

LUDMIŁA NIKITINA

Poznań

Program TACIS w Federacji Rosyjskiej – uwarunkowania wdrażania, mechanizm instytucjonalny, efektywność

Wstęp

Federacja Rosyjska jest ważnym sąsiadem i zarazem partnerem Unii Europejskiej. Świadczą o tym wspólnie realizowane inicjatywy polityczne i społeczne oraz wzrastające wskaźniki obrotów handlowych. Poza tym Rosja pozostaje nadal głównym dostawcą surowców energetycznych do Europy, dlatego też dobre stosunki z Rosją przekładają się na europejskie bezpieczeństwo energetyczne. Nie bez przyczyny już od kilku lat Federacja Rosyjska jest nazywana partnerem strategicznym Unii Europejskiej.

Tematyka tego artykułu dotyczy współpracy pomiędzy Federacją Rosyjską a Zjednoczoną Europą, opierającą się w szczególności na zasadach Programu Pomocy Technicznej dla Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) – zwanym TACIS (ang. – *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*). Program ten był realizowany w okresie od 1990 do 2006 roku. Zakres tematyczny niniejszego opracowania został ograniczony do aspektów realizacji programu TACIS w Federacji Rosyjskiej bez wyróżniania pozostałych państw – beneficjentów unijnej pomocy. Celem podstawowym badania jest ocena efektywności programu TACIS, realizowanego na obszarze Federacji Rosyjskiej, jak również odpowiedź na pytanie czy i w jaki sposób doświadczenie zdobyte wspólnie z partnerami zagranicznymi w trakcie realizacji programów posłuży w przyszłości przy wykorzystywaniu środków finansowych przez zagranicznych inwestorów?

Koncepcję badawczą oparto na dwóch założeniach. Po pierwsze, zastosowanie ewaluacji wspieranej teorią. Jest to podejście, które przy analizie efektów uwzględnia czynniki kompleksowe i mechanizmy zmian na obszarze interwencji. Po drugie, badania empiryczne realizowane na poziomie krajowym z uwzględnieniem poszczególnych projektów (Weiss, 2007).

W badaniu zastosowano szereg metod badawczych, zarówno jakościowych, jak i ilościowych. Były to między innymi: kompleksowy przegląd literatury tematycznej dotyczący aspektów prawnych, instytucjonalnych, organizacyjnych i społeczno-ekonomicznych w zakresie TACIS, analiza statystyk, analiza wywiadów i opinii uczestników projektów TACIS.

Jako materiał do badań i analiz posłużyły dokumenty, w tym akty prawne wydane przez instytucje Federacji Rosyjskiej (FR) i Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej), które były odpowiedzialne za realizację programu w zakresie organizacji, finansowania i kontroli, a także publikacje naukowe autorstwa uznanych specjalistów, zarówno rosyjskich, jak i europejskich, zajmujących się problematyką stosunków ro-

syjsko-unijnych. Materiałem dla badań stały się również reportaże i artykuły zamieszczone w prasie. Natomiast w celu uzupełnienia badań nad problemem, wykorzystano opinie i stanowiska uczestników, którzy bezpośrednio brali udział w realizacji programu pomocy technicznej. W artykule zostały poruszone kwestie podstaw prawnych programu, jego celu i zakresu, wybrane projekty, ocena efektywności, a także wymiar przyszłościowy.

Warto zauważyć, że poruszona w tym artykule tematyka nie jest dokładnie zbadana i nadal pozostaje obiektem dociekań naukowych. Nie wypracowano jednoznacznego stanowiska na temat wpływu programu pomocy technicznej na zmiany polityczno-gospodarcze w Rosji w okresie transformacji ustrojowej państwa.

Rozpad ZSRR miał dla Federacji Rosyjskiej bardzo poważne skutki polityczne i ekonomiczne. Tak rozległych i głębokich przemian ustrojowych, na terytorium upadłego imperium socjalistycznego, nikt się nie spodziewał. W wyniku dezintegracji Związku Radzieckiego zamiast jednego dużego, zajmującego terytorium 22,4 mln km², mocarstwa powstało kilkanaście nowych samodzielnych państw, a sukcesorką prawnopolityczną ZSRR stała się Federacja Rosyjska. Politycy na Zachodzie pragmatycznie oceniając sytuację rozumieli, iż proces transformacji politycznej i ekonomicznej na obszarze poradzieckim będzie trudny i prawdopodobnie długotrwały. Wobec tego, aby skutecznie przeprowadzić niezbędne reformy polityczno-ekonomiczne, byłe republiki poradzieckie będą musiały ponieść koszty finansowe, które mogą być dla nich niewspółmiernie wysokie. W związku z tym, po inicjatywie Wspólnot Europejskich w 1990 roku powstał Program Pomocy Technicznej dla byłych republik radzieckich (z wyłączeniem republik nadbałtyckich) – TACIS.

Trzeba zaznaczyć, że początek lat dziewięćdziesiątych charakteryzował się różnorodnymi inicjatywami rządów państw unijnych i organizacji międzynarodowych. W pierwszej kolejności były to inicjatywy europejskie, zadaniem których było rozwijanie wzajemnych stosunków z Federacją Rosyjską, w tym i poprzez udzielenie bezwrotnej, humanitarnej i technicznej pomocy.

Program Pomocy Technicznej – stał się jednym z pierwszych kompleksowych i długoterminowych programów bezzwrotnej pomocy, który był uruchomiony przez Wspólnoty Europejskie na terytorium Federacji Rosyjskiej. Według danych zamieszczonych w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) w latach 1991–2006 Unia Europejska przeznaczyła ponad 7000 mln euro na realizację programu TACIS. Federacja Rosyjska była największym beneficjentem TACIS i otrzymała ponad 40% z całości środków przewidzianych w tym programie, a więc w sumie prawie 200 mln euro rocznie.

W związku z normalizacją stosunków z ZSRR Rada Europejska, podczas szczytu w czerwcu 1990 roku w Dublinie postanowiła wesprzeć ZSRR w dążeniu do systemu demokratycznego i gospodarki rynkowej. Podczas szczytu Rady w grudniu tegoż roku przyznano pierwszą kwotę pomocy – 750 milionów ECU pomocy żywnościowej i 400 milionów ECU pomocy technicznej na rok 1991. Ta ostatnia przekształciła się później w regularny program pomocy TACIS (Sobczak, 2002, s. 107–121).

Głównym celem programu TACIS, zadeklarowanym przez Wspólnoty Europejskie było wspieranie procesu przejścia państw wchodzących do Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) ku ekonomice rynkowej oraz rozwój demokracji i praworządności.

Regulacja prawna TACIS w Federacji Rosyjskiej

Upadek systemu komunistycznego i rozpoczęcie transformacji polityczno-ekonomicznej Rosji nadały impuls do aktywizacji stosunków na linii Bruksela–Moskwa. Produktywna współpraca między stronami wymagała wypracowania ram prawnych z uwzględnieniem nowej rzeczywistości.

Podstawa umowno-prawna, która koordynuje stosunki wzajemne i współpracę między Unią Europejską a Federacją Rosyjską jest bardzo rozległa i stanowi rozbudowany katalog aktów prawnych. Część aktów stanowi bazę regulacyjną stosunków ekonomicznych, natomiast pozostałe służą, jako baza normatywna w zakresie współpracy politycznej, jak również w sferze kultury, sztuki, sportu i innych dziedzin. Oczywiście są i takie dokumenty, gdzie te wątki przeplatają się wzajemnie. W niniejszym artykule zostaną wykorzystane najistotniejsze akty prawne zawarte pomiędzy Unią Europejską a Federacją Rosyjską, w tym bezpośrednio regulujące funkcjonowanie programu pomocy technicznej – TACIS. Wśród najważniejszych umów, aktów prawnych i innych dokumentów w zakresie mechanizmów funkcjonowania w tym realizacji, koordynacji, monitoringu i finansowania pomocy technicznej TACIS, na terytorium Federacji Rosyjskiej należy wymienić następujące:

- 1) Jednym z pierwszych dokumentów podpisanych w Brukseli 9 grudnia 1993 roku przez przedstawicieli Federacji Rosyjskiej i Unii Europejskiej po rozpadzie ZSRR była „Wspólna deklaracja polityczna o partnerstwie i współpracy”. Jak z samej nazwy wynika dokument ten nosił charakter deklaracji politycznej i zawierał ogólne zasady i dosyć szeroki zakres przyszłej współpracy polityczno-gospodarczej między stronami, w tym również w ramach programu TACIS. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w powyższej Deklaracji: „Strony wyrażają wolę rozszerzenia wzajemnej współpracy w szerokim zakresie gospodarki”. „Działania dotyczące współpracy otrzymają wsparcie z Unii Europejskiej, w szczególności poprzez TACIS – program pomocy technicznej” (Kaszkin, 2003, s. 177–180).
- 2) 24 czerwca 1994 roku na Korfu została podpisana „Umowa o partnerstwie i współpracy ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi a Federacją Rosyjską” (*Umowa o partnerstwie i współpracy...*, 1997) – PCA. Niestety umowa weszła w życie dopiero po kilku latach, a dokładnie z dniem 1 grudnia 1997 roku. Opóźnienie powstało na skutek zawieszenia procedury ratyfikacji powyższego porozumienia przez Unię Europejską, która negatywnie odreagowała na wydarzenia w Czeczenii. W 2004 roku Porozumienie o partnerstwie i współpracy strategicznej zostało poszerzone o 10 nowoprzyjętych państw członkowskich UE, a od 2007 roku o Bułgarię i Rumunię, w tym samym roku porozumienie utraciło moc. Obecnie trwają prace nad kształtem nowej umowy.

Porozumienie zwane w skrócie „Umową o partnerstwie i współpracy” nosiło charakter umowy międzynarodowej, która przewidywała współpracę stron w bardzo szerokim zakresie, tak politycznym, jak i ekonomicznym. Za podstawowy cel powyższego porozumienia z pewnością można uznać – rozwijanie ścisłych i harmonijnych stosunków politycznych, handlowych, gospodarczych oraz inwestycyjnych pomiędzy Federacją Rosyjską a Unią Europejską. Również strona Rosyjska podkreśla, że nadal będzie dążyć do szybszego przejścia do systemu wolnorynko-

wego w oparciu o zasady demokracji i praworządności. Unia Europejska zobowiązała się służyć wsparciem i pomocą partnerską także w ramach programu TACIS. Należy zauważyć, iż określona umowa międzynarodowa regulująca stosunki pomiędzy Unią Europejską i Federacją Rosyjską przedstawia sobą rozległy dokument, gdzie Unia Europejska między innymi deklaruje pomoc finansową w ramach programu pomocy technicznej w wielu dziedzinach, zarówno w celu przyspieszenia przekształceń ustrojowo-gospodarczych, jak i politycznych w Rosji (*Umowa o partnerstwie i współpracy...*).

W porozumieniu określone zostały także ramy prawne funkcjonowania i finansowania programu TACIS. Artykuł 87 mówi, że „...pomoc finansowa jest objęta programem TACIS przewidzianym w odpowiednim wspólnotowym rozporządzeniu Rady WE/Euroatom”. Wymienione rozporządzenie zawiera podstawowe kierunki i procedury programu pomocy technicznej oraz zasady finansowania (Tabaczkow, 2006, s. 158–181). Natomiast artykuł 88 określa procedury i zasady programowania TACIS, a mianowicie: „cele i obszary wspólnotowej pomocy finansowej są ustalane w indykatywnym programie odzwierciedlającym ustanowione priorytety, do uzgodnienia między Stronami, biorąc pod uwagę potrzeby Rosji, sektorowe zdolności do absorpcji oraz postęp reform. Strony informują o powyższym Radę Współpracy” (*Umowa o partnerstwie i współpracy...*).

Warto wskazać na artykuł 89 umowy, gdzie zostały wymienione źródła finansowania programu TACIS, którymi są: „...Państwa Członkowskie, inne państwa oraz organizacje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju” (*Umowa o partnerstwie i współpracy...*).

- 3) Nie można ominąć uchwalonej przez Radę Europejską Wspólnej strategii Unii Europejskiej wobec Rosji. Wymieniony dokument został podpisany w Kolonii w dniu 4 czerwca 1999 roku. Wspólna strategia nosi charakter dokumentu technicznego i ramowego, a nie strategicznego jak PCA. Główne cele Wspólnej strategii obejmowały: umacnianie demokracji, praworządności i instytucji politycznych w Rosji i włączanie jej we wspólną przestrzeń gospodarczą i społeczną; współpracę w umacnianiu stabilności i bezpieczeństwa w Europie i poza nią oraz reagowanie na wyzwania na Starym Kontynencie (*Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia*).
- 4) Kilka miesięcy później Premier Rządu Federacji Rosyjskiej W. W. Putin w napiętej atmosferze politycznej (UE wezwało Moskwę do rozpoczęcia dialogu z Grozным, w kontekście konfliktu Czeceńskiego) przedstawił tekst dokumentu „Strategia rozwoju stosunków Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską na lata 2000–2010”. Z dokumentu wynikało, że Moskwa za swoje priorytety w stosunkach z Unią Europejską uznała: zagwarantowanie interesów narodowych Rosji, zwiększenie roli i autorytetu Federacji Rosyjskiej w Europie i na świecie, stworzenie ogólnoeuropejskiego systemu zbiorowego bezpieczeństwa oraz wykorzystanie potencjału gospodarczego UE do wsparcia rozwoju społecznej gospodarki rynkowej w Rosji (Jankowski, 2012, s. 52–54; Legucka, 2007, s. 146–148). Ponadto Strategia objęła swoim zakresem cele rozwoju stosunków Rosji z Unią Europejską na najbliższe dziesięciolecie, środki jakimi będą one osiągnięte, a także jawi się logicznym roz-

winięciem ogólnej koncepcji polityki zagranicznej Rosji wobec spraw europejskich. W strategii było zaznaczone, iż podstawą prawną i bazą organizacyjną nadal pozostaje Porozumienie o partnerstwie i współpracy z 1994 roku (zwane dalej „Porozumieniem”) ustanawiające partnerskie stosunki między Federacją Rosyjską z jednej strony, i Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi – z drugiej. Do realizacji zadań i celów danej Strategii, miały zostać wykorzystane środki programu TACIS (*Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом...*).

Jak już wspomniano, program TACIS powstał w 1990 roku, a jego realizacja na terytorium Federacji Rosyjskiej rozpoczęła się od roku 1991. TACIS był inicjatywą Wspólnot wobec tego podstawę umowno-prawną stanowiły:

- Porozumienie o partnerstwie i współpracy z 1994 roku;
- Wspólna strategia Unii Europejskiej wobec Rosji oraz rozporządzenia Rady Europejskiej.

Uwzględniając, że TACIS jest inicjatywą Wspólnot Europejskich realizowaną za pomocą środków europejskich, przytoczone dokumenty stanowią podstawę prawną programu pomocy technicznej.

W latach 1991–1999 realizacja programu TACIS odbywała się na podstawie dwóch rozporządzeń Rady (Rada 1991; Rada 1996). Powyższe rozporządzenia Rady określały i precyzowały szczegółowe zasady realizacji programu. W okresie od 1991 do 1999 roku zgodnie z założeniami Rady krajom partnerskim, którymi były Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Federacja Rosyjska, Gruzja, Kazachstan, Kirgistan, Mołdowa, Mongolia, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukraina i Uzbekistan została udzielona pomoc w wysokości ok. 4 221 mln euro (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2006, s. 2–12).

W okresie programowym w latach 2000–2006 zasady realizacji TACIS między innymi regulowało rozporządzenie Rady nr 99/2000 z dnia 29 grudnia 1999 roku dotyczące świadczenia pomocy dla państw partnerskich w Europie Wschodniej i Azji Środkowej zmienione rozporządzeniem 2112/2005 (Rada, 1999). Przewidziano w nim na pomoc w ramach TACIS kwotę 3 138 mln euro. Bardzo ważnym warunkiem wyrażonym w powyższym rozporządzeniu było to, iż w przypadku naruszenia zasad demokracji i praw człowieka kompetentne organy Unii Europejskiej mogą zaprzestać dalszego wsparcia w ramach programu TACIS.

Organy i instytucje odpowiedzialne za realizację TACIS

W Komisji Europejskiej za programowanie TACIS odpowiadała Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych (RELEX) we współpracy z państwami – partnerami. Natomiast na Biurze współpracy (EuropeAid) spoczywała ogólna odpowiedzialność za zarządzanie cyklem projektowym, od identyfikacji projektu po jego ocenę wstępną, finansowanie, realizację oraz ocenę w porozumieniu z krajowymi koordynatorami TACIS. Zasadniczo EuropeAid – europejskie biuro współpracy służyło do realizacji zewnętrznej polityki współpracy Unii Europejskiej z innymi państwami. Oficjalnie Biuro powstało 1 stycznia 2009 roku. Biuro podlegało Radzie UE i brało udział w procesie przygotowania i zarządzania programami i projektami w ramach TACIS. Stopniowo

nastąpiło przekazanie funkcji EuropeAid na Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w państwach partnerskich w tym i Przedstawicielstwu KE w Rosji.

Na terenie Federacji Rosyjskiej TACIS był zarządzany wspólnie, przez rząd Rosyjski oraz odpowiednie instytucje unijne. Od 2000 roku, po reformie zarządzania programami pomocy zewnętrznej, prawie całą dotychczasową odpowiedzialność Biur EuropeAid w zakresie projektów (przygotowywanie projektów, zawieranie umów, realizacje od strony finansowej i technicznej) przekazano przedstawicielstwom Komisji Europejskiej (dotyczyło to także przedstawicielstwa rosyjskiego). Rola centrali w Brukseli ograniczyła się do monitoringu i wspierania przedstawicielstw (Tabaczko, 2006, s. 160–163).

Od 1999 roku współpraca pomiędzy Federacją Rosyjską a Unią Europejską w sferze technicznej pomocy Unii Europejskiej dla Rosji uregulowana została tak zwanymi ogólnymi warunkami. Postawą prawną ogólnych warunków stał się akt prawny podpisany 18 lipca 1997 roku pomiędzy Komisją WE i Rządem Federacji Rosyjskiej. Regulacje prawne zawarte w powyższym porozumieniu zgodnie z prawem Federacji Rosyjskiej zostały implikowane do porządku prawnego Rosji poprzez ustawę „O ratyfikacji Wspólnych zasad, stosowanych w stosunku do pomocy technicznej Wspólnot Europejskich” z 6 stycznia 1999 roku pod numerem 14-FZ (ros. *Federalny Zakon* – ustawa federalna) i ustawę „O bezzwrotnej pomocy dla Federacji Rosyjskiej i wnoszeniu zmian i uzupełnieniu w odrębne akty prawne FR o podatkach i o ustanowieniu ulg przy płatnościach do państwowych funduszy pozabudżetowych w związku z realizacją bezzwrotnej pomocy dla FR” z dnia 4 maja 1999 roku pod numerem 95-FZ (Tabaczko, 2006, s. 64–66).

Zgodnie z zasadami uregulowanymi w ogólnych warunkach, Komisję Wspólnot Europejskich (Unię Europejską) na terenie Federacji Rosyjskiej reprezentowało Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej (KE) z siedzibą w Moskwie. Natomiast przedstawicielstwo KE w Rosji reprezentowało jej interesy i ściśle współpracowało z organami państwowymi Federacji Rosyjskiej w zakresie realizacji programu pomocy technicznej na obszarze tego państwa.

Na podstawie protokołu o zgodzie z dnia 12 lutego 1992 roku, podpisanego przez stronę rosyjską i Komisję Europejską, każde państwo otrzymujące pomoc w ramach TACIS musiało wyznaczyć narodowego koordynatora i biuro koordynacyjne do spraw współpracy z Komisją Europejską. Narodowy koordynator rosyjski zapewniał współdziałanie Federacji Rosyjskiej z Komisją Europejską w sprawach konsultacyjno-technicznego wsparcia oraz ogólnego kierownictwa pracami. Zadaniem koordynatora narodowego było reprezentowanie interesów Rządu Federacji Rosyjskiej w zakresie realizacji TACIS. Zgodnie z rozporządzeniem wydanym przez Rząd Federacji Rosyjskiej z dnia 26 sierpnia 2000 roku nr 1182, funkcję koordynatora narodowego Federacji Rosyjskiej sprawował Zastępca Przewodniczącego Rządu FR. Natomiast regulacje dotyczące zadań i funkcjonowania narodowego biura koordynacyjnego RF były zawarte w postanowieniu Rządu RF z dnia 30 sierpnia 2001 roku nr 642 – „O udoskonaleniu współdziałania z Komisją Wspólnot Europejskich w sprawach pomocy konsultacyjno-technicznej”. Ten sam dokument upoważnił Ministerstwo Rozwoju Ekonomicznego Rosji do pełnienia funkcji narodowego biura koordynacyjnego (Tabaczko, 2006).

Zasady funkcjonowania TACIS na terytorium Federacji Rosyjskiej

Na terenie Federacji Rosyjskiej TACIS składał się z oddzielnych projektów. Projekty były odbierane zgodnie z długoterminowym planem, zwanym indykatywnym programem, który między innymi wyznaczał podstawowe kierunki działania TACIS w odrębnych dziedzinach współpracy dla każdego państwa-partnera, w tym i Federacji Rosyjskiej. Indykatywny program był opracowywany na trzy lata wspólnie przez stronę rosyjską i unijną. Ponadto indykatywny program stanowił podstawę programu działania, który był zatwierdzany corocznie, bądź raz na dwa lata, wspólnie z rządami państw-partnerów i mieścił w sobie spis projektów zatwierdzonych do realizacji. W programach indykatywnych TACIS, które były zatwierdzane przez Komisję Europejską i rząd FR były ustalone podstawowe priorytety, perspektywy i sfery współpracy. Z kolei programy działania uwzględnione były w memorandum finansowym, które było podpisywane przez KE i państwo, które było beneficjentem pomocy, w tym także Rosję (Przybylska-Maszner, Potyrała, 2009, s. 17–18).

W procesie wyboru i zatwierdzenia projektów do realizacji musiały być spełnione podstawowe warunki: zgodność celu projektu z założeniami zawartymi w indykatywnych programach, z priorytetami Federacji Rosyjskiej oraz głównymi kierunkami Porozumienia o partnerstwie i współpracy między UE a FR.

Wcześniej wspomniano, że program TACIS istniał na podstawie bezzwrotnej pomocy. Zarządzanie programem przewidywało finansowanie projektów realizowanych w poszczególnych kierunkach. Podstawowymi kierunkami objętymi pomocą były:

- reformy demokratyczne,
- ekonomika,
- bezpieczeństwo,
- polityka międzynarodowa,
- sądownictwo i sprawy wewnętrzne,
- ochrona środowiska naturalnego.

Warto zauważyć, że programy w ramach TACIS nie były stałe. Niektóre z nich, jak np. związanie z wprowadzeniem wspólnych standardów, bądź program współpracy przygranicznej (uruchomiony w 1996 roku) lub też specjalny program dla regionu nadbałtyckiego (od 1999 roku) zostały włączone w TACIS później. I odwrotnie, niektóre programy zostały wyłączone i realizacja ich odbywała się w ramach innych programów pomocowych. Wiązało się to, z systemem programowania określonym w stosownych rozporządzeniach Rady (WE/Euroatom). Generalnie można wydzielić następujące programy TACIS:

1. Programy generalne (główne):
 - 1.1. Program „BISTRO”;
 - 1.2. Program miasta – bliźniacze „TACIS”;
 - 1.3. Program społeczeństwo obywatelskie;
 - 1.4 Program partnerstwo i koordynacja;
 - 1.5 Program promocja demokracji;
 - 1.6 Program „Merkury”.
2. Programy w dziedzinie nauki i edukacji:
 - 2.1. TEMPUS „TACIS” (TEMPUS/TACIS);

- 2.2. Program przedsiębiorczości;
- 2.3. Międzynarodowa szkoła bankowości i finansów;
- 2.4. Program inicjatyw współpracy w zakresie ekonomiki;
- 2.5. Kursy w zakresie ekonomiki, finansów, administracji i zarządzania.
3. Programy pomocy przedsiębiorstwom:
 - 3.1. Europejska sieć usług głównych specjalistów;
 - 3.2. Centra współpracy biznesu TACIS;
 - 3.3. Agencje rozwoju średnich i małych firm;
 - 3.4. Program pomocy dla rosyjsko-europejskich firm.

Jak już wspomniano, programy nie były stałe, gdyż musiały uwzględniać priorytety kraju – odbiorcy w danym okresie czasowym. Zatem, na przykład w danym roku były ważniejsze reformy oświatowe lub ochrona środowiska, więc dobór projektów dokonywany był z uwzględnianiem tych obszarów problematycznych. Bez zmian zostawała zasada podziału programów na narodowe i międzynarodowe. Narodowy program TACIS na terytorium Rosji wspierał projekty na całym obszarze państwa, w tym także w regionach przygranicznych (Wspólnoty Europejskie, 2001, s. 11–14). Programy międzynarodowe (wielonarodowe), jak sama nazwa wskazuje, były realizowane przez kilka państw – partnerów. Z kolei same projekty, według wartości, dzieliły się na duże i małe. Duże projekty o wartości powyżej 2 mln euro przeważnie były skupione na realizacji celów w dziedzinie ochrony środowiska i sektorze energetycznym, w tym w sferze bezpieczeństwa jądowego (patrz tab. 1). Budżet programu TACIS w pierwszych latach był sporządzany na podstawie jednostki rozrachunkowej ECU. Wartość ECU określano na podstawie tak zwanego koszyka walutowego, który składał się z walut państw wspólnotowych.

Instytucją odpowiedzialną za przyjmowanie wniosków projektowych po stronie rosyjskiej było Narodowe Biuro Koordynacyjne przy Ministerstwie Ekonomiki Rosji. W przypadku projektów w ramach współpracy przygranicznej, wnioski można składać było za pośrednictwem Biur wsparcia regionalnego TACIS (Wspólnoty Europejskie, 2001, s. 12–13).

Tabela 1

Duże projekty realizowane w latach 2000–2004

Nazwa	Mln euro	Termin	Odbiorca
1	2	3	4
Sieć centrów pomocy dla średniego i małego biznesu	1,5	styczeń 2000–styczeń 2004 roku	Rosyjskie Centrum Wsparcia Małego i Średniego Biznesu
Rozwój niezależnych mediów	2,0	czerwiec 2002–czerwiec 2004 roku	Rosyjski Związek Dziennikarzy
Zakład po utylizacji odpadów w Sankt-Petersburgu	24,0	2003–2005 rok	Kanał wodny w Sankt-Petersburgu
Zarządzanie usługami municypalnymi	2,0	grudzień 2001–grudzień 2004 roku	Ministerstwo Ekonomicznego Rozwoju Rosji
Ochrona środowiska w Timano-Peczorskim regionie	2,0	kwiecień 2001–kwiecień 2003 rok	Ministerstwo Energetyki Rosji, Administracja Nienieckiego Obwodu Autonomicznego, Rząd Republiki Komi

1	2	3	4
Reforma audytu w Rosji	2,0	styczeń 2001–marzec 2003 roku	Ministerstwo Finansów Rosji
Program restrukturyzacji przedsiębiorstw	5,9	marzec 2000–grudzień 2002 roku	Rosyjski Związek Przedsiębiorców i Biznesmenów
Rozwój ekonomiczny w regionach i zarządzanie kryzysowe	3,0	styczeń 2000–marzec 2003 roku	Rada Federacji Federalnego Zgromadzenia FR

Źródło: *Sprawozdanie o kontroli wyników realizacji projektów w zakresie współpracy technicznej...*, „Biuletyn Izby Obrachunkowej FR”, nr 09(93)/2005.

Drugim typem były małe projekty. Wartość takich projektów zawierała się od 50 000 do 200 000 euro. Wnioski małych projektów były przyjmowane po ogłoszeniu konkursu. Zazwyczaj beneficjentami środków w ramach małych projektów TACIS były lokalne i regionalne struktury władzy. Wnioski były kierowane bezpośrednio do odpowiedniej instytucji Komisji Europejskiej, a mianowicie EuropeAid, która wybierała najlepsze projekty (Wspólnoty Europejskie, 2001, s. 10–12).

Charakterystyka wybranych programów realizowanych w ramach TACIS w Federacji Rosyjskiej

Miano najbardziej popularnego z programów w zakresie TACIS śmiało można przyznać programowi TEMPUS. Był to program wspierający reformę szkolnictwa wyższego w Rosji. Zmiany w systemie rosyjskiego szkolnictwa wyższego stały się niezbędne w związku z procesem adaptacji uczelni wyższych do nowego trybu funkcjonowania, według zasad potocznie zwanych bolońskimi.

19 czerwca 1999 roku, ministrowie edukacji z 29 państw europejskich podpisali Deklarację Bolońską, która ma na celu utworzenie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego do 2010 roku. Od momentu podpisania Deklaracji rozpoczął się proces Boloński. Ogólnie, istotą procesu jest ujednolicenie jakości kształcenia na uczelniach wyższych.

Program TEMPUS w 1993 roku został wprowadzony do programu TACIS i od 1994 roku był realizowany na terytorium Federacji Rosyjskiej. Program TACIS/TEMPUS został nazwany unikalnym, gdyż cieszył się chyba największym zainteresowaniem wśród beneficjentów, którymi najczęściej były wyższe uczelnie. Prawdopodobnie było to następstwem aktywizacji mobilności studentów i ich wykładowców. Zdaniem dyrektora krajowego biura programu TEMPUS, N. Olejnikowej za sukces programu, należy uznać wpływ projektów na proces modernizacji i dostosowania systemu szkolnictwa wyższego w Rosji do nowych standardów europejskich oraz udział w procesie formowania Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Główną ideą TEMPUS, było przekształcenie szkół wyższych w centra stworzenia społeczeństwa wiedzy oraz centra rozwoju kapitału ludzkiego, a także pomoc w procesie budowy systemu Bolińskiego i Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego. Realizowane projekty odegrały dużą rolę w modernizacji rosyjskiego systemu szkolnictwa wyższego, we wzmocnienie prestiżu rosyjskich uniwersytetów i szkół wyższych. Dzięki projektom w ramach TACIS/TEMPUS została nawiązana współpraca międzynarodowa w zakresie wymian studenckich, prak-

tyk i staży. Co więcej, kadra naukowa i dydaktyczna rosyjskich wyższych uczelni miała możliwość uczestniczyć w konferencjach naukowych i seminariach. Z pewnością absolwenci, którzy mieli możliwość uczestniczyć w projektach TEMPUS będą bardziej konkurencyjni na współczesnym globalnym rynku pracy, ponieważ większość projektów zakładało zdobywanie kwalifikacji i umiejętności cenionych przez pracodawców, w toku praktyk i staży za granicą Rosji (Olejnikowa, 2010, s. 46–50).

W toku realizacji programu TACIS/TEMPUS, z resztą jak i w pozostałych programach, nie brakowało negatywnych czynników. Bardzo często uczestnicy projektów mówili o niewystarczającej ilości środków na kontynuację zamierzonych celów. Ponadto wskazywali, że w celu podwyższenia prestiżu rosyjskich uczelni jeden taki program nie wystarczy.

Bardzo upowszechnionym w ramach TACIS był – program współpracy w zakresie modernizacji i reformowania instytucjonalnych struktur, który stanowił część każdego krajowego (narodowego) Programu Pomocy Technicznej.

Warto także wyróżnić program skierowany na wsparcie współpracy służb granicznych i celnych Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej, tak zwany „Program celny”. Wskazany program był realizowany w zakresie regionalnej i transgranicznej współpracy w ramach Wymiaru Północnego.

Wymiar północny, to koncepcja skierowana na polepszenie koordynacji i wypracowanie podejścia kompleksowego do współpracy transgranicznej. Z inicjatywą w 1997 roku wystąpiła strona fińska. Wymiar północny przede wszystkim skupiał się na: ochronie środowiska, bezpieczeństwie jądrowym, współpracy transgranicznej (łącznie z problematyką Kaliningradu), jurysprudencji i sprawach wewnętrznych (ze szczególną uwagą na walkę z przestępczością zorganizowaną). Wszystkie inicjatywy w ramach Wymiaru Północnego do 2006 roku były realizowane przez TACIS (Jelisiejewa, 2003, s. 28–39).

Wysoka ocena została wystawiona przez stronę rosyjską programowi TACIS realizowanemu w sektorze energetyki jądrowej. Międzynarodowy program skierowany na podwyższenie bezpieczeństwa jądrowego poza Federacją Rosyjską funkcjonował w Armenii, Ukrainie, Kazachstanie i Białorusi. Zasadniczym celem programu było osiągnięcie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w trakcie eksploatacji elektrowni jądrowych oraz innych cywilnych instalacji jądrowych. Dany program zapewnił możliwość uzyskania praktycznej wiedzy w zakresie zaawansowanych technologii i wykorzystania ich w praktyce, co w ostateczności doprowadziło do oszczędnego i bardziej racjonalnego wykorzystywania zasobów materialnych i finansowych, a także kapitału ludzkiego. Realizacja projektów TACIS zapewniła wdrożenie środków zapewniających wysoki stopień bezpieczeństwa poszczególnych rosyjskich obiektów energetycznych. Poza tym zapewniono sprzęt konieczny do unowocześnienia systemu bezpieczeństwa i celową dokumentację metodologiczną. Wszystko to miało ogromny wpływ na poprawę bezpieczeństwa jądrowego, a szczególnie na funkcjonowanie rosyjskich elektrowni atomowych.

W 1996 roku został uruchomiony program współpracy przygranicznej. Podstawowe komponenty dla Rosji realizowały zadania istotne dla rozwoju infrastruktury przygranicznej i ochrony środowiska. W tym ostatnim zrealizowano szereg projektów w zakresie polepszenia jakości środowiska w rejonie Republiki Karelia, miasta Sankt-Petersburg, nabrzeżu Kaliningradu w ramach Wymiaru Północnego.

Efektywność programu pomocy technicznej dla Federacji Rosyjskiej na przykładzie wybranych projektów

W październiku 2004 roku w Moskwie odbyło się spotkanie przedstawicieli Izby Obrachunkowej Rosji (IO FR) i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Na posiedzeniu strony postanowiły przeprowadzić kontrolę, w celu bardziej dokładnego zapoznania się z mechanizmem i wynikami realizacji projektów.

W toku kontroli specjaliści europejscy stwierdzili, że w niektórych przypadkach miały miejsce uchybienia i niedopatrzenia przy przygotowywaniu projektów od strony technicznej (bez uwzględnienia specyfiki rosyjskiej). Ze względu na to, że procedura przygotowania projektów spoczywała na organizacjach, instytucjach i pozostałych beneficjentach ubiegających się o wsparcie finansowe w ramach TACIS, więc powyższe uwagi skierowane były do rosyjskich odbiorców pomocy unijnej.

Przykładem może posłużyć projekt „Integracja byłych wojskowych ze społeczeństwem cywilnym” (projekt nr SCR-E/110143/C/SV/RU, realizowany w ramach programu działania na 1999 rok „Pomoc w realizacji problemów socjalnych w okresie przejściowym”, budżet projektu 1,5 mln euro), gdzie w początkowej fazie projektowania nie został zbadany rynek rosyjski w zakresie analogicznych usług (przekwalifikowania zawodowego), na skutek czego środki zostały skierowane na powoływanie struktur podobnych do tych już istniejących na rynku rosyjskim.

Nawet określany, jako jeden z najbardziej udanych projektów „Reforma audytu” (odbiorcą środków było Ministerstwo Finansów FR. Budżet – 2 mln euro. Projekt miał trwać 24 miesiące, w rzeczywistości trwał 26 miesięcy, czyli od stycznia 2001 do marca 2003 roku) w wyniku kontroli, w ocenie specjalistów unijnych, także posiadał pewne niedociągnięcia. Projekt zakładał, że firmy rosyjskie uczestniczące w projekcie dostarczą swoje sprawozdania finansowe wraz z przeprowadzoną procedurą audytu, aby te mogły posłużyć, jako materiał do wypracowania praktycznych wskazówek audytorskich. Lecz nie uwzględniono, że rosyjskie przedsiębiorstwa nie są gotowe ani ujawnić, ani publikować swoich dokumentacji finansowych, zasłaniając się tajemnicą handlową (Izba Obrachunkowa FR, 2005, s. 206–233).

Kontrolerzy zwrócili uwagę na to, że zbyt często w projektach występował problem z realizowanym celem, czyli tak naprawdę z najważniejszym punktem projektowym. Cele zawarte w projektach były nieprzejrzyste, nieprecyzyjne i nierealistyczne. W efekcie powstały projekty o nieprawidłowych budżetach. Niekiedy cel, który miał być zrealizowany w jakimś projekcie nie uwzględniał specyfiki prawa rosyjskiego. Tak było w projekcie „Integracja byłych wojskowych ze społeczeństwem cywilnym”, gdzie beneficjentem środków TACIS było Ministerstwo Obrony Rosji, które miało za zadanie bezpłatnie udostępnić pomieszczenia biurowe dla rosyjskich i zagranicznych ekspertów. Jednak prawo rosyjskie nie przewidywało możliwości wynajęcia lokali bez pobierania opłaty. Co więcej wskazano na brak jakiegokolwiek organu na poziomie rządowym w Rosji, który byłby kompetentny do rozwiązania powyższego problemu (Izba Obrachunkowa FR, 2005).

Kontrolerzy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego odnotowali, że w niektórych projektach określenie celów ma ogólnikowy i rozmaryny charakter. Celem podstawowym projektu „Rozwój medycyny pierwszego kontaktu na zasadzie lekarza

rodzinnego” było polepszenie stanu zdrowia ludności Federacji Rosyjskiej. Zapis ten okazał się zbyt ogólny i nieprecyzyjny. Realizacja projektu trwała od 28 października 2002 roku po grudzień 2004 roku, nr EBPOPEAID/113159/C/SV/RU, beneficjentem środków była Moskiewska Akademia Medyczna im. I. M. Sieczenowa, budżet 3 mln euro (Izba Obrachunkowa FR, 2005). Oprócz tego w niektórych projektach brakowało ilościowych wskaźników, według których można byłoby ocenić osiągnięte cele, a jak takowe istniały, to nie były monitorowane. I znowu za przykład może posłużyć projekt „Integracja byłych wojskowych ze społeczeństwem cywilnym”. W raporcie końcowym z wyników realizacji tego projektu zapisano, iż z powodu braku ostatecznej liczby wskazującej na ilość zatrudnień byłych wojskowych, nie można było stwierdzić, czy wskaźnik przewidziany celem projektu (nie mniej niż 70% byłych wojskowych będzie zatrudnionych) został osiągnięty.

W raporcie specjalnym ETO czytamy: „Jeden z projektów miał kilka celów szczegółowych. Jednym z nich było zapewnienie harmonizacji przepisów UE i Federacji Rosyjskiej określających kategorie dróg. Taki cel nie mógł zostać osiągnięty, ponieważ nie ma takich unijnych norm. W drugim przypadku projekt miał umożliwić przeprowadzenie badań porównawczych materiałów drogowych poprzez wyposażenie rosyjskiej agencji w stosowny sprzęt. Sprzęt został dostarczony, ale w dwa lata od zakończenia projektu nie został jeszcze wykorzystany. Trzeci cel, którym było szkolenie pracowników beneficjenta, został anulowany w trakcie realizacji” (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2006).

Innym problemem był brak współfinansowania projektów ze strony rosyjskiej, czego domagała się Komisja Europejska.

Przy zapoznaniu się z zawartością raportów (sprawozdań) Izby Obrachunkowej FR i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego trudno nie zauważyć, że często strony za nieosiągnięcia, niepowodzenia i błędy w toku realizacji projektów obarczają się nawzajem.

Specjaliści rosyjscy wyjawili pewne trudności w przeprowadzeniu kompleksowej i obiektywnej oceny efektywności programu TACIS, gdyż ich zdaniem trudno rozpatrywać działalność Unii Europejskiej, jako organizacji międzynarodowej, do której Federacja Rosyjska nie należy. Oprócz tego strona rosyjska niejednokrotnie alarmowała do instytucji unijnych (najbardziej do Komisji Europejskiej) odpowiedzialnych za realizację programu o zbyt rozbudowane procedury TACIS. Skomplikowane i często zawile procedury, w opinii specjalistów rosyjskich, miały negatywny wpływ na terminy realizacji projektów. Ponieważ średnio termin trwania prac, przy przygotowaniu dużych projektów, wynosił do 2,5 roku, mogło to być czynnikiem negatywnie oddziałującym na skuteczność, zarówno samych projektów, jak i programu w ujęciu całościowym. Ponadto urzędnicy rosyjscy stwierdzili, że program cieszy się dużym zainteresowaniem ze strony potencjalnych beneficjentów, natomiast ze strony unijnej padały zarzuty o małym nagłośnianiu i upowszechnianiu informacji o pomocy w ramach TACIS.

Były także i wspólne uwagi. Obie instytucje, Europejski Trybunał Obrachunkowy i Izba Obrachunkowa FR niejednokrotnie miały zastrzeżenia, skierowane bezpośrednio do pracy Komisji Europejskiej, wskazując, że Komisja nieregularnie dotrzymuje ustalonych reguł, a szczególnie dotyczyło to tak zwanych matryc projektowych, więc

nie wykazuje się systematycznością, co przekłada się na cały proces projektowania (Europejski Trybunał Obrachunkowy, 2006). Rozbieżność w ocenach rosyjskich i innych specjalistów wynikała z braku spójnego systemu oceniania efektywności projektów. W wyniku czego, strony po prostu nie mogły uzgodnić wspólnego stanowiska w kwestii oceny efektywności projektów. Strony miały różne poglądy na końcowy wynik zrealizowanego projektu, a wspólnego systemu oceny brakowało. Przedstawiciele Europejskiego Trybunału Obrachunkowego całkiem dobrze ocenili projekt „Harmonizacja standardów drogowych”. Natomiast Federalna Służba Drogowa FR dała w sumie negatywną ocenę temu projektowi. Według tej instytucji, przyjęcie i wprowadzenie założeń, które zaproponowali europejscy konsultanci, w kwestii standardów drogowych, mogłoby doprowadzić do rezygnacji ze standardów obowiązujących w Federacji Rosyjskiej, co nie uwzględnia specyfiki rosyjskiego klimatu. Jednak trzeba zaznaczyć, że ostatecznie strona rosyjska przyznała znaczny wpływ tego projektu, w stosunku do zmian w systemie oceniania, jakości materiałów wykorzystywanych przy budowie i remontach dróg, a rosyjscy specjaliści w zakresie infrastruktury drogowej mieli możliwość zdobycia nowego doświadczenia oraz nawiązania kontaktów roboczych z europejskimi organizacjami branżowymi i jednostkami naukowo-badawczymi, w celu kontynuacji współpracy (Tabaczkow, 2006).

Reasumując, analizując różnorodne projekty TACIS realizowane w rozmaitych gałęziach gospodarki rosyjskiej można wywnioskować, że najbardziej popularnymi były konsultacje w zakresie ekonomiki rynkowej, a szczególnie w sprawach księgowości i rachunkowości. Przykładem może służyć projekt „Reforma audytu w Rosji” (Tab. 1). Bez względu na rozbieżności zdań i niektóre trudności, jakie wystąpiły w trakcie realizacji projektów finansowanych w ramach TACIS, ETO uznał, że cele większości projektów w pełni lub częściowo zostały osiągnięte i pomimo niskiej skuteczności niektórych z nich Komisja uważa, że jej programy pomocowe przyczyniają się do poszerzania ogólnego zakresu współpracy między UE i stroną rosyjską.

Wnioski

Temat stosunków pomiędzy Unią Europejską a Federacją Rosyjską nadal będzie stanowić ważny nurt badawczy. Rozpad ZSRR stał się trudnym doświadczeniem dla Federacji Rosyjskiej. Unia Europejska (wówczas Wspólnoty Europejskie) w ramach pomocy dla państw poradzieckich uruchomiła program TACIS, a największym beneficjentem pomocy stała się Rosja. Dzisiaj program TACIS stał się już częścią historii stosunków unijno-rosyjskich. W 2006 roku program pomocy technicznej, który prawie 16 lat wspierał przemiany demokratyczne i reformy gospodarcze w Federacji Rosyjskiej, został zastąpiony w Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), który stanowi inicjatywę Komisji Europejskiej. Zasadniczym celem nowego programu jest rozwój współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwami partnerskimi spoza UE poprzez zapewnienie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju regionalnego” (*Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa*).

Program TACIS przewidywał głównie okazanie pomocy w postaci konsultacji, na co wydano około 80% z programowego budżetu. Pozostałe środki można było wyko-

rzystać na wykształcenie kadry oraz na zakup niezbędnego wyposażenia i sprzętu. W programie wzięło udział 58 regionów rosyjskich, w których zrealizowano ponad 1700 projektów. TACIS był realizowany w wielu dziedzinach ekonomiczno-społecznych i wspierał Rosję w procesie przejścia od ekonomiki centralno-sterowanej do wolnorynkowej. Ponadto, TACIS stał się impulsem do rozwoju wzajemnego zrozumienia. Program pomocy technicznej poprzez realizowane projekty aktywnie wspomagał budowę, skierowanego na wolny rynek, systemu społeczno-ekonomicznego w drodze nawiązywania kontaktów i współpracy długoterminowej między organizacjami krajów partnerskich w całej Zjednoczonej Europie. Podstawowymi kierunkami działania programu TACIS były reformy administracyjne, modernizacja i rekonstrukcja przedsiębiorstw państwowych, rozwój sektora prywatnego, infrastruktura transportowa i telekomunikacyjna, energetyka, bezpieczeństwo jądrowe, ochrona środowiska, przemysł spożywczy, rozwój usług dla ludności oraz oświata.

W sumie program został oceniony pozytywnie, zarówno przez stronę Rosyjską, jak i przez Unię Europejską. Rosyjska strona za pozytywne rezultaty realizacji programu TACIS uznała (Tabaczkow, 2006):

- przekazanie doświadczenia krajów europejskich w zakresie zarządzania ekonomiką;
- organizowanie pomocy socjalnej dla ludności rosyjskiej w okresie przejściowym;
- przygotowanie specjalistów rosyjskich w różnych sektorach ekonomiki i socjalnej ochrony ludności;
- w celu realizacji poszczególnych projektów był dostarczony nowoczesny sprzęt i wyposażenie oraz niezbędna literatura techniczna;
- przyznanie znacznych środków finansowych na budowę obiektów i na zakup niezbędnego wyposażenia w celu zabezpieczenia ochrony środowiska, bezpiecznego wykorzystywania energii atomowej i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych;
- okazane wsparcie w rozwoju współpracy przygranicznej między FR, innymi państwami członkami WNP i państwami Wspólnoty w zakresie ochrony zachowawczej zasobów leśnych i wodnych, zmian klimatycznych, w sferze energetyki, transportu, walki z przestępczością zorganizowaną i migracją ludności;
- realizacja programu TACIS sprzyjała przyciągnięciu do Rosji innych organizacji i rządów państw zachodnich;
- wspólne uczestnictwo rosyjskich i zachodnich specjalistów w procesie realizacji projektów TACIS stworzyło warunki do rozwoju produktywnej współpracy między organizacjami krajowymi i zagranicznymi;
- strona rosyjska, biorąc pod uwagę zdobyte doświadczenie w procesie współpracy w ramach TACIS, nadal będzie aktywnie uczestniczyć w realizacji podobnych programów, co leży w interesach Federacji Rosyjskiej i będzie pozytywnie oddziaływać na dalszą kooperację z Unią Europejską.

Rosjanie przyznali, iż realizacja programu TACIS stanowiła dla nich spore wyzwanie, gdyż często nie nadszali za całym procesem. Szczególnie odnosiło się, do zmian w prawodawstwie rosyjskim, w związku z programem pomocy technicznej. Trudności pojawiły się także w sektorze kadrowym, dotyczyło to urzędników rosyjskich, którzy nie potrafili szybko dostosować się do nowych kryteriów. Co więcej, organy władzy wykonawczej wykazywały zbyt małe zainteresowanie programem TACIS, co wyni-

kało z braku środków finansowych z budżetu państwa przeznaczonych na jego realizację. Jednak uczestnictwo w programie zdaniem urzędników wymagało od rosyjskich organizacji nakładów materialnych, intelektualnych i administracyjnych (Tabaczko).

Czynnikiem negatywnie wpływającym na efektywność programu, według strony rosyjskiej, była także niska aktywność potencjalnych beneficjentów, która wiązała się *de facto* z brakiem doświadczenia ubiegania się o finansowanie z Unii Europejskiej. Czasami brakowało pomysłów na projekty. Program stwarzał wrażenie niespójnego wskutek przestrzennego rozproszenia projektów, co mogło wpływać na głębokość i jakość zamian, które były zaplanowane realizacją programu. Zdaniem A. Stępień-Kuczyńskiej: „Pomoc dla Rosji okazała się niewielka w stosunku do jej potrzeb. Wielkość tej pomocy, co najwyżej mogła wpływać na złagodzenie nastrojów społecznych, nie zaś ułatwić reformowanie kraju” (Stępień-Kuczyńska, 2007, s. 17).

Do tych negatywnych aspektów ministerstwa i departamenty rosyjskie zaliczyły także:

- oderwanie pracowników rosyjskich od podstawowej pracy na czas współpracy z konsultantami;
- niezbieżność udzielonych usług z rzeczywistym zapotrzebowaniem na nie;
- możliwe ryzyko powzięcia rozwiązań i rekomendacji niezgodnych z interesem narodowym Rosji (Tabaczko, 2006).

Kierownik katedry Integracji Europejskiej przy Moskiewskim Uniwersytecie Państwowym im. M. Łomonosowa – Aleksiej Kuzniecowa, który bezpośrednio brał udział w realizacji projektów TASCIS przyznał, że wszystkie uwagi dotyczące realizacji projektów TACIS, o których mowa była wcześniej zarówno ze strony ekspertów rosyjskich, jak i europejskich są sprawiedliwe. Od siebie dodaje, że projekty TACIS wspierały finansowo naukowców rosyjskich, którzy mieli wówczas „głodowe pensje”. Projekty TACIS dawały możliwość na nawiązanie współpracy i wymianę doświadczenia między naukowcami z różnych krajów. Kuzniecowa podkreśla, że urzędnicy rosyjscy czasami ignorowali rekomendacje wypracowane przez zespoły eksperckie w toku realizacji projektu, co czasami miało tragiczne skutki. Jako przykład posłużyły wydarzenia z 2010 roku, kiedy to miały miejsce obszerne pożary na całym terenie Federacji Rosyjskiej. Kuzniecowa mówi, że bezpośrednio wraz z kilkoma ekspertami informował o niedoskonałościach prawa w zakresie bezpieczeństwa przeciwpożarowego.

Poza tym czasami realizowane były projekty nieadaptowane do rosyjskich realiów, a konsultanci, którzy byli delegowani dobrze znali język rosyjski, jednak nie orientowali się w tematyce, która była przedmiotem projektu. Kuzniecowa wskazuje na bardzo niski stopień upowszechniania informacji o projekcie, jak i o wynikach jego realizacji. Głównym zarzutem była nietrwałość projektów, która także została zaznaczona w raportach ETO.

Parlament Europejski, w dokumencie roboczym w sprawie sprawozdania specjalnego nr 2/2006 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, oceniając rezultaty i ogólny wpływ programu TACIS na rozwój systemu społeczno-gospodarczego Federacji Rosyjskiej uznał, że pomoc unijna miała istotne znaczenie dla Rosji. Z pomocą środków europejskich na terytorium Federacji Rosyjskiej dokonywały się ważne reformy w administracji publicznej, prawodawstwie, edukacji, energetyce i w wielu innych sferach funkcjonowania państwa. Parlament Europejski zwrócił uwagę, że z raportu ETO

wynika, iż strona Rosyjska wykazywała niewystarczające zainteresowanie programem TACIS, a dialog między KE i władzami rosyjskimi nie należał do łatwych, co przekładało się na skuteczność programu pomocy technicznej. Zdaniem parlamentarzystów, Komisja Europejska, jak sama to uznała, miała niedociągnięcia, niedoróbki w realizacji programu/projektów. Ostatecznie Komisja Europejska postarała się usprawnić w miarę możliwości koordynację i zarządzanie programem TACIS (Parlament Europejski, 2006, s. 2–9).

W związku z trudnościami zarządzania programem TACIS (zbyt dużo jest krajów – beneficjentów pomocy oraz stopniowe pogłębienie się różnic w socjalno-ekonomicznym i politycznym rozwoju krajów WNP) oraz rozszerzeniem Unii Europejskiej, program ten został stopniowo zastąpiony innymi programami, obecnie realizowanymi w czterech wspólnych przestrzeniach. Decyzja o tym została podjęta w maju 2003 roku w Sankt-Petersburgu na szczycie Unia–Rosja, gdzie strony potwierdziły obopólne dążenie do zacieśnienia współpracy. W tym celu w ramach PTC zostaną utworzone cztery przestrzenie wzajemnej współpracy: 1) gospodarcza, 2) wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa, 3) bezpieczeństwa międzynarodowego, 4) badań naukowych, edukacji i kultury.

Bibliografia

- Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, <http://www.interreg.gov.pl/20072013/instrument+sasiedztwa/>.
- Europejski Trybunał Obrachunkowy (2006), *Sprawozdanie specjalne nr 2/2006 dotyczące rezultatów projektów finansowanych w ramach TACIS w Federacji Rosyjskiej wraz z odpowiedziami Komisji*, Trybunał Obrachunkowy, Dz. Urz., C 119 z 19.05.2006.
- Izba Obrachunkowa Federacji Rosyjskiej (Счетная палата Российской Федерации) (2005), *ОТЧЕТ о проверке результатов реализации проектов технического содействия в Российской Федерации, финансируемых ТАСИС, в Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации и у получателей (распорядителей) средств (выборочно)*, [Sprawozdanie o kontroli wyników realizacji projektów w zakresie współpracy technicznej finansowanych w ramach TACIS na terytorium Federacji Rosyjskiej, w Ministerstwie Rozwoju Ekonomicznego i Handlu Rosyjskiej Federacji i u odbiorców (zarządzających) środków/środkami(selektywnie)], „Биuletyn Izby Obrachunkowej FR” nr 9(93)/2005, („Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации” № 9 (93)/2005 год), <http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/152/>.
- Jankowski D. (2012), *Strategiczne partnerstwo Unii Europejskiej i Rosji w polityce bezpieczeństwa: szanse, przeszkody i stan obecny*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21.
- Jelisiejewa W. (Елисеева В.) (2003), *Трансграничное сотрудничество в Северо-Западном федеральном округе: XXI век*, Kaliningrad.
- Kaszkin S. (Кашкин С.) (2003), *Россия и Европейский Союз. Документы и материалы*, Moskwa, <http://eu-law.ru/wp-content/uploads/2012/05/%D0%95%D0%A1-%D0%A0%D0%A4.pdf>, data dostępu 19.6.2013.
- Legucka A. (2007), *Rosyjska wizja Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 3–4.
- Olejnikowa O. (Олейникова О.) (2010), *Программе Темпус 20 лет*, „Качество образования”, nr 10, Moskwa.
- Parlament Europejski (2006), *DOKUMENT ROBOCZY w sprawie sprawozdania specjalnego nr 2/2006 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczącego rezultatów projektów fi-*

- nansowanych w ramach TACIS w Federacji Rosyjskiej, Komisja Kontroli Budżetowej, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/618/618005/618005pl.pdf, data dostępu 11.08.2013.
- Przybylska-Maszner B., Potyrała A. (2009), *Leksykon integracji europejskiej w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, Poznań.
- Rada (EWG/Euroatom) (1991), *Rozporządzenie Rady (EWG, Euroatom) nr 2157/91 z dnia 15 lipca 1991*, Dz. Urz., L 201 z 24.07.1991.
- Rada (EWG/Euroatom) (1996), *Rozporządzenie Rady (EWG, Euroatom) nr 1279/96 z dnia 25 czerwca 1996*, Dz. Urz., L 165 z 4.07.1996.
- Rada (EWG/Euroatom) (1999), *Rozporządzenie Rady (EWG, Euroatom) nr 99/2000 z dnia 29 grudnia 1999*, Dz. Urz. L 12 z 18.01.2000.
- Sobczak D. (2002), *Stosunki Unii Europejskiej z Rosją po zakończeniu „zimnej wojny”. Przemiany i perspektywa polskiej gospodarki w procesie integracji z gospodarką światową*, Warszawa, s. 107–121.
- Stępień-Kuczyńska A. (2007), *Rosja: ku Europie*, Toruń, s. 17.
- Tabaczko N. (Табачков Н.) (2006), *Анализ эффективности взаимодействия Российской Федерации и Европейского союза в рамках реализации программы ТАСИС [Analiza efektywności współdziałania Federacji Rosyjskiej i Unii Europejskiej w ramach realizacji programu TACIS]*, „Віuletyn Izby Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej” nr 3(99), („Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации”, № 3 (99/2006)), http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/08-buleten_doc_files-fl-1445.pdf.
- Umowa o partnerstwie i współpracy ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi a Federacją Rosyjską*, D. Urz., L 327 z 28.11.1997, „Дипломатический вестник”, nr 15–16/1994.
- Weiss C. H. (2007), *Theory-based evaluation: Past, present, and future. New Directions for Evaluation*, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/ev.1086/citedby>.
- Wspólnoty Europejskie (Европейские Сообщества) (2001), *Объединение финансирования программ ТАСИС И ИНТЕРПЕГ*, Люксембург (Luksemburg).
- Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010 гг.)*, (*Strategia rozwoju stosunków między Federacją Rosyjską a Unią Europejską w latach 2000–2010*), „Дипломатический вестник”, nr 11/1999.

Streszczenie

Głównym tematem niniejszej pracy jest wsparcie Unii Europejskiej dla Rosji w ramach programu TACIS. Było ono długofalowe i miało kształt programu celowego. Program pomocy technicznej trwał od 1991 po 2006 rok i stanowił bardzo ważną platformę współpracy w zakresie ekonomicznym, politycznym oraz socjalnym pomiędzy Rosją a Unią Europejską. Wnikliwe badania przeprowadzone w zakresie współpracy rosyjsko-unijnej w ramach TACIS ukazały, że bez względu na pewne trudności w procesie realizacji niektórych projektów program śmiało można uznać za pozytywny przykład współpracy na podstawie wzajemnie korzystnego partnerstwa. Dzięki programowi, z jednej strony Unia Europejska otworzyła sobie dostęp do trudnodostępnego rynku rosyjskiego, z drugiej strony Rosja uzyskała znaczne środki materialne i doświadczenie w realizacji podobnych inicjatyw. W 2007 roku europejski program TACIS realizowany w FR został zastąpiony Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa i Partnerstwa, a FR uzyskała status partnera strategicznego Unii Europejskiej.

W ramach danej pracy został opracowany profil głównych zasad funkcjonowania i realizacji programu TACIS na terytorium Federacji Rosyjskiej w latach 1990–2006. Także zostały poruszone kwestie związane z podstawami prawnymi, z procesem programowania i procedurą wyboru projektów. W ramach badań nad tematem na podstawie wybranego materiału źródłowego dokonano oceny efektywności programu i perspektywy wykorzystania zdobytego doświadczenia w przyszłości.

Summary

The TACIS program in the Russian Federation

The primary topic of this paper concerns the matter of the European Union's aid to Russia, offered under the TACIS program. This long-term special program of technical aid spanned the period from 1991 to 2006, providing a highly important platform for economic, political and social cooperation between Russia and the EU. A thorough examination of the Russian-EU cooperation within the framework of TACIS has shown that, despite certain difficulties in the implementation of several projects, the program can certainly be considered a successful example of cooperation based on mutually beneficial partnership. On the one hand, the program enabled the European Union to find a way into the otherwise inaccessible Russian market. On the other, Russia obtained considerable financial resources and experience in the implementation of such initiatives. After the transition from the TACIS program to the European Neighborhood and Partnership Instrument in 2007, Russia was eventually given the status of EU strategic partner.

This paper examines the main principles of the functioning of the TACIS program and its implementation in the Russian Federation in 1990–2006. It also touches upon the matter of legal foundations, programming process and the selection of projects. On the basis of selected sources, this study also assesses the program's efficiency and future prospects for using the experience gathered there.