

Kazimiera Wilk\*, Iwona Najdora\*\*

**PROJEKTY BLIŹNIACZE JAKO NARZĘDZIE  
DOSTOSOWANIA INSTYTUCJONALNEGO POLSKI  
DO INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ**

**1. UWAGI OGÓLNE**

Przygotowanie instytucjonalne krajów kandydujących do Unii Europejskiej traktowane jest jako dodatkowe kryterium członkostwa. Dlatego, na obecnym etapie procesu akcesyjnego, działania na rzecz stworzenia zdolności administracyjnej dla transpozycji, wdrażania i stosowania prawa nabierają dużego znaczenia. Według oceny Komisji Europejskiej zawartej w Raporcie Okresowym 2001 stan zaawansowania prac nad przygotowaniem administracji na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym w Polsce jest nadal niezadowolający.

Wzmocnienie zdolności administracyjnej to ważne wyzwanie dla każdego kraju kandydującego. Leży to także w interesie UE – stąd jej pomoc w rozwoju instytucjonalnym tych krajów. Głównym źródłem tej pomocy jest program Phare, który od 2000 r. funkcjonuje jako fundusz przedakcesyjny Phare II. Zgodnie z Nową Orientacją, środki programu są skoncentrowane na realizację dwóch celów<sup>1</sup>:

1. Rozwój instytucjonalny (*Institution Building*), tj. wspieranie instytucji demokratycznych, umacnianie rządów prawa, administracji publicznej i jednostek sektora użyteczności publicznej w celu zbudowania koniecznych struktur instytucjonalnych i administracyjnych i wyszkolenia kadr potrzebnych dla wdrażania *acquis*.

2. Wspieranie inwestycji, tj. dostosowanie polskiej infrastruktury do standardów prawa wspólnotowego. Pomoc ta koncentruje się na: działaniach

\* Prof. dr hab., AE we Wrocławiu.

\*\* Doktorantka AE we Wrocławiu.

<sup>1</sup> *Raport z działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań układu europejskiego oraz przyszłego członkostwa RP w Unii Europejskiej według stanu na koniec 1997 roku* (wyciąg). Przyjęty przez Komitet Integracji Europejskiej w dniu 29.06.1998 r. s. 34.

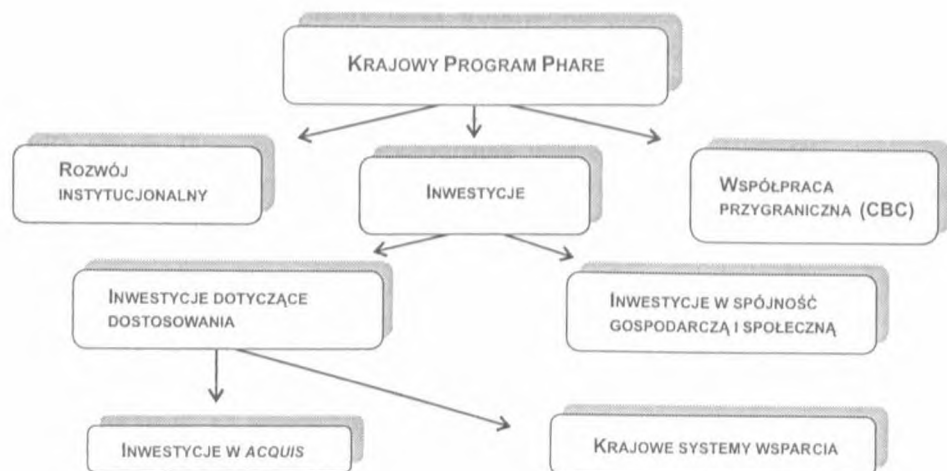
strukturalnych obejmujących w szczególności restrukturyzację rolnictwa, rozwój regionalny oraz inwestycje w kapitał ludzki; dostosowaniu do norm wspólnotowych w szczególności w odniesieniu do ochrony środowiska, rolnictwa, przemysłu, bezpieczeństwa i higieny pracy, transportu oraz telekomunikacji; współfinansowaniu dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych, a także wspieraniu rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

Osobno potraktowano udział Polski w programach współpracy przygranicznej (Cross Border Cooperation CBC).

Kierunki alokacji środków przedstawiono na rys. 1.

Zgodnie z kierunkowym podziałem środki funduszu Phare dzielone są w sposób następujący<sup>2</sup>:

- rozwój instytucjonalny – 30%,
- projekty inwestycyjne – 70%.



Rys. 1. Struktura Krajowego Programu Operacyjnego Phare według Nowej Orientacji.  
Źródło: na podstawie materiałów szkoleniowych UKIE.

Tak ustalona proporcja środków nie świadczy o tym, że ważniejszym celem jest wspieranie inwestycji. Wynika raczej z faktu, że projekty inwestycyjne (tzw. twarde) są bardziej kosztowne niż projekty rozwoju instytucjonalnego (tzw. miękkie). Należy przy tym przypomnieć, że idea programów rozwoju instytucjonalnego została wprowadzona do Phare w 1998 r. Wówczas to pierwszy raz w historii programu Phare i rozwoju stosunków Polska – UE tak silnie zaakcentowano konieczność rozwoju instytucji.

<sup>2</sup> P. Tworos, *Pomoc Unii Europejskiej dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] *Droga do Funduszy Strukturalnych UE*, red. P. Samecki, Warszawa 2000, s. 16.

## 2. MIEJSCE KOMPONENTU ROZWÓJ INSTYTUCJONALNY W PROGRAMIE PHARE

Proces integracji polega nie tylko na przetransponowaniu prawa, ale na zapewnieniu efektywnego jego stosowania w praktyce. Wymaga to budowy struktur i rozwoju zasobów ludzkich w kierunku wykształcenia zdolności, jakie do tej pory nie były potrzebne. Program Phare, modyfikowany zgodnie z potrzebami aktualnej fazy stosunków pomiędzy Polską a UE, obecnie daje możliwości finansowania tego typu zadań w ramach komponentu Rozwój Instytucjonalny (*Institution Building*, w skrócie IB).

Przez rozwój instytucjonalny rozumie się wzmocnienie administracji i przygotowanie jej do spełnienia warunków prawodawstwa wspólnotowego w najważniejszych dziedzinach. Rozwój instytucji polega więc na wzmocnieniu statutowych zdolności danej instytucji w celu umożliwienia implementacji *acquis*.

W kwietniu 1998 r. w UKIE powołano Koordynatora Programów Rozwoju Instytucjonalnego, który kieruje pracą departamentu odpowiedzialnego za koordynację, programowanie oraz monitorowanie realizacji projektów w ramach komponentu IB<sup>3</sup>. Jednostką wdrażającą wszystkie te programy jest Jednostka Finansująco-Kontraktująca (*Central Finance and Contracting Unit*, CFCU), utworzona w celu sprostania wymaganiom Nowej Orientacji Phare. Pozostałe struktury zarządzania programami IB są także zgodne z nowymi zasadami Phare. Na czele stoi NAC – Narodowy Koordynator Pomocy, którym jest szef UKIE. Spełnia on także funkcję PAO, tzn. jest pełnomocnikiem do spraw realizacji wszystkich projektów rozwoju instytucjonalnego. Przepływami finansowymi zajmuje się NAO – Pełnomocnik Rządu do spraw Obsługi Środków Finansowych pochodzących z Unii Europejskiej – podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów. Ponadto każdym programem zajmuje się SPO – osoba w randze podsekretarza stanu lub dyrektora departamentu w ministerstwie będącym beneficjentem danego programu.

Kooperacja pomiędzy ekspertami w krajach kandydackich i członkowskich jest podstawą sukcesu rozwoju instytucjonalnego. Współpraca jest zapewniona poprzez sieć Narodowych Punktów Kontaktowych (*National Contact Point*) w każdym kraju kandydackim. Punkt ten pośredniczy w wymianie informacji pomiędzy KE, krajami członkowskimi, kandydackimi, administracją i systemem TAIEX. Ich zadaniem jest koordynacja planów rozwoju instytucjonalnego, identyfikacja zasobów i monitorowanie postępów we wdrażaniu programów.

*Institution Building*, zgodnie z nowymi zasadami Phare, jest skupiony na osiągnięciu celów zidentyfikowanych w Partnerstwie dla Członkostwa (PdC)

<sup>3</sup> Raport z realizacji w 1998 roku Narodowego Programu Przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej (wyciąg). Przyjęty przez RM w dniu 25 maja 1999 r., s. 5.

oraz Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa (NPPC). Zadania te są podzielone pomiędzy poszczególne resorty zgodnie z ich kompetencjami. Kraje kandydackie zwykle wymieniają cztery kluczowe ministerstwa, odpowiedzialne za najważniejsze obszary integracji: finanse, sprawy wewnętrzne, rolnictwo, środowisko<sup>4</sup>. Dodatkowo, zgodnie z potrzebami danego kraju, mogą tu jeszcze występować inne sektory. Na podstawie zestawienia priorytetowych kierunków wsparcia przygotowuje się tzw. tabele PBO (Programing By Objectives – programowanie przez cele), które zawierają spis celów wsparcia, krótką charakterystykę potrzeb w każdej z wyróżnionych dziedzin, podstawy legislacyjne (tzn. wskazanie, jakie cele krótko bądź średnioterminowe zawarte w PdC oraz jakie priorytety NPPC dane działanie ma realizować) oraz instytucję, która odpowiedzialna jest za realizację danego priorytetu. Poszczególne cele wymienione w tabeli PBO są następnie poddawane analizie. Proces dwustronnych negocjacji prowadzi do przygotowania przez KE Memorandum Finansowego, ustanawiającego Krajowy Program Operacyjny Phare na każdy rok kalendarzowy. Dokument ten uszczegóławia każdy z celów, wymieniając programy, jakie będą służyć realizacji poszczególnych priorytetów oraz wysokość proponowanej alokacji środków. Liczbę programów w ramach poszczególnych celów przedstawiono w tab. 1.

Tabela 1

Liczba programów w ramach poszczególnych celów  
w Krajowych Programach Operacyjnych Phare w latach 1998–2001

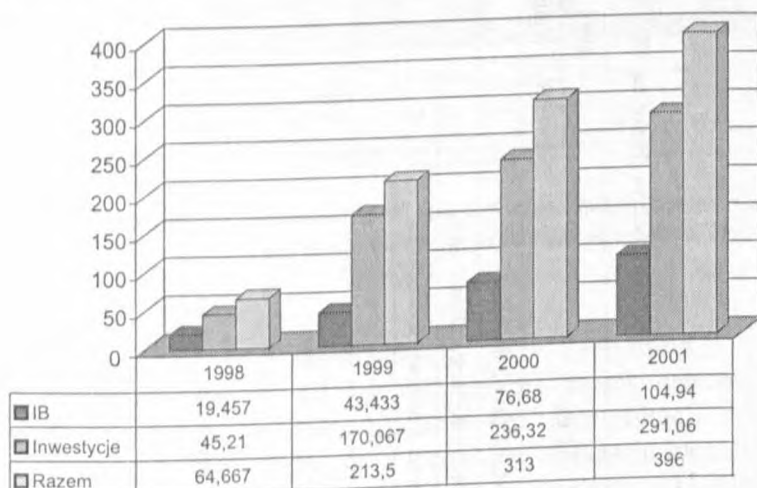
Programy	1998	1999	2000	2001	Razem
Reforma i restrukturyzacja sektora przemysłowego		1			1
Wzmocnienie zdolności instytucjonalnej i administracyjnej		7	15	15	37
Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne	2		9	11	22
Rynek wewnętrzny		4	5	9	18
Rolnictwo	3	4	9	10	26
Ochrona środowiska	4	5	3	7	19
Transport	1	4			5
Polityka regionalna i spójności	3	1	6	33	43
Uczestnictwo w programach wspólnotowych		1		1	2
Razem	13	27	47	86	173

Źródło: *Memoranda Finansowe z lat 1998, 1999, 2000, 2001. Umowy pomiędzy Komisją Europejską a rządem Polski*. Komisja Europejska, DG Rozszerzenie.

<sup>4</sup> *Twinning in action*. Opracowanie Komisji Europejskiej DG Rozszerzenie, Marzec 2001, s. 4.

Dane zawarte w tab. 1 pokazują, że ilość programów realizowanych w poszczególnych latach od chwili wejścia w życie Nowej Orientacji Phare zwiększyła się ponad 6-krotnie. Wzrost ilości programów obserwujemy w ramach każdego z celów. Dwukrotny wzrost w roku 2001 w stosunku do roku 2000 spowodowany był przede wszystkim dużą ilością projektów realizowanych w ramach spójności społecznej i ekonomicznej w województwach: kujawsko-pomorskim, lubelskim, łódzkim, podkarpackim, podlaskim, śląskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim – wszystkie te projekty mają charakter inwestycyjny<sup>5</sup>, a także znaczącym udziałem programów w zakresie wzmocnienia zdolności instytucjonalnej.

Krajowy Program Operacyjny podzielony jest sektorowo. W ramach każdego z sektorów realizowane projekty mogą składać się zarówno z części „miękkiej” (instytucjonalnej), jak i „twardej” (inwestycyjnej). Choć część projektów zawiera tylko jeden z tych komponentów (np. projekty inwestycyjne związane z ochroną środowiska i transportem), zwykle w praktyce okazuje się, że konieczne jest użycie obu narzędzi, tzn. IB i inwestycji. Szczególnie w przypadku programów IB okazuje się, że rozwój danej instytucji wymaga nie tylko stworzenia ram prawnych i odpowiedniego wykształcenia pracowników, ale także wyposażenia w sprzęt zgodny ze standardami UE. Podział środków na te części w latach 1998–2001 przedstawia rysunek 2.



Rys. 2. Podział środków Phare (Krajowy Program Operacyjny) na IB i inwestycje w latach 1998–2001 (mln €). Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Memoranda Finansowe z lat 1998–2001. Umowy pomiędzy Komisją Europejską, DG Rozszerzenie.*

<sup>5</sup> *Memorandum Finansowe 2001.*

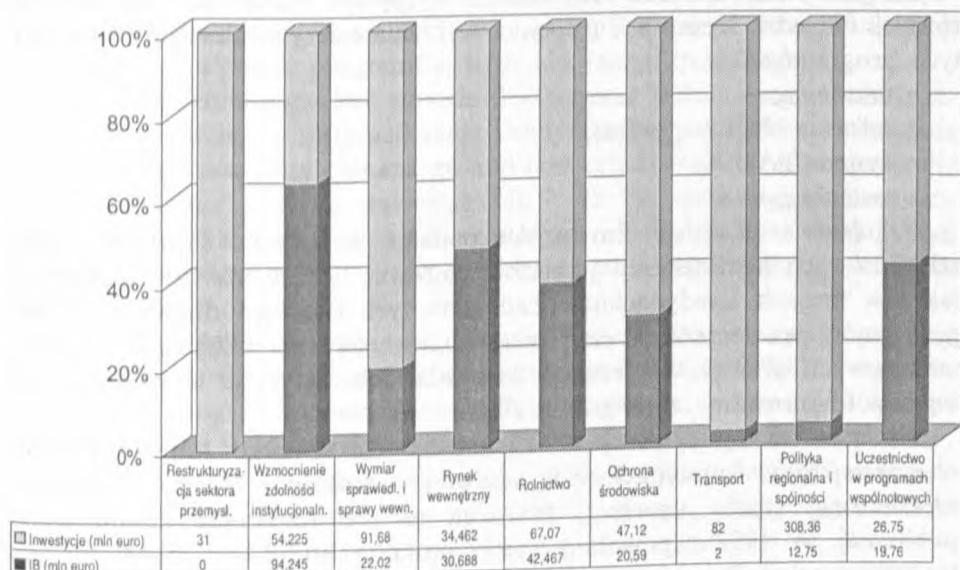
Tabela 2

Podział środków Phare na IB i inwestycje w latach 1998–2001 (mln €)

Cele	1998		1999		2000		2001	
	IB	Inwest.	IB	Inwest.	IB	Inwest.	IB	Inwest.
Restrukturyzacja sektora przemysłowego				31				
Wzmocnienie zdolności instytucjonalnej i adm.			21,515	16,485	38,35	26,66	34,38	11,08
Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne	4	12			8,52	39,48	9,5	40,2
Rynek wewnętrzny			7,328	3,072	9,12	11,88	14,24	19,51
Rolnictwo	3,457	4	6,04	21,51	16,7	24,9	16,27	16,66
Ochrona środowiska	3	9,21	2	24,2	3,99	3,4	11,6	10,31
Transport		20	2	62				
Polityka regionalna i spójności	9		0,45	11,7		130	3,3	166,66
Uczestnictwo w programach wspólnotowych i innych			4,1	0,1			15,66	26,65
Razem	19,457	45,21	43,433	170,067	76,68	236,32	104,95	291,07

Źródło: jak do tab. 1.

Jak wynika z rysunku 2 w roku 1998 środki na IB stanowiły 30,09% krajowej alokacji Phare, w roku 1999–20,34%, w roku 2000–24,5%, a w roku 2001 – 26,5%. W ramach podziału środków Phare na część inwestycyjną i instytucjonalną występują więc odchylenia od ogólnie ustalonej alokacji 70% i 30%. W ramach poszczególnych celów dysproporcja ta jest jeszcze większa. Dowodem na to są dane zawarte w tabeli 2, przedstawiającej podział środków na IB i inwestycje w kolejnych latach oraz rysunek 3, ilustrujący podział środków w ramach poszczególnych priorytetów w całym badanym okresie.



Rys. 3. Udział komponentu IB i inwestycji w realizacji celów Partnerstwa dla Członkostwa w latach 1998–2001. Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Memoranda Finansowe z lat 1998–2001*.

Jak widać, w ramach poszczególnych celów dysproporcja pomiędzy środkami przeznaczonymi na IB i inwestycje jest jeszcze wyraźniejsza niż w przypadku ogólnego podziału środków bez identyfikacji celów. Jak wskazano już wcześniej, wynika to z faktu, że realizacja poszczególnych priorytetów zawartych w PdC wymaga wykorzystania zróżnicowanych narzędzi w ramach tych dwóch grup – IB i inwestycji. Powyższe dane wskazują, że środki w ramach komponentu IB mają największy udział we wzmocnieniu zdolności instytucjonalnej i administracyjnej, zarówno procentowo, jak i wartościowo. Projekty wspierające rozwój rynku wewnętrznego oraz rolnictwa także korzystają w znacznym stopniu ze środków przeznaczonych na rozwój instytucjonalny. Natomiast projekty realizowane

w ramach priorytetów: transport, polityka regionalna i spójności oraz reforma i restrukturyzacja sektora przemysłowego (jeden projekt w roku 1999) są przedsięwzięciami typowo inwestycyjnymi, gdzie komponent IB nie występuje wcale lub występuje w niewielkim stopniu.

### 3. TWINNING JAKO GŁÓWNE NARZĘDZIE REALIZACJI PROGRAMÓW ROZWOJU INSTYTUCJONALNEGO

Programy rozwoju instytucjonalnego mogą być realizowane za pomocą różnych narzędzi. Komisja Europejska wyróżnia cztery mechanizmy wsparcia tych programów<sup>6</sup>:

- szkolenia,
- reforma służby cywilnej,
- system TAIEX,
- twinning.

**Szkolenia** – Komisja Europejska pomaga w rozwoju sieci instytucji szkoleniowych administracji publicznej zarówno w krajach członkowskich, jak i w krajach kandydackich. Zadaniem tych sieci jest dbanie o jakość programów szkoleniowych oraz oferowanie możliwości odbywania krótko-terminowych praktyk. W krajach kandydackich instytucje te mogą starać się o dofinansowanie z programu Phare.

**Reforma służby cywilnej** – Warunkiem efektywnego funkcjonowania obecnych krajów kandydackich w przyszłej, rozszerzonej UE jest stworzenie nowoczesnej służby cywilnej. Wymaga to zreformowania administracji publicznej. W 1992 r. powołany został program SIGMA (Support for the Improvement of Governence and Management), którego celem jest wsparcie projektowania i wdrażania przemian w strukturze administracji. SIGMA jest wspólną inicjatywą OCED oraz programu Phare i ma służyć dostarczeniu wiedzy eksperckiej koncentrującej się na kilku priorytetowych obszarach: strategii reform administracji publicznej, rozwój mechanizmów projektowania różnych polityk, procedury budżetowe, zarządzanie finansami, wewnętrzne kontrole finansowe i audyt zewnętrzny.

**Biuro TAIEX** (Technical Assistance Information Exchange Office) – zostało utworzone w 1995 r., a od czerwca 1999 r. funkcjonuje w ramach Dyrekcji Generalnej do spraw Rozszerzenia. Jest to jedna z najłatwiej dostępnych oraz najmniej zbiurokratyzowanych form pomocy technicznej krajom kandydującym do Unii Europejskiej<sup>7</sup>. Jej głównym celem jest doraźna (krótko-

<sup>6</sup> Informacje Komisji Europejskiej pochodzące z oficjalnych stron internetowych UE [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

<sup>7</sup> *Raport ze współpracy z biurem TAIEX w 1999 roku*, UKIE 10.06.2000, s. 3.



terminowa) pomoc techniczna, czyli wszelkiego rodzaju wsparcie finansowe, logistyczne i merytoryczne w dostosowywaniu prawa i instytucji do wymogów wspólnotowych. Pomoc ta dostarczana jest głównie w formie organizowanych konferencji w krajach kandydackich, wizyt studyjnych, konsultacji, tłumaczeń i weryfikacji aktów prawnych. Wiedza ekspercka z zakresu *acquis* jest dostępna zarówno dla sektora publicznego jak i prywatnego.

**Twinning** jest powszechnie uważany za podstawowe narzędzie realizacji programów IB<sup>8</sup>. Twinning (od *twins* – ang. bliźniaki) można zdefiniować jako „porozumienie bliźniacze zawierane pomiędzy instytucjami krajów kandydujących i ich odpowiednikami w krajach członkowskich Unii Europejskiej”<sup>9</sup>. Mechanizm ten narodził się wraz z powstaniem Nowej Orientacji Phare i ustanowieniem programów Rozwoju Instytucjonalnego.

Celem tej współpracy jest głównie dostarczenie technicznego i administracyjnego wsparcia dla instytucji kraju kandydackiego, ale także zbudowanie trwałych relacji pomiędzy tym krajem a krajem członkowskim oraz zapoznanie z różnorodnością praktyk wewnątrz UE<sup>10</sup>. Dzięki twinningowi kontakty między krajem kandydackim a członkowskim przybierają konkretną postać kontaktów między ludźmi – pracownikami poszczególnych ministerstw, agencji i innych organizacji.

Twinning oparty jest na tych samych podstawach prawnych co cały program Phare, tj. na Rozporządzeniu Rady nr 3906/89/EWG w sprawie ustanowienia programu Phare, Porozumieniu Ramowym o Pomocy Wspólnot Europejskich dla Polski, podpisanym 31.05.1990 oraz Układzie Europejskim, podpisanym przez Polskę i WE 16.12.1991 r.<sup>11</sup> Dodatkowo, partnerzy twinningowi podpisują umowę (tzw. twinning covenant), a jej przygotowanie i wdrażanie oparte jest na podręczniku *Institution Building. A Reference Manual on Twinning Projects* (obecnie obowiązuje wersja z lutego 2002).

Narzędzie to może być stosowane we wszystkich sektorach *acquis*<sup>12</sup>. Współpraca głównie odbywa się w obszarach wskazanych przez PdC. W latach 1998–2000 KE zaakceptowała 371 projektów twinningowych (łącznie we wszystkich państwach kandydackich), z czego zarówno w 1999 r., jak i w 2000 r. najwięcej projektów dotyczyło sektora finansów publicznych i rynku wewnętrznego (łącznie 86 w latach 1998–2000). Projekty realizowane w tym sektorze oraz w obszarze wymiaru sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i rolnictwa stanowią prawie 60% wszystkich realizowanych projektów.

<sup>8</sup> NPPC 2001. *Aneks Finansowe wsparcie dostosowań ze środków UE*, s. 2.

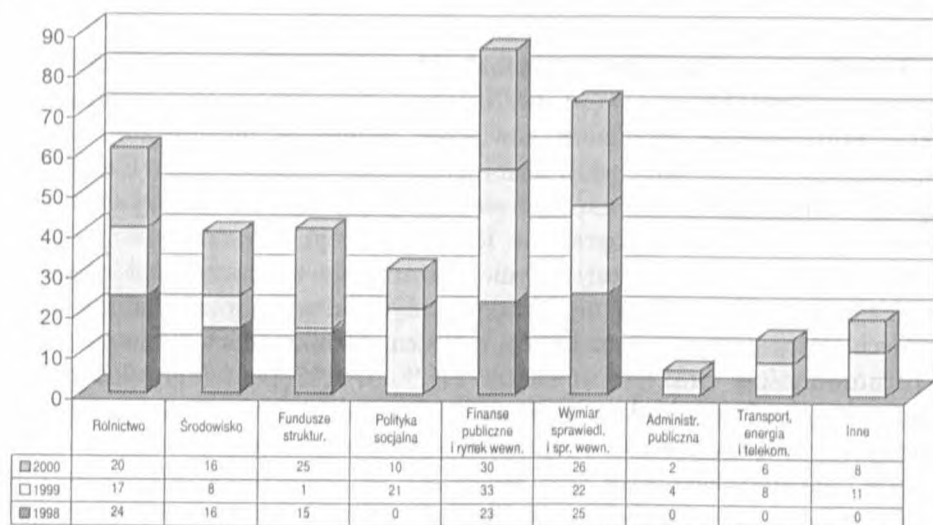
<sup>9</sup> *Raport z realizacji w 1998 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa...*, s. 5.

<sup>10</sup> *Twinning in action*, s. 5.

<sup>11</sup> P. Tworos, *op. cit.*, s. 14.

<sup>12</sup> *Preparing candidate countries for accession to the EU. Institution building. A reference manual on „twinning” projects*. Komisja Europejska. Wersja uaktualniona podręcznika z lutego 2002, s. 11.

Najmniejszym beneficjentem projektów finansowanych przez UE był obszar administracji publicznej oraz transportu. Dane dotyczące liczby realizowanych projektów w poszczególnych sektorach we wszystkich krajach kandydackich przedstawiono na rys. 4.



Rys. 4. Liczba projektów twinningowych realizowanych we wszystkich krajach kandydackich w poszczególnych sektorach w latach 1998–2000. Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Twinning in action*, s. 26.

W każdym z tych projektów uczestniczą państwa członkowskie jako partnerzy kraju kandydackiego, przy czym zwykle podobne projekty realizowane w poszczególnych krajach prowadzone są przez różne kraje członkowskie. Partnerem twinningowym może być<sup>13</sup>:

- instytucja administracji publicznej w kraju członkowskim o podobnych zadaniach, zakresie kompetencji jak instytucja w kraju kandydackim,
- tzw. *mandated body*, tzn. instytucja nie należąca do administracji publicznej, ale wykonująca zadania na jej zlecenie; instytucja ta musi posiadać „mandat” KE, tzn. zezwolenie na uczestnictwo w twinningu.

Zwykle umowa twinningowa podpisana jest z jednym krajem – partnerem, ale możliwe jest stworzenie konsorcjum dwóch krajów członkowskich – kraju lidera i partnera. W wyjątkowych sytuacjach KE może wyrazić zgodę na stworzenie konsorcjum trzech krajów członkowskich. Większa liczba krajów uczestniczących w twinningu może powodować większe problemy związane z koordynacją całego przedsięwzięcia.

Poszczególne kraje członkowskie z niejednakowym zaangażowaniem uczestniczą w projektach twinningowych. Wprowadzeniu tego narzędzia

<sup>13</sup> Materiały szkoleniowe UKIE.

w 1998 r. towarzyszyły zarówno niepokoje i nieufność, ale także i entuzjazm w krajach kandydackich i w samej Unii Europejskiej. Do tych ostatnich można zaliczyć Niemcy, które w pierwszym roku istnienia programów rozwoju instytucjonalnego zaangażowały się w 57 ze 103 zaakceptowanych porozumień bliźniaczych. Biorąc pod uwagę liczbę projektów, w jakich poszczególne kraje członkowskie uczestniczą (bądź jak kraj – lider projektu, bądź jak partner dodatkowy), niekwestionowanym liderem są nadal Niemcy (patrz tab. 3).

Największy udział w projektach twinningowych mają duże kraje – Niemcy, Francja i Wielka Brytania. Niektóre kraje zdają się z czasem przekonywać do współpracy twinningowej. Na przykład w przypadku Hiszpanii obserwuje się 5,5-krotny wzrost liczby projektów w 2000 r. w stosunku do 1998, w Szwecji – prawie 5-krotny, a we Włoszech prawie 4-krotny.

Kraje mniejsze częściej występują jako partner dodatkowy niż jako lider projektu. Luksemburg, który jest najmniejszym krajem UE, nie uczestniczył do tej pory w żadnym porozumieniu twinningowym.

Warto także zauważyć, że przeciętna liczba krajów członkowskich uczestniczących w jednym projekcie twinningowym systematycznie się zmniejsza (w 1998 wynosiła ponad 2, w 1999 r. – 1,8, zaś w 2000 r. już tylko 1,44), co świadczy o tendencji do podpisywania porozumień raczej z jednym partnerem niż tworzenia trudnych w koordynacji konsorcjów (co jest zgodne z intencją Komisji Europejskiej). Podkreślić należy, że celem twinningu nie jest nawiązanie generalnej współpracy pomiędzy instytucjami, ale *osiągnięcie konkretnego rezultatu, określonego przez strony przed przystąpieniem do realizacji projektu* (np. może nim być dostosowanie kontroli weterynaryjnej do standardów UE czy też wprowadzenie podatku VAT)<sup>14</sup>.

W celu osiągnięcia zamierzonego rezultatu strony podpisują umowę, w której wyszczególniają narzędzia współpracy. Podstawowym elementem porozumienia jest zawsze tzw. *long term secondments*, tzn. długoterminowe pobyty eksperta kraju członkowskiego w instytucji kraju kandydackiego. Ekspert ten, tzw. PAA (Pre-Accession Advisor) przebywa tam przynajmniej 1 rok (12 miesięcy z rządu) i wspierany jest przez lidera projektu (tzw. *senior project leader*) w swoim kraju macierzystym<sup>15</sup>. Ponadto, pobytowi eksperta towarzyszy realizacja całego pakietu współpracy<sup>16</sup>:

- krótko- i średnioterminowe misje ekspertów kraju członkowskiego (w celu realizacji konkretnych zadań wynikających z potrzeb projektu),
- seminaria, warsztaty, wizyty studyjne, szkolenia trenerów i pracowników (mogą się one odbywać zarówno w kraju kandydackim jak i członkowskim),

<sup>14</sup> *Twinning in action*, s. 5.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>16</sup> *Preparing candidate countries...*, s. 15.

Zaangażowanie krajów członkowskich we współpracę twinningową (jako lider lub partner dodatkowy projektu)

Kraj	1998		1999		2000		Razem	
	liczba	udział	liczba	udział	liczba	udział	liczba	udział
Austria	19	18,45%	15	12,00%	8	5,59%	42	11,32%
Belgia	0	0,00%	2	1,60%	1	0,70%	3	0,81%
Niemcy	57	55,34%	38	30,40%	39	27,27%	134	36,12%
Dania	9	8,74%	12	9,60%	9	6,29%	30	8,09%
Hiszpania	9	8,74%	16	12,80%	35	24,48%	60	16,17%
Finlandia	14	13,59%	7	5,60%	9	6,29%	30	8,09%
Francja	40	38,83%	35	28,00%	32	22,38%	107	28,84%
Grecja	7	6,80%	9	7,20%	3	2,10%	19	5,12%
Irlandia	5	4,85%	3	2,40%	3	2,10%	11	2,96%
Włochy	6	5,83%	13	10,40%	10	6,99%	29	7,82%
Holandia	11	10,68%	19	15,20%	12	8,39%	42	11,32%
Portugalia	0	0,00%	2	1,60%	0	0,00%	2	0,54%
Szwecja	9	8,74%	28	22,40%	16	11,19%	53	14,29%
Wielka Brytania	23	22,33%	27	21,60%	29	20,28%	79	21,29%
Razem liczba: projektów uczestników we wszystkich projektach	103 209		125 226		143 206		371 641	

Źródło: *Twinning in action*, s. 27, *Strategia rozszerzenia. Raport Komisji Europejskiej o postępach krajów kandydujących na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej 2001 (fragmenty)*. Monitor Integracji Europejskiej. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, s. 163.

– usługi niematerialne – software, dokumentacja, tłumaczenia, wymiana danych itp.,

– inne usługi niezbędne dla powodzenia projektu.

Twinning oparty jest na kilku podstawowych zasadach, które niekiedy różnią się od standardowej praktyki KE<sup>17</sup>:

1. Kraj kandydacki samodzielnie wybiera partnera twinningowego na podstawie przedłożonych ofert.

2. Osiągnięcie założonego rezultatu współpracy ma zbliżyć kraj kandydacki do wypełnienia kryteriów członkostwa.

3. Strony umowy zobowiązują się nie tylko do wykorzystania przewidzianych środków, ale do osiągnięcia zamierzonego rezultatu w taki sposób, aby na zakończenie projektu nowy system funkcjonował efektywnie i kraj kandydacki ponosił za niego całkowitą odpowiedzialność.

4. Twinning nie jest jednostronnym dostarczeniem wiedzy eksperckiej, ale jest procesem wymagającym wspólnego wysiłku obu stron, a więc odpowiedzialność za realizowany projekt jest obustronna.

5. Aby zapewnić efektywność realizacji projektu, strony uzgadniają szczegółowy plan pracy przed rozpoczęciem jego realizacji. Plan ten musi zawierać konkretne „punkty kontrolne”, które umożliwią monitorowanie projektu w czasie jego trwania.

Podkreślić należy, że twinning jest *jedynym przedsięwzięciem realizowanym w ramach Phare, w które zaangażowane są państwa członkowskie UE* (poza współpracą w ramach programów CBC, ale to dotyczy jedynie krajów, z którymi Polska ma wspólną granicę). Twinning stworzył nowe możliwości pozyskiwania doświadczenia przez kraje kandydackie, ale także nowe wymagania ścisłej współpracy i koordynacji działań, a przede wszystkim dokładnego podziału kompetencji i odpowiedzialności pomiędzy podmioty zaangażowane w proces programowania i wdrażania projektów. Dlatego też warto przyjrzeć się bliżej roli tych podmiotów<sup>18</sup>.

Państwo kandydackie określa obszary, w których współpraca w ramach twinningu byłaby pożądana. W porozumieniu z KE przygotowuje projekty, potem z przedłożonych ofert wybiera partnera twinningowego, a w fazie wdrażania angażuje się w pełni w celu uzyskania zamierzonego rezultatu. Zobowiązanie to jest wyrażone pisemnie w formie umowy twinningowej. Zobowiązanie to jest wyrażone pisemnie w formie umowy twinningowej, która jest podpisana między państwem członkowskim a kandydackim (KE jedynie opiniuje tę umowę). Ponadto, w państwie kandydackim działają tzw. punkty kontaktowe programów IB, które są centralnym punktem komunikacji między tym krajem, KE a punktem kontaktowym z kraju członkowskiego. Także w kraju kandydackim ulokowana jest CFCU (Jednostka Finansująco-Kontraktująca), która jest odpowiedzialna za przepływy finansowe związane z realizacją projektu.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 16.

Rolą państwa członkowskiego jest przede wszystkim przygotowanie oferty współpracy w ramach twinningu (jeżeli oczywiście taką współpracę chce nawiązać), przygotowanie projektu umowy, a w fazie wdrażania udostępnienie partnerowi wiedzy eksperckiej i zaangażowanie w uzyskanie zamierzonego celu.

Rolą Komisji Europejskiej jest stworzenie ram prawnych, finansowych i proceduralnych programowania i wdrażania projektów twinningowych, wybór priorytetów we współpracy z krajem członkowskim, alokacja funduszy w formie Memorandum Finansowego, organizowanie procesu doboru partnera twinningowego, doradztwo na wszystkich etapach, kontrola projektu pod względem formalnym, akceptacja umowy twinningowej, dokonywanie transferu środków w tzw. transzach, monitorowanie i ocena realizacji projektu. W praktyce część z tych zadań wykonywana jest przez delegację KE w kraju kandydackim i wszelkie pytania powinny być w pierwszym rzędzie kierowane do Delegacji<sup>19</sup>.

Oceniając funkcjonowanie programu Phare w 2000 r. komisarz G. Verheugen podkreślił, że orientacja na programy rozwoju instytucjonalnego ze szczególnym naciskiem na twinning jest właściwa. Stwierdził jednak, że „wzmocnienie twinningu powinno być zrównoważone z jasnym zrozumieniem, że niektóre zadania mogą być lepiej realizowane poprzez tradycyjną pomoc techniczną”<sup>20</sup>. Autor raportu wskazał, że TAIEX zaspokaja potrzeby krótkoterminowe (do 2 tygodni), zaś twinning – długoterminowe (min. 1 rok). Brak jest natomiast narzędzia średnioterminowego. Odpowiadając na to zapotrzebowanie Komisja Europejska zaproponowała realizację od 2001 r. projektów zawierających twinning średniookresowy (*twinning light*). Jednak nieścisłość informacyjna i brak wytycznych przygotowywania takich projektów spowodowały, że projektów tych w roku 2001 zaprogramowano zaledwie kilka. Nowa uaktualniona wersja „Twinning Manual” z lutego 2002 zawiera aneks A, który przedstawia procedury programowania „lekkiego twinningu”.

Generalnie *twinning light* oparty jest na tych samych zasadach, co tradycyjny *twinning*. Przede wszystkim również musi być zorientowany na osiąganie celów zidentyfikowanych w PdC. Podstawową różnicą jest to, że w przypadku umowy średniookresowej nie ma PAA (długoterminowego doradcy przedakcesyjnego), natomiast pakiet współpracy może zawierać jedną lub więcej krótkich misji eksperckich. Maksymalny koszt projektu *twinning light* to 150 000 € (2 mln ● w przypadku twinningu tradycyjnego), a czas realizacji – 6 miesięcy (może być przedłużony do 8 miesięcy).

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>20</sup> *Phare 2000 – Przegląd – Wzmocnienie przygotowania do członkostwa. Komunikat komisarza Guntera Verheugena*, Dyrekcja Generalna Rozszerzenie, Komisja Europejska, październik 2000, s. 30.

Ta forma twinningu może być wykorzystywana do wdrożenia bardzo konkretnych rozwiązań (np. do stworzenia Inspekcji Drogowej). Istotną zmianą jest możliwość rozpoczęcia projektu pomiędzy kolejnymi Krajowymi Programami Operacyjnymi, nawet, jeżeli zaproponowany projekt nie był w nim uwzględniony (w tym celu w Memorandum Finansowym wyodrębnia się pewną kwotę na projekty *twinning light*, które mogą się pojawić pomiędzy okresami programowania)<sup>21</sup>.

#### 4. ZARZĄDZANIE PROJEKTEM TWINNINGOWYM W POLSCE

Zarządzanie programem zawierającym współpracę w ramach twinningu, podobnie jak każdym innym projektem w ramach Phare, jest podzielone na fazę programowania i wdrażania. Zaangażowane są tu różne podmioty, ważna jest więc koordynacja działań pomiędzy poszczególnymi uczestnikami. Podstawowym problemem przy programowaniu Phare jest przepływ informacji i obieg dokumentów pomiędzy zainteresowanym resortem, UKIE a Komisją Europejską. Tabela 4 przedstawia cykl programowania i wdrażania Phare w Polsce.

Tabela 4

Cykl programowania i wdrażania Phare w Polsce

Jednostka odpowiedzialna	Działanie	Cykl
Komisja Europejska	Decyzja o wielkości wsparcia finansowego	Faza programowania – ok. 1 roku
Komitet Integracji Europejskiej	Określenie priorytetów, przyjęcie zakresu merytorycznego Phare (tabela PBO) na podstawie PdC i NPPC. Etap ten odbywa się przed właściwym rokiem programowania, np. programowanie Phare 2002 zaczęło się w połowie 2001 r.	
Ministerstwa i inne urzędy	Wyznaczenie osób odpowiedzialnych za programowanie	
Ministerstwa i inne urzędy	Przekazanie do UKIE fiszek projektowych	
UKIE	Weryfikacja fiszek, wprowadzanie zmian, przekazanie fiszek wraz z tabelą programowania Komisji Europejskiej	
Resorty zaangażowane, DG Rozszerzenie	Robocze rozmowy	

<sup>21</sup> Annex A – Procedures for Twinning Light, [w:] *Preparing candidate countries...*, s. A2.

Tabela 4 (cd.)

Jednostka odpowiedzialna	Działanie	Cykl
Resorty zaangażowane	Kolejna weryfikacja fiszek i przekazanie przez UKIE do Komisji Europejskiej;	Faza progr. – ok. 1 roku
UKIE i KE	Uzgodnienie treści propozycji Finansowej obejmującej projekty, które są przekazane do rozpatrzenia przez Komitet Zarządzający Phare	
Komitet Zarządzający Phare	Zatwierdzenie projektów	
Komisja Europejska	Przygotowanie i podpisanie ze stroną polską Memorandum Finansowego	
Komisja Europejska	Przekazanie ofert współpracy (fiszek projektowych) do krajów członkowskich UE	Faza przygotowania <i>twinning convention</i> – ok. 1 roku
Kraje członkowskie UE	Przygotowanie propozycji współpracy w ramach twinningu i przekazanie ich KE	
Komisja Europejska	Przekazanie propozycji współpracy z krajów członkowskich stronie polskiej	
Resorty zaangażowane w projekty IB	Spotkania z oferentami organizowane przez Przedstawicielstwo KE w Warszawie	
Resorty zaangażowane	Wybór partnerów twinningowych	
Komisja Europejska	Zatwierdzenie wyboru partnera twinningowego i poinformowanie go	
Partner twinningowy i resort zaangażowany	Uzgodnienie treści umowy ( <i>twinning convention</i> )	
Komisja Europejska	Zatwierdzenie treści umowy	
Partner twinningowy i resort zaangażowany	Podpisanie <i>twinning convention</i>	
Resort wiodący	Przeprowadzenie niezbędnych procedur przetargowych, podpisywanie umów i kontraktów	
Resort wiodący i partner twinningowy	Wdrażanie projektów	
CFCU	Przekazywanie środków finansowych w trakcie wdrażania projektu	
Komitet Monitorujący	Monitorowanie projektu w trakcie jego realizacji	
Resort wiodący	Zamknięcie projektu i przygotowanie raportu końcowego	
Wszystkie zaangażowane podmioty	Ewaluacja projektu	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów szkoleniowych UKIE.



Cały cykl programowania i wdrażania projektów twinningowych Phare trwa ok. 3-4 lata. W praktyce wygląda to tak, że np. programowanie Phare 2001 zaczęło się już w roku 2000, wybór partnerów twinningowych dokonywany był w 2001 r., (choć do kwietnia 2002 r. nie byli znani partnerzy wszystkich umów), natomiast implementacja zaczyna się w roku 2002. Realizacja niektórych projektów potrwa aż do 2004 r.

Współpraca między partnerami prawnie oparta jest na umowie twinningowej, jednak zanim umowa ta powstanie, kraj kandydujący przygotowuje fiszkę projektową, która jest popularnie używaną nazwą dokumentu opisującego projekt (z ang. *project fiche*). Projekt jest przygotowywany na podstawie standardowej fiszki w celu ułatwienia procesu programowania. Dokument ten jest zwięzły i zawiera zwykle do kilkunastu stron, przedstawiając najistotniejsze informacje<sup>22</sup>:

1. Numer i tytuł projektu.
2. Cele projektu oraz priorytety PdC i NPPC, które projekt ten ma realizować.
3. Opis (w tym uzasadnienie oraz oczekiwane rezultaty).
4. Działania (w tym należy ująć działania jakie mają być podjęte w ramach twinningu oraz w ramach innych przedsięwzięć, a także wyszczególnić zasoby ludzkie i materialne).
5. Ramy instytucjonalne wewnątrz których projekt będzie działał.
6. Budżet (minimalna wartość projektu to 2 mln euro), przy czym każda pozycja w budżecie powinna odpowiadać jednemu kontraktowi zawartemu w wyniku przetargu, a także uwzględnić współfinansowanie krajowe oraz z innych instytucji międzynarodowych.
7. Ustalenia dotyczące realizacji projektu (tzn. jednostka realizująca projekt – dla wszystkich projektów rozwoju instytucjonalnego jest to CFCU).
8. Harmonogram realizacji.
9. Równość szans (tzn. należy podać, w jaki sposób zostanie zapewniony równy udział kobiet i mężczyzn).
10. Wpływ na środowisko naturalne, stopy zwrotu i kryteria inwestycyjne – dotyczy jedynie projektów inwestycyjnych.
11. Uwarunkowania oraz kolejność najważniejszych działań.
12. Załączniki (w tym obowiązkowo tzw. matryca logiczna LogFrame, która jest streszczeniem projektu w formie tabelarycznej).

Umowa twinningowa powtarza te informacje, jednocześnie je precyzuje i przedstawia szczegółowy budżet, z wyszczególnieniem pojedynczych działań w ramach realizacji umowy. Zawiera takie pozycje, jak: koszty pobytu ekspertów, koszty szkoleń, tłumaczenia, przy czym KE często ingeruje,

<sup>22</sup> Standardowa fiszka streszczenia projektu, UKIE.

podając limit tych wydatków. Warto także zaznaczyć, że do 2001 r. można było w ramach twinningu finansować zakup drobnego sprzętu do wartości 5000 € (np. laptopa) w sytuacji, gdy instytucja kraju kandydującego nie posiadała takiego sprzętu, a był on niezbędny do realizacji projektu<sup>23</sup>. Zgodnie ze zaktualizowaną wersją podręcznika od 2002 r. zakupy takie nie są możliwe ze środków Phare (prawdopodobnie z powodu nadużywania tej możliwości)<sup>24</sup>. Ze środków Phare nie można także finansować bezpośrednich kosztów administracyjnych kraju kandydującego, kosztów podróży pracowników kraju kandydującego do kraju członkowskiego (ale można pokryć koszty podróży wewnątrz tego kraju) oraz wyposażenia i zaplecza biurowego dla ekspertów z krajów członkowskich: powierzchni biurowej, telefonu, faxu, ksera, komputera, wsparcia sekretarskiego, dostępu do informacji (finansować można jedynie tłumacza dla PAA). Zgodnie z zasadą elastyczności w ramach przydzielonych środków możliwa jest realokacja już w czasie implementacji projektu. Realokacja musi być zgodna z wytycznymi KE<sup>25</sup>.

Umowa twinningowa zawiera także szczegółowy harmonogram działań oraz oczekiwane rezultaty. Ponadto dołączone są do niej listy wszystkich zaangażowanych osób ze strony kraju członkowskiego, wraz z CV zawierającym informacje na temat doświadczenia posiadanego przez ekspertów biorących udział w projekcie.

Podstawowym elementem pakietu twinningowego jest doradca przedakcesyjny (PAA), który zostaje oddelegowany przez partnera twinningowego do Polski na co najmniej 12 kolejnych miesięcy (ale nie dłużej niż 3 lata). Często to właśnie jego osobowość i podejście do problemu decyduje o nastawianiu całego zespołu pracującego nad projektem. Wymaga się, aby PAA posiadał co najmniej 3-letnie doświadczenie w praktycznym stosowaniu *acquis*, procesach legislacyjnych lub innych działaniach w obszarze, który jest przedmiotem porozumienia twinningowego<sup>26</sup>. Ponadto osoba to musi posiadać stopień ekwiwalentny do kategorii A pracowników Wspólnot Europejskich (stopnie te zdefiniowane są w *Staff Regulations for Officials of the European Communities*). Wskazana jest znajomość więcej niż jednego oficjalnego języka UE. W goszczącym kraju kandydackim PAA ma status eksperta, ale nie jest pracownikiem dyplomatycznym. Jednakże, zgodnie z zapisami Umowy Ramowej, PAA ma być traktowany zgodnie z klauzulą największego uprzywilejowania, tzn. przysługują mu te same prawa, co pozostałym pracownikom polskim czy też zagranicznym danej instytucji.

Podstawowym obowiązkiem PAA w instytucji kraju kandydującego jest asystowanie przy działaniach w ramach danego projektu rozwoju instytucjonal-

<sup>23</sup> Materiały szkoleniowe UKIE.

<sup>24</sup> *Preparing candidate countries...*, s. 3.

<sup>25</sup> Więcej na ten temat *ibidem*, s. 69.

<sup>26</sup> *Annex E: Pre-Accession Advisors. Detailed terms and conditions*, [w:] *Preparing candidate countries...*, s. 2.

nego<sup>27</sup>. Doradca może pracować w każdym obszarze, w którym jego pomoc jest wymagana zgodnie z umową twinningową, przy czym wszelkie efekty tej pracy przechodzą na własność instytucji goszczącej. Zwierzchnikiem PAA jest lider projektu w kraju członkowskim UE – partnerze twinningowym.

Komisja Europejska przewidziała także szkolenia PAA, podkreślając, że mimo ich doświadczenia w konkretnym obszarze, doradcy mogą nie zawsze być przygotowani do szczególnych wyzwań w krajach kandydujących. Szkolenia obejmują<sup>28</sup>:

- zagadnienia ogólne – rozszerzenie UE, strategia przedakcesyjna oraz cel twinningu,
- najnowsze wspólnotowe akty prawne oraz polityki w danym obszarze współpracy,
- informacja na temat kraju goszczącego,
- podstawowe szkolenie językowe,
- zagadnienia związane z zarządzaniem projektem.

Ostatnią sprawą jest monitorowanie i ocena projektu. Kraj kandydacki zobowiązany jest przygotowywać według przygotowanego schematu – kwartalne raporty, w których informuje o postępach w realizacji projektu. Zasadnicze znaczenie ma raport końcowy, który streszcza cały projekt oraz ocenia osiągnięte rezultaty. Raport ten przedstawia wszystkie działania podejmowane w procesie implementacji oraz napotkane trudności. Raport ten jest uzupełniany przez raport CFCU dotyczący finansowej strony przedsięwzięcia. Ewaluacja projektu dokonywana jest przez niezależnych ekspertów na wniosek KE<sup>29</sup>.

## 5. TWINNING W PRAKTYCE KRAJÓW KANDYDACKICH I CZŁONKOWSKICH UE

Ze współpracy w ramach twinningu korzysta 10 krajów kandydackich. Polska na ich tle plasuje się w czołówce. W roku 2000 właśnie w Polsce realizowanych było najwięcej projektów współpracy bliźniaczej, zaś w ramach komponentu Rozwój Instytucjonalny łącznie w latach 1998–2000 podpisano 70 umów twinningowych, co stanowi największą liczbę ze wszystkich krajów kandydackich. Liczbę projektów realizowanych przez poszczególne kraje przedstawiono w tab. 5.

W pierwszym roku funkcjonowania porozumień bliźniaczych Polska podpisała zaledwie 8 umów (co dało nam 5 miejsce na równi z Litwą i Estonią), ponad 2 razy mniej niż Węgry, kraj z największą ilością rozpoczętych twinningów. W kolejnych latach sytuacja ta poprawiła się.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>29</sup> *Preparing candidate countries...*, s. 59.

Tabela 5

Liczba projektów współpracy bliźniaczej realizowanych przez kraje kandydackie  
w latach 1998–2000

Kraj	1998		1999		2000		Razem	
	liczba	udział	liczba	udział	liczba	udział	liczba	udział
Bułgaria	10	9,71%	16	12,80%	14	9,79%	40	10,78%
Czechy	8	7,77%	14	11,20%	19	13,29%	41	11,05%
Estonia	8	7,77%	6	4,80%	7	4,90%	21	5,66%
Węgry	<b>17</b>	<b>16,50%</b>	6	4,80%	7	4,90%	30	8,09%
Łotwa	8	7,77%	4	3,20%	6	4,20%	18	4,85%
Litwa	5	4,85%	14	11,20%	9	6,29%	28	7,55%
Polska	8	7,77%	18	14,40%	<b>44</b>	<b>30,77%</b>	<b>70</b>	<b>18,87%</b>
Rumunia	15	14,56%	12	9,60%	25	17,48%	52	14,02%
Słowacja	14	13,59%	<b>21</b>	<b>16,80%</b>	8	5,59%	43	11,59%
Słowenia	10	9,71%	14	11,20%	5	3,50%	29	7,82%
Razem	103	100%	125	100%	144	100%	372	100%

Źródło: *Twinning in action*, s. 25.

W 1999 r. Polska już była drugim krajem co do ilości projektów twinningowych, zaś w 2000 r. – pierwszym. W konsekwencji dynamika wzrostu liczby porozumień była największa w Polsce (ponad 4,5-krotny wzrost), a także dość wysoka w Czechach (wzrost o 137%). Spadek ilości porozumień bliźniaczych zanotowano na Węgrzech w Słowenii i Słowacji.

Stopień zaangażowania poszczególnych krajów UE w projekty bliźniacze w Polsce jest zróżnicowany. W odróżnieniu od całej grupy krajów kandydackich, gdzie krajem najbardziej zaangażowanym są Niemcy (tabela 3), w Polsce krajem najbardziej zaangażowanym we współpracę twinningową jest Francja, która w latach 1998–2000 przewodniczyła 23 projektom, a była partnerem w kolejnych 8. Dane te przedstawiono w tab. 6.

Tabela 6

Zaangażowanie państw członkowskich UE we współpracę bliźniaczą w Polsce w latach 1998–2000

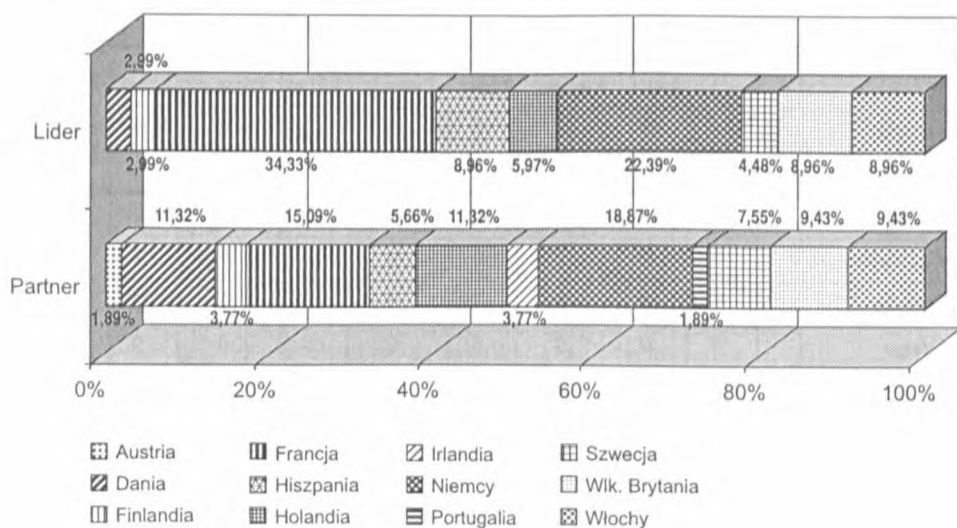
Kraj	1998		1999		2000		Razem	
	Lider	Partner	Lider	Partner	Lider	Partner	Lider	Partner
Austria	0	1	0	0	0	0	0	1
Belgia	0	0	0	0	0	0	0	0
Dania	0	1	0	3	2	2	2	6
Finlandia	0	1	0	0	2	1	2	2
Francja	3	2	7	4	13	2	23	8
Grecja	0	0	0	0	0	0	0	0
Hiszpania	1	0	0	1	5	2	6	3
Holandia	0	2	2	4	2	0	4	6
Irlandia	0	1	0	1	0	0	0	2
Luksemburg	0	0	0	0	0	0	0	0
Niemcy	2	5	2	3	11	2	15	10
Portugalia	0	0	0	1	0	0	0	1
Szwecja	0	0	3	2	0	2	3	4
Wielka Brytania	2	2	4	2	0	1	6	5
Włochy	0	0	0	1	6	4	6	5
Razem	8	15	18	22	41*	16	67	53

\* W momencie sporządzania analizy nie znano jeszcze 2 partnerów twinningowych w ramach Phare 2000.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie list projektów współpracy bliźniaczej w latach 1998–2000 przygotowanych przez UKIE.

W roku 1998 realizowano 8 projektów i podpisano 8 umów twinningowych. Rok później, w 1999, zaakceptowano 16 projektów, w tym dwa realizowane były za pomocą dwóch porozumień twinningowych, do daje w sumie 18 umów. W roku 2000 zaakceptowano 42 projekty (w tym 11 regionalnych w ramach spójności społeczno-gospodarczej), z czego 1 realizowany jest za pomocą dwóch umów bliźniaczych.

Oprócz Francji, krajem zaangażowanym we współpracę z Polską są Niemcy, a także, choć w dużo mniejszym stopniu Hiszpania, Wielka Brytania i Włochy. Kraje takie, jak Belgia, Grecja i Luksemburg do tej pory nie zaangażowały się w żaden projekt twinningowy. Warto także zauważyć, że rolę kraju – lidera pełni zwykle tylko kilka największych państw, zaś w charakterze partnera dodatkowego występuje więcej krajów, szczególnie te, które nie chcą się podjąć współpracy samodzielnie. Zależność tę przedstawiono na rys. 5.



Rys. 5. Zaangażowanie państw członkowskich w charakterze lidera i partnera w Polsce w latach 1998–2000. Źródło: opracowanie własne na podstawie list projektów współpracy bliźniaczej w latach 1998–2000 przygotowanych przez UKIE.

## 6. ZAKOŃCZENIE

W zakończeniu należy jeszcze raz podkreślić, że twinning jest zupełnie nową formą współpracy. Tak jak każda nowa propozycja wzbudzał na początku pewne obawy. Wzrastająca jednak z roku na rok liczba projektów

oraz coraz większe zaangażowanie państw członkowskich świadczy o zaakceptowaniu tej formy współpracy.

Oceniając funkcjonowanie twinningu w 2001 r. KE stwierdziła, że chociaż narzędzie to jest najlepszym rozwiązaniem wielu problemów, nie jest w stanie pomóc krajom kandydackim we wszystkich przygotowaniach na drodze do członkostwa<sup>30</sup>. Zauważono także pewne trudności w funkcjonowaniu porozumień bliźniaczych. Początkowo obawy przed „szpiegiem z Brukseli”<sup>31</sup> mogły zniweczyć część wysiłków w ramach realizacji projektów. Często założone cele były zbyt ambitne i trudne do zrealizowania. Zdarzało się także, że doradcy przedakcesyjni byli „osamotnieni” w instytucji goszczącej (nie ustalono odpowiedzialności za PAA). Nierzadko obarczano także eksperta pracą, którą powinien wykonać kraj kandydacki z powodu niechęci w angażowaniu przez ten kraj własnych zasobów. Jednakże, mimo początkowego sceptycznego podejścia kandydatów do „kolejnego pomysłu Brukseli” oraz mimo problemów w implementacji projektów, twinning jako narzędzie współpracy został zaakceptowany. Choć niewiele projektów zostało zakończonych do tej pory, raport niezależnych ekspertów przygotowany na zlecenie KE podkreśla, że twinning jest wysoce wartościowym narzędziem wsparcia krajów kandydackich na drodze spełniania wymogów członkostwa<sup>32</sup>. Należy dążyć do zwiększenia efektywności tej formy współpracy, m.in. przez udoskonalenie zarządzania projektami.

*Kazimiera Wilk, Iwona Najdora*

#### TWIN PROJECTS AS AN INSTRUMENT OF POLAND'S INSTITUTIONAL ADAPTATION TO ITS INTEGRATION WITH THE EUROPEAN UNION

The accession of Poland to the European Union requires creating adequate institutional conditions. The strengthening of institutional and administrative capacity of Poland (and other candidate countries) is also in the interest of EU – hence its help with creating and strengthening administrative structures in those countries. The main source of this help is PHARE. One of its components – Institution Building – allows financing the strengthening of administrative capacity.

One of the mechanisms of support of institution building is twinning. It is the agreement between an institution in the candidate country and its equivalent in one or more member states. The aim of twinning is to deliver specific and guaranteed results, agreed between the

<sup>30</sup> Dane te są niespójne z danymi UKIE, z których wynika, że w 2000 r. w Polsce zaakceptowano 43 projekty.

<sup>31</sup> *Twinning in action*, s. 20.

<sup>32</sup> Takiego określenia używano na początku wobec doradców przedakcesyjnych. Więcej na ten temat: *Twinning in action*, s. 23.

parties in advance and fulfilling the goals set out in the Accession Partnerships. The parties sign the „Twinning Covenant” in which they agree on detailed work plan and means to achieve the result. It is the new form of co-operation of candidates and member states of EU. The article touches on the meaning of twinning projects and the commitment of member states in their implementation.