



Jak ograniczać zagrożenia korupcyjne w wykorzystaniu funduszy unijnych

Tomasz Grzegorz Grosse

- *Korupcja może utrudnić wykorzystanie funduszy europejskich do rozwiązywania problemów społecznych i ekonomicznych polskich regionów. Jednak jak dotąd rozwiązania zapobiegające korupcji w funduszach unijnych są wprowadzane na niewielką skalę, a rząd nie prowadzi pod tym kątem monitoringu.*
- *System zarządzania Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR) w latach 2004–2006 nie zapobiegał dostatecznie zjawiskom korupcji politycznej i administracyjnej. Zagrożone korupcją były zwłaszcza procedury wyboru projektów oraz niedawno zmieniony system przetargów.*
- *Z doświadczeń ZPORR należy wyciągnąć wnioski na przyszłość. Nowy system zarządzania programami regionalnymi powinien być rozszerzony o rozwiązania ograniczające zagrożenia korupcyjne. Niezbędne jest wprowadzenie przejrzystych regulacji oraz rozdzielenie ról polityka regionalnego i urzędnika samorządowego. Zagrożenia korupcyjne może ograniczyć wprowadzenie do samorządów regionalnych standardów służby cywilnej, gwarantujących apolityczność i bezstronność urzędników samorządowych.*

Fundusze strukturalne służą poprawianiu spójności społecznej i gospodarczej na obszarze poszerzonej Unii Europejskiej. Powszechna jest opinia, że w krajach, które przystąpiły do Unii w maju 2004 r., niskiej jakości administracja pu-

bliczna jest szczególnie podatna na występowanie zjawisk korupcyjnych. Zainteresowanie zagrożeniami korupcyjnymi przy wykorzystywaniu funduszy strukturalnych jest więc w ich wypadku bardzo uzasadnione.

Nadmierna centralizacja i skomplikowanie zarządzania

Kontrola NIK w zakresie ZPORR wykazała, że centralizacja procesu zarządzania, przy dużym obciążeniu ministra ds. rozwoju regionalnego różnorodnymi zadaniami oraz niedoborze i fluktuacji kadr, wydłużyła proces absorpcji funduszy strukturalnych. Nie uwzględniając w pełni specyfiki i inicjatyw regionów, zmniejszyła również możliwości poprawnego realizowania polityki regionalnej przez samorządy województw. Centralizacja zarządzania ZPORR powoduje tworzenie „wąskich gardeł” w procesie zarządzania oraz spiętrzenie prac urzędniczych. Sprzyja to nadmiernemu pośpiechowi i presji ze strony decydentów politycznych, aby fundusze strukturalne były jak najszybciej wykorzystane. W takich uwarunkowaniach mogą pojawić się różnorodne nieprawidłowości administracyjne, w tym zjawiska korupcyjne. Centralizacja zarządzania utrudnia również działania monitorujące i kontrolne. Instytucje rządowe ponoszą odpowiedzialność za opóźnienie uruchomienia odpowiednich procedur kontroli finansowej i systemu informatycznego SIMIK, a także za niewprowadzenie w życie niektórych regulacji unijnych dotyczących wykorzystania funduszy strukturalnych.

Istotnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi korupcji administracyjnej są również nadmiernie skomplikowane regulacje, kierowane do beneficjentów wymagania dotyczące dokumentacji, a także często wprowadzane zmiany regulaminowe. Procedura zarządzania ZPORR jest wieloetapowa, realizowana przez wiele różnych instytucji publicznych szczebla terytorialnego i centralnego. Niektóre procedury się powtarzają, co dodatkowo wydłuża „życie projektu”. Rozdział funkcji administracyjnych między poszczególne instytucje nie zawsze ma uzasadnienie z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji. Na przykład oddzielenie etapu wyboru projektów realizowanego przez samorząd województwa od realizacji finansowej projektu przez administrację rządową nie ma zasadniczego znaczenia. Dużo istotniejsze jest natomiast stworzenie: (a) prostej i stosunkowo krótkiej procedury „życia projektu”, (b) precyzyjnej regulacji przeciwdziałającej nadużyciom oraz (c) sprawnego systemu kontroli i egzekucji przyjętych regulacji. Dlatego nadmiernie rozbudowana procedura i dublowanie niektórych działań administracyjnych mogą być niekorzystne z punktu widzenia zagrożeń korupcyjnych. Mogą również sprzyjać rozproszeniu odpowiedzialności za ewentualne nieprawidłowości administracyjne.

Problem nieprecyzyjnych regulacji

Poważnym mankamentem systemu zarządzania ZPORR jest mało precyzyjna regulacja mająca przeciwdziałać nieprawidłowościom administracyjnym i korupcji. Brakuje specjalnych procedur zapobiegających korupcji, np. związanych z ustanowieniem systemu raportowania o nieprawidłowościach i podejrzeniach korupcyjnych (*whistleblowing*).

Nieprecyzyjna jest również regulacja dotycząca przeciwdziałania konfliktowi interesów, powoływania profesjonalnych i niezależnych ekspertów oceniających projekty. Jednocześnie czynnikiem zwiększającym prawdopodobieństwo zjawisk korupcyjnych jest niewystarczające wprowadzenie w życie już istniejących regulacji, niewielkie sankcje dyscyplinarne za ich na-

ruszenie i słaba kontrola poprawności stosowania norm przeciwdziałających nieprawidłowościom administracyjnym.

Regulacje dotyczące przejrzystości procedur konkursowych, zwłaszcza sposobu przedstawiania informacji przez samorządy województw, są nieprecyzyjne, niewłaściwe lub opacznie interpretowane przez samorządy regionalne. Regulacje określone przez ministerstwo zarządzające ZPORR nie przewidują spójnego standardu prezentowania informacji na stronach internetowych. Brakuje szczegółowych regulacji dotyczących zakresu przedstawianych danych o wynikach poszczególnych etapów procedur konkursowych. Nie ma, na przykład, obowiązku podawania do publicznej wiadomości uzasadnień decyzji Zarządów Województw zmienia-

jących kolejność na liście rankingowej projektów.

Niejednokrotnie regulacje są źle interpretowane przez samorządy województw, co prowadzi do ograniczania dostępu do informacji. Na przykład deklaracje poufności mające na celu chronić dane osobowe, tajemnice handlowe lub biznesowe są wykorzystywane do ograniczenia jawności informacji o sposobie głosowania przez poszczególnych członków gremiów decyzyjnych. Mogą również przyczyniać się do powstrzymania ewentualnego raportowania o nieprawidłowościach. W ten sposób reinterpretacja obowiązujących przepisów przez samorządy regionalne zwiększa ryzyko pojawienia się zjawisk korupcyjnych, zwłaszcza korupcji politycznej.

Brak dostępu do informacji o konkursach

Jednym z warunków przeciwdziałania korupcji w programach inwestycyjnych jest szerokie informowanie o konkursach i przetargach. Obowiązek informowania o naborze projektów do ZPORR ciąży głównie na samorządach województw. Większość z nich zamieszcza na swoich stronach internetowych jedynie minimum informacji wymaganych przez *Podręcznik procedur wdrażania ZPORR*. Tylko nieliczne zapewniają elektroniczny dostęp do wszystkich list rankingowych i dokumentów oceny projektów po kolejnych etapach procedury wyboru projektów. Brakuje zwłaszcza dostępu do protokołów posiedzeń ciał decyzyjnych albo uzasadnień decyzji gremiów politycznych,

które zmieniają ocenę lub miejsce rankingowe projektów w stosunku do wcześniejszej oceny merytorycznej i technicznej.

Informacje na stronach internetowych są prezentowane w sposób mało przejrzysty, czasami są nieaktualne. Brakuje czytelnej informacji o dostępnych procedurach odwoławczych. W przypadku wielu regionów niejawne są dane dotyczące ekspertów oceniających projekty, nie można więc ocenić, czy są oni profesjonalistami lub czy nie znajdują się w sytuacji zależności służbowej od władz samorządu województwa. W wielu regionach poważną trudnością jest również komunikacja z urzędnikami przez pocztę elektroniczną.

Rola polityków regionalnych i lokalnych

Jednym z zasadniczych sposobów zapobiegania korupcji jest ograniczenie możliwości wykorzystywania przez polityków pozycji służbowej do celów partykularnych lub partyjnych ze szkodą dla funduszy publicznych lub kierunku polityki publicznej. Doświadczenia europejskie wskazują, że takie nadużycia mogą dotyczyć także polityki regionalnej, politycy mogą wydawać środki publiczne, nie zaw-

sze kierując się merytorycznymi przesłankami rozwoju regionalnego. Przykładem takiej sytuacji może być funkcjonowanie niektórych Regionalnych Komitetów Sterujących ZPORR. Zadaniem tych instytucji było rozwijanie partnerstwa społecznego przy realizowaniu omawianego programu, a także „oddolnej” kontroli nad procesami zarządzania. W praktyce komitety uzyskały znaczne kompetencje w zakresie wyboru

projektów realizowanych w ramach ZPORR. Jak pokazała praktyka, zdarzały się wypadki, że przedstawiciele samorządu regionalnego i samorządów lokalnych w nieformalny sposób uzgadniali między sobą sposób głosowania w zakresie listy rankingowej projektów, zgodnie z zasadą: *dzisiaj głosujemy twój projekt, jutro mój*. W niektórych przypadkach decyzje nie były podejmowane w odniesieniu do kryteriów merytorycznych polityki regionalnej, lecz wynikały z chęci przypodobania się wyborcom z okręgu wyborczego członków RKS lub zarządu województwa. Taki sposób wyboru projektów mieści się w kategorii tzw. korupcji wyborczej, w której nieprawidłowości dotyczące wyboru projektów są podyktowane chęcią ponownej reelekcji. Doniesienia prasowe sugerowały także, że w niektórych województwach zarówno członkowie komitetów, jak i zarządów województw mogli się kierować względami partyjnymi lub personalnymi, zmieniając wcześniejsze decyzje w zakresie wyboru projektów.

Ponadto istnieje problem słabej reprezentatywności osób delegowanych do RKS. Brakowało klarownych procedur i zasad wyboru przedstawicieli poszczególnych grup społecznych. Niekiedy wybór był inspirowany przez zarząd województwa, zgodnie z jego niejawnymi preferencjami. Stwierdzono więc przypadki niechęci zarządu do wyłonienia jakiegokolwiek przedstawiciela NGO's albo wyboru takiego, który faktycznie był podwładnym marszałka województwa. Reprezentanci stowarzyszeń obywatelskich byli traktowani z podejrzliwością i niechęcią m.in. dlatego, że zazwyczaj nie uczestniczyli w „układaniu się” reprezentantów

samorządów terytorialnych. Ponieważ najczęściej nie byli bezpośrednio zainteresowani wyborem projektów (tj. nie reprezentowali stowarzyszeń zgłaszających projekty), potencjalnie mogli sprawować funkcje kontrolne nad prawidłowością procesu wyboru projektów. W praktyce takie możliwości były jednak poważnie utrudnione. Było to m.in. uwarunkowane: (1) słabą reprezentacją tych przedstawicieli w pracach RKS, (2) niejawnością protokołów z posiedzeń RKS, (3) niewystarczającym zainteresowaniem opinii publicznej (mediów) tymi pracami, a także, co najważniejsze, (4) przeniesieniem zasadniczych decyzji poza posiedzenia RKS, mam na myśli wcześniejsze nieformalne uzgodnienia między delegowanymi do prac w tych komitetach przedstawicielami samorządów terytorialnych.

Udział polityków reprezentujących określone interesy terytorialne (tj. własnych wyborców z określonych gmin) w gremiach wybierających projekty nieuchronnie sprzyja pojawieniu się terytorialnej (i pozamerytorycznej) stronniczości w wyborze projektów. Politycy będą wyżej cenili możliwość przypodobania się elektoratowi i własną reelekcję aniżeli merytoryczne kryteria dotyczące rozwoju regionalnego. Kompetencje komitetów organizujących partnerstwo terytorialne powinny zostać ograniczone do funkcji kontrolnych oraz monitorujących, bez możliwości wyboru projektów. Ponadto dla właściwego wypełniania funkcji monitorujących decydujące znaczenie ma odpowiednia reprezentatywność członków komitetów, co w systemie ZPORR pozostawiało wiele do życzenia.

Nowy system zamówień publicznych

Realizacja projektów przebiega na ogół w sposób prawidłowy, choć zdarzają się naruszenia prawa przy udzielaniu zamówień publicznych. Obowiązujące do niedawna w Polsce regulacje o zamówieniach publicznych stwarzały wiele możliwości niestosowania się do lub obchodzenia przepisów, co pociągało za sobą wysokie prawdopodobieństwo występowania zjawisk korupcyjnych. Jednocześnie

nie przepisy te były uznawane za jedną z głównych przeszkód w szybkiej i efektywnej absorpcji funduszy strukturalnych. Chcąc usprawnić ten proces, w ostatnim czasie dokonano dwukrotnej nowelizacji ustawy regulującej zamówienia publiczne w Polsce, odnoszącej się także do sposobu organizowania przetargów w ZPORR.

Wśród najważniejszych zmian w tych nowelizacjach należy wymienić podniesienie progu

finansowego dla projektów stosujących uproszczoną procedurę przetargów. W stosunku do poprzednich regulacji jest to radykalne podwyższenie tej granicy do wysokości 137 tys. euro wartości projektu w przypadku administracji rządowej, 211 tys. euro w przypadku samorządów i 422 tys. euro dla tzw. zamówień sektorowych. Podwyższono również wartość zamówień nie objętych żadną procedurą przetargu (do 14 tys. euro). W ramach omawianych przepisów zliberalizowano obowiązki w zakresie przestrzegania terminów realizacji przetargów, w tym składania ofert przez uczestników, utrudniono także możliwości składania odwołań od przetargów i skarg. Zamawiającym pozostawiono dość dużą swobodę określania terminów składania wniosków oraz ofert. Może to prowadzić do tego, iż terminy zostaną określone w taki sposób, że tylko „wybrani” wykonawcy będą w stanie przygotować na czas wnioski lub oferty. Ponadto podniesiono progi finansowe dla projektów wymagających spełnienia najbardziej restrykcyjnych wymogów oraz ograniczono

uprawnienia agencji regulującej zamówienia publiczne (tj. Urzędu Zamówień Publicznych). Nowelizacja pozbawiła prezesa Urzędu Zamówień Publicznych uprawnień do wydawania zgody w wielu sprawach, np. na zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki, negocjacje bez ogłoszenia itp. Pozostawiła więc decyzję w sprawie zastosowania ww. trybów nieprzetargowych wyłącznie po stronie zainteresowanego zamawiającego.

Wszystkie wymienione zmiany w prawie dotyczącym zamówień publicznych zmierzają do przyspieszenia i ułatwienia wydatkowania środków funduszy strukturalnych w Polsce. Jednocześnie zwiększają jednak możliwość pojawienia się zjawisk korupcyjnych. Mogą powodować zwiększenie kosztów inwestycji i monopolizowanie przetargów przez przedsiębiorstwa i spółki komunalne związane z lokalnymi politykami. Z tego powodu należy uznać, że omawiany etap realizacji projektów należy do najbardziej zagrożonych korupcją w całym systemie ZPORR.

Rozdzielenie funkcji związanych z wdrażaniem projektów i funkcji kontrolnych

Czy zwiększenie uprawnień nadzorczych wojewody w zakresie wyboru projektów w samorządowych programach regionalnych może skutecznie ograniczyć zagrożenia korupcyjne? Chodzi o propozycje odnoszące się do możliwości zawetowania przez miejscowego wojewodę decyzji dotyczących wyłonienia projektów w procedurze konkursowej, w przypadku udokumentowanych nieprawidłowości. Jak się wydaje, takie rozwiązanie nie jest doskonałe, a nawet stwarza dodatkowe możliwości upartyjnienia procesu wyboru projektów. Warto jednocześnie podkreślić, że odwołania w procedurze konkursowej powinny dotyczyć jedynie kwestii proceduralnych i formalnych, np. poprawności zgłoszonej dokumentacji projektowej z obowiązującymi wymogami, dopełnienia odpowiednich procedur, terminów i kryteriów oceny przez odpowiednie instytucje dokonujące wyboru projektów. W przypadku ZPORR naj-

wyższą instancją w ramach obowiązującej procedury odwoławczej jest instytucja zarządzająca. W związku z tym rozwiązaniem preferowanym w programach regionalnych na lata 2007–2013 powinno być utrzymanie tej zasady, co oznacza przekazanie decyzji w zakresie odwoławczym samorządowi województwa, tj. właściwej instytucji zarządzającej danym programem operacyjnym.

Jak się wydaje, w przeciwdziałaniu zjawiskom korupcji lepszym rozwiązaniem jest rozdzielenie funkcji związanych z wdrażaniem projektów i funkcji kontrolnych. Ponadto uzasadnione jest wyraźne oddzielenie etapu programowania, który powinien być realizowany przez polityków regionalnych, od etapu wyboru i realizacji projektów leżącego w gestii ekspertów i urzędników. Jednocześnie politycy regionalni powinni dysponować odpowiednimi instrumentami kontroli pracy urzędników oraz monitoringu realizacji projektów.

Istotne jest wyznaczanie przez polityków regionalnych (tj. władze samorządu województwa) odpowiednich szczegółowych kryteriów merytorycznych dotyczących procedury konkursowej. Jednocześnie za przeprowadzenie konkursów oraz podjęcie odpowiednich związanych z tym decyzji powinni odpowiadać wyłącznie urzędnicy. Władze samorządowe (tj. politycy regionalni) powinny kontrolować przebieg procedury konkursowej i mieć możliwość unieważnienia decyzji urzędników jedynie w przypadku stwierdzenia błędów proceduralno-formalnych lub niedotrzymania przez urzędników odpowiednich kryteriów merytorycznych wyznaczonych dla danego konkursu. Politycy nie powinni więc podejmować arbitralnych decyzji konkursowych (jak ma to miejsce w ZPORR), a jedynie korygować ewentualne nieprawidłowości wcześniejszych decyzji urzędników (tj. nakazać wznowienie procedury konkursowej).

W przypadku ZPORR politycy regionalni nie mają odpowiednich instrumentów w zakresie programowania polityki regionalnej, większość z nich została zatrzymana na szczeblu centralnym. Deficyt programowania rozwoju regionalnego został zrekompensowany możliwością aktywnego uczestniczenia polityków samorządowych w wyborze projektów, a niedoskonałości procedury w tym względzie sprzyjają pojawieniu się zjawiska korupcji politycznej. Sprzyja mu również umożliwienie wojewodom tworzenia partnerstwa regionalnego i lokalnego (województwie kierują pracami regionalnych komitetów monitorujących). Konstrukcja systemu zarządzania ZPORR oraz podział kompetencji między różne rodzaje władz publicznych

tworzy więc instytucjonalne możliwości pojawienia się korupcji politycznej.

W celu poprawienia zarządzania programami regionalnymi należy odbudować jakość programowania rozwoju regionalnego przez miejscowych polityków. Ważnym elementem uzdrowienia programowania regionalnego jest przygotowywanie strategii rozwoju województw i programów operacyjnych przez samorządowe władze regionalne w porozumieniu z samorządami lokalnymi. Dokumenty strategii rozwoju województw obowiązujące dla ZPORR były dość ogólnym dokumentem planistycznym, który w wielu przypadkach mógłby być „zasłoną” ukrywającą nieprawidłowości w trakcie wyboru projektów. Decentralizacja programowania rozwoju regionalnego z poziomu ministerstwa zarządzającego ZPORR do samorządów regionalnych powinna być powiązana z takim zaprojektowaniem systemu zarządzania programami regionalnymi na lata 2007–2013, aby uwaga polityków regionalnych została skupiona jedynie na czynnościach programowych i kontrolnych, a wybór projektów pozostawiono by urzędnikom i ekspertom. Istotnym elementem takiego ukierunkowania byłoby tworzenie przez władze samorządu województw kryteriów merytorycznych wyboru projektów, przy jednoczesnym uniemożliwieniu im podejmowania arbitralnych decyzji dotyczących wyboru projektów. Dodatkowym czynnikiem mogącym wspierać rozdzielenie ról polityków i funkcji pełnionych przez urzędników w trakcie zarządzania programami, a tym samym przeciwdziałającym zjawisku korupcji, może być wprowadzenie standardów służby cywilnej do samorządów regionalnych.

Wnioski na przyszłość

System zarządzania ZPORR w niewystarczający sposób zapobiega zjawiskom korupcji politycznej i administracyjnej. Najbardziej narażone na korupcję są procedury wyboru projektów oraz procedury przetargowe. W przypadku wyboru projektów najważniejszym zagrożeniem jest pojawienie się korupcji politycznej, w zakresie pozamerytorycznego wpływu miejscowych polityków na wybór pro-

jektów. Widać przede wszystkim tendencję do nieprawidłowego wpływu związanego z okręgiem wyborczym decydentów politycznych (wpływ terytorialny), a w mniejszym stopniu związanego z wpływami partyjnymi lub znajomościami personalnymi. Dominującym zagrożeniem w przypadku procedur przetargowych jest korupcja typu administracyjnego. Jednocześnie znowelizowane w 2006 i 2007 r. przepisy

przetargowe poprawiają sprawność wydatkowania funduszy publicznych, znacząco podwyższając jednak ryzyko występowania korupcji.

Z doświadczeń ZPORR należy wyciągnąć wnioski, które będą pomocne podczas realizacji programów regionalnych w przyszłości. Przeciwdziałanie nieprawidłowościom przy wyborze projektów jest zadaniem trudnym. Wymaga precyzyjnych zapisów regulacyjnych, w tym w podręcznikach wdrażających programy operacyjne. Potrzebny jest ponadto systematyczny monitoring, przede wszystkim ze strony resortu

odpowiedzialnego za rozwój regionalny, czy procedury są odpowiednio realizowane i czy przynoszą spodziewane skutki. Specjalnym monitoringiem powinny być objęte kwestie związane z przeciwdziałaniem zagrożeniom korupcyjnym (obecnie nie ma tego typu rządowego systemu oceny). Jednym z instytucjonalnych sposobów przeciwdziałania korupcji politycznej może być oddzielenie funkcji urzędników od roli polityków w procesie zarządzania programami regionalnymi oraz wprowadzenie standardów służby cywilnej do samorządów regionalnych.

Dr Tomasz Grzegorz Grosse jest ekspertem Instytutu Spraw Publicznych. Zajmuje się problematyką europejską, a zwłaszcza polityką regionalną. Niniejsze opracowanie powstało na podstawie raportu z badań ISP: T.G. Grosse (red.): *Zapobieganie korupcji w wykorzystywaniu funduszy unijnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Analizy i Opinie nr 74, maj 2007

„Analizy i Opinie” – seria kilkustronicowych analiz dotyczących ważnych tematów dla Polski i Europy. W ten sposób Instytut Spraw Publicznych chce aktywnie włączyć się w debatę publiczną – pokazywać istotne problemy, często nieobecne w polskiej i ogólnoeuropejskiej debacie, oraz proponować konkretne rozwiązania. Tematyka poruszana w „Analizach i Opiniach” obejmuje zagadnienia związane m.in. z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Redagują:

Jacek Kucharczyk – Dyrektor Programowy ISP
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, e-mail: jarek.cwiek@isp.org.pl

Adres: Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa
tel. 022 556 42 60, fax 022 556 42 62
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl