych obecnie ze środków krajowych z inwestycjami sfinansowanymi uprzednio przez Phare w zakresie administrowania obszarem nadgranicznym zostało wskazane w kompleksowym raporcie pokontrolnym dla Rumunii za rok 2005.

54. Park w Iasi, w który zainwestowano dodatkowe środki i który kierowany jest przez dynamiczny zespół, ma znaczny potencjał rozwojowy. Niemniej jednak Trybunał ustalił, że prawdopodobieństwo stworzenia choćby połowy z 1 100 nowych miejsc pracy przewidywanych w studium wykonalności opracowanym na poparcie projektu Phare jest niskie.

55. W przypadku parku w Becau, choć wyznaczony cel 300 stworzenia nowych miejsc pracy jest ostrożny, nie ma pewności, czy zostanie on osiągnięty. Głównym źródłem nowych miejsc pracy są nowo tworzone przedsiębiorstwa, jednak projekt nie zawiera opisu metod, jakimi park zamierza przyciągać i wspierać takie przedsiębiorstwa.

56. Jednostka wdrażająca w Rumunii miała monitorować realizację celów tych projektów infrastrukturalnych. Skupiła się ona jednak głównie na doprowadzeniu do udanego zakończenia budowy, bez sprawdzania, czy projekty zmierzały ku realizacji szerszych celów ekonomicznych, takich jak stworzenie nowych miejsc pracy.

### WNIOSKI I ZALECENIA

57. Proces sprawdzania przez Komisję projektów przed przyznaniem finansowania (kontrola *ex ante*) okazał się skuteczny w zapobieganiu nieprawidłowościom w procedurach przetargowych.

58. Skontrolowane projekty były z zasady zgodne z ogólnymi celami Phare i były też fizycznie zrealizowane zgodnie z warunkami umów na dostawy i roboty. Niemniej jednak, w przypadku ponad połowy zbadanych projektów, środki trwały były jedynie częściowo bądź nie były w ogóle wykorzystywane do zamierzonych celów. Niedociągnięcia te wynikały ze słabych zdolności administracyjnych i braku środków krajowych w Bułgarii i Rumunii.

#### Zalecenie 1

Władze krajowe powinny podejmować dalsze poważne starania w celu ukończenia projektów i realizacji leżących u ich podstaw celów.

Komisja powinna uważnie śledzić rozwój sytuacji, aby upewnić się, czy projekty zaczną w końcu funkcjonować zgodnie z zamierzeniami. Komisja powinna również przyczynić się do poprawy funkcjonowania komitetu monitorującego jako głównego systemu realizacji działań naprawczych w przypadku gorszych niż oczekiwane wyników.

59. Komisja przeceniła zdolności zarządcze władz publicznych w Bułgarii i Rumunii i często uzgadniała z nimi nazbyt ambitne cele i terminy. Odzwierciedleniem praktyki wyznaczania nadmiernie ambitnych celów są karty projektowe, zawierające mieszaninę ambitnych celów ogólnych i szczegółowych, produktów, zamierzeń, rezultatów, działań wraz z zestawem często

niewłaściwych „wskaźników realizacji”<sup>(1)</sup>, odznaczających się często brakiem systematycznych objaśnień. Wynikiem tego jest niemal całkowita nieprzydatność kart projektowych jako sensownych narzędzi zarządczych.

### Zalecenie 2

Komisja powinna przyjąć bardziej realistyczne podejście w programowaniu wsparcia dla Bułgarii, Rumunii i nowych krajów kandydujących. Obejmuje to również poprawę oceny potrzeb, po to, by zapewnić komplementarność z innymi źródłami wsparcia inwestycyjnego. Kluczowym elementem jest udoskonalenie karty projektowej, która może w większym stopniu funkcjonować jako narzędzie ukierunkowania i monitoringu. Eksperti zewnątrzni zaproponowali już, aby instytucje zaangażowane w proces planowania systematycznie wdrażały funkcję kontroli jakości przy sporządzaniu dokumentów projektowych<sup>(2)</sup>.

60. W związku z brakiem krajowych środków finansowych rodzą się wątpliwości co do żywotności technicznej niektórych środków trwałych. W odniesieniu do objętych wsparciem parków przemysłowych i inkubatorów przedsiębiorczości rozwiązania wymaga wciąż wiele kwestii związanych z żywotnością ekonomiczną. Komisja w niewystarczającym stopniu nadzorowała przestrzeganie zasad trwałości i współfinansowania określonych w wytycznych realizacyjnych programu Phare.

### Zalecenie 3

Komisja już na etapie programowania powinna określić środki potrzebne na utrzymanie i wymogi w zakresie współfinansowania, a także wprowadzić sformalizowaną procedurę weryfikacji przestrzegania tych zasad. Monitoring trwałości powinien obejmować monitoring realizacji celów ekonomicznych, takich jak liczba stworzonych miejsc pracy.

61. Komisja w niedostatecznym stopniu uwzględniła wartość dodaną i efekt katalityczny środków z Phare w programach prowadzonych przez międzynarodowe instytucje finansowe. Wdrożenie i stosowanie *acquis communautaire* wymaga ogromnych inwestycji w infrastrukturę prawodawczą. Phare może pokryć jedynie część tych ogólnych potrzeb. To dlatego wytyczne Phare stanowią, iż wsparcie inwestycyjne musi skupiać się na działaniach, które bez takiego wsparcia nie zostałyby zrealizowane i które powinny wywołać znaczący efekt katalityczny.

### Zalecenie 4

Komisja powinna lepiej analizować kwestie dodatkowości i katalityczności, w szczególności w projektach prowadzonych przez międzynarodowe instytucje finansowe i inne strony trzecie.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 11 maja 2006 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego  
Hubert WEBER  
Prezes

<sup>(1)</sup> Patrz: wskaźniki sformułowane jak szeroko zakrojone cele (np. „stworzenie i funkcjonowanie hurtowego rynku energii elektrycznej zgodnie z dyrektywą w sprawie jednolitego rynku energii elektrycznej” lub „spełnienie wymogów UE w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i korupcji”).

<sup>(2)</sup> Od fazy przedakcesyjnej do przystąpienia, śródkresowa ocena wsparcia z Phare przydzielonego w latach 1999–2002 oraz zrealizowanego do listopada 2003 r., skonsolidowane sprawozdanie podsumowujące, marzec 2004 (opublikowane przez Komisję Europejską).

## ZAŁĄCZNIK I

## PRZYDZIAŁ ŚRODKÓW Z PHARE NA PROGRAMY KRAJOWE

(w mln euro)

Programy krajowe <sup>(1)</sup>	Bułgaria			Rumunia		
	Inwestycje	Rozwój instytucjonalny	Łącznie	Inwestycje	Rozwój instytucjonalny	Łącznie
2000	34,625	31,095	<b>65,720</b>	146,595	68,425	<b>215,020</b>
2001	44,588	38,235	<b>82,823</b>	120,920	127,970	<b>248,890</b>
2002	54,112	40,788	<b>94,900</b>	147,436	118,064	<b>265,500</b>
2003	47,476	47,424	<b>94,900</b>	168,365	97,135	<b>265,500</b>
2004	81,511	91,014	<b>172,525</b>	223,010	182,290	<b>405,300</b>
<b>Ogółem</b>	<b>262,312</b>	<b>248,556</b>	<b>510,868</b>	<b>806,326</b>	<b>593,884</b>	<b>1 400,210</b>
W procentach	51,3 %	48,7 %	100 %	57,6 %	42,4 %	100,0 %

<sup>(1)</sup> Programy krajowe realizowane są przez kilkuletni okres.

Przykładowo bułgarski program krajowy na rok 2004 został uzgodniony we wrześniu 2004 r. z ogólnym terminem ukończenia projektów przypadającym na listopad 2007 r.

## ZAŁĄCZNIK II

## Program krajowy na rok 2000 — Bułgaria

## PODZIAŁ BUDŻETU NA POSZCZEGÓLNE PROJEKTY

(w mln euro)

Kod projektu	Cel i projekt (tytuł skrócony)	Łączne wsparcie z Phare	Rozwój instytucjonalny	Inwestycje
	<b>Reforma gospodarcza</b>	<b>5,500</b>	<b>4,000</b>	<b>1,500</b>
0002.01	Wzmocnienie Ministerstwa Gospodarki	2,000	2,000	0,000
0002.02	Dalsze wsparcie dla Bułgarskiego Funduszu Poprywatyzacyjnego	1,500	0,000	1,500
0002.03	Restrukturyzacja kolei	2,000	2,000	0,000
	<b>Przyjęcie <i>acquis</i> i wzmocnienie ram prawnych</b>	<b>15,400</b>	<b>11,025</b>	<b>4,375</b>
0003.01	Wzmocnienie ram prawnych w sektorze telekomunikacyjnym	2,450	1,750	0,700
0003.02	Ustanowienie systemu oceny zgodności	3,000	2,325	0,675
0003.03	Wdrożenie systemu zamówień publicznych	1,300	1,000	0,300
0003.04	Rozwój instytucjonalny urzędu regulacji rynku energetycznego	1,100	1,000	0,100
0003.05	Rozwój instytucjonalny Agencji ds. Wydajności Energetycznej	2,200	1,600	0,600
0003.06	<i>Acquis</i> w zakresie ochrony środowiska i rozwój instytucjonalny	5,350	3,350	2,000
	<b>Spójność gospodarcza i społeczna</b>	<b>15,000</b>	<b>1,080</b>	<b>13,920</b>
0004.01	Certyfikacja jakości MŚP	5,000	0,200	4,800
0004.02	Inkubatory przedsiębiorczości dla MŚP	3,000	0,320	2,680
0004.03	Szkolenia zawodowe	5,000	0,240	4,760
0004.04	Renowacja placówek prowadzących szkolenia zawodowe	2,000	0,320	1,680
	<b>Wzmacnianie praworządności oraz ochrony grup słabszych społecznie</b>	<b>16,500</b>	<b>4,555</b>	<b>11,945</b>
0005.01	Wzmocnienie prokuratury	3,000	1,200	1,800
0005.02	Wyposażenie straży granicznej na granicy z Turcją	9,000	0,500	8,500
0005.03	Opracowanie krajowej strategii przeciwnarkotykowej	1,000	0,705	0,295
0005.04	Reforma systemu opieki nad dziećmi	3,500	2,450	1,050
	<b>Finanse publiczne i zarządzanie funduszami UE</b>	<b>13,320</b>	<b>10,435</b>	<b>2,885</b>
0006.01	Wzmocnienie wewnętrznej kontroli finansowej w sektorze publicznym	2,000	1,500	0,500
0006.02	Wzmocnienie publicznej zewnętrznej instytucji kontroli	2,000	1,400	0,600
0006.03	Reforma i modernizacja administracji podatkowej	2,000	1,800	0,200
0006.04	Rozwój instytucjonalny i rozwój statystyki na poziomie krajowym	2,000	1,315	0,685
0006.05	Restrukturyzacja statystyki rolnej	2,000	1,200	0,800
0006.06	Zdolności w zakresie wdrażania SAPARD	1,000	0,900	0,100
0006.07	Rozwój instytucjonalny centralnej jednostki finansująco-kontraktującej	0,320	0,320	0,000
0006.08	Instrument finansowania przygotowań projektów Phare	2,000	2,000	0,000
	<b>Ogółem</b>	<b>65,720</b>	<b>31,095</b>	<b>34,625</b>

## ZAŁĄCZNIK III

## Program krajowy na rok 2000 — Rumunia

## PODZIAŁ BUDŻETU NA POSZCZEGÓLNE PROJEKTY

(w mln euro)

Kod projektu	Cel i projekt (tytuł skrócony)	Łączne wsparcie z Phare	Rozwój instytucjonalny	Inwestycje
	<b>Kryteria polityczne</b>	<b>13,00</b>	<b>5,75</b>	<b>7,25</b>
RO-0004.01	Wzmocnienie systemu sądownictwa i więziennictwa	8,00	0,75	7,25
RO-0004.02	Spółeczeństwo obywatelskie	5,00	5,00	
	<b>Kryteria ekonomiczne</b>	<b>40,90</b>	<b>12,975</b>	<b>27,925</b>
RO-0005.01	Liberalizacja sektora energetycznego	28,90	8,50	20,40
RO-0005.02	Międzybankowy system płatności	10,00	3,00	7,00
RO-0005.03	Uregulowania prawne rynku papierów wartościowych	2,00	1,475	0,525
	<b>Spełnienie zobowiązań wynikających z <i>acquis</i></b>	<b>73,12</b>	<b>36,70</b>	<b>36,42</b>
RO-0006.01	Polityka przemysłowa	0,60	0,60	
RO-0006.02	Infrastruktura jakościowa	4,40	1,40	3,00
RO-0006.03	Wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych	1,65	1,35	0,30
RO-0006.04	Poprawa systemu poboru dochodów	2,00	1,50	0,50
RO-0006.05	Zamówienia publiczne	2,00	1,55	0,45
RO-0006.06	Wzmocnienie kontroli wewnętrznej i finansowej	2,40	1,95	0,45
RO-0006.07	Wzmocnienie rumuńskiego Trybunału Obrachunkowego	1,60	0,90	0,70
RO-0006.08	Polityka rolna i koordynacja w dziedzinie rolnictwa	4,00	3,50	0,50
RO-0006.09	Kontrola jakości artykułów rolno-spożywczych	2,55	1,55	1,00
RO-0006.10	<i>Acquis</i> w zakresie norm fitosanitarnych	2,00	0,35	1,65
RO-0006.11	Zwiększenie zdolności do zarządzania <i>acquis</i> w dziedzinie weterynarii	4,00	1,00	3,00
RO-0006.12	Zwiększenie zdolności do zarządzania <i>acquis</i> w dziedzinie wina	2,00	1,00	1,00
RO-0006.13	Statystyka rolna i regionalna	6,00	5,20	0,80
RO-0006.14	Wdrożenie <i>acquis</i> w zakresie ochrony środowiska	8,00	5,50	2,50
RO-0006.15	Stosowanie przepisów dotyczących dopuszczalności pojazdów do ruchu	3,00		3,00
RO-0006.16	Wzmacnianie zarządzania granicami	18,92	1,60	17,32
RO-0006.17	Zwalczanie narkotyków	1,00	0,75	0,25
RO-0006.18	Działania wspierające proces integracji europejskiej	7,00	7,00	
	<b>Spójność gospodarcza i społeczna</b>	<b>88,00</b>	<b>13,00</b>	<b>75,00</b>
RO-0007.01	Realizacja krajowego planu rozwoju w zakresie rozwoju instytucjonalnego	13,00	13,00	
RO-0007.02	Rozwój regionalny	75,00		75,00
	<b>Ogółem</b>	<b>215,02</b>	<b>68,425</b>	<b>146,595</b>

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## STRESZCZENIE

IV. Niektóre z poddanych kontroli projektów w rzeczywistości nie zostały jeszcze wdrożone, bądź nie funkcjonowały w dniu przeprowadzonych przez Trybunał misji kontrolnych. Opóźnienia i niedociągnięcia w realizacji i zakończeniu zbadanych projektów, z jednej strony, faktycznie spowodowane były głównie niewydolnością administracyjną władz krajowych, a z drugiej strony, opóźnieniami w udostępnieniu wymaganego poziomu współfinansowania oraz innych środków krajowych.

Podjęte zostały jednak starania zmierzające do rozwoju możliwości administracyjnych w celu zagwarantowania skutecznej realizacji i zakończenia projektów inwestycyjnych w terminach ustanowionych w dokumentach programowych.

Podejmowane są także wysiłki mające na celu uświadomienie zainteresowanym stronom (władzom krajowym i lokalnym), iż w okresie programowania niezbędne jest przeznaczenie i udostępnienie dalszych środków i zasobów ludzkich w celu zapewnienia właściwego zarządzania i trwałości efektów projektów inwestycyjnych po ich wdrożeniu i zakończeniu.

V. Fundusz Poprzywatyacyjny rzeczywiście pozostawia wiele do życzenia pod względem wydajności i skuteczności. Dlatego też przedstawicielstwo Komisji podjęło środki w celu przedterminowego wstrzymania wydatkowania funduszy Phare. Niemniej jednak w odniesieniu do pięciu przedsiębiorstw, które uporały się z problemami okresu przejściowego, odnotowano pozytywne zmiany. Jeżeli chodzi o inwestycje na rynku energii elektrycznej, projekty inwestycyjne Phare przyczyniły się do wdrażania dyrektywy w sprawie jednolitego rynku energii elektrycznej.

VI. W odniesieniu do gwarancji i utrzymania inwestycji podjęte zostały środki w celu zapewnienia technicznej żywotności i trwałości dóbr inwestycyjnych. Ogólnie rzecz biorąc, beneficjenci zostali poinformowani, iż do ich obowiązków należy zapewnienie żywotności dóbr inwestycyjnych. Ponadto w odniesieniu do parków przemysłowych i inkubatorów przedsiębiorczości ostatnie zmiany wskazują na korzystny rozwój ich działalności pomimo początkowo napotkanych trudności.

## VII.

*Tiret pierwsze* — Słabe w wielu dziedzinach możliwości administracyjne w Rumunii i Bułgarii miały wpływ na wdrażanie programów Phare, powodując opóźnienia w realizacji niektórych projektów. Komisja chciałaby jednak podkreślić, że od roku 2000 objętego programowaniem możliwości administracyjne władz Bułgarii i Rumunii uległy poprawie, chociaż nie w takim zakresie, jak oczekiwano. W ramach programu wieloletniego 2004–2006 zwrócono na tę kwestię szczególną uwagę. Ponadto agencje wdrażające były zobowiązane do sporządzenia, przekazania Wspólnemu Komitetowi Monitorującemu w 2005 r. i uwzględnienia w programie na rok 2005 wyczerpującego przeglądu personelu zarządzającego projektami Phare. W 2006 r. dla każdego realizowanego projektu wymaga się przedstawienia konkretnej deklaracji dotyczącej możliwości administracyjnych.

*Tiret drugie* — W ciągu kilku ostatnich lat ulepszono zasady i praktyki dotyczące współfinansowania ze środków Phare. Współfinansowanie równoległe przestało być stosowane, ustępując miejsca finansowaniu wspólnemu. Wymagania dotyczące sprawozdawczości związanej z współfinansowaniem uległy również znacznej poprawie.

*Tiret trzecie* — Efekt katalityczny środków z Phare w działaniach prowadzonych przez międzynarodowe instytucje finansowe, o ile to możliwe, poddano ocenie. Pomoże to również uniknąć nakładania się istniejących projektów finansowanych ze źródeł innych niż Phare.

## UWAGI

19. Skontrolowane projekty dają rzetelny obraz zakresu problemów napotkanych w zarządzaniu projektami. Niemniej jednak w przypadku większości projektów sytuacja uległa znacznej poprawie i od czasu przeprowadzonej przez Trybunał kontroli postępy w osiąganiu celów projektów w wielu przypadkach były znaczne.

21. W efekcie podejmowanych wysiłków mających na celu usunięcie błędów w oprogramowaniu dnia 23 lutego 2006 r. podpisano świadectwo odbioru końcowego pomiędzy prokuratorem a wykonawcą. Długotrwała odmowa wydania świadectwa odbioru końcowego wskazuje, że beneficjent był świadom swoich praw i wykorzystał je w stosunku do wykonawcy, co zapewniło, że zasady należytego zarządzania finansami były przestrzegane, a wykonawca wypełnił swoje zobowiązania.

22. Przed opracowaniem tego projektu nie istniała żadna strategia komputeryzacji prokuratury. Realizację projektu rozpoczęto od szczegółowej analizy wszystkich istniejących systemów informatycznych i sprzętu dostępnego dla prokuratury oraz od sporządzenia wszechstronnego studium wykonalności.

W następstwie dwóch następujących po sobie projektów finansowanych z funduszy Phare, które miały na celu informatyzację prokuratury, obecnie jednostki prokuratury są podłączone do Ujednoliconego Systemu Archiwizowania Informacji (UIS). Niestety system ten nie został jeszcze szerzej wykorzystany, gdyż Wykonawca nie wypełnił części kontraktu związanej z dostawą sprzętu (narzędzia sprawozdawcze).

Wcześniej zmagazynowane stacje robocze zostały obecnie przeznaczone do użytku w ośrodku szkoleniowym w Bataku oraz innych jednostkach prokuratury. Od tamtego czasu wszystkie wyznaczone jednostki otrzymały sprzęt i są obecnie podłączone do Internetu.

23. Zarówno zamawiający, jak i beneficjent z należytą starannością przetestowali funkcjonowanie systemu dostarczonego przez wykonawcę. Beneficjent i zamawiający aktywnie współpracowali z wykonawcą celem zidentyfikowania i usunięcia niedociągnięć w funkcjonowaniu systemu informatycznego, które spowodowały opóźnienia w realizacji kontraktu na dostawę.

25. Rzeczywiście, cel omawianego projektu inwestycyjnego, którym jest stworzenie działającego w całym kraju Systemu Zarządzania Sprawami i Dokumentami (CDMS), nie został w pełni osiągnięty w czasie przeprowadzonej przez Trybunał kontroli: mimo iż sprzęt informatyczny został zainstalowany w każdej z lokalizacji dostaw, nie wszędzie działał.

Przez ponad dwa lata Komisja była świadoma zaistniałej sytuacji i prowadziła z władzami rumuńskimi prace mające na celu rozwiązanie kwestii współfinansowania.

W rezultacie nowego przywództwa politycznego w czerwcu 2005 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zdołało zawrzeć, za zgodą rządu, dwie umowy leasingu finansowego na kwotę 22 mln EUR na pokrycie zobowiązań w zakresie współfinansowania (jedną na kwotę 12 mln EUR dla Ministerstwa Sprawiedliwości, a drugą na kwotę 10 mln EUR dla Ministerstwa Spraw Publicznych). Jednocześnie rząd rumuński przyjął strategię informatyzacji Ministerstwa Sprawiedliwości, która po raz pierwszy precyzyjnie określa sytuację wyposażenia informatycznego w całym sektorze oraz szczegółowe potrzeby w zakresie sprzętu, oprogramowania, a także środki przeznaczone na realizację tych potrzeb.

Zakończenie projektu przewidziane jest na koniec marca 2006 r. Przedstawicielstwo Komisji będzie monitorować rozwój i oceni, czy osiągnięto pełną zgodność z celami określonymi w karcie projektu.

27. Ze względu na nieprawidłowości w procedurach przetargowych Komisja odmówiła zatwierdzenia kontraktów dla pięciu z sześciu inkubatorów przedsiębiorczości. W konsekwencji tylko jeden inkubator został sfinansowany ze środków UE, a także nadzór nad pracami budowlanymi dla pozostałych inkubatorów finansowanych z budżetu krajowego. Projekt ten zrealizowano od czasu ukończenia kontroli. Uruchomiony został inkubator przedsiębiorczości „Montana”, zakończono renowację budynków w dwóch kolejnych miastach, a w innych miastach odnotowano stały postęp w pracach. Należy zatem oczekiwać widocznych efektów w skali regionalnej w postaci nowo stworzonych alternatywnych miejsc pracy w podupadających regionach przemysłowych.

28. Agencja wdrażająca w Bułgarii niewłaściwie zarządzała projektem i naruszyła zasady przyznawania zamówień w szczególności dotyczące podejmowanych kroków w celu udzielania zamówień na roboty budowlane (negocjacje), w związku z czym Komisja musiała odmówić zatwierdzenia projektu. Dlatego też dzięki przeprowadzonej przez Komisję kontroli prewencyjnej (*ex ante*) nie zatwierdzono wyników przetargu i fundusze Wspólnoty zostały zabezpieczone.

29. W przypadku obu skontrolowanych projektów istotnie odnotowano znaczne opóźnienia w realizacji, niemniej jednak zostały one zakończone w okresie, który upłynął od przeprowadzenia przez Trybunał kontroli.

Projekt w Iasi funkcjonuje od czerwca 2005 r., podczas gdy projekt w Bacau został zakończony w listopadzie 2005 r.

Odnosnie do projektu w Iasi opóźnienia wynikały przede wszystkim z niezadowolającej działalności Wykonawcy (rumuńska spółka typu *joint-venture*).

W przypadku projektu w Bacau opóźnienia wynikały przede wszystkim ze słabej jakości projektu technicznego, a mianowicie przeprowadzonych badań geotechnicznych, co oznaczało konieczność znacznej modyfikacji projektu oraz wprowadzenia zmian w dokumentach umowy.

30. Rzeczywiście projekt dotyczy modernizacji obiektów rekreacyjnych, a nie turystycznych. Dwa zrujnowane baseny, które nie zostały ujęte w projekcie Phare, w dalszym ciągu nie zostały poddane renowacji, pomimo szeregu zaleceń kierowanych zarówno do odpowiedniego ministerstwa, jak i lokalnego beneficjenta.

31.

a) Dopiero po przeprowadzonych na wysokim szczeblu przez Komisję intensywnych interwencjach zarówno w Mołdawii, jak i Rumunii rozpoczęto prace nad budową drogi dojazdowej, których zakończenie jest planowane na koniec 2006 r. Trwają przygotowania do utworzenia punktów kontroli granicznej.

b) Projekt został zamknięty. Po zakończeniu dochodzenia przez DLAF (rumuński odpowiednik Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych) Komisja uznała, że koszty realizacji tego projektu nie kwalifikują się do dofinansowania. Wkład Komisji zostanie odpowiednio dostosowany, a następne płatności przeznaczone na realizację tego programu zostaną zmniejszone.

34. Z uwagi na niską wydajność oraz brak wpływu przejściowego i efektu katalitycznego Komisja wezwała do przedterminowego (planowana data zakończenia projektu: 2008 r.) zlikwidowania funduszu, tym samym zapobiegając dalszemu nieefektywnemu wydatkowaniu funduszy WE.

a) Zarządca funduszu (jak również EBOiR) najwyraźniej niewłaściwie ocenił występujące w tym czasie w Bułgarii trudne warunki dla przedsiębiorczości. Wkrótce po rozpoczęciu projektu zarządca funduszu twierdził, że trudno było znaleźć inwestycje kwalifikujące się do objęcia pomocą. Większość spółek mających potencjał w tym zakresie została już przejęta przez zagranicznych inwestorów, a lokalne podmioty gospodarcze nie były skłonne do podziału lub sprzedaży udziałów.

b) Pięć pozostałych spółek, w których BPPF dokonał inwestycji, w dalszym ciągu działa, a niektóre z nich wypracowały sobie rozpoznawalną markę na rynku lokalnym. Zatem projekt ten posłużył wsparciem w tym trudnym okresie przynajmniej kilku spółkom.

c) W latach 1997/1998 znalezienie odpowiedniego wykonawcy do zarządzania Funduszem Poprywatyzacyjnym (BPPF) nie było łatwym zadaniem dla EBOiR. W tych trudnych latach należało dołożyć wszelkich starań, aby stworzyć zachętę dla profesjonalnego menedżera reprezentującego minimalny standard etyki biznesowej do inwestowania i zarządzania takim funduszem w Bułgarii. Twórcy projektu liczyli na osiągnięcie istotnego efektu demonstracyjnego — po pierwsze, na poprawę sytuacji byłych państwowych zakładów przemysłowych posiadających określony potencjał, lecz nie dysponujących środkami finansowymi, po drugie, na osiągnięcie „masy krytycznej” profesjonalnych i w przejrzysty sposób zarządzanych spółek bułgarskich.



35. Trybunał wyraźnie stwierdził, że Komisja, obawiając się naruszenia zasad konkurencji na rynkach lokalnych oraz napotykając na rosnący opór władz bułgarskich, zainterweniowała i zlikwidowała BPPF przedterminowo (w 2002 r. zamiast w 2008 r.), wstrzymując nieefektywne wydatkowanie funduszy wspólnotowych.

36. Często przy współfinansowaniu projektów wspierających prywatyzację w krajach, których gospodarki znajdują się w okresie przejściowym, za pomocą funduszy własnych element pomocy technicznej finansowany jest ze środków publicznych (w omawianym przypadku dotyczy to opłaty za zarządzanie należne inwestorom dysponującym kapitałem podwyższonego ryzyka).

Ostateczny sukces projektu zależy od banku oraz działalności inwestorów dysponujących kapitałem podwyższonego ryzyka przyjętych przez bank; tego rodzaju program może wiązać się z ryzykiem, który Komisja zamierzała zmniejszyć, przydzielając środki EBOiR instytucji finansowej specjalizującej się w tego typu działalności.

Po decyzji Rady Nadzorczej w listopadzie 2001 r. Komisja nawiązała kontakt z EBOiR w celu wstrzymania dalszego wydatkowania środków określonych w memorandumach finansowych w ramach programu Phare 2000 i 2001.

Jeśli chodzi o brak efektu katalizacyjnego, należy zaznaczyć, iż bez wsparcia finansowego Komisji Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju prawdopodobnie nie uruchomiłby takiego programu i żaden z tych zakładów nie skorzystałby z funduszy wykorzystujących kapitał podwyższonego ryzyka.

37. Wspólne wysiłki służb Komisji i międzynarodowych instytucji finansowych (MIF) oraz wysiłki podjęte w projektach Phare 2000 (stanowiące nie tylko komponenty inwestycyjne, lecz także ważny element rozwoju instytucjonalnego niewymieniony w sprawozdaniu) były katalizatorem dla stabilnego i trwałego rozwoju i wdrażania zasad rynkowych oraz wspierania harmonizacji z normami i standardami UE. Pierwotna karta projektowa rzeczywiście przewidywała raczej optymistyczny termin zakończenia inwestycji, który wymagał zmiany.

38. Cel związany z „wyposażeniem kluczowych instytucji, których infrastruktura niezbędna do monitorowania i stosowania *acquis communautaire* powinna być wzmocniona”, został w pełni zrealizowany przez komponent finansowany w ramach środków wspólnotowych.

Z perspektywy politycznej wkład Phare spełniał rolę katalizatora, co świadczy o wydajnej współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi (MIF), która w niniejszym sprawozdaniu została określona jako konieczna.

Z prawnego i technicznego punktu widzenia beneficjentami tych inwestycji są organy odpowiedzialne za wdrażanie wymogów prawa wspólnotowego dla zapewnienia funkcjonowania rynku energii elektrycznej w Rumunii. Podczas gdy urząd regulacji rynku energii pracuje obecnie nad przepisami wykonawczymi, jego system monitorowania rynku jest oparty na wiarygodności danych dostarczonych przez operatora rynku i przedsiębiorstwo przesyłowe.

Projekty inwestycyjne Phare przyczyniły się do wdrażania dyrektywy w sprawie tworzenia jednolitego rynku energii elektrycznej, zachowując zasady niedyskryminacji, bezpiecznego i wydajnego działania w celu zapewnienia dostępności usług dla wszystkich użytkowników.

39. W związku z wskazanymi przez Trybunał opóźnieniami świadectwo odbioru końcowego zostało wydane przez Centralną Jednostkę Finansującą-Kontraktującą (CFCU) w październiku 2005 r. i przekazane wykonawcy. Według CFCU oprogramowanie już funkcjonuje, a sprzęt informatyczny zainstalowany na początku 2003 r. wykorzystuje się do zamierzonych celów.

W grudniu 2003 r. dokonano płatności końcowej wypłaconej w zamian za gwarancję wykonania i płatności końcowej. To gwarantowało kwotę równą przynajmniej wartości kosztów nieprawidłowo funkcjonującego oprogramowania, które w dalszym ciągu objęte było gwarancją handlową umożliwiającą naprawę techniczną.

41. Zgodnie z międzynarodowymi traktatami, których stroną jest Rumunia, państwo rumuńskie ma obowiązek przyjąć migrantów, osoby ubiegające się o azyl i osoby korzystające z azylu oraz zapewnić im godziwe warunki życia. Zgodnie z celami zawartymi w karcie projektu obowiązkiem Rumunii było zwiększenie możliwości w zakresie zaspokojenia potrzeb wynikających z przewidywanych przepływów migracyjnych. Ruchy migracyjne są trudne do przewidzenia, czy to pod względem wielkości, czy kierunku, ponieważ są one bardzo podatne na zmiany metod i zakresu kontroli w określonym miejscu. Według analiz przeprowadzonych przez specjalistów w tej dziedzinie przewiduje się, że liczba osób ubiegających się o azyl wzrośnie. Ponadto władze rumuńskie uznały, że z uwagi na wolniejsze tempo rozwoju gospodarczego oraz brak stabilności regionów przy wschodniej granicy Rumunii napływ migrantów nadal będzie miał miejsce. W celu zaradzenia tej sytuacji władze Rumunii złożyły wniosek o wsparcia na inwestycje z WE w ramach programu Phare, które zostało im udzielone.

Zarówno eksperci rumuńscy, jak i unijni podkreślają, że mimo iż obiekty centrum są obecnie niewykorzystane, sytuacja ta ma charakter jedynie przejściowy i ulegnie zmianie w następstwie przystąpienia Rumunii do UE. W oczekiwaniu na przybycie większej liczby migrantów korzystne byłoby więc rozważenie alternatywnego wykorzystania budynków.

Za najważniejsze uznano przewiezienie grupy Bengalczyków z innych centrów do Galati, ponieważ jest wskazane, aby osoby ubiegające się o azyl grupować według potrzeb kulturowych, co również umożliwi zainteresowanym organom (sędziom, tłumaczom ustnym itd.) lepsze zarządzanie procedurami.

42. Takie alternatywne wykorzystanie budynków zostało już wykorzystane w innym centrum w Timiszoarze, gdzie Rumunia na prośbę UNHCR (Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców), zaakceptowała przyjęcie 450 osób ubiegających się o azyl do czasu ostatecznego przyjęcia ich przez inne państwa. Podobne rozwiązanie można rozważyć w przypadku centrum w Galati — przedstawicielstwo Komisji planuje poruszyć tę kwestię z władzami rumuńskimi.

Podczas wzajemnej weryfikacji przeprowadzonej w marcu 2006 r. eksperci unijni stwierdzili, że po przystąpieniu Rumunii do UE nadal będzie można oczekiwać napływu migrantów.

44. Kwestia braku krajowych środków finansowych na pokrycie kosztów utrzymania została obecnie poruszona.

Prokuratura w Bułgarii przeznaczyła dodatkowe środki na pokrycie kosztów utrzymania i eksploatacji systemu, a okres gwarancji dla inwestycji został wydłużony.

W Rumunii kwestia zapewnienia ekspertów z zakresu informatyki, potrzeba utrzymania i udzielenia wsparcia w celu zapewnienia stabilności inwestycji w sądownictwie została zawarta w planie działań na rzecz reformy sądownictwa zatwierdzonym przez rząd rumuński w czerwcu 2005 r.

Komisja będzie nadal ściśle monitorowała rozwój sytuacji w tej dziedzinie.

46. Wsparcie finansowe Phare przestaje obowiązywać w chwili zakończenia umowy. Uzgodnienia dotyczące realizacji i współfinansowania projektów powinny zapewnić zaangażowanie beneficjenta w okresie żywotności sprzętu. Natomiast za długoterminową stabilność inwestycji odpowiedzialny jest beneficjent.

47. Komponent szkoleniowy projektu, pomimo dwóch zorganizowanych przetargów, nie został zrealizowany. Wskazuje to na wysiłki podjęte na rzecz osiągnięcia celów projektu, przy równoczesnym zachowaniu procedur. Szkolenie z eksploatacji sprzętu zostało ostatecznie przeprowadzone przez instruktorów wewnętrznych.

48. Pojazdy sfinansowane ze środków WE zapewniły większe możliwości manewrowe (mobilność) oraz możliwości składowania (montaż sprzętu do prowadzenia nadzoru). Również w tym przypadku pozytywna realizacja zamówienia jest uwarunkowana odpowiednią reakcją rynku i przestrzeganiem obowiązujących zasad. Komisja ma również obowiązek przestrzegać obowiązujących regulacji prawnych określających kwalifikowalność zakupionych towarów w ramach przepisów rozporządzenia Phare.

49.

- a) Ze względu na występujące trudności okres gwarancji uległ przedłużeniu o kolejny rok, a niesprawny sprzęt odesłano do naprawy, bez dodatkowych kosztów dla beneficjenta.
- b) Kamery termowizyjne były jedynym sprzętem niesprawnym przez kilka miesięcy, tj. przez okres niezbędny do odesłania sprzętu do Zjednoczonego Królestwa, wykonania naprawy, odesłania z powrotem i ponownego zainstalowania.

Fakt, że dostępność tego rodzaju sprzętu na rynku jest raczej ograniczona, uzasadnia przyznanie kontraktu najlepszemu oferentowi, w przypadku gdy żadna z ofert spełniających kryteria zgodności ze specyfikacjami technicznymi nie przewidywała lokalnych możliwości w zakresie utrzymania.

Dostarczony sprzęt został wykorzystany w terenie w oparciu o ocenę potrzeb beneficjenta oraz analizę ryzyka opracowaną przed ogłoszeniem kontraktu i dostawą sprzętu.

Misje ekspertów nie wykazały nakładania się obszarów działania sprzętu i pojazdów do prowadzenia nadzoru.

- c) Zgodność sprzętu z specyfikacjami technicznymi została najpierw sprawdzona w oparciu o warunki oferty, a następnie poddana dodatkowej kontroli przeprowadzonej przez ekspertów straży granicznej u producenta przed dostawą sprzętu. Nic nie wskazuje na to, że w dniu przeprowadzenia kontroli stwierdzono naruszenie obowiązujących przepisów. W związku z tym należy uznać, że kontrole te zostały przeprowadzone przy zachowaniu należytej staranności.

50. UE zwróciła się z wnioskiem do Rumunii o poczynienie postępów w dostosowywaniu się do wymagań potrzebnych do utrzymania wysokiego poziomu kontroli granic Rumunii, mając na uwadze w szczególności jej północną i wschodnią granicę. Osiągnięcie powyższego celu wymaga czasu i Rumunia musi dokonać dalszych postępów w jego realizacji.

Rumunia zobowiązała się do dalszego zakupu i utrzymania sprzętu, a także wyszkolenia pracowników do jego odpowiedniej eksploatacji. Można zatem stwierdzić, że dotychczas zobowiązania te zostały spełnione. Nastąpiła dalsza poprawa w procesie monitorowania postępów wdrażania (dwie misje wzajemnej weryfikacji przeprowadzone w samym tylko 2005 r., a następną przewidziano na wiosnę 2006 r.).

51. Kiedy zakończona zostanie renowacja obiektów w Bułgarii i udostępnione zostaną minimalne fundusze lokalne potrzebne na sprzęt i wynagrodzenia personelu zarządzającego, istnieje duża szansa, że wszystkie z sześciu obiektów zostanie przeznaczonych na inkubatory przedsiębiorczości. Zgodnie ze sprawozdaniem końcowym przedstawionym przez kierownika projektu, dotychczas zakończone prace nad obiektami w dwóch kolejnych miastach otrzymały urzędowe zaświadczenie o gotowości do pełnienia funkcji inkubatorów, co oznacza, że obecnie już trzy obiekty są gotowe do działalności lub oddania do użytku.

W Rumunii projekt w Iasi działa od czerwca 2005 r., podczas gdy projekt w Bacau został zakończony w listopadzie 2005 r.

52. Poza nieprawidłowościami odnotowanymi w funkcjonowaniu systemów zarządzania po stronie agencji wdrażającej/Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Robót Publicznych odnotowano również brak wyraźnego zaangażowania ze strony podmiotów lokalnych. Niemniej niektóre gminy przyjęły ostatnio bardziej aktywną postawę w zakresie poszukiwania dalszych środków finansowania. Niedawno podjęta decyzja o połączeniu sieci inkubatorów programu rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNDP)/JOBS z Bułgarskim Stowarzyszeniem Agencji Rozwoju Regionalnego i Centrów Biznesu — stowarzyszeniem, które podjęło się prowadzić pięć inkubatorów, z wyjątkiem inkubatora „Montana” — mogłaby nadać nowego impulsu i zapewnić niezbędną fachową wiedzę/środki do zarządzania pozostałymi inkubatorami w efektywny i zrównoważony sposób.

53. W Rumunii tego rodzaju parki przemysłowe są stosunkowo nowym instrumentem służącym przyciąganiu inwestorów i drobnych przedsiębiorców. Niedoświadczeni kierownicy parków, inkubatorów przedsiębiorczości i centrów biznesu będą musieli szybko rozwijać swoje umiejętności.

Przedstawicielstwo zachęcało kierowników do wymiany doświadczenia, wraz z wizytami, ze swoimi odpowiednikami w innych regionach kraju i za granicą. Parki przemysłowe w innych obszarach Rumunii (np. w Arad i Baia Mare) dowiodły, że ich dynamiczne i skuteczne podejście sprzyja bardziej zaawansowanemu rozwojowi, oraz wykazały, że w ciągu stosunkowo krótkiego okresu czasu od rozpoczęcia działalności cieszą się dużym powodzeniem. Oczekuje się, że doświadczenie to będzie można wykorzystać w innych parkach przemysłowych.

54. Najaktualniejsze informacje udostępnione przez beneficjentów projektów wskazują, że przewidywana liczba nowo utworzonych miejsc pracy została nieco zawyżona. W przypadku utworzonych miejsc pracy – 50 z nich zostało obecnie stworzonych, i przewiduje się, że kolejnych 100 powstanie przed końcem 2006 r. Ponieważ lokalny beneficjent w celach tej inwestycji uzyskał ostatnio akredytację jako Park Naukowo-Technologiczny, przewiduje się, że w przyszłości liczby te najprawdopodobniej wzrosną.

56. Przedstawiciele Komisji w licznych spotkaniach na różnych szczeblach z władzami rumuńskimi (Ministerstwo Integracji Europejskiej) wyrazili potrzebę monitorowania systemów zarządzania obiektami oraz wskaźników realizacji projektów. Należy zauważyć, że odnotowano pewne postępy w tym względzie.

#### **WNIOSKI I ZALECENIA**

58. Po przeprowadzonej przez Trybunał kontroli nastąpiły istotne zmiany w wielu projektach ze środkami wykorzystywanymi wyłącznie do zamierzonych celów. Podjęto również środki w celu wzmocnienia słabych możliwości administracyjnych oraz spełnienia wymogów w zakresie współfinansowania.

#### **Zalecenie 1**

Wzmocnienie zdolności zarządzania władz krajowych miało pozytywny wpływ na zwiększenie świadomości potrzeby ukończenia projektów.

Wspólne komitety monitorujące zbierają się obecnie dwa razy w roku. Pozwoli to na przyspieszenie działań naprawczych, które należy podjąć.

59. Słabe w wielu dziedzinach możliwości administracyjne miały wpływ na wdrożenie programów Phare, powodując opóźnienia w realizacji niektórych projektów. Ze zdecentralizowanym systemem wdrażania (DIS) wiąże się nieodłączne ryzyko. Niemniej jednak Komisja chciałaby podkreślić, że od roku 2000 objętego programowaniem przyjęto kilka wcześniej wymienionych środków celem rozwiązania tego problemu. Ponadto w celu wykazania przydatności przyjętych środków jako narzędzi zarządczych, począwszy od tego roku dla każdego realizowanego projektu wymaga się przedstawienia szczegółowej deklaracji dotyczącej możliwości administracyjnych.

#### **Zalecenie 2**

Od roku 2004 podejście do programowania bardzo się zmieniło po wprowadzeniu programu wieloletniego zawierającego projekty, które podzielone są na dwu- lub trzyletnie etapy. Jednocześnie jakość kart projektowych uległa poprawie i przed dokonaniem w Komisji wewnętrznej kontroli spójności poddane zostały wstępnej ocenie w oparciu o matrycę logiczną (Logframe Matrix) wraz ze szczegółową oceną kompletnych kart projektowych, między innymi pod względem warunków, które muszą zostać spełnione, aby projekt został uruchomiony, oraz dopracowania kart projektu.

60. W odniesieniu do projektów informatycznych władze krajowe obecnie podjęły działania zmierzające do zapewnienia koniecznych środków finansowych na pokrycie kosztów utrzymania systemów, w celu zapewnienia ich żywotności technicznej.

Poprawie uległa również żywotność ekonomiczna wspieranych parków przemysłowych i inkubatorów. W Rumunii przedstawiciele Komisji w licznych spotkaniach z władzami rumuńskimi podkreślali potrzebę monitorowania systemów zarządzania obiektami oraz wskaźników realizacji projektów. Należy zauważyć, że odnotowano pewne postępy w tym względzie. W Bułgarii ostatnie wydarzenia wskazują, że inkubatory mogą obecnie działać w sposób zrównoważony.

#### **Zalecenie 3**

Wymagania dotyczące sprawozdawczości związanej z współfinansowaniem krajowym uległy w ostatnich latach znacznej poprawie. Władze krajowe muszą poświadczyć kwoty zawarte we wnioskach i wypłacone ze środków krajowych, porównać je z prognozowanymi kwotami uzgodnionymi w memorandum finansowym oraz, w miarę konieczności, wyjaśnić różnicę między kwotami. W przypadku monitoringu zaleca się wprowadzenie systemu analizy porównawczej nadzoru realizacji projektów.

61. Komisja traktuje jako niezwykle ważną wartość dodatnią i efekt katalityczny środków z Phare w programach prowadzonych przez międzynarodowe instytucje finansowe. W przypadku Bułgarii Komisja uważa, że bez jej udziału EBOiR nie rozpoczęłyby programu inwestycyjnego.

#### **Zalecenie 4**

Aby uwzględnić zalecenia Trybunału, regularne spotkania odbywają się na szczeblu krajowym między służbami Komisji (przedstawicielstwa i punkty konsultacyjne) a międzynarodowymi instytucjami finansowymi (MIF), których celem jest koordynacja działań programowych oraz — na poziomie horyzontalnym — stworzenie jak najlepszych podstaw do współpracy. Tymczasem horyzontalny instrument finansowy MŚP i instrumenty finansowe dla gmin okazały się być skuteczne.

Jeśli chodzi o przyszłość w ramach nowego Instrumentu Przedakcesyjnego, biorąc pod uwagę wcześniejsze doświadczenia, prowadzi się rozważania dotyczące potrzeby zwiększenia efektywności współpracy.