

*Tomasz Grzegorz Grosse**

ANALIZA ZAGROZEŃ KORUPCYJNYCH W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA ZINTEGROWANYM PROGRAMEM OPERACYJNYM ROZWOJU REGIONALNEGO (ZPORR 2004–2006)

System zarządzania ZPORR w niewystarczający sposób zapobiega zjawiskom korupcji politycznej i administracyjnej. W szczególności zagrożone są procedury wyboru projektów oraz niedawno zmieniony system przetargów z kilku przyczyn: (1) zbyt skomplikowanego i wieloetapowego procesu zarządzania, (2) niewłaściwego rozkładu odpowiedzialności między różnymi władzami publicznymi, a także między politykami i urzędnikami, (3) źle zaprojektowanych instytucji (np. regionalnych komitetów sterujących), (4) nieprecyzyjnych regulacji, dotyczących m.in. zapewnienia jawności procedur, (5) braku specjalnych regulacji zapobiegających korupcji, (6) kultury politycznej i administracyjnej w Polsce. Dlatego projektowany system zarządzania programami regionalnymi na lata 2007–2013 powinien uwzględniać konkluzje przedstawione w tym artykule, a także zostać przeanalizowany z punktu widzenia zabezpieczeń przed korupcją.

1. Wprowadzenie

W ostatnich latach rozwinęła się debata ekspercka i akademicka na temat korupcji. Zjawiska różnorodnych patologii administracyjnych, w tym również korupcja, występują we wszystkich krajach, bez względu na poziom ich rozwoju, politykę państwa, ustrój gospodarczy czy społeczny (Tanzi 2002). Dotykają również administracji europejskiej i unijnej polityki, zwłaszcza jej części odpowiedzialnej za redystrybucję środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej (Shore 2005). Nic więc dziwnego, że szczególnym zainteresowaniem naukowców, organizacji społecznych i opinii publicznej cieszą się fundusze strukturalne Unii Europejskiej, związane z realizacją polityki europejskiej i poprawianiem spójności społecznej i gospodarczej na obszarze poszerzonej Unii. Nowe kraje członkowskie, które przystąpiły do Unii w maju 2004, mają opinię państw o niskiej jakości administracji publicznej, wyjątkowo podatnej na występowanie zjawisk korupcyjnych. Dlatego zainteresowanie zagrożeniami korupcyjnymi przy okazji wykorzystywania funduszy strukturalnych w tych krajach jest szczególnie uzasadnione.

Celem niniejszej analizy jest zdiagnozowanie zagrożeń korupcyjnych w systemie zarządzania programem rozwoju regionalnego na lata 2004–2006 – Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR).

* Autor jest ekspertem Instytutu Spraw Publicznych.

Analiza przedstawiona w opracowaniu dotyczy trzech podstawowych etapów zarządzania funduszami publicznymi:

- (1) **programowania funduszy**, w najmniejszym stopniu narażonego na zjawiska korupcyjne;
- (2) **wyboru projektów**, który jest zagrożony zarówno korupcją polityczną, jak i administracyjną;
- (3) **wdrażania projektów**, a także powiązanej z tym oceny systemu monitoringu i nadzoru.

Środki ZPORR stanowią ok. 36% całości środków pomocowych UE w okresie 2004–2006 (nie licząc środków z Funduszu Spójności i środków na dopłaty bezpośrednie dla rolników). ZPORR jest współfinansowany z dwóch funduszy strukturalnych UE: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Skala środków wydatkowanych w ramach analizowanego programu jest znacząca, a największa w nowych krajach członkowskich. Na realizację ZPORR przeznaczono 4 083,9 mln euro ze środków publicznych, w tym ze strony zasobów funduszy strukturalnych – 2 968,5 mln euro (w cenach z 2004 r.). Poziom współfinansowania ze strony środków wspólnotowych sięgnie 72%. Szacuje się, że zaangażowanie środków UE w realizację celów polityki strukturalnej w Polsce, w układzie poszczególnych funduszy strukturalnych, przyjmie następujące proporcje: EFRR – 85,2% (2 530,0 mln euro) oraz EFS – 14,8% (438,5 mln euro). Dodatkowo na realizację działań rozwojowych ze strony publicznych środków krajowych zostanie przeznaczona 1 115,5 mln euro. Oprócz środków publicznych w realizacji ZPORR będą uczestniczyły także środki prywatne. Łączna wartość niezbędnego wkładu ze strony podmiotów prywatnych szacowana jest na ok. 146,2 mln euro (ZPORR 2004, s. 148).

Zasadniczym celem analizowanego programu jest tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską. Na projekty infrastrukturalne przeznaczono ponad 75% wszystkich środków ZPORR. Gros tych pieniędzy przeznaczono na poprawę warunków życia mieszkańców i inne cele społeczne. Inwestycje są przede wszystkim skierowane na cele infrastruktury podstawowej (drogowej, komunalnej, ekologicznej), w tym również działania dotyczące infrastruktury lokalnej o stosunkowo niewielkim znaczeniu dla rozwoju regionalnego. Oznacza to, że podstawowym **beneficjentem** programu (tj. instytucją zgłaszającą projekt) są samorządy terytorialne i instytucje administracyjne podlegające samorządom. Udział przedsiębiorców w programie polega głównie na wykonywaniu projektów inwestycyjnych zamawianych przez jednostki administracyjne, natomiast w mniejszym stopniu otrzymują oni wsparcie bezpośrednie. Również udział partnerów społecznych i organizacji pozarządowych jest stosunkowo niewielki, w największym stopniu odnosi się do rozwoju zasobów ludzkich (Grosse 2006a).

ZPORR koncentruje się na następujących priorytetach:

1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej podnoszeniu konkurencyjności regionów (ok. 59,4% całości środków ZPORR). W sposób szczególny jest traktowana modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej, wpływającej na potencjał rozwojowy regionu.

2. Rozwój zasobów ludzkich w regionach (14% całości środków). Celem jest tworzenie warunków dla rozwoju zasobów ludzkich na poziomie regionalnym i lokalnym. Nacisk kładzie się na przekwalifikowanie pracowników, zanim staną się bezrobotni, oraz wspieranie osób planujących odejście z rolnictwa.

3. Rozwój lokalny (24,5% całości środków). Głównym celem jest przeciwdziałanie marginalizacji poprzez wspieranie głównie inwestycji w infrastrukturę podstawową na poziomie lokalnym.

4. Pomoc techniczna (1,3% wszystkich środków ZPORR). Polega na wspieraniu instytucji włączonych we wdrażanie programu, tj. ministerstwa zarządzającego ZPORR, urzędów podlegających samorządom regionalnym i wojewodom (są to przedstawiciele rządu centralnego w regionach), samorządów lokalnych. Otrzymują pomoc w zakresie zatrudnienia personelu, szkolenia, wyposażenia itp.

Przed przystąpieniem do zasadniczej części analizy warto odnieść się do literatury dotyczącej zjawisk korupcji w programach inwestycyjnych realizowanych przy udziale środków publicznych. Chodzi zwłaszcza o sformułowanie podstawowych kryteriów oceny, które pozwolą na diagnozę systemu zarządzania ZPORR.

Wyniki badań prowadzonych przez ekonomistów wskazują na wpływ korupcji na procesy gospodarcze i inwestycyjne, jednak nie zawsze jest on jednoznacznie i bezdyskusyjnie negatywny. Na przykład wg wcześniejszych badań korupcja może zwiększać efektywność gospodarczą, zwłaszcza na skalę mikroekonomiczną, gdyż usuwa bariery administracyjne lub przyspiesza proces administracyjny związany z działalnością gospodarczą (Leff 1964, s. 8–14; Huntington 1968; Lui 1985). Inne badania z kolei dowodzą, że swoistym wyrazem przedsiębiorczości i konkurencyjności firmy jest jej zdolność do wykorzystania mechanizmu korupcji i umiejętności oferowania najbardziej atrakcyjnej łapówki (Beck, Maher 1986; Lien 1986).

Zasadnicza większość ekonomistów przedstawia jednak wyniki badań, również statystycznych, potwierdzających negatywne skutki korupcji. Wg tych opinii korupcja obniża wzrost gospodarczy i efektywność gospodarczą (Poirson 1998; Tanzi 2002; Leite, Weidmann 2002). Zmniejsza poziom inwestycji gospodarczych (Mauro 1995), zarówno prywatnych, jak i publicznych. Korupcja ogranicza dochody oraz zwiększa wydatki publiczne (Tanzi 2002). Jednocześnie inwestycje publiczne dotknięte korupcją są najczęściej mniej produktywne, gorszej

jakości i droższe aniżeli inwestycje przeprowadzane uczciwie (Tanzi, Davoodi 1997). Ponadto wskazuje się na fakt, że łapownictwo może zachęcać urzędników do wydłużania procedur i czasu obsługiwanie przedsiębiorców (Myrdal 1968). Oznacza to, że komplikowanie procedur biurokratycznych i opóźnienia sprzyjają pojawianiu się propozycji o charakterze korupcyjnym, aby ułatwić lub przyspieszyć procedury. Wg wielu ekonomistów zwycięzca skorumpowanego procesu przetargowego wcale nie jest najbardziej efektywny ekonomicznie, lecz jedynie najlepiej korzysta z renty korupcyjnej (Baumol 1990; Murphy, Shleifer, Vishny 1991; Lui 1996).

Podsumowując wyniki badań dotyczących korupcji w programach inwestycyjnych (Grosse 2006b; Grosse 2000), można sformułować następujące kryteria, pozwalające na wstępną ocenę zagrożenia korupcyjnego w ZPORR.

- (1) Wyczerpująca informacja o procesach dotyczących programów inwestycyjnych oraz udostępnienie wszystkich etapów działań publicznych opinii publicznej ogranicza występowanie zjawisk korupcyjnych. Szczególne znaczenie ma upowszechnianie informacji o konkursach i przetargach inwestycyjnych, publikowanie informacji o wyborze projektów i o wynikach przetargów, wraz z uzasadnieniem merytorycznym podjętej decyzji. Istotne jest zamieszczanie odpowiednich informacji w internecie.
- (2) Wprowadzenie procedur finansowych dotyczących wyboru i realizacji projektów inwestycyjnych do środowiska elektronicznego, w tym wykorzystywanie narzędzi elektronicznych przy księgowaniu wszystkich decyzji finansowych, może znacząco ograniczyć zjawiska korupcyjne.
- (3) Innym środkiem ograniczania korupcji jest podział poszczególnych procedur na etapy i rozłożenie odpowiedzialności za realizowanie tych etapów na różne instytucje lub departamenty. Kolejną procedurą związaną z omawianymi praktykami działań antykorupcyjnych jest wprowadzanie zasady „wielu par oczu”, czyli unikanie podejmowania decyzji jednoosobowo.
- (4) Ważnym elementem przeciwdziałania korupcji jest określanie w sposób formalny zasad i kryteriów podejmowania decyzji, a także kontrolowanie i egzekwowanie prawidłowego stosowania tych zasad. Należy jednak pamiętać, że nie wszystkie formalne zasady są precyzyjnie określone, a niektóre mogą także sprzyjać korupcji.
- (5) Kolejną metodą ograniczania korupcji jest wprowadzenie formalnych reguł przeciwdziałających konfliktowi interesów oraz umożliwiających systematyczne egzekwowanie i nadzorowanie przestrzegania tych zasad. Jednym ze sposobów regulacji tych zagadnień jest wprowadzenie oświadczeń majątkowych i niepodejmowanie decyzji w sprawach mających jakikolwiek związek z interesem osobistym decydenta lub pełnionymi przez niego funkcjami zawodowymi i społecznymi. Ważna dla zapewnienia bezstronności jest dbałość o merytoryczną ocenę projektów inwestycyjnych, a więc również wykorzystywanie niezależnych i profesjonalnych ekspertów, audytorów i instytucji wspierających administrację w procesach inwestycyjnych,

niezwiązanych w żaden sposób z przedmiotem danej inwestycji lub stronami zaangażowanymi w nią.

- (6) Istotnym elementem przeciwdziałania korupcji jest sprawny system nadzoru, monitoringu i kontroli. Pomocne może być także wprowadzenie specjalnej procedury raportowania o nieprawidłowościach administracyjnych lub podejrzeniach korupcji (procedura *whistleblowing*). Innym instrumentem są raporty dotyczące nieprawidłowości, na podstawie których wprowadza się korekty systemu zarządzania lub tworzy rejestry osób (firm) popełniających nieprawidłowości, mających okresowy zakaz uczestniczenia w programach inwestycyjnych.
- (7) Nadmiernie zawikłany system administracyjny, rozbudowane procedury biurokratyczne i skomplikowana dokumentacja sprzyjają pojawianiu się zjawisk korupcyjnych, m.in. związanych z nieformalnymi ułatwieniami w procedurach administracyjnych. Długotrwały proces i opóźnienia w realizacji projektów wynikające z rozwlekłych procedur administracyjnych mogą sprzyjać propozycjom korupcyjnym zmierzającym do skrócenia tych procedur.
- (8) Nadmierna presja na absorpcję środków finansowych może sprzyjać nieprawidłowościom administracyjnym, w tym sytuacjom sprzyjającym zjawiskom korupcyjnym.
- (9) Nadmierna centralizacja systemu zarządzania i tzw. wąskie gardła w procedurze mogą powodować okresowe spiętrzenie prac, zbytni pośpiech, chaos organizacyjny i skłonności do jak najszybszego wydatkowania funduszy publicznych. W takich momentach tworzy się klimat sprzyjający pojawieniu się nieprawidłowości w realizowaniu programów inwestycyjnych, w tym również korupcji.

2. Analiza systemu zarządzania ZPORR

2.1. Etap programowania

Można wyróżnić dwa podstawowe zadania polityków samorządowych zajmujących się rozwojem regionalnym. Pierwszym jest programowanie rozwoju, a więc przygotowywanie dokumentów strategicznych i operacyjnych odnoszących się do rozwoju regionalnego i odpowiednich kryteriów merytorycznych zapewniających realizację merytorycznie ukierunkowanej polityki. Drugim zadaniem jest nadzorowanie poprawności implementacji wyborów politycznych wynikających z odpowiednich dokumentów strategicznych i operacyjnych. W takim rozumieniu rola polityków regionalnych ogranicza się do zapewnienia kontroli nad pracą urzędników i ekspertów odpowiedzialnych za politykę regionalną oraz korygowania jej zgodnie z wcześniej podjętymi decyzjami programowymi, eliminowania nieprawidłowości urzędniczych, w tym również korupcji.

Niewłaściwie sprawowana kontrola nad procesem implementacji polityki regionalnej umożliwia pojawienie się **korupcji administracyjnej**. W ten sposób

określam nadużycie władzy przez urzędników dla osiągnięcia korzyści prywatnych lub stronnicze podejście do określonych interesów społecznych i gospodarczych. Natomiast nieprawidłowości w procesie programowania polityki regionalnej lub nadmierna i nieuzasadniona merytorycznie ingerencja polityków w procesy wdrażania programów inwestycyjnych mogą prowadzić do **korupcji politycznej**. Jest to zjawisko nadużywania władzy przez polityków w celu uzyskiwania korzyści partyjnych lub wyborczych. Właśnie dlatego ingerencja polityków w procesy wdrażania programów rozwoju regionalnego powinna ograniczać się jedynie do korygowania błędów administracji, w tym związanych z niewłaściwym realizowaniem merytorycznych kierunków polityki regionalnej. Tego typu korekta jest wprowadzana przez odpowiednie instytucje monitorujące i kontrolne. Powinna być w każdym przypadku uzasadniona formalnie i merytorycznie (zgodnie z zapisami prawa, dokumentami strategicznymi i kryteriami określającymi kierunki polityki regionalnej).

System programowania ZPORR jest scentralizowany. Zasadnicze decyzje programowe w tym zakresie podejmowali urzędnicy resortu właściwego ds. rozwoju regionalnego (od 1 listopada 2005 r. tę funkcję pełni Ministerstwo Rozwoju Regionalnego). Decyzje były podejmowane na podstawie wytycznych i uzgodnione z urzędnikami Komisji Europejskiej, którzy musieli również zaakceptować końcową wersję programu. Rola polityków regionalnych w programowaniu rozwoju regionalnego w ramach ZPORR ograniczyła się w zasadzie do opiniowania nadsyłanych przez urzędników rządowych kolejnych wersji tego programu. Warto zauważyć, że **instytucją zarządzającą** ZPORR jest ministerstwo właściwe ds. rozwoju regionalnego, a nie samorząd województwa (regionu). Oznacza to, że końcową odpowiedzialność za przygotowanie ZPORR i opracowanie tzw. uzupełnienia do tego programu (tj. uszczegółowienia jego zawartości merytorycznej dla poszczególnych województw) ponosi właśnie to ministerstwo. Odpowiada ono również za sprawność i poprawność całości zarządzania nim, co oznacza, że podejmuje zasadnicze decyzje organizacyjne i programowe, a także jest główną instytucją odwoławczą przy ewentualnych trudnościach proceduralnych. Ważne funkcje pomocnicze w zakresie ukierunkowania merytorycznego omawianego programu pełni komitet monitorujący przy ministerstwie zarządzającym ZPORR. Rozpatruje i zatwierdza merytoryczne kryteria wyboru projektów dla każdego działania ZPORR, a także zatwierdza wyżej wspomniany dokument uzupełniający ZPORR.

Decydujące znaczenie dla centralizacji systemu zarządzania ZPORR miało podjęcie decyzji o powstaniu jednego (a nie 16) programu operacyjnego rozwoju regionalnego. W ramach jednego programu operacyjnego wszystkie 16 regionów, bez względu na ich uwarunkowania wewnętrzne lub strategie rozwojowe, ma ten sam układ priorytetów i bardzo zbliżone proporcje finansowania poszczególnych działań. Ponieważ ZPORR staje się najważniejszym instrumentem rozwoju regionalnego w Polsce – w oczywisty sposób ograniczane są możliwości samodzielnego kształtowania polityki rozwoju przez samorządy województw.

Bardzo niewielki udział samorządów województw i polityków samorządowych w programowaniu rozwoju regionalnego powoduje, że na tym etapie zarządzania nie pojawia się wiele możliwości wystąpienia korupcji politycznej. Bardziej narażone są decyzje podejmowane na szczeblu centralnym. Na przykład w trakcie programowania ZPORR pojawiła się istotna kwestia podziału środków między poszczególne województwa. Podczas konsultacji tej decyzji widoczne były próby lobbowania poszczególnych regionów na rzecz ustalenia najbardziej korzystnych warunków finansowych. Możliwe były również zakulisowe próby porozumienia politycznego o charakterze korupcyjnym między politykami rządowymi oraz politykami samorządowymi reprezentującymi to samo ugrupowanie, będące u władzy¹.

Inną konsekwencją niewielkiego udziału polityków regionalnych i lokalnych w programowaniu ZPORR jest naturalne skierowanie zainteresowania na kolejne etapy zarządzania, w szczególności wybór projektów do finansowania w ramach ZPORR. Oznacza to daleko idącą ingerencję w prace urzędników, w zasadniczy sposób wykraczającą poza merytoryczny nadzór i kontrolę. Zostało to przesądzone w sposób systemowy przy ustanawianiu instytucji i procedur wyboru projektów. Ostateczną decyzję podejmuje bowiem **zarząd województwa**, tj. egzekutywa samorządu województwa, składająca się wyłącznie z regionalnych polityków (a nie apolitycznych menedżerów). Także na wcześniejszym etapie procedury politycy mają stosunkowo duże możliwości podejmowania arbitralnych decyzji. Regionalne Komitety Sterujące, które gromadzą w większości polityków regionalnych i lokalnych (lub desygnowanych przez nich urzędników), mają możliwości zmiany wcześniejszych decyzji urzędników i ekspertów. Są to przynajmniej dwie instytucjonalne okazje dla pojawienia się zjawisk korupcji politycznej.

2.2. Etap wyboru projektów

Zasadnicza procedura wyboru projektów w ramach ZPORR odbywa się na poziomie regionalnym i jest nadzorowana przez samorzady województw. Składają się na nią cztery etapy:

- (1) ocena formalna projektów dokonywana przez pracowników urzędu marszałkowskiego, zajmującego się tym zadaniami ZPORR, które wykonuje samorząd województwa;
- (2) merytoryczno-techniczna ocena ekspertów;
- (3) rekomendacja polityczna Regionalnego Komitetu Sterującego (RKS);
- (4) podjęcie ostatecznej decyzji w sprawie konkretnych projektów przez zarząd województwa.

Warto pamiętać, że istnieją trzy inne procedury, które stosuje się przy niektórych priorytetach i działaniach ZPORR. Pierwsza odnosi się do działań w ra-

¹ Por. podobna dyskusja i rywalizacja wpływów politycznych w obozie władzy przy okazji podziału funduszy na programy regionalne na lata 2007–2013: Pelowski (2006).

mach priorytetu II, dotyczącego rozwoju zasobów ludzkich, oraz do działania 3.4 (*Mikroprzedsiębiorstwa*), realizowanego w ramach priorytetu III. Jest ona zbliżona do wyżej wspomnianej głównej procedury wyboru projektów. Dodatkowo została uzupełniona o wymóg przygotowania przez samorząd województwa rocznych ramowych planów działania, które określają rodzaje przedsięwzięć i ich budżet. Plany ramowe muszą uzyskać rekomendację RKS, a później są przyjmowane przez zarząd województwa. Następnie rozpoczyna się zasadnicza procedura wyboru projektów.

Pozostałe procedury wyboru projektów zostały scentralizowane i przeniesione do ministerstwa zarządzającego ZPORR. Projekty dotyczące realizowanego w ramach priorytetu I działania 1.6 *Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach* są składane bezpośrednio do tego ministerstwa, ono organizuje kolejne etapy wyboru projektów: (1) procedurę oceny formalnej przez urzędników, (2) panel ekspertów i ocenę merytoryczno-techniczną projektów, (3) rekomendację krajowego komitetu sterującego, powołanego wyłącznie dla omawianego działania (jest to instytucja funkcjonująca na szczeblu centralnym przy ministerstwie zarządzającym ZPORR), (4) zatwierdzenie ostatecznej decyzji przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Na szczeblu centralnym odbywa się również procedura wyboru wniosków zgłoszonych w ramach priorytetu IV, tj. *Pomocy technicznej*. Są one oceniane przez urzędników ministerstwa, pod względem formalnym i merytorycznym, zgodnie z zapisami *Uzupełnienia do ZPORR*. Główne decyzje o wyborze wniosków podejmuje powołana przez ministerstwo zarządzające ZPORR specjalna komisja złożona z przedstawicieli administracji centralnej, wojewodów (tj. przedstawicieli rządu centralnego w regionach) i samorządów województw. Ministerstwo zarządzające ZPORR decyduje także o akceptacji projektów zgłoszonych przez samorządy województw w ramach priorytetu II (samorząd województwa jest zatem beneficjentem tych projektów).

Centralizacja procedury wyboru projektów w omawianych przypadkach stwarza zagrożenie korupcją polityczną i administracyjną na szczeblu ministerstwa zarządzającego ZPORR. Duży zakres obowiązków tego ministerstwa i niewystarczające zasoby wykwalifikowanych pracowników² zwiększają ryzyko pojawienia się korupcji administracyjnej. Jednocześnie bezpośredni wpływ polityków rządowych na decyzje o wyborze projektów i wniosków może sprzyjać pokusie korupcji politycznej i nieformalnemu wpływaniu kolegów partyjnych reprezentujących interesy terytorialne (np. posłów, przedstawicieli samorządów regionalnych i lokalnych) na decydentów. W dalszej części analizy skupiam się jedynie na podstawowej procedurze wyboru projektów, a więc badam możliwość pojawienia się zjawisk korupcyjnych na szczeblu regionalnym, warto jednak zauważyć, że wspomniane trudności kadrowe ministerstwa zarządzającego ZPORR wpływają na zagrożenia korupcyjne także w głównym nurcie procedu-

² Na braki kadrowe i słabość przygotowania merytorycznego ministerstwa zarządzającego ZPORR zwraca uwagę m.in. raport Najwyższej Izby Kontroli (NIK 2006, s. 12).

ry wyboru projektów. Mam na uwadze procedurę odwoławczą od decyzji podejmowanych przez zarządy województw. Raport NIK (2006, s. 26) wskazuje, że w roku 2005 zajmował się tym tylko jeden pracownik, co skutkowało spiętrzeniem pracy i monstualnymi opóźnieniami oraz stwarzało okazję do nadużyć.

Jednym z warunków przeciwdziałania korupcji w programach inwestycyjnych jest szerokie informowanie o konkursach i przetargach, a także dbałość o możliwie duży udział projektodawców w tych działaniach. Obowiązek informowania o przyjmowaniu projektów do ZPORR ciąży głównie na samorządach województw. Badania (*Przejrzyste Fundusze Strukturalne*, 2006, s. 17) pokazują, że urzędy marszałkowskie we wszystkich województwach publikują informacje o kolejnych naborach projektów, zarówno na swoich stronach internetowych, jak i w prasie regionalnej. W niektórych województwach wyznaczono zbyt mało czasu na złożenie dokumentacji projektowej (nawet poniżej dwóch tygodni), co przy skomplikowaniu i obszerności wymaganych dokumentów mogło utrudnić zgłoszenie projektów. Ponadto częste zmiany proceduralne, w tym dotyczące formularzy zgłoszeniowych lub wymaganych załączników, dodatkowo utrudniały proces naboru projektów. Z badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych (Zbieranek, Kozłowska 2006) wynika, że samorządy województw zamieszczają na swoich stronach internetowych jedynie minimum informacji wymaganych przez *Podręcznik procedur wdrażania ZPORR* (2005). Tylko nieliczne województwa zapewniają elektroniczny dostęp do wszystkich list rankingowych i dokumentów oceny projektów po kolejnych etapach procedury wyboru projektów. Inne badania (NIK 2006, s. 8) wskazują także na nieinformowanie beneficjentów o wynikach oceny formalnej i merytorycznej i niepodawanie do wiadomości publicznej harmonogramów naboru projektów. Wspomniane trudności mogą sprzyjać pojawieniu się zjawisk korupcyjnych.

Pierwszym etapem procedury wyboru projektów jest weryfikacja wniosku od strony formalnej przez pracowników urzędów marszałkowskich. Spośród problemów organizacyjnych na tym etapie procedury należy przede wszystkim wymienić często zmieniające się i budzące wątpliwości interpretacyjne wytyczne, nadsyłane z ministerstwa zarządzającego ZPORR. Powodowało to konieczność uzupełniania wcześniej złożonych projektów lub powtórzenia poszczególnych etapów oceny (NIK 2006, s. 20). Ponadto nieprecyzyjne kryteria oceny formalnej stwarzały przestrzeń dla swobody interpretacyjnej urzędników, co prowadzi do rozwoju korupcji. Skomplikowanie dokumentacji oraz opóźnienia wynikające ze zmiany wytycznych także sprzyjały zjawiskom korupcyjnym. Przykładem jest odnotowany przez prasę przypadek urzędniczki, która oferowała ułatwienia proceduralne dla wniosków projektowych przygotowywanych przez firmę jej męża (Czajkowska, Kowalski 2006). Badanie prowadzone przez Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” (Niklewicz 2005, s. 8) pokazuje, że w działaniach adresowanych do przedsiębiorców często pojawiają się przypadki wymuszania łapówki przez urzędników, stanowiącej nawet 10% kwoty oferowanej pomocy publicznej.

Innym problemem na tym etapie procedury są niewystarczające kompetencje merytoryczne oraz liczba urzędników oceniających wnioski. Badanie prowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazało, że w niektórych urzędach, pomimo wielomiesięcznej weryfikacji formalnej, zatwierdzone do realizacji projekty zawierały poważne błędy formalne i merytoryczne (NIK 2006, s. 25). Zdarzało się także, że weryfikacja projektów była prowadzona przez jednego urzędnika, a więc z naruszeniem podstawowej zasady antykorupcyjnej i niezgodnie ze wskazówką *Podręcznika procedur wdrażania ZPORR* (2005, pkt 6.1.9.1). Warto również zauważyć, że procedura oceny urzędniczej jest w znacznym stopniu dublowana na późniejszym etapie realizacji projektu, tj. przez urzędników wojewódzkich przygotowujących umowę o dofinansowanie projektu.

Poważnym mankamentem procedury wyboru projektów, a także kolejnych etapów zarządzania projektem, są przedłużające się trudności z uruchomieniem programu informatycznego SIMIK. Miał on być skutecznym instrumentem zarządzania ZPORR, ograniczającym możliwości pojawienia się nadużyć korupcyjnych, jednak opóźnienia w uruchomieniu poszczególnych modułów tego programu uniemożliwiają faktyczne zarządzanie programem na poziomie projektów (nie ma możliwości wprowadzania danych dotyczących wniosków projektowych). Warto w tym miejscu zauważyć, że system SIMIK miał być wdrożony w całości na początku 2004 r. Tymczasem koszt uruchomienia niepełnego systemu informatycznego do końca 2005 r. przekroczył 12,5 mln zł (ponad 3 mln euro), z czego ponad połowę stanowiły środki z budżetu UE. Komisja Europejska zagroziła wstrzymaniem wszelkich transferów funduszy strukturalnych do Polski w wypadku niewprowadzenia kompletnego programu informatycznego do końca 2006 r. (Kostrzewski 2006).

Kolejnym etapem procedury wyboru projektów jest ocena merytoryczno-techniczna, dokonywana przez ekspertów. Panele ekspertów są organizowane przez samorządy województw według wskazówek ministerstwa zarządzającego ZPORR, zawartych w *Podręczniku procedur wdrażania ZPORR*. Wymogi formalne określające procedurę wyłaniania ekspertów przedstawione we wspomnianym podręczniku są nieprecyzyjne. Jednak, co gorsza, często nie przestrzega się ich w praktyce. Związane jest to z brakiem odpowiednich mechanizmów kontrolujących pracę ekspertów, a także niewystarczającymi sankcjami dla ekspertów i dla urzędów marszałkowskich za błędy w powoływaniu i funkcjonowaniu paneli ekspertów. W rezultacie kolejne badania wykazują liczne nieprawidłowości w pracy tych gremiów. Raport Najwyższej Izby Kontrolnej (*Przejrzyste Fundusze Strukturalne* 2006, s. 20–21) wskazał na częste przypadki niewystarczających kwalifikacji merytorycznych ekspertów lub ich niewielkiego doświadczenia w dziedzinie polityki regionalnej, w tym niedotrzymania formalnego wymogu pięciu lat doświadczenia w pracy nad projektami inwestycyjnymi. W konsekwencji ich opinie były często błędne lub nie uwzględniały wymaganych kryteriów merytorycznych. W niektórych przypadkach brakowało wymaganego uzasadnienia na karcie końcowej oceny projektu (NIK 2006, s. 25). Oznacza to stosunkowo dużą dowolność w ocenach ekspertów, co jest

czynnikiem sprzyjającym korupcji. Wpływa również negatywnie na aspekt merytoryczny polityki regionalnej. Skłania to niektórych komentatorów do surowej oceny tego etapu procedury, w którym merytoryczna zawartość projektu ma mniejsze znaczenie (Transparency International Polska 2006, s. 3). Dodatkowym czynnikiem ułatwiającym uznaniowość opinii ekspertów jest niedostateczna jawność ich pracy. Paneliści podpisują deklarację poufności, a do publicznej wiadomości (np. przez internet) nie zawsze podaje się dokładne informacje o przyznanej projektom punktacji w rozbiciu na poszczególne kryteria merytoryczne (*Przejrzyste Fundusze Strukturalne* 2006, s. 32–33).

W niewystarczającym stopniu przestrzegana jest zasada bezstronności ekspertów, zwłaszcza eliminowanie sytuacji konfliktu interesów. Członkowie paneli podpisują co prawda deklarację bezstronności, ale faktycznie nie ma żadnej procedury kontroli tych deklaracji ani poważniejszych sankcji za ich złamanie. Brak instrumentów skutecznie przeciwdziałających możliwości występowania konfliktu interesów na etapie zarówno formalnej, jak i merytoryczno-technicznej oceny projektów znacząco zwiększa ryzyko pojawienia się korupcji. Wobec ekspertów pojawiły się także zarzuty³, że raczej kierują się wskazówkami polityków regionalnych (np. z zarządów województw) aniżeli kryteriami merytorycznymi. Może to wskazywać na możliwość pojawienia się korupcji politycznej.

Kolejnym etapem procedury jest opiniowanie przez Regionalny Komitet Sterujący listy rankingowej projektów, przygotowanej przez ekspertów. Kieruje nim **marszałek województwa**, tj. przewodniczący samorządu województwa i szef zarządu województwa. Komitet grupuje przedstawicieli administracji regionalnej desygnowanych przez samorząd województwa, przedstawicieli administracji rządowej (wojewody) oraz przedstawicieli samorządów lokalnych i partnerów społecznych, tj. organizacje społeczne z obszaru danego województwa. Powołanie tej instytucji do udziału w procesie oceny projektów miało w założeniu gwarantować przestrzeganie zasady partnerstwa w polityce regionalnej. Chodziło o zapewnienie organizacjom społecznym i podmiotom uczestniczącym w realizacji ZPORR odpowiedniego społecznego nadzoru nad wyborem projektów. Rdzeniem tego pomysłu był zamiar stworzenia instytucji wieloosobowej, reprezentującej różne interesy społeczne w ZPORR. W założeniach RKS mógł więc przyczynić się do znaczącego ograniczenia patologii administracyjnych, w tym korupcji administracyjnej i politycznej.

Jak się wydaje, pierwotny cel funkcjonowania RKS nie został zrealizowany w praktyce z dwóch przyczyn. Po pierwsze, z uwagi na niską reprezentatywność RKS, którego przedstawiciele nie w pełni odzwierciedlają uczestników ZPORR oraz związane z nim interesy społeczne, terytorialne i gospodarcze. Po drugie, działania RKS nie ograniczają się jedynie do nadzoru nad poprawnością wyboru projektów, stosunkowo często polegają na zmienianiu kolejności listy rankingowej projektów. Niejednokrotnie tego typu decyzje są niedostatecznie

³ Na przykład na Dolnym Śląsku na ekspertów naciskali politycy z zarządu województwa, por. Niklewicz (2004).

uzasadniane merytorycznie i niewyjaśniane opinii publicznej. Jest to działanie niezgodne z wytycznymi resortu właściwego ds. rozwoju regionalnego zawartymi w *Podręczniku procedur wdrażania ZPORR*. Przy okazji warto zauważyć, że wspomniane wytyczne są nieprecyzyjne i enigmatycznie określają obowiązek udostępniania informacji przez RKS. Niejednokrotnie pretekstem do ukrywania uzasadnienia podjętych decyzji była źle rozumiana potrzeba ochrony informacji poufnych (Kowalski, Aładowicz 2004). Badania ujawniają również sytuacje, w których niejawność postępowania i skrywanie dokumentacji są uzasadniane wskazówkami zaproponowanymi przez ministerstwo zarządzające ZPORR (*Przejrzyste Fundusze Strukturalne* 2006, s. 34–38). Jest to przykład wykorzystywania wskazówek wbrew intencjom tego ministerstwa i niezgodnie z duchem zapisów *Podręcznika procedur wdrażania ZPORR*. Może to rodzić podejrzenia o uznaniowość tych decyzji, związaną ze zjawiskami korupcji politycznej. Badania (Transparency International Polska 2006, s. 4) i doniesienia prasowe⁴ wskazują na zarzuty kierowania się RKS nie kryteriami merytorycznymi, ale politycznymi lub personalnymi i nieudolne zapobieganie konfliktowi interesów wśród członków RKS przy podejmowaniu decyzji o zmianie list rankingowych projektów.

Ostateczną decyzję o wyborze projektu podejmują odpowiednie zarządy województw. Wg badań (*Przejrzyste Fundusze Strukturalne* 2006, s. 22) zarządy często wykorzystują możliwość dokonania zmiany kolejności projektów na liście rankingowej, co ma decydujące znaczenie dla realizowania projektów. Zmiany te nie zawsze są odpowiednio uzasadniane merytorycznie. Uzasadnienie decyzji zarządów – podobnie jak w przypadku RKS – nie zawsze zostaje przedstawione opinii publicznej, np. na stronach internetowych urzędu marszałkowskiego. W prasie pojawiają się w związku z tym zarzuty politycznego, a nie merytorycznego uzasadnienia decyzji zarządów⁵.

Praktyka postępowania RKS-ów oraz zarządów województw przy wyborze projektów pokazuje, że wykraczają one poza merytoryczną kontrolę poprawności funkcjonowania polityki regionalnej. Oba etapy stwarzają natomiast duże możliwości dyskrecjonalnej interwencji polityków lokalnych i regionalnych. Otwierają więc instytucjonalną „furtkę” dla nieprawidłowości związanych z korupcją polityczną. Warto również zauważyć, że formuła działania RKS oraz mandat wyborczy dla władz samorządu województwa zapewniają swoistą legitymację społeczną dla decyzji, które nie zawsze są zgodne z merytorycznymi kierunkami polityki regionalnej.

⁴ Por. doniesienia na temat nieprawidłowości funkcjonowania RKS w Wielkopolsce: *Wielkopolskie w kolejce do NIK* (2005); *Minister trzyma kciuki* (2005).

⁵ Por. kontrowersje dotyczące decyzji Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego i faworyzowania projektów z gminy Mogilno, w której mieszka dwóch z pięciu członków zarządu. Por. Niklewicz (2004).

2.3. Etap wdrażania i kontroli projektów

Dla oszacowania zagrożeń korupcyjnych na etapie wdrażania projektów duże znaczenie ma ocena następujących elementów:

- (1) systemu zarządzania finansowaniem projektów;
- (2) prawidłowości realizowania projektów przez beneficjentów i instytucje wdrażające, zwłaszcza w odniesieniu do organizowania przetargów i zamówień publicznych;
- (3) systemu monitoringu i kontroli finansowej.

W dalszej części niniejszego opracowania omawiam kolejno wymienione aspekty systemu wdrażania projektów.

Odpowiedzialność za zarządzanie przepływem środków finansujących projekty spoczywa na administracji rządowej. Na poziomie regionalnym odpowiada za to administracja wojewody. Do zadań wojewody i pracowników urzędów wojewódzkich należy podpisywanie umów o przyznaniu dofinansowania z funduszy strukturalnych z podmiotami, których projekty zostały zaakceptowane (tj. beneficjentami). Związana z tym jest odpowiednia weryfikacja wniosków, kontrola finansowa realizacji projektów i obsługiwanie kont ZPORA na poziomie regionalnym. Samorząd województwa wykonuje zadania pomocnicze związane z zarządzaniem finansowym jedynie w działaniach priorytetu II i działaniu 3.4. (*Mikroprzedsiębiorstwa*). W sprawie tych działań podpisuje ramowe umowy finansowe z wojewodami, a na ich podstawie umowy z beneficjentami, następnie prowadzi działania monitorujące i raportujące. Na poziomie centralnym zarządzanie finansowe zostało powierzone tzw. instytucji płatniczej, tj. Ministerstwu Finansów oraz ministerstwu zarządzającemu ZPORA.

Rozdzielenie etapów wyboru projektów oraz zarządzania finansowego w regionach nie ma zasadniczego wpływu na przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym. Tak więc podzielenie tych zadań między administrację samorządu regionalnego oraz administrację wojewody nie ma zasadniczego wpływu na zjawiska korupcyjne. Dużo istotniejsze dla likwidowania zagrożeń korupcyjnych wydaje się oddzielenie etapów programowania i wyboru projektów oraz wyraziste określenie ról polityków i urzędników w obu procesach. Zarządzanie finansowe ma jedynie znaczenie techniczne. Wdraża decyzje podjęte na wcześniejszym etapie, kiedy projekt został ostatecznie zatwierdzony do realizacji. Dla prawidłowości zarządzania finansowego zasadnicze znaczenie mają natomiast dwie kwestie: (1) uproszczenie systemu zarządzania, w tym ograniczenie niepotrzebnych lub dublujących się etapów akceptacji wniosków finansowych, (2) jakość kontroli finansowej i skuteczność korygowania nieprawidłowości w systemie finansowania. Z tego punktu widzenia system zarządzania finansowego ZPORA wykazuje dysfunkcje, które mogą przynieść rozmaite nieprawidłowości w finansowaniu projektów.

System zarządzania finansowego jest skomplikowany, czasochłonny i wieloetapowy. Niektóre procedury i działania są niepotrzebnie powtarzane przez różne instytucje. Na przykład urzędnicy wojewody weryfikują wnioski doty-

czące finansowania projektów pod względem formalnym, co jest powtórzeniem działań wykonywanych na początku procedury wyboru projektów przez pracowników urzędów marszałkowskich. Raport Najwyższej Izby Kontroli dowodzi, że powodowało to zasadnicze opóźnienia w zawieraniu przez wojewodów umów z beneficjentami (NIK 2006, s. 8, 27). Następnie przygotowane przez urzędników wojewodów wnioski o płatności są dodatkowo weryfikowane w ministerstwie zarządzającym ZPORR, którego pracownicy sprawdzają wnioski od strony formalnej i merytorycznej. Wg kontrolerów NIK (2006, s. 29–30) z reguły jest przestrzegana zasada „dwóch par oczu”, która zabezpiecza przed nieprawidłowościami korupcyjnymi. Jednak urzędnicy ministerstwa nie mogą wykonać tego zadania prawidłowo, gdyż nie dysponują pełną dokumentacją w tej sprawie. Ponadto kilkakrotne weryfikowanie tych samych dokumentów projektowych na różnych poziomach zarządzania wydłuża procedurę. Właśnie dlatego wszystkie badane przez NIK wnioski o refundację wydatków na projekty zostały wysłane z ministerstwa zarządzającego ZPORR do instytucji płatniczej (resortu finansów) ze znaczącym opóźnieniem. Kolejny raz wnioski są weryfikowane w Ministerstwie Finansów.

Wieloetapowość procedury finansowania projektów i jej centralizacja prowadzą do spiętrzenia wniosków oczekujących na podjęcie określonych działań administracyjnych. Powoduje to nadmierny pośpiech i nacisk ze strony decydentów politycznych w ministerstwach na absorpcję funduszy w określonym terminie. Takie okoliczności sprzyjają niedokładnemu weryfikowaniu wniosków przez urzędników i pojawieniu się rozmaitych nieprawidłowości finansowych. Tym bardziej że, jak już wcześniej wspomniałem, system informatyczny SIMIK nie spełnia warunków odpowiedniej kontroli poprawności finansowania projektów.

Wg dostępnych badań empirycznych praktyczna realizacja projektów w większości przypadków przebiega prawidłowo, choć niekiedy z naruszeniem prawa przy zamówieniach publicznych (NIK 2006, s. 9, 30) co mogłoby świadczyć o tym, że na takim etapie „życia projektu” nie ma poważnych zagrożeń korupcyjnych. Bardziej wnikliwa ocena sposobu realizacji projektów dowodzi jednak nietrafności tej wstępnej oceny. Najbardziej ryzykowne z punktu widzenia zagrożeń korupcyjnych na tym etapie jest organizowanie przetargów i wyłanianie wykonawców projektów. Obowiązki te spoczywają na beneficjentach projektów, którymi są w ZPORR najczęściej samorządy terytorialne. W przypadku priorytetu II i działania 3.4 ZPORR obowiązki organizowania przetargów spoczywają na tzw. instytucjach wdrażających, tj. samorządach województw. Zasadnicze znaczenie dla oceny zagrożenia korupcyjnego na tym etapie ma jakość przepisów regulujących zamówienia publiczne oraz jakość systemu kontroli przetargów organizowanych w ramach ZPORR.

Obowiązujące w Polsce do niedawna regulacje o zamówieniach publicznych w ocenie ekspertów (Panasiuk 2004, s. 194) oraz w świetle raportów Najwyższej Izby Kontroli (NIK 2005) stwarzały dużo możliwości niestosowania lub obchodzenia przepisów. Pociągało to za sobą wysokie prawdopodobieństwo wystę-

powania zjawisk korupcyjnych. Jednocześnie wspomniane przepisy uznawane były za jedną z głównych przeszkód dla szybkiej i efektywnej absorpcji funduszy strukturalnych. Dlatego też 7 kwietnia 2006 r. wprowadzono nowelizację ustawy (*Ustawa... 2006*) regulującej zamówienia publiczne w Polsce, także przetargi w ZPORR. Wśród najważniejszych zmian w tej nowelizacji należy wymienić podniesienie progu finansowego dla projektów, wobec których można stosować uproszczoną procedurę przetargów. W stosunku do poprzednich regulacji jest to dziesięciokrotne podwyższenie tej granicy, do wysokości 60 tys. euro wartości projektu. W ramach omawianych problemów zliberalizowano przepis dotyczący przestrzegania terminów realizacji przetargów, w tym składania ofert przez uczestników, a także możliwości składania odwołań i skarg od przetargów. Ponadto podniesiono progi finansowe dla projektów, wobec których stosuje się najbardziej restrykcyjne wymogi, oraz ograniczono uprawnienia agencji regulującej zamówienia publiczne (tj. Urzędu Zamówień Publicznych). Wszystkie wymienione zmiany w prawie dotyczącym zamówień publicznych zmierzają w kierunku przyspieszenia i ułatwienia wydatkowania środków funduszy strukturalnych w Polsce. Jednocześnie zwiększają możliwości pojawienia się zjawisk korupcyjnych. Zdaniem ekspertów mogą skutkować zwiększeniem kosztów inwestycji i monopolizowaniem przetargów przez przedsiębiorstwa i spółki komunalne związane z lokalnymi politykami⁶. Z tego powodu należy uznać, że omawiany etap realizacji projektów należy do najbardziej zagrożonych korupcją w całym systemie ZPORR.

Również funkcje monitorujące i kontrolne zostały w dużym stopniu przesunięte do administracji rządowej, a częściowo scentralizowane. Tak więc druga, obok programowania, najważniejsza funkcja polityków regionalnych została oddana rządowi i administracji rządowej. Główne funkcje w zakresie monitorowania ZPORR pełni komitet monitorujący, który funkcjonuje przy ministerstwie zarządzającym ZPORR. W skład komitetu wchodzi przedstawiciele administracji rządowej (centralnej i wojewódzkiej), przedstawiciele samorządów województw, przedstawiciele ogólnopolskich organizacji samorządu terytorialnego i partnerzy społeczni oraz gospodarczy. Do zadań tego gremium należy m.in. analiza przebiegu wdrażania ZPORR, również pod kątem osiągania celów polityki regionalnej założonych w programie. Komitet także rozpatruje i zatwierdza wszelkie propozycje zmian w realizacji programu. Na poziomie regionalnym funkcjonują podkomitety monitorujące implementację programu w poszczególnych województwach. Działają pod kierunkiem wojewodów, a w strukturach urzędów wojewódzkich znajdują się odpowiednie wydziały wyspecjalizowane w monitoringu wdrażania ZPORR. Do zadań urzędów wojewódzkich należy też kontrola poprawności zasad zawierania kontraktów publicznych i realizowania zamówień publicznych przez beneficjentów. Podkomitety monitorujące mają stosunkowo niewielki zakres kompetencji, pomocniczy jedynie w stosunku do instytucji centralnych. Zatwierdzają raporty o realizacji ZPORR w danym wo-

⁶ Por. na ten temat Wielgo (2005); *Środki unijne... 2005*.

jewództwie oraz w razie potrzeby wnioskują do ministerstwa zarządzającego ZPORR o dokonanie zmian w programie.

Podkomitety monitorujące są ciałami kolegialnymi, w których uczestniczą przedstawiciele administracji rządowej (wojewódzkiej i centralnej), samorządu województwa, samorządów lokalnych oraz organizacji społecznych i gospodarczych z regionu. Podobnie jak w przypadku RKS, można jednak krytycznie ocenić reprezentatywność tych komitetów wobec podmiotów uczestniczących w programie. Funkcjonowanie komitetów pod egidą wojewodów powoduje, że wojewodowie wpływają na rozwój partnerstwa regionalnego między różnymi typami samorządów i organizacjami społecznymi. Wojewodowie wkraczają w ten sposób w sferę polityki regionalnej i lokalnej, co powinno być wyłączną kompetencją samorządów województw. Dzięki temu stają się aktywnym graczem na regionalnej scenie politycznej, co tworzy przestrzeń dla rozwoju korupcji politycznej i wykorzystywania wpływów wojewody w lokalnej grze wyborczej, a także wpływów partyjnych. Taka formuła aktywności politycznej wojewody uwidacznia się przy okazji sporów wokół ZPORR między wojewodą a marszałkiem (szefem samorządu regionalnego), które niejednokrotnie mają podteksty polityczne.

Niewielki udział samorządów województw w monitorowaniu wdrażania ZPORR ogranicza możliwości realizowania polityki regionalnej przez polityków samorządowych. Utrudnia również korygowanie przez polityków regionalnych wszelkiego rodzaju nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji terytorialnej realizującej ZPORR, w tym zwalczanie korupcji. Na poziomie regionalnym nie istnieją specjalne procedury przeciwdziałania korupcji, np. system raportowania o nieprawidłowościach i podejrzaniach korupcji (*whistleblowing*). Badania wskazują, że na żadnej ze stron internetowych urzędów marszałkowskich nie ma informacji na temat możliwości raportowania o korupcji przy realizowaniu działań w ramach ZPORR (Zbieranek, Kozłowska 2006). Niewielkie zainteresowanie decydentów regionalnych zwalczaniem tego problemu może być powiązane właśnie z niewystarczającymi kompetencjami regionów i ograniczoną odpowiedzialnością regionalnych polityków za monitoring programu.

Centralizacja procedur monitorujących i kontrolnych jest nie tylko niewłaściwa z punktu widzenia zarządzania rozwojem regionalnym, lecz także niewydolna i nieskuteczna w identyfikowaniu i zwalczaniu nieprawidłowości. W ten sposób centralizacja systemu monitoringu i kontroli nie gwarantuje dostatecznie skutecznego przeciwdziałania zjawiskom korupcji. Przykładem potwierdzającym powyższą tezę jest funkcjonowanie aparatu skarbowego, pełniącego ważne funkcje kontrolne w zakresie prawidłowego dysponowania funduszami strukturalnymi. Urzędy kontroli skarbowej w każdym województwie odpowiadają za kontrolę pogłębioną 5% wydatków w ramach ZPORR, opartą na reprezentatywnej próbie operacji finansowych i projektów realizowanych w ramach tego programu. W praktyce oznacza to szczegółową weryfikację wydatków i sposobu realizowania poszczególnych projektów na miejscu inwestycji. Warunkiem uruchomienia tego systemu jest wydanie odpowiednich wskazówek metodycznych

i wybór próby kontrolnej przez Biuro Międzynarodowych Relacji Skarbowych usytuowane w Ministerstwie Finansów (tj. instytucji płatniczej). Jednak wg raportu Najwyższej Izby Kontroli wspomniana instytucja nie wdrożyła odpowiednich procedur pozwalających na uruchomienie systemu kontroli (NIK 2006, s. 34–35). Pomimo kosztujących blisko milion zł prac eksperckich (około 250 tys. euro) podręcznik dotyczący procedur kontroli w wielu miejscach był niezgodny z wymogami prawa europejskiego, a więc – beзуżyteczny dla urzędów skarbowych. Może to oznaczać, że pomimo surowych regulacji unijnych dotyczących wykorzystywania środków finansowych UE możliwości występowania nadużyć, w tym korupcyjnych, są w Polsce stosunkowo duże. Nie jest to wina regulacji prawnych, ale słabości systemów kontrolnych i opóźnień we wdrożeniu prawa europejskiego.

Ministerstwo Finansów ponosi również odpowiedzialność za kłopoty związane z funkcjonowaniem programu informatycznego SIMIK, niezbędego dla właściwej kontroli finansowej projektów realizowanych w ramach ZPORR. Wprawdzie przepisy unijne nakładają obowiązek stosowania odrębnych systemów księgowych dla funduszy strukturalnych oraz odrębnego kodu księgowego dla wszystkich transakcji finansowych dokonywanych w ZPORR, ale niewłaściwe funkcjonowanie głównego narzędzia informatycznego, tj. programu SIMIK, uniemożliwia skuteczne wprowadzenie tych norm w życie.

Innym przykładem opóźnień i niezbyt dokładnego przestrzegania procedur kontrolnych jest raportowanie przez ministerstwo zarządzające ZPORR o nieprawidłowościach finansowych w ZPORR do Komisji Europejskiej. Na tej podstawie uruchamiana jest procedura odzyskiwania nieprawidłowo wypłaconych kwot z funduszy strukturalnych wraz z odsetkami. Jest to bodaj najbardziej bolesna sankcja grożąca podmiotom niewłaściwie wydatkującym środki finansowe w ramach ZPORR, a pośrednio również przeciwdziałająca zjawiskom korupcji. Raport NIK wskazuje, że o nieprawidłowościach informowano nieterminowo i niezgodnie z przyjętymi procedurami (NIK 2006, s. 31). Warto pamiętać, że jest to początek omawianej procedury, dotyczy ona jedynie środków refundowanych z budżetu UE, a większość projektów nie została jeszcze rozliczona.

3. Podsumowanie

Podsumowując analizę zagrożeń korupcyjnych w systemie zarządzania ZPORR, można wyciągnąć następujące wnioski:

- (1) Stopień informowania o działaniach podejmowanych w toku realizacji programu jest niewystarczający, co w niektórych przypadkach może sprzyjać zjawiskom korupcyjnym. W szczególności odnosi się to do jawności procedur i decyzji dotyczących naboru i wyboru projektów. Przykładem braku wystarczających działań informacyjnych są przypadki nieprzedstawiania harmonogramu kolejnych naborów projektów przez samorządy województw, zbyt krótkie terminy dla składania wniosków, niewystarczające uzasadnienia merytoryczne decyzji w sprawie wyboru projektów lub ich brak.

- (2) Dużym utrudnieniem dla wdrażania procedur wyboru projektów, następnie realizacji tych projektów i kontroli przepływów finansowych, jest brak skutecznie działającego programu informatycznego SIMIK. Zwiększa to ryzyko pojawienia się zjawisk korupcyjnych.
- (3) 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. Ograniczyła również możliwości poprawnego realizowania polityki regionalnej przez samorzady województw, nie w pełni uwzględniając specyfikę i inicjatywy regionów (NIK 2006, s. 12). Centralizacja zarządzania ZPORR powoduje tworzenie „wąskich gardeł” w procesie zarządzania i spiętrzenie prac urzędniczych. Sprzyja to nadmiernemu pośpiechowi i naciskowi ze strony decydentów politycznych na jak najszybszą absorpcję funduszy strukturalnych. Mogą one bowiem zostać – zgodnie z regułą N+2⁷ – w części niewykorzystane. Przy takich uwarunkowaniach mogą pojawić się różnorodne nieprawidłowości administracyjne, w tym również zjawiska korupcyjne. Centralizacja zarządzania utrudnia też 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.
- (4) Nadmiernie skomplikowane regulacje i wymagana od beneficjentów dokumentacja, a także często wprowadzane zmiany regulaminowe są istotnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi korupcji administracyjnej.
- (5) Dla przeciwdziałania zjawiskom korupcji zasadnicze znaczenie ma rozdział funkcji związanych z wdrażaniem projektów i funkcji kontrolnych. Ponadto uzasadnione jest oddzielenie etapu programowania, który powinien być realizowany przez polityków regionalnych, od etapu wyboru i realizacji projektów, będącego polem działania ekspertów i urzędników. Jednocześnie politycy regionalni powinni mieć odpowiednie instrumenty kontroli pracy urzędników oraz monitoringu realizacji projektów. W przypadku ZPORR politycy regionalni nie mają odpowiednich instrumentów kontrolnych, a ich rola w zakresie monitoringu została poważnie zmniejszona na rzecz szczebla centralnego. Politycy samorządowi aktywnie natomiast uczestniczą w wyborze projektów, a niedoskonałości procedury w tym względzie sprzyjają pojawieniu się korupcji politycznej. Również rola wojewodów w tworzeniu partnerstwa regionalnego i lokalnego sprzyja temu zjawisku. Konstrukcja

⁷ Zasada N+2 stanowi, że środki zarezerwowane w budżecie UE na dany rok powinny zostać wypłacone beneficjentowi w ciągu dwóch lat następujących po roku dokonania zobowiązania. W praktyce oznacza to konieczność przekazania przez kraj członkowski Komisji Europejskiej wniosków o wypłatę w ciągu dwóch lat od daty alokacji na sumę określoną w budżecie UE jako zobowiązanie na dany rok. Środki finansowe, dla których wnioski nie zostały przedstawione, przepadają.

systemu zarządzania ZPORR i podział kompetencji między różne rodzaje władz publicznych tworzy instytucjonalne zachęty dla pojawienia się korupcji politycznej.

- (6) Procedura zarządzania ZPORR jest wieloetapowa i bierze w niej udział wiele różnych instytucji publicznych szczebla terytorialnego i centralnego. Niektóre procedury powtarzają się, co dodatkowo wydłuża czas „życia projektu”. Nie w każdej sytuacji rozdział poszczególnych funkcji administracyjnych między różne instytucje można uzasadnić przeciwdziałaniem korupcji. Na przykład rozdzielenie etapu wyboru projektów dokonywanego przez samorząd województwa i realizacji finansowej projektu przez administrację rządową nie ma tutaj 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 egzekwowania przyjętych regulacji. Dlatego nadmiernie rozbudowana procedura i dublowanie niektórych działań administracyjnych mogą być niekorzystne z punktu widzenia zagrożeń korupcyjnych. Mogą również sprzyjać rozproszonemu odpowiedzialności za ewentualne nieprawidłowości administracyjne.
- (7) Poważnym mankamentem systemu zarządzania ZPORR jest nieprecyzyjna regulacja przeciwdziałająca nieprawidłowościom administracyjnym i korupcji. Brakuje specjalnych procedur przeciwdziałania 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 itp. Jednocześnie czynnikiem zwiększającym prawdopodobieństwo zjawisk korupcyjnych jest niewystarczające wdrożenie już istniejących regulacji, niewielkie sankcje dyscyplinarne za ich naruszenie i słaba kontrola poprawności stosowania norm zapobiegających nieprawidłowościom administracyjnym.

Analiza zagrożeń korupcyjnych w systemie zarządzania ZPORR ujawnia także nieprawidłowości funkcjonowania polskiej administracji, dotyczące kultury administracyjnej i politycznej oraz sięgające tradycji państwa socjalistycznego (Grosse 2006c). Wśród najważniejszych spostrzeżeń należy wymienić:

- (8) **Decydujące znaczenie dla praktycznego sposobu funkcjonowania ZPORR mają nieformalne reguły zachowania i normy kultury politycznej:** niechęć administracji do udostępniania działania opinii publicznej i włączania partnerów społecznych do swoich prac, a także silne upolitycznienie funkcjonowania administracji publicznej.
- (9) **Normy kultury administracyjnej i politycznej niejednokrotnie przeważają w praktycznym działaniu nad formalnymi przepisami prawa.** Jest to jedna z przyczyn, dla których wejście w życie niektórych przepisów opóźnia się, a inne nie są przestrzegane w praktyce lub implementowane jedynie powierzchownie. Przejawem niskiego respektu społecznego dla

przepisów prawa jest słabość systemów monitorujących i kontrolujących realizowanie ZPORR oraz wprowadzających sankcje w przypadku ewentualnych nieprawidłowości.

- (10) Niektóre instytucje legitymizują działania administracyjne lub polityczne znacznie odbiegające od celów, dla których zostały powołane, a nawet **sankcjonują zjawiska patologiczne lub korupcyjne**. Na przykład Regionalne Komitety Sterujące nie wypełniają należycie funkcji związanych z monitorowaniem poprawności merytorycznej wyboru projektów ani nie reprezentują odpowiednio podmiotów uczestniczących w ZPORR w danym regionie. Zamiast tego faktycznie legitymizują decyzje podjęte zgodnie z miejscową kulturą polityczną, wobec których można żywić podejrzenia o korupcję polityczną, w części przypadków uzasadnione. Niektóre regulacje są reinterpretowane przez lokalnych urzędników lub polityków niezgodnie z intencjami twórców systemu zarządzania, a nawet w oczywistej sprzeczności wobec tych intencji i ducha prawa. Na przykład wytyczne ministerstwa zarządzającego ZPORR mające służyć zwiększeniu jawności procedury wyboru projektów zostały w niektórych regionach wykorzystane do faktycznego ograniczenia dostępu opinii publicznej do wyników i uzasadnienia decyzji administracyjnych.
- (11) Niewłaściwy podział kompetencji w systemie zarządzania ZPORR oraz normy kultury politycznej prowadzą również do **wypaczonej interpretacji poprawności politycznej**. Na przykład przy wyborze projektów za właściwy uznaje się równy podział funduszy między wszystkie samorządy lokalne danego województwa. Realizacja ZPORR służy więc tworzeniu nowych norm kultury politycznej. Wprawdzie zabezpieczają one przed podejrzeniami o korupcję polityczną, ale daleko odbiegają od istoty polityki regionalnej, która powinna kierować się różnorodnymi kryteriami merytorycznymi, a nie jedynie zasadą równości w przydzielaniu środków finansowych wszystkim zainteresowanym. W ten sposób nie tylko niektóre instytucje związane z implementowaniem ZPORR, lecz także nowo powstające normy polityczne faktycznie blokują możliwości rozwoju samorządowej polityki regionalnej.

Literatura

- Baumol W.J., 1990, „Entrepreneurship: productive, unproductive, and destructive”, *Journal of Political Economy*, t. 98.
- Beck P.J., Maher M.W., 1986, „A comparison of bribery and bidding in thin markets”, *Economics Letters*, t. 20, nr 1.
- Czajkowska M., Kowalski M., 2006, „Urzędniczka dbała o interes męża”, *Gazeta Wyborcza* (Bydgoszcz) z 9 maja.
- Grosse T.G., 2000, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Warszawa–Florence: Fundacja im. S. Batorego, Program „Przeciw Korupcji”.

- Grosse T.G., 2006a, „An evaluation of the regional policy system in Poland: Challenges and threats emerging from participation in the EU's Cohesion Policy”, *European Urban and Regional Studies*, t. 13, nr 2.
- Grosse T.G., 2006b, „Międzynarodowe doświadczenia w przeciwdziałaniu korupcji w administracji publicznej”, w: C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Grosse T.G., 2006c, *New modes of governance in new European Union member states. A report on social dialogue in selected European Union countries*, NewGov, Project no. CIT1–CT-2004–506392, ref. No. 17/D08, <http://www.eu-newgov.org/datalists/documents.asp>.
- Huntington S.P., 1968, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Kostrzewski L., 2006, „Polska może stracić miliardy unijnej pomocy”, *Gazeta Wyborcza* z 11 lipca.
- Kowalski M., Aładowicz K., 2004, „Dziela kasę po cichu”, *Gazeta Wyborcza* z 29 listopada.
- Leff N., 1964, „Economic development through bureaucratic corruption”, *American Behavioral Scientist*, nr 8(3).
- Lien D.H.D., 1986, „A note on competitive bribery games”, *Economics Letters*, t. 22, nr 4.
- Leite C., Weidmann J., 2002, „Does Mother Nature corrupt? Natural resources, corruption, and economic growth”, w: G.T. Abed, S. Gupta (red.), *Governance, Corruption & Economic Performance*, Washington: International Monetary Fund.
- Lui F.T., 1985, „An equilibrium queuing model of bribery”, *Journal of Political Economy*, t. 93.
- Lui F.T., 1996, „Three aspects of corruption”, *Contemporary Economic Policy*, t. 14.
- Mauro P., 1995, „Corruption and growth”, *Quarterly Journal of Economics*, t. 110.
- „Minister trzyma kciuki”, 2005, *Gazeta Prawna* z 21 kwietnia.
- Murphy K.M., Shleifer A., Vishny R.W., 1991 „The allocation of talent: implication for growth”, *Quarterly Journal of Economics*, t. 106.
- Myrdal G., 1968, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, New York: Twentieth Century Fund.
- NIK, 2005, *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2004*, Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- NIK, 2006, *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR)*, Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Niklewicz K., 2004, „Repeta z dotacji, bo to zły ekspert był”, *Gazeta Wyborcza* z 9 grudnia.

- Niklewicz K., 2005, „Dobry rok w Unii. Przedsiębiorcy o unijnym rynku i funduszach strukturalnych”, *Gazeta Wyborcza* z 17 maja (dodatek „Mój Biznes”).
- Panasiuk A., 2004, *System zamówień publicznych w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo OLYMPUS.
- Pelowski W., 2006, „PiS ma czwarty już pomysł na podział funduszy UE”, *Gazeta Wyborcza* z 11 lipca.
- Podręcznik procedur wdrażania ZPORR z załącznikami*, wersja z 28 października 2005 r. (z poprawkami z dnia 2 grudnia 2005 r.), Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Poirson H., 1998, „Economic security, private investment, and growth in developing countries”, *IMF Working Paper*, nr 98/4, Washington: International Monetary Fund.
- Przejrzyste Fundusze Strukturalne*, 2006, Instytut Ekonomii Środowiska, CEE Bankwatch Network, Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju.
- Shore C., 2005, „Culture and corruption in the EU: Reflections on fraud, nepotism and cronyism in the European Commission”, w: D. Haller, C. Shore (red.), *Corruption, Anthropological Perspectives*, London: Pluto Press.
- „Środki unijne muszą być wykorzystane”, 2005, *Gazeta Prawna* z 20 grudnia.
- Tanzi V., 2002, „Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures”, w: G.T. Abed, S. Gupta (red.), *Governance, Corruption & Economic Performance*, Washington: International Monetary Fund.
- Tanzi V., Davoodi H., 1997, „Corruption, public investment, and growth”, *IMF Working Paper*, nr 97/139, Washington: International Monetary Fund.
- Transparency International Polska, 2006, *Organizacje pozarządowe proponują usprawniony system wdrażania funduszy strukturalnych*, Warszawa, www.transparency.pl.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych* (Dz.U. z dnia 10 maja 2006 r.).
- Wielgo M., 2005, „Rewolucja w przetargach, czyli cel uświęca środki... z UE”, *Gazeta Wyborcza* z 7 grudnia.
- „Wielkopolskie w kolejce do NIK”, 2005, *Gazeta Prawna* z 21 kwietnia.
- Zbieranek J., Kozłowska U., 2006, „Access to information about the distribution of structural funds on regional level”, w: *SAVE PUBLIC ASSETS: Monitoring Corruption Threats in the Distribution of Structural Funds. The Case of Poland*, maszynopis, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- ZPORR, 2004, *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006*, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

THE ANALYSIS OF CORRUPTION THREATS IN THE INTEGRATED REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMME 2004–2006 MANAGEMENT SYSTEM

The Integrated Regional Operational Programme (IROP) management system in a weak manner prevents possibility of administrative and political corruption. Particularly susceptible to corruption are procedures of choosing projects and new public procurement system. We could list following reasons, why IROP management system is vulnerable to corruption: (1) system is very complicated, (2) division of competences between various public authorities is incorrect, as well as between politicians and civil servants, (3) some institutions are wrongly designed (particularly regional steering committees), (4) blur regulations, for instance not clearly supporting transparency of administrative procedures, (5) lack of special anti-corruption regulations, (6) Polish administrative and political culture. Decision makers preparing a new system for regional programs (2007–2013) should take into consideration conclusions of this paper and revise this system from the point of view of preventing corruption.