

Program Przeciw Korupcji



Jak walczyć z korupcją?

Zasady tworzenia i wdrażania
strategii antykorupcyjnej
dla Polski





Jak walczyć z korupcją?

Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski

Przygotował zespół Programu Przeciw Korupcji w składzie:

Grażyna Czubek

Grażyna Kopińska

Adam Sawicki

Anna Wojciechowska-Nowak

przy współpracy:

Jacka Wojciechowicza

Warszawa 2010

Opracowanie redakcyjne:
Marianna Domańska

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010

ISBN 978-83-62338-02-3

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.

Wydawca:
Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa
tel. |48| 22 536 02 00
e-mail: batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl/korupcja

Łamanie:
„TYRSA” Sp. z o.o.
ul. Kościeliska 7, 03-614 Warszawa
www.tyrsa.pl

Spis treści

Streszczenie	5
1. Wstęp	7
1.1. Cel niniejszego opracowania	7
1.2. Przydatność dokumentów strategicznych w zapobieganiu korupcji	8
1.3. Polskie strategie antykorupcyjne	9
2. Budowa i realizacja strategii antykorupcyjnych	11
2.1. Zasady poprawnego budowania i skutecznej realizacji strategii antykorupcyjnych	11
2.2. Zawartość i forma dokumentu strategicznego	13
2.3. Czynniki ryzyka	13
3. Diagnoza postępów w walce z korupcją w Polsce	17
3.1. Definicja korupcji	17
3.2. Charakter korupcji w Polsce	18
3.3. Narzędzia przeciwdziałania korupcji	23
3.4. Zagrożenia dla skutecznego wdrażania strategii antykorupcyjnej w Polsce	24
4. Wizja i cele strategiczne	27
4.1. Wizja	27
4.2. Kontekst międzynarodowy	27
4.3. Cele strategiczne i wskaźniki ich realizacji	28
5. Główne dziedziny życia publicznego zagrożone występowaniem korupcji oraz problemy do rozwiązania	29
5.1. Polityka	29
5.2. Administracja publiczna	32
5.3. Sądownictwo	35
5.4. Organy ścigania	35
5.5. Proces legislacyjny	36
5.6. Gospodarka	37
5.7. Ochrona zdrowia	38
5.8. Sport	41
5.9. Edukacja	42

5.10. Media	43
5.11. III sektor	44
6. Instytucje i rozwiązania mogące odegrać znaczącą rolę w przeciwdziałaniu korupcji	45
6.1. Centralne Biuro Antykorupcyjne	45
6.2. Pełnomocnik Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych	47
6.3. Rzecznik Praw Obywatelskich	47
6.4. Najwyższa Izba Kontroli	48
6.5. Ochrona osób sygnalizujących nieprawidłowości i nadużycia	48
7. Wprowadzanie strategii i ocena realizacji celów	49
8. Przykładowe opracowanie sposobu sformułowania i realizacji celów operacyjnych w wybranych dziedzinach życia publicznego	51
8.1. Finansowanie polityki	52
8.2. Administracja publiczna	57
8.3. Proces stanowienia prawa	64
8.4. Wzmocnienie ochrony prawnej osób sygnalizujących nieprawidłowości w miejscu pracy	72

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu przedstawiamy zasady tworzenia i prawidłowego wdrażania strategii antykorupcyjnej oraz przykłady rozwiązań, które mogą posłużyć do przygotowania takiej strategii dla Polski. Zostało ono przygotowane w celu wywołania szerokiej i poważnej dyskusji na temat kształtu polskiej polityki antykorupcyjnej. Liczymy na to, że uda nam się przekonać rządzących do zaprezentowanej wizji i w rezultacie powstanie długofalowa narodowa strategia antykorupcyjna, która następnie zostanie wdrożona w proponowany przez nas sposób.

Na wstępie przedstawiamy ogólne zasady, jakimi powinny kierować się osoby tworzące i implementujące narodowe strategie antykorupcyjne. Następnie przechodzimy do zaprezentowania, jak proces ten powinien przebiegać w naszym kraju.

Uważamy, że strategia powinna być budowana na okres 15–20 lat. Proponujemy przyjęcie następujących celów strategicznych:

- spowodowanie zmiany postawy obywatelskiej na taką, która uznaje, że normalność to brak korupcji;*
- ukształtowanie w świadomości społecznej przekonania, że zadaniem władz jest stałe ograniczanie korupcji;*
- zrównoważenie działań w trzech filarach: prewencji, represji i edukacji;*
- znalezienie się Polski w pierwszej dziesiątce krajów UE pod względem przejrzystości.*

System wdrażania strategii należałoby oprzeć na jednej, skoncentrowanej na tym zadaniu centralnej instytucji oraz wyznaczonych w każdej instytucji publicznej komórkach odpowiedzialnych za wdrażanie przypadających na nie zadań. Na realizację zadań wynikających ze strategii trzeba przeznaczyć adekwatne środki finansowe.

Ponadto powinna być dokonywana zarówno wewnętrzna, jak i zewnętrzna ewaluacja postępów implementacji strategii. Postulujemy powołanie kilkuosobowej, niezależnej od rządu instytucji eksperckiej oceniającej proces wdrażania

rządowej strategii antykorupcyjnej. Niezależną kontrolę powinny też prowadzić – w ramach kontroli obywatelskiej – media i organizacje pozarządowe.

Następnie definiujemy obszary najbardziej zagrożone korupcją, wśród nich: politykę, administrację publiczną, ochronę zdrowia czy sport. Omawiamy rolę instytucji powołanych do walki z korupcją. W stosunku do Centralnego Biura Antykorupcyjnego przedstawiamy dwa scenariusze rozwoju sytuacji. Za lepszy uznajemy połączenie CBA z Wydziałami do Walki z Korupcją w Policji, a co zatem idzie włączenie CBA w struktury MSWiA.

Na koniec, dla ilustracji na kilku przykładach pokazujemy, jak naszym zdaniem powinno się formułować cele operacyjne strategii antykorupcyjnej i przedstawiać działania zmierzające do ich realizacji.

1. Wstęp

1.1. Cel niniejszego opracowania

Opracowanie to adresujemy zarówno do rządu, jak i szerzej – do opinii publicznej. Chcemy, aby po zapoznaniu się z nim podjęto z nami i innymi osobami oraz instytucjami zainteresowanymi tematyką przeciwdziałania korupcji poważną dyskusję na temat kształtu pożądanej polityki antykorupcyjnej. Liczymy na to, że uda nam się przekonać rządzących do naszej wizji, że powstanie długofalowa strategia antykorupcyjna i zostanie wdrożona w proponowany przez nas sposób.

Odczuwamy brak poważnej debaty nad problematyką zapobiegania korupcji. Liczymy na wywołanie dyskusji społecznej, której rezultatem byłoby uświadomienie sobie przez Polaków kosztów jakie zarówno państwo, jak i obywatele indywidualnie płacą w wyniku tolerowania korupcji.

Mimo podejmowania różnych prób naprawy, problem korupcji w Polsce jest ciągle jednym z ważniejszych i wymagających systemowych rozwiązań. Uważamy, że po wielu latach transformacji, zmian systemowych, wprowadzania różnorodnych częściowych rozstrzygnięć na rzecz przeciwdziałania korupcji konieczne jest wprowadzenie szerszego rozwiązania systemowego w formie długofalowej strategii antykorupcyjnej. W dokumencie tym powinna być przedstawiona polityka antykorupcyjna państwa, a jej wdrożenie powinno zaowocować powstaniem trwałego systemu zabezpieczeń antykorupcyjnych.

W niniejszym opracowaniu chcemy zaproponować, posiłkując się zdobytą wiedzą teoretyczną oraz znajomością strategii stworzonych przez kraje przechodzące transformacje, materiał teoretyczno-praktyczny. Teoretyczny – bo pokazujący, co należy brać pod uwagę, konstruując strategię, co powinna ona zawierać i jak należy ją wdrażać. Praktyczny – bo chcemy w nim przedstawić nasze propozycje dotyczące kształtu i zawartości takiego dokumentu dla Polski,

wnosząc do niego doświadczenie, które zdobyliśmy w ciągu 10 lat pracy w Programie Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego.

Założeniem niniejszego opracowania nie jest stworzenie gotowej strategii antykorupcyjnej dla Polski. Zdaniem autorów tego opracowania – jest to zadanie rządu. Chcemy natomiast przedstawić i zaproponować model strategii antykorupcyjnej, pokazać, jak powinna być ona tworzona i wdrażana oraz jakie niezbędne elementy powinna zawierać. W dalszej części wskazujemy na pojawiające się problemy i tylko dla ilustracji, w kilku dziedzinach, proponujemy przykłady możliwych rozstrzygnięć. Innymi słowy, budujemy rodzaj rusztowania, który powinien zostać wypełniony konkretnymi rozwiązaniami przez aktualnie rządzących. Zdajemy sobie bowiem sprawę z tego, że niektóre problemy, także te związane z przeciwdziałaniem korupcji, można rozwiązywać na różne sposoby. Wybór tych sposobów zależy od wyznawanej filozofii politycznej. Przykładowo: powszechnie zauważany jest fakt występowania zagrożeń nepotyzmem i korupcją w firmach należących do państwa i samorządu. Minister czy burmistrz lub prezydent miasta, wpływając na skład zarządu bądź rad nadzorczych tego typu firm, często kieruje się nie tyle przesłankami merytorycznymi, ile koniecznością odwdzięczenia się swojemu zapleczu politycznemu. Problem ten można starać się rozwiązać na kilka sposobów: sprywatyzować firmy należące do państwa lub samorządu, poddać je większemu, publicznemu nadzorowi poprzez wprowadzanie na giełdę, można też wprowadzić i skutecznie egzekwować system naboru do władz tego typu firm ograniczający uznaniowość i wpływ aktualnie rządzących, można wreszcie szukać wyjść pośrednich. To, jaki sposób rozwiązania problemu zostanie wybrany, zależy od tego, jaką filozofią (bardziej liberalną czy etatystyczną) kieruje się władza realizująca konkretną strategię antykorupcyjną.

1.2. Przydatność dokumentów strategicznych w zapobieganiu korupcji

Koncepcja budowania strategii jako narzędzia do rozwiązywania poważnych problemów – w drugiej połowie XX wieku przejęta przez organizacje biznesowe z wojskowości – jest obecnie stosowana w bardzo wielu dziedzinach, w szczególności tam, gdzie istotne jest efektywne osiągnięcie założonych celów. Stosowana jest także przez instytucje państwowe, również polskie.

Korupcja jest jednym z tych problemów społecznych, do rozwiązywania których dobrze nadaje się podejście strategiczne. Od kilkunastu lat koncepcja budowania narodowych strategii antykorupcyjnych jest promowana przez instytucje i organizacje międzynarodowe.

W opracowaniu poświęconym rządowym strategiom antykorupcyjnym przygotowanym przez Transparency International¹ stwierdza się, że nie ma jednej uniwersalnej strategii. Każda powinna być dostosowana do sytuacji istniejącej w danym kraju. Strategie mogą mieć charakter *ex ante* (prewencyjny) i *ex post* (punitywne). W praktyce ważne jest zbalansowanie obu typów działań; nie można się ograniczać do działań typu *ex post*.

Przykładem wieloczynnikowej strategii jest zaproponowana przez Bank Światowy wielokierunkowa strategia zwalczania korupcji przygotowana dla państw przechodzących transformację ustrojową i rynkową². Jej punktem wyjścia jest konstatacja, że działania na rzecz walki z korupcją skupione dotychczas na zwalczaniu przejawów muszą zostać ukierunkowane na ograniczanie przyczyn powstawania korupcji. Strategia ta zwraca uwagę na fakt, że źródeł korupcji nie można szukać tylko w słabości państwa i jego struktur. Konieczne jest wkroczenie na obszary wewnętrznej organizacji systemów politycznych, związku pomiędzy państwem a sektorem prywatnym oraz związku pomiędzy państwem a społeczeństwem obywatelskim.

1.3. Polskie strategie antykorupcyjne

W okresie przedakcesyjnym Komisja Europejska ganiła kraje byłego bloku wschodniego za zbyt dużą opieszałość w walce z korupcją. Odpowiedzią na tę krytykę było tworzenie i mniej lub bardziej udane wdrażanie narodowych strategii antykorupcyjnych. Przykłady tego typu działań można spotkać na Łotwie (1998), Słowacji (2000/03), Węgrzech (2001), w Czechach (2001), na Litwie (2002), Słowenii (2004), Estonii (2004), a także w Rumunii (2005) czy Bułgarii (2005).

Również Polska pod naciskiem Komisji Europejskiej przyjęła 17 września 2002 roku dokument nazwany „Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna”. Zadania nałożone w tym dokumencie na poszczególne ministerstwa i instytucje centralne miały być wykonane do końca 2003 roku. W październiku 2004 roku przyjęto znacznie lepiej opracowany „Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna – II etap wdrażania na lata 2005–2009”. Cele i zadania II etapu wdrażania Strategii rozpisane były na konkretne obszary życia publicznego, w ich ramach wskazano cel ogólny, cele strategiczne; zaproponowano zmiany informacyjno-edukacyjne i zmiany organizacyjne. Wyznaczony został podmiot zobowiązany do realizacji poszczególnych zadań oraz terminy ich realizacji.

Implementacja tych programów dała ograniczone rezultaty, na co miało wpływ wiele różnych czynników. W przypadku realizacji zadań I etapu Strate-

¹ Opracowanie „Government anti-corruption strategies” udostępnione było na stronie <http://www.transparency.org/>.

² W opracowaniu „Anticorruption in transition”, The World Bank, 2001.

gii zasadniczy wydaje się fakt fasadowego charakteru podejmowanych działań, motywowanych w głównej mierze koniecznością spełnienia przez Polskę wymogów Unii Europejskiej przed akcesją do Unii. Zasadniczą przeszkodę w efektywnej realizacji II etapu Strategii widzimy w kilkukrotnej zmianie rządów³ i idącej w ślad za tym zmianie koncepcji walki z korupcją. Ważną przyczyną niepowodzenia był też brak formalnych mechanizmów rozliczania jednostek i osób odpowiedzialnych za realizację konkretnych zadań. W obu przypadkach złożył się na to brak faktycznego przywództwa politycznego i małe zaangażowanie większości pracowników administracji publicznej w realizację założeń strategii oraz niepartycypacyjny proces tworzenia programu. Na realizację zadań zarówno I, jak i II etapu Strategii nie przewidziano w narodowym budżecie żadnych wyodrębnionych środków. Należy też dodać, że dokumenty te, choćby ze względu na ich krótki horyzont czasowy, przybrały charakter bardziej planu niż strategii.

³ „Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna – II etap wdrażania na lata 2005–2009” przygotował i przyjął rząd premiera Marka Belki. Realizować jego zadania miały rządy Kazimierza Marcinkiewicza, Jarosława Kaczyńskiego i Donalda Tuska.

2. Budowa i realizacja strategii antykorupcyjnych

2.1. Zasady poprawnego budowania i skutecznej realizacji strategii antykorupcyjnych

Przygotowanie i skuteczne wdrożenie strategii antykorupcyjnej wymaga spełnienia szeregu warunków. Poniżej przedstawiamy najważniejsze z nich. Znajomość wszystkich tych czynników pozwoli na skonstruowanie odpowiednich mechanizmów reform i określi sekwencje ich wprowadzania.

Nastawienie na sukces. Przy tworzeniu strategii ważne jest myślenie typu win-win, a więc poszukiwanie takich rozwiązań, które leżą w interesie najważniejszych aktorów i których realizacja da wszystkim poczucie sukcesu. Politykom pozwoli zbudować reputację odpowiedzialnych i uczciwych. Biznesmenom da poczucie współtworzenia warunków do prowadzenia działalności gospodarczej z poszanowaniem zasad uczciwej konkurencji. Urzędnicy zyskają bezpieczeństwo – stosując się do wypracowanych zasad, nie będą narażani na sytuacje korupcyjne. My – wszyscy obywatele – zyskamy przekonanie, że żyjemy w lepiej zarządzanym państwie i mamy równy dostęp do różnego rodzaju świadczeń czy usług finansowanych przez państwo.

Dokonanie analizy sytuacji i oceny dotychczasowych działań. Proces budowania antykorupcyjnej strategii narodowej powinien być poprzedzony analizą istniejącej sytuacji. Konieczne jest zidentyfikowanie najważniejszych problemów i sposobów dotychczasowego radzenia sobie z nimi. W Polsce od końca lat 90. przeprowadzono sporo badań i analiz dotyczących stanu przejrzystości i zagrożeń korupcyjnych. Wydaje się więc, że obecnie dla potrzeb budowania strategii antykorupcyjnej nie ma konieczności prowadzenia dodatkowych, szerokich prac studyjnych. Potrzebna jest rzeczowa analiza istniejących opracowań.

Niezbędne jest także dokonanie oceny dotychczasowych doświadczeń w zwalczaniu korupcji. W przypadku Polski będzie to przeanalizowanie przyczyn ograniczonej skuteczności podejmowanych wcześniej działań, zarówno

tych związanych z wdrażaniem dwu etapów Strategii Antykorupcyjnej (część powodów przedstawiono w pkt. 1.2.), jak i z działalnością Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Proces i partycypacja. Strategia powinna powstawać, ale również być wprowadzana i monitorowana w procesie partycypacyjnym; stać się rezultatem szerokiej i stałej konsultacji. Do zbudowania dobrej strategii antykorupcyjnej potrzebna jest wola polityczna rządzących, ale także zaangażowanie i wsparcie wielu nie-politycznych liderów społecznych: ekspertów, przedstawicieli sektora pracodawców, związków zawodowych, instytucji religijnych i innych grup społeczeństwa obywatelskiego⁴. Proponujemy poddanie społecznej debacie zarówno założeń Strategii, jak i jej kształtu końcowego. Instytucje wdrażające strategię powinny też być otwarte na poddanie się ocenie stanu realizacji zadań, dokonywanej przez instytucje społeczeństwa obywatelskiego, media i organizacje pozarządowe.

Przywództwo polityczne. Niezbędnym warunkiem jest z jednej strony istnienie wiarygodnego w swoim zaangażowaniu w walkę z korupcją przywództwa, a z drugiej jego autentyczne wsparcie i zaangażowanie w realizację strategii na możliwie najwyższym szczeblu. Zarówno pracownicy instytucji publicznych, jak i obywatele muszą być przekonani, że problem ograniczenia korupcji rząd traktuje poważnie, niekoniunkturalnie. Na czele centralnej instytucji odpowiedzialnej za wprowadzanie strategii antykorupcyjnej powinna stanąć osoba o niekwestionowanym autorytecie moralnym, a jednocześnie w miarę możliwości niekojarzona jednoznacznie z jedną partią polityczną. Postawa premiera i ministrów nie może budzić wątpliwości co do jednoznacznego braku przyzwolenia na korupcję, nepotyzm czy występowanie konfliktu interesów w podległych im instytucjach.

Czynnik czasu. Czynnik czasu ma wielorakie i niezwykle ważne znaczenie dla pomyślnej realizacji strategii.

Przede wszystkim trzeba właściwie określić jej ramy czasowe. Narodowa strategia antykorupcyjna to coś więcej niż plan działań antykorupcyjnych rządu. Takiego celu, jak trwałe obniżenie poziomu korupcji oraz uzyskanie pożądanej zmiany postaw ludzkich, nie da się osiągnąć w okresie jednej kadencji rządu. Dlatego narodowa strategia antykorupcyjna powinna zawierać perspektywę 15–20 lat konsekwentnych działań.

Zarówno strategiczne, jak i operacyjne cele, które zostaną wyznaczone w dokumencie strategicznym, będą miały różną wagę, a ich realizacja będzie w różnym stopniu skomplikowana i obciążona zróżnicowanym poziomem trudności.

⁴ Za opracowaniem Transparency International „Government anti-corruption strategies”.

Wystąpienie poważnych trudności w pierwszej fazie implementacji założeń strategii mogłoby przekreślić szanse całego projektu. Trzeba więc rozpocząć działania w takim obszarze, w którym najłatwiej jest sformułować cele strategiczne i w którym istnieją duże szanse na ich realizację w założonym czasie i na osiągnięcie sukcesu. Dlatego tak istotne jest znalezienie odpowiedniego punktu wyjścia do zapoczątkowania działań antykorupcyjnych, właściwa korelacja pomiędzy czasem i miejscem rozpoczęcia działań.

2.2. Zawartość i forma dokumentu strategicznego

W dokumencie strategicznym należy:

- sformułować misję oraz określić cele strategiczne
- wskazać sposoby osiągnięcia celów zarówno strategicznych, jak i operacyjnych, tzn. ustalić zadania, terminy, osoby i instytucje odpowiedzialne za wykonanie konkretnych zadań
- kreślić wskaźniki oceny wykonania celów
- wskazać źródło finansowania zadań wynikających ze strategii. Przyjęcie nawet najlepszej strategii, która nie będzie miała zapewnionych środków na jej wykonanie – niestety nie da pożądaných rezultatów
- jasno określić instytucję odpowiedzialną za wdrażanie strategii oraz to, komu, jak często i w jakiej formie składa raporty z realizacji strategii
- zaplanować powołanie oddzielnej, niezależnej od rządu instytucji nadzorującej i oceniającej cały proces⁵.

Długofalowa, narodowa strategia antykorupcyjna, aby mieć szansę na właściwą realizację, musi być przez podmioty, które będą ją realizować, uznana za dokument wiążący, co oznacza w praktyce, że musi przyjąć formę aktu prawnego.

2.3. Czynniki ryzyka

Przygotowując strategię, należy brać pod uwagę czynniki ryzyka, które mogą uniemożliwić jej przygotowanie, a na pewno spowalniać efektywne wdrożenie. Występują one zawsze i w każdym kraju, ale nie wszędzie są jednakowe i o jednakowym natężeniu. Dlatego na początku pracy nad dokumentem strategicznym trzeba je jasno sformułować i brać pod uwagę przy planowaniu działań naprawczych. Najbardziej typowe z nich to:

⁵ Niezbędność istnienia instytucji nadzorującej podkreśla Drago Kos – szef słoweńskiej, niezależnej Komisji ds. Przeciwdziałania Korupcji, który pełni również funkcję szefa GRECO (Grupa Państw przeciwko Korupcji). Twierdzi on, że w Słowenii jedną z przyczyn kłopotów ze skutecznym wdrażaniem strategii antykorupcyjnej jest właśnie fakt utrudniania przez rząd pracy Komisji, która ma formalne uprawnienia do monitorowania stanu zaawansowania realizacji strategii. Rząd kilkakrotnie podejmował próby likwidacji Komisji.

Łamanie praw obywatelskich. W walce z korupcją, zwłaszcza z jej skutkami, nie wolno stosować metod, które łamią prawa człowieka. Zagrożenie korupcją ma inny charakter niż zagrożenie terroryzmem. Stosowanie środków nadzwyczajnych nie jest tu konieczne. Niezbędne jest natomiast systematyczne prowadzenie działań prewencyjnych i nielekceważenie zagrożenia.

Czynnik kulturowy. Bariere w efektywnym zwalczaniu korupcji mogą stanowić także niektóre czynniki kulturowe. W przypadku Polski oraz większości krajów, które przez dłuższy okres swej nowożytnej historii pozbawione były odrębności państwowej, w projektowaniu działań antykorupcyjnych trzeba brać pod uwagę głęboko zakorzenioną w społeczeństwie niechęć do ujawniania organom ścigania sprawców przestępstw. Nie można pomijać również faktu, że okres stagnacji gospodarczej wyrobił w obywatelach przyzwolenie na rozwój kultury „załatwiania” czy kolesiostwo.

Zideologizowanie walki z korupcją. Występuje wtedy, kiedy walka z korupcją staje się obsesją decydentów i kiedy każdy problem tłumaczy się istnieniem skorumpowanego układu. Przy takiej diagnozie łatwo można dojść do wniosku, że w walce z tą patologią należy używać nadzwyczajnych instrumentów, że cel uświęca środki i nawet można czasowo uchylić działanie instrumentów demokratycznych. Rzeczywiście – przy takim zaangażowaniu środków i wysokim poziomie emocji, początkowo można uzyskać spektakularną poprawę sytuacji, ale w efekcie dość szybko społeczeństwo może poczuć się zmęczone tym wzmożeniem moralnym i zniechęcić się do walki z korupcją, a czasem nawet obrócić się przeciwko samym przywódcom walki z korupcją⁶. Tego typu działania mogą też prowadzić do społecznej „dewaluacji” wszelkich działań antykorupcyjnych.

Akcyjność działań. Walka z patologiami, w tym z korupcją, nie może mieć charakteru akcyjnego. Musi stać się codzienną praktyką działania rządów. Zapobieganie korupcji, wpisywanie systemów zabezpieczeń przed korupcją w rutynową pracę instytucji publicznych musi stać się oczywistością. Taką samą oczywistością, jak potrzeba ochrony terytorium kraju czy zabezpieczenia przed wystąpieniem epidemii.

Brak konsensusu politycznego. Walka z korupcją nie może też stać się przedmiotem przetargu w walce politycznej i wyborczej. Powinna być z przyczyn wymienionych powyżej codziennym zadaniem każdej władzy. Dlatego po-

⁶ Przykładem takiego rozwoju sytuacji może być włoska akcja „czystych rąk”, która doprowadziła w latach 90. do całkowitego wymięcenia skorumpowanych elit partyjnych, ale po kilku latach przyniosła oskarżenie głównego prokuratora antykorupcyjnego Di Pietro o korupcję i wyniesienie na wiele lat do władzy Silvio Berlusconi, biznesmena mającego kilka zarzutów korupcyjnych na koncie.

żądane byłoby uzyskanie ponadpartyjnego porozumienia co do celów strategii i wspólne przyjęcie zadań długofalowych, realizowanych także po ewentualnej zmianie władzy. Natomiast zadania krótkofalowe i cele operacyjne mogą się zmieniać wraz ze zmianą rządu. Takie podejście daje gwarancje realizacji długofalowych celów narodowej strategii antykorupcyjnej.

3. Diagnoza postępów w walce z korupcją w Polsce

Po omówieniu ogólnych zasad, jakimi powinny kierować się osoby tworzące i implementujące narodowe strategie antykorupcyjne, przechodzimy do przedstawienia pomysłów, jak proces ten powinien przebiegać w naszym kraju. Zaproponujemy cele strategiczne na okres 15–20 lat, system wdrażania strategii, wskażemy obszary zagrożone korupcją, instytucje powołane do walki z nią, a na koniec, dla ilustracji, pokażemy, jak naszym zdaniem należy formułować cele operacyjne strategii antykorupcyjnej i prezentować działania zmierzające do ich realizacji.

3.1. Definicja korupcji

Nie ma jednej, powszechnie przyjętej definicji korupcji. Przyjęta przez kraje zrzeszone w Radzie Europy Cywilnoprawna konwencja o korupcji określa ją jako „żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie bezpośrednio lub pośrednio łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku, lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę nienależną korzyści lub jej obietnicę”. W pracach socjologicznych i politologicznych przytacza się wiele różnych definicji korupcji. Pojęciem tym określa się zazwyczaj szerszy wachlarz zjawisk niż w definicjach prawnych⁷.

⁷ Prof. Maria Jarosz (Maria Jarosz, „Władza, przywileje, korupcja”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 200.) uważa, że korupcja „obejmuje cały zbiór różnorodnych zachowań przestępczych: łapownictwo, płatną protekcję, nepotyzm, organizowanie przetargów w taki sposób, by wygrał określony kontrahent, wykorzystywanie pozycji politycznej czy ekonomicznej w celu zapewnienia intratnych stanowisk własnym (bądź partyjnym) poplecznikom, wbrew interesom państwa i społeczeństwa”.

Jeremy Pope, wieloletni szef Transparency International, pisze: „korupcja dotyczy zachowania władz publicznych, zarówno polityków, jak i urzędników służby cywilnej, w wyniku których to działań bezprawnie i w sposób nieuzasadniony wzbogacają się lub przyczyniają się do wzbogacenia osób sobie bliskich poprzez niewłaściwe wykorzystywanie powierzonej im władzy” („Rzetelność życia publicznego: metody zapobiegania korupcji”, oprac. Jeremy Pope, przeł. Maciej Pertyński, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 34).

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, że przez korupcję rozumie się wykorzystywanie posiadanej władzy publicznej czy pozycji zawodowej do uzyskania korzyści prywatnych (osobistych lub grupowych). Inne zjawiska towarzyszące korupcji to m.in. nepotyzm, kumoterstwo, klientelizm czy działanie w sytuacji konfliktu interesów.

Za ekspertami Banku Światowego⁸ rozróżniamy dwa typy korupcji: korupcję urzędniczą (*administrative corruption*) i zawłaszczanie państwa (*state capture*). Korupcję urzędniczą definiuje się jako przekupstwo, z którym przeciętny obywatel spotyka się np. w kontaktach z urzędnikami, policjantami czy służbą zdrowia. Z zawłaszczaniem państwa mamy do czynienia wtedy, gdy procesy tworzenia prawa, zarządzania państwem bądź działania sądownictwa zawłaszczane są przez osoby lub grupy osób, które preferują dobre dla nich, a złe dla większości społeczeństwa rozwiązania. Czasem korupcję urzędniczą określa się też mianem „korupcji codziennej”, a zawłaszczenie państwa „korupcją polityczną”.

„Korupcja może występować wewnątrz sektorów publicznego, prywatnego i pozarządowego oraz pomiędzy tymi sektorami. Relacje korupcyjne mogą zachodzić pomiędzy indywidualnymi przedstawicielami podmiotów działających w tych sektorach i/lub pomiędzy grupami przedstawicieli. Przedstawiciele ci mogą działać w interesie określonych podmiotów, w interesie własnym lub mogą łączyć obydwa te interesy”⁹.

3.2. Charakter korupcji w Polsce

3.2.1. Korupcja w Polsce w roku 2000

Kiedy 10 lat temu tworzone pierwsze strategie antykorupcyjne¹⁰, jako główne miejsca koncentracji korupcji widziano służbę celną, służbę zdrowia, policję drogową i administrację publiczną. W opracowaniu przygotowanym przez

Natomiast prof. Andrzej Kojder stwierdza, że „przez korupcję rozumie się współcześnie taką wymianę dóbr, usług świadczeń i innych zasobów, która narusza obowiązujące prawo lub dobro publiczne (materialne lub symboliczne, jak na przykład dobre imię urzędników państwowych). Każde dysponowanie zasobami publicznymi, które jest niezgodne z ich przeznaczeniem, nazywa się działalnością korupcyjną”.(Andrzej Kojder, „Strategie przeciwdziałania korupcji – doświadczenia polskie”, [w:] „Klimaty korupcji”, pod red. Andrzeja Kojdera i Andrzeja Sadowskiego, Wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2002, s. 47).

⁸ „Anticorruption in transition”, The World Bank, 2001.

⁹ Cytat z „Założenia strategii przeciwdziałania korupcji w Polsce” przygotowanego przez członków Antykorupcyjnej Grupy Roboczej działającej przy wsparciu Banku Światowego, maj 2001.

¹⁰ Pierwszą strategią antykorupcyjną w Polsce tworzone w Ministerstwie Finansów w 2000 r., jednak nigdy nie rozpoczęto jej implementacji. W 2001 r. model polskiej strategii antykorupcyjnej przygotowali członkowie Antykorupcyjnej Grupy Roboczej działającej przy wsparciu Banku Światowego.

członków Antykorupcyjnej Grupy Roboczej działającej przy wsparciu Banku Światowego wśród problemów do rozwiązania wymieniano:

- brak ujawniania stanu majątkowego urzędników (takich jak: aparatu skarbowego, celnego, prokuratury, sędziów itp.);
- brak przejrzystej regulacji finansowania partii politycznych;
- brak dostępu do informacji o wymaganiach technicznych, technologicznych i kadrowych ofert przetargowych;
- dzielenie kontraktów w procesie zamówień publicznych;
- wyłączenie działań agencji i funduszy spod kontroli parlamentarnej;
- istnienie przejściowych zwolnień i zawiesznień w pobieraniu opłat celnych;
- uznaniowość decyzji podejmowanych przez urzędników, np. przy anulowaniu zaległości podatkowych;
- brak kodeksu etycznego sędziów;
- brak stałej i utrwalonej praktyki konsekwentnego prowadzenia postępowań karnych przeciwko osobom ze szczytów władzy;
- powszechne przekonanie o przyjmowaniu łapówek przez policję drogową;
- nieformalne opłaty za usługi publicznej służby zdrowia;
- styk służby zdrowia z przemysłem farmaceutycznym;
- prywatyzacja majątku służby zdrowia.

W ciągu ostatnich 10 lat niektóre z tych problemów udało się rozwiązać. Przykładowo obowiązkiem składania jawnych oświadczeń majątkowych objęto znacznie szerszy krąg osób, w tym kierownicze stanowiska w urzędach i izbach skarbowych. Zmieniono także zasady finansowania polityki, co zwiększyło odporność tej dziedziny życia publicznego na występowanie korupcji. Sędziowie mają kodeks etyczny¹¹. Niektóre problemy, jak np. brak kontroli parlamentarnej nad działalnością agencji i funduszy rządowych, nadal pozostają do rozwiązania.

3.2.2. Zmiana charakteru korupcji w Polsce

Nie ma danych, które pozwoliłyby jednoznacznie stwierdzić, czy w ciągu ostatnich kilkunastu lat korupcja w Polsce rosła czy malała. Są jednak podstawy do konstatacji, że zmieniła swój charakter. Z badań realizowanych dla lub przy współpracy Programu Przeciw Korupcji przez CBOS (Barometr korupcji)¹² wynika, że wyraźnie spada odsetek respondentów przyznających się do znajomości osób biorących łapówki (z 30% w roku 2000 do 15% w 2009), respondentów

¹¹ Istnieją dwa kodeksy etyczne sędziów; jeden przyjęty przez Krajową Radę Sądownictwa i drugi przez Stowarzyszenie Sędziów Iustitia. Oba są dostępne w wortalu: http://www.etyka-prawnicza.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=94.

¹² Badania dostępne są na <http://www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm>.

przyznających się, iż próbowano im wręczyć łapówkę (13% w roku 2000, 5% w 2007 i 7% w 2009), wreszcie respondentów przyznających się do wręczania łapówek (14% w roku 2000, 17% w 2003 i 9% w latach 2006, 2007 i 2009). Fakt ten autorka badania, prof. Anna Kubiak, tak interpretuje: „[następuje] «koncentracja korupcji» – jest mniej rozległa i rozlana, za to intensywniej skupiona w miejscach, instytucjach, gdzie istnieją dla niej sprzyjające warunki – deficyt dóbr i usług, uznaniowość, brak przejrzystości procedur, permanentny niedowład organizacyjny, «brudne wspólnoty» kamuflujące korupcyjne zachowania”.

W przywoływanym powyżej raporcie Banku Światowego opracowanym na podstawie badań z roku 2000 – Polska wraz z Estonią, Słowenią i Węgrami została zaliczona do krajów o średnim poziomie obu typów korupcji: urzędniczej i politycznej.

Nie ma aktualnych badań porównujących te dwa typy korupcji, ale analiza napływających do Programu Przeciw Korupcji listów, sygnałów, danych policyjnych oraz doniesień prasowych skłania do postawienia tezy, że korupcja urzędnicza, choć wciąż znacząca, przestaje być głównym wyzwaniem w naszym kraju. Wprowadzane od kilku lat rozwiązania prewencyjne, takie jak: oddzielenie, głównie w urzędach samorządowych, urzędników podejmujących decyzje od interesantów, wprowadzenie fotoradarów i zakazu przyjmowania opłaty za mandat w gotówce czy zwiększony dostęp do prywatnych usług medycznych oraz upowszechnienie się prywatnych pakietów medycznych, do pewnego stopnia ograniczyły korupcję administracyjną. Ponadto ze ściganiem sprawców tego typu korupcji lepiej potrafią sobie radzić odpowiednie organy.

Problemem pozostaje korupcja polityczna, zawłaszczanie państwa. Państwo polskie coraz skuteczniej daje sobie radę z przekupstwem urzędników czy policjantów. Wciąż nie umiemy natomiast satysfakcjonująco rozwiązać problemów związanych z uczciwym przeprowadzaniem przetargów organizowanych w ramach zamówień publicznych, z nepotyzmem, z pozaprawnymi naciskami na osoby przygotowujące akty prawne i decyzje.

Od 10 lat Naczelna Izba Kontroli kładzie nacisk na to, czy w badanym przez nią obszarze lub instytucji występuje ryzyko korupcyjne. W dorocznich raportach działaniom antykorupcyjnym poświęca oddzielny rozdział¹³. W raporcie z 2009 roku za obarczone najwyższym poziomem ryzyka w działalności instytucji publicznych uznaje:

- wydawanie rozstrzygnięć uznaniowych;
- zawieranie kontraktów przez podmioty z sektora publicznego i prywatnego;

¹³ Raporty te są dostępne na <http://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik>.

- realizacja przez organy władzy publicznej funkcji nadzorczych i kontrolnych;
- dystrybucja przez władze publiczne dóbr deficytowych.

Jako obszary zagrożone korupcją od kilku lat wymienia m.in.: publiczną służbę zdrowia, spółki skarbu państwa, proces zbywania mienia skarbu państwa czy organizację przetargów publicznych.

W opublikowanej ostatnio przez Centralne Biuro Antykorupcyjne „Mapie korupcji” stwierdza się, że „...z rozpoznania posiadanego przez ABW, CBA oraz służby podległe MSWiA, przede wszystkim przez Policję, wynika, że działania korupcyjne najczęściej występują w takich sferach, jak:

- administracja państwowa i samorządowa;
- służba zdrowia i farmacja;
- oświata i szkolnictwo wyższe;
- administracja celna i administracja skarbowa;
- instytucje wdrażające programy unijne;
- organy ścigania i wymiar sprawiedliwości;
- sektor gospodarczy¹⁴.

Działania administracji najbardziej narażone na korupcję to wydawanie koncesji i pozwoleń, udzielanie zamówień publicznych i organizacja przetargów, gospodarowanie mieniem publicznym czy wykonywanie nadzoru.

Podsumowując, można stwierdzić, że obecnie nasze problemy korupcyjne, w znacznie większym stopniu niż było to 10 lat temu, podobne są do tych, jakie trapią Niemcy czy Francję.

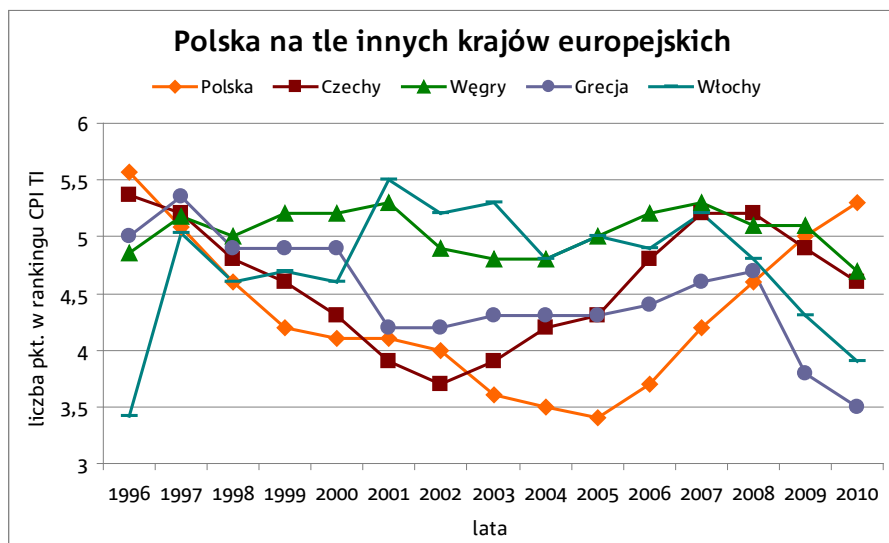
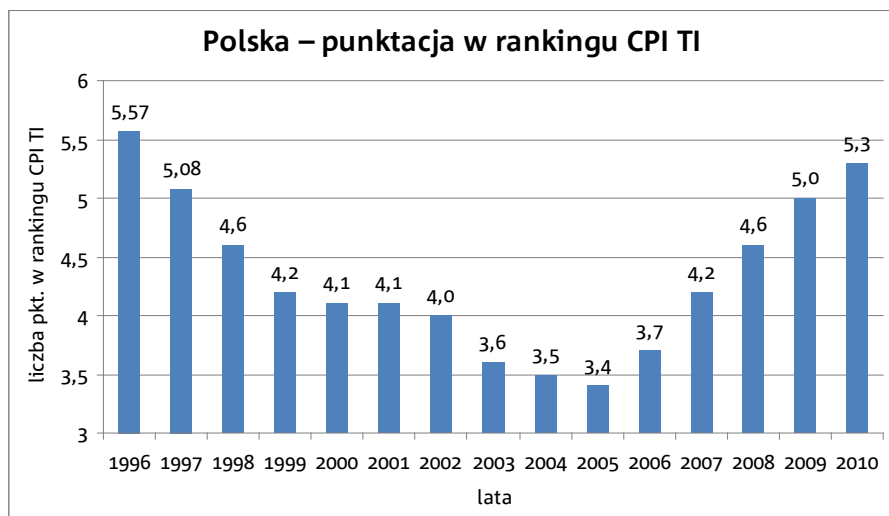
Powyższą konstatację potwierdzają wyniki ogłaszanego corocznie przez Transparency International Indeksu Percepcji Korupcji¹⁵. Pamiętając o tym, że nie jest to wskaźnik poziomu skorumpowania danego kraju, a tylko tego, jak poziom przejrzystości życia publicznego w tym kraju jest postrzegany przez badanych, przy porównywaniu jego wyników na przestrzeni lat warto zauważyć pewną zmienną tendencję. Polska była po raz pierwszy uwzględniona w tym badaniu w 1996 roku. W 10-stopniowej skali¹⁶ uzyskała 5,57 pkt. i została lepiej oceniona niż np. Republika Czeska, Grecja, Węgry czy Włochy. W następnych latach ocena naszego kraju spadała aż do 2005 roku, kiedy to otrzymaliśmy tylko 3,4 pkt. i zostaliśmy najgorzej ocenieni ze wszystkich krajów Unii Europej-

¹⁴ „Mapa Korupcji”, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa, 2010. Dostępna także na http://www.cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Mapa_korupcji.pdf.

¹⁵ Zdajemy sobie sprawę z kontrowersji, jakie wywołuje metodologia stosowana przy opracowywaniu CPI (opisane są one choćby w pracy Grzegorza Makowskiego, „Korupcja jako problem społeczny”, wyd. Trio, Warszawa 2008), jednak porównywanie wyników ich badań z poszczególnych lat, robionych tą samą metodą, wydaje się uprawnione.

¹⁶ Stosowana jest skala 10–0, na której 10 pkt. oznacza kraj wolny od korupcji.

skiej. Od 2006 roku systematycznie poprawiamy swoją ocenę. Ostatni Indeks (z 2010) przyznał Polsce 5,3 pkt. Z krajów UE lepiej od nas oceniono 17 krajów, a gorzej 9.



Z analizy raportów, danych, publikacji, listów i sygnałów napływających do Programu Przeciw Korupcji wynika, że mamy dziś w Polsce do czynienia z nieco innymi zjawiskami korupcyjnymi niż 10 lat temu. Obecnie korupcja stosunkowo najczęściej zagraża następującym procesom:

- przyznawania zamówień z funduszy publicznych;

- wydawania decyzji i zezwoleń;
- stanowienia prawa.

3.3. Narzędzia przeciwdziałania korupcji

3.3.1. Działania punitywne

Jeśli chodzi o działania represyjne zwalczające przejawy korupcji, to właściwie istnieją wszelkie narzędzia konieczne do wykrywania i karania osób skorumpowanych. W ostatnich 10 latach znowelizowano Kodeks karny, wprowadzając do niego nowe przestępstwa korupcyjne, takie jak korupcję wyborczą, w sporcie, w biznesie. Wprowadzono też zasadę niekarania osób wręczających łapówkę, o ile zawiadomią o tym organy ścigania. Obowiązek ścigania przestępstw korupcyjnych poza policją, w której utworzono specjalne Wydziały do Walki z Korupcją oraz w ramach której działa Centralne Biuro Śledcze, mają także Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a przede wszystkim utworzone w 2006 roku Centralne Biuro Antykorupcyjne. CBA, dysponuje niezwykle szerokimi i w ocenie autorów tego opracowania w niektórych przypadkach nadmiernymi uprawnieniami oraz narzędziami, takimi jak: zakładanie podstuchów, stosowanie środków przymusu bezpośredniego, zakupu kontrolowanego, a nawet prowokacji policyjnej. Wydaje się więc, że istnieje wiele, być może nawet zbyt dużo instytucji, które w zakresie swojego działania mają walkę z korupcją. Czy walka z przejawami korupcji (*ex post*) będzie skuteczna, zależy teraz od umiejętności i możliwości wyżej wymienionych organów oraz od woli politycznej ich zwierzchników.

3.3.2. Działania prewencyjne

Ponieważ charakter korupcji, z którą obecnie zмага się państwo polskie, jest inny niż przed laty, inne też być powinny cele i zadania stawiane w narodowej strategii antykorupcyjnej. Obecnie znacznie większy nacisk należy położyć na działania prewencyjne (*ex ante*). Przede wszystkim potrzebne jest utworzenie ciała promującego i wdrażającego działania zapobiegające korupcji. Nie musi być to nowa instytucja; wykonywanie tych zadań można przekazać instytucji już istniejącej. Dodajmy, że obowiązek ten wynika z Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (art. 5 i 6), którą Polska ratyfikowała w 2006 roku. Ważne, aby ciało to miało zapewnioną niezależność¹⁷, a władza zapewniła mu finansowe i osobowe podstawy efektywnego działania. W naszej koncepcji cia-

¹⁷ W art. 6. Konwencji ONZ czytamy: „Każde z Państw Stron, zapewni istnienie, odpowiedzialno, organu lub organów dla zapobiegania korupcji..... udzieli organowi bądź organom..... konieczną adekwatną niezależność, umożliwiają mu bądź im wykonywanie jego bądź ich funkcji w sposób efektywny i bez oddziaływania niedozwolonych wpływów. Zapewnione zostaną niezbędne środki materialne i wyspecjalizowany personel,.....”.

to to mógłby być odpowiedzialne za wdrażanie narodowej strategii antykorupcyjnej.

Metody prewencyjne to nie tylko edukacja i kodeksy etyczne, ale przede wszystkim wprowadzanie do pragmatyki służbowej, do zasad funkcjonowania urzędów mechanizmów zabezpieczających przed korupcją oraz stworzenie systemu bezpiecznego informowania o nieprawidłowościach występujących w instytucjach publicznych.

3.4. Zagrożenia dla skutecznego wdrażania strategii antykorupcyjnej w Polsce

3.4.1. Zwalczanie korupcji jako zagadnienie niepriorytetowe

Przedstawiając diagnozę sytuacji w Polsce, należy wziąć pod uwagę również pewne zjawiska negatywne, które mogą przeszkadzać w tworzeniu, a przede wszystkim implementacji strategii antykorupcyjnej. Stwierdzenie zawarte w raporcie Ernst & Young¹⁸: „Walka z nadużyciami i korupcją utraciła swój nowatorski charakter, a wraz z nim przeminęło także przekonanie o pilności tej kwestii”, dotyczy sytuacji globalnej, ale świetnie oddaje sytuację w Polsce. Po latach ciągłego eksploatowania tematyki korupcyjnej oraz stosowania kontrowersyjnych metod walki z jej przejawami wydaje się, że dla obecnie rządzących krajem nie jest to zagadnienie priorytetowe. Mimo że z końcem grudnia 2009 roku przestał obowiązywać „Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna – II etap wdrażania na lata 2005–2009”, nie przygotowano nowej strategii. Co więcej, w raporcie „Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe” przeciwdziałanie korupcji jako temat – wyzwanie rozwojowe – nie istnieje. Problem większej transparentności struktur państwowych występuje jedynie fragmentarycznie w rozdziale „Sprawne państwo”, w kontekście potrzeby przejrzystej interpretacji i przejrzystego tworzenia przepisów prawa.

3.4.2. Nikłe zainteresowanie społeczne

Spółeczeństwo słabo ocenia zaangażowanie struktur państwa w zwalczanie patologii korupcyjnej. W badaniu CBOS-u z 2010 roku 46% respondentów negatywnie, a 38% pozytywnie ocenia działania rządu w tej dziedzinie¹⁹. Jednakże samo społeczeństwo nie przejawia wyraźnej chęci mobilizowania rządzących do skuteczniejszych działań. Nie zwiększa się ilość organizacji społecznych gotowych zająć się tą tematyką. Liczba organizacji strażniczych od lat nie przekra-

¹⁸ „Osiągnięcie etycznego wzrostu – Nowe rynki, nowe wyzwania”, Raport z 11 Światowego Badania Nadużyć Gospodarczych, Ernst & Young, 2010.

¹⁹ Badanie „Opinia społeczna o korupcji w Polsce” dostępne na: http://www.cbos.pl/SPI-SKOM.POL/2010/K_063_10.PDF.

cza dziesięciu. Zwłaszcza brak jest prężnych organizacji lokalnych, patrzących na ręce władzy samorządowej.

3.4.3. Kryzys dziennikarstwa i mediów

Ponadto od kilku lat zauważalny jest regres w dziennikarstwie śledczym. Po chwilowym rozkwicie tej gałęzi dziennikarstwa w pierwszych latach naszego stulecia, wróciliśmy do sytuacji z lat 90. XX wieku. Poza jedną stacją telewizji komercyjnej nie ma redakcji, która posiadałaby oddzielny dział dziennikarstwa śledczego. Widoczny jest także, być może istotniejszy problem – zaangażowania poważnych mediów w walkę polityków, w walkę pomiędzy partiami. Ofiarą tego zjawiska pada także sprawa zwalczania korupcji, która często przedstawiana jest tendencyjnie, a jej potrzebę wyolbrzymia się lub bagatelizuje, zależnie od tego, której opcji politycznej sprzyja dziennikarz.

Powszechnie zauważalna jest też tabloidyżacja mediów, zwłaszcza telewizji, co jest szczególnie groźne, zważywszy na to, że większość społeczeństwa polskiego wiedzę o świecie zdobywa właśnie za pośrednictwem telewizji. Media publiczne w coraz mniejszym stopniu wypełniają swoją misję, coraz bardziej odchodzą od pełnienia funkcji informacyjnej i kontrolnej.

Wymienione tu zjawiska powodują, że początkowe wsparcie dla stworzenia i właściwego wdrażania dobrej narodowej strategii antykorupcyjnej ze strony społeczeństwa obywatelskiego może nie być naszym zdaniem znaczące. Dlatego też wzmocnienie tego wsparcia powinno być jednym z elementów strategii.

4. Wizja i cele strategiczne

4.1. Wizja

Tworzenie strategii należy rozpocząć od sformułowania wizji, będącej obrazem sytuacji, jaką chcielibyśmy uzyskać w wyniku jej wdrożenia.

Widzimy Polskę jako kraj, w którym marginalne zjawiska korupcyjne nie ograniczają rozwoju gospodarczego i społecznego, w którym zagwarantowany jest równy dostęp obywateli do usług i świadczeń społecznych, a korupcja staje się raczej wyjątkiem niż regułą.

Z myślą o przeciwdziałaniu korupcji tworzone są zarówno krótko-, jak i długookresowe strategie. Jednak doświadczenia krajów, które próbują sobie z tym problemem radzić, wskazują na to, że trzeba wyznaczać cele długofalowe. W krótkim czasie jeszcze nikomu nie udało uporać się z tym zjawiskiem. Narodowa strategia antykorupcyjna powinna mieć perspektywę czasową 15–20 lat. Powinna też być wpisana w strategię rozwoju państwa.

4.2. Kontekst międzynarodowy

W procesie tworzenia strategii i formułowania wizji trzeba brać pod uwagę fakt uczestnictwa państwa w międzynarodowych instytucjach i porozumieniach. W Unii Europejskiej obowiązuje „A Comprehensive EU Anti-corruption Policy”²⁰. Zaleca się w niej przestrzeganie konwencji międzynarodowych i uczestniczenie w mechanizmach monitorujących ich wypełnianie. Te konwencje to:

- Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych;
- Prawnokarna konwencja o korupcji przyjęta przez Radę Europy;
- Cywilnoprawna konwencja o korupcji przyjęta przez Radę Europy;
- Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji.

²⁰ Dostępna na: http://europa.eu/legislation_summaries/fightagainst_fraud/fight_against_corruption/l33301_en.htm.

Najsukuteczniejszy mechanizm monitorujący przestrzeganie konwencji, w postaci Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO), posiada Rada Europy. Realizację zobowiązań wynikających z konwencji OECD monitoruje Grupa Robocza ds. przekupstwa w międzynarodowych transakcjach. Problem polega jednak na tym, że choć raporty GRECO czy OECD są poważnie traktowane przez rząd, to ich treść nie przenika do opinii publicznej. Natomiast mechanizm implementacji konwencji ONZ-owskiej (Konferencja Państw Stron Konwencji) nie jest skutecznym mechanizmem jej monitorowania.

4.3. Cele strategiczne i wskaźniki ich realizacji

Budując wizję działań antykorupcyjnych, należy w pierwszej kolejności sformułować cele strategiczne. Przy założeniu, że strategia jest tworzona na 15–20 lat, proponujemy wyznaczenie następujących celów strategicznych:

- spowodowanie zmiany postawy obywatelskiej na taką, która uznaje, że normalność to brak korupcji;
- ukształtowanie w świadomości społecznej przekonania, że zadaniem władz jest stałe ograniczanie korupcji;
- zrównoważenie działań w trzech filarach: prewencji, represji i edukacji;
- znalezienie się Polski w pierwszej dziesiątce krajów UE pod względem przejrzystości.

Realizacja celów musi być mierzona konkretnymi wskaźnikami. Realizacja celu pierwszego i drugiego może być mierzona badaniami opinii publicznej – większość badanych zadeklaruje pożądane postawy.

Za spełnienie celu trzeciego można będzie uznać wprowadzenie do pragmatyki pracy wszystkich instytucji publicznych stale monitorowanego mechanizmu zapobiegania korupcji. Do realizacji tego celu należy utworzyć niezależne od rządu ciało zajmujące się prewencją i edukacją antykorupcyjną, które będzie mogło wykazać się konkretnymi rezultatami swej pracy.

Miernikiem osiągnięcia celu czwartego będzie pozycja Polski względem innych krajów członkowskich Unii Europejskiej w rankingu Transparency International – otrzymanie w rankingu CPI noty 7,0.

5. Główne dziedziny życia publicznego zagrożone występowaniem korupcji oraz problemy do rozwiązania

Obok celów strategicznych należy sformułować cele operacyjne, realizowane w perspektywie 2–4 lat. Dotyczyć one powinny obszarów szczególnie podatnych na korupcję, a ich konsekwentna realizacja przyczyni się do spełnienia w dłuższej perspektywie celów strategicznych. W rozdziale 5 zostaną sformułowane główne problemy i zadania do realizacji w newralgicznych obszarach życia publicznego narażonych na korupcję. Nie przedstawiamy wyczerpującej analizy wszystkich problemów. Wskazujemy jedynie według nas najważniejsze, a tam, gdzie mamy wystarczającą wiedzę, proponujemy rozwiązania. Zdajemy sobie jednak sprawę z tego, że każdy rząd tworzący swoją własną strategię może zaproponować inne rozwiązania, odpowiadające jego filozofii politycznej.

W rozdziale 8, dla ilustracji, pokażemy, jak naszym zdaniem powinno się w strategii antykorupcyjnej formułować cele operacyjne i przedstawiać działania zmierzające do ich realizacji. Skupimy się na trzech obszarach: finansowania polityki, administracji publicznej i tworzenia prawa.

5.1. Polityka

W sposobie zorganizowania życia politycznego widzimy trzy obszary najbardziej zagrożone zjawiskami korupcyjnymi. Są to: nepotyzm w obsadzaniu stanowisk w firmach i instytucjach publicznych, występowanie konfliktu interesów oraz system finansowania polityki.

5.1.1. Nepotyzm

Nepotyzm – faworyzowanie członków rodziny, grupy czy partii przy rozdziale dóbr, najczęściej intratnych posad w instytucjach i firmach państwowych – jest zjawiskiem dość często występującym w naszym życiu publicznym, a mimo to lekceważonym przez część klasy politycznej. Najjaskrawsze przykłady nepotyzmu dotyczą obsadzania rad nadzorczych oraz zarządów spółek skarbu państwa

i spółek komunalnych. Bardzo często obserwujemy, że w ślad za zmianą ekipy rządzącej następuje wymiana członków ciał zarządzających spółkami. Wymiana ta rzadko ma charakter merytoryczny. Zwłaszcza rady nadzorcze są miejscem, gdzie istnieją możliwości dodatkowego zatrudnienia osób z partii rządzących.

Jako rozwiązanie zapobiegające występowaniu tego zjawiska proponuje się organizowanie otwartych konkursów naboru pracowników. Jednakże warunkiem koniecznym jest przeprowadzanie tych konkursów w sposób uczciwy i w pełni przejrzysty. W praktyce często mamy do czynienia z tzw. konkursami ustawianymi pod konkretną osobę, co kompromituje to narzędzie.

Temu negatywnemu zjawisku można by częściowo przeciwdziałać, wprowadzając stosowne zakazy w ustawach. Ponieważ nie da się przewidzieć wszystkich możliwych sytuacji, a ponadto najdotkliwiej zjawisko to dotyczy nominacji osób związanych z partiami rządzącymi na danym terenie czy w danym sektorze, dobrym rozwiązaniem byłoby wprowadzanie do statutów partii jasnych zakazów tego typu zachowań. Jednoznaczna deklaracja zawarta w statucie, a więc dokumencie przyjmowanym dobrowolnie przez członków danej partii, że władze partii nie tolerują koleśiostwa, ma szansę być w praktyce bardziej przestrzegana niż ogólne zakazy wprowadzane do aktów prawnych, które zazwyczaj niedopełnione są karą za ich złamanie.

5.1.2. Konflikt interesów

Negatywnym zjawiskiem, pojawiającym się równie często jak nepotyzm, jest konflikt interesów. Jego istota jest często nierozumiana nie tylko przez szeroką opinię publiczną, ale również przez osoby pełniące funkcje publiczne. Występuje wtedy, kiedy osoba pełniąca funkcję publiczną uczestniczy w podejmowaniu decyzji, której rezultaty mogą wpływać na jej sytuację osobistą lub sytuację jej bliskich.

Istnieją zasadniczo dwa sposoby na uniknięcie takich sytuacji: ujawnianie potencjalnego konfliktu i ustanawianie zakazów dla osób pełniących funkcje publiczne i ich bliskich. Uważamy, że w stosunku do osób oraz członków ciał podejmujących decyzje jednostkowe, indywidualne – ma uzasadnienie jasne, ustawowe określenie, jakich dodatkowych ról nie mogą pełnić. Natomiast w stosunku do osób zasiadających w ciałach, które podejmują zbiorowo decyzje natury ogólnej, lepszym rozwiązaniem jest przyjęcie zasady o konieczności ujawnienia faktu występowania w potencjalnym konflikcie interesów.

Co pewien czas dziennikarze piszą o parlamentarzystach pracujących nad ustawami, których rozwiązania mogą mieć bezpośredni wpływ na ich osobistą sytuację lub sytuację ich najbliższych²¹. Pojawiają się wtedy projekty działań ma-

²¹ Przypomnijmy choćby pracę w 2007 r. posła PiS Michała Wójcika, urlopowanego dyrektora Izby Rzemieślniczej w Katowicach należącej do Związku Rzemiosła Polskiego, nad ustawą o rzemiośle, która planowała uprzywilejowanie pozycji Związku Rzemiosła Polskiego. Walde-

jące zapobiegać powtórzeniu się występowania takich okoliczności. Ostatnio zaproponowano²² zastosowanie wobec funkcjonariuszy publicznych całkowitego zakazu prowadzenia i kierowania działalnością gospodarczą. Uważamy, że jest to propozycja właściwa w stosunku do osób zasiadających w gremiach władzy wykonawczej (ministrów, wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, wysokich urzędników administracji rządowej i samorządowej). W stosunku do parlamentarzystów i radnych zakaz ten idzie za daleko. W przypadku osób zasiadających w ciałach, które podejmują zbiorowo decyzje natury ogólnej (nieindywidualnej), lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie wzorem brytyjskim²³ obowiązku wyjawienia faktu, że można znaleźć się w sytuacji konfliktu interesów.

Należy pamiętać, że w rozwiązywaniu takich problemów jak nepotyzm czy konflikt interesów nadmierny rygoryzm może być przeciwnie skuteczny.

5.1.3. Finansowanie partii politycznych

Wprowadzone w 2001 roku zmiany w sposobie finansowania partii politycznych, polegające na przyznawaniu dotacji i subwencji z budżetu, na wprowadzeniu zakazu wpłat od firm i ustanowieniu limitu wpłat indywidualnych, dobrze pełnią funkcję prewencji antykorupcyjnej. Przed tą zmianą opinię publiczną wielokrotnie bulwersowały przypadki wydawania decyzji korzystnych dla właścicieli firm, którzy wspierali finansowo partie lub ich kampanie wyborcze²⁴. Przeprowadzona przez Program Przeciw Korupcji w latach 2007–2008 analiza²⁵ ewentualnych powiązań między światem polityki i biznesu nie wykazała istotnych związków pomiędzy prywatnymi darczyńcami partii politycznych a wynikami postępowań o udzielenie zamówienia publicznego czy rekrutacji na stanowiska kierownicze w monitorowanych instytucjach. Coraz trudniej też obecnie znaleźć w Polsce przykłady biznesmenów finansujących kampanie wyborcze partii, które w zamian za tę przysługę umieszczają ich na swoich listach wyborczych.

mar Nowakowski – poseł Samoobrony RP, uważany za autora ustawy o wielkopowierzchniowych obiektach handlowych, która uprzywilejowała mniejsze sklepy kosztem dużych – był twórcą i udziałowcem jednej z największych polskich sieci handlowych o niewielkiej powierzchni. Wreszcie kontrowersje wokół pracy senatora Tomasza Misiaka nad tzw. specustawą stoczniową, w sytuacji, kiedy firma, której jest akcjonariuszem, skorzystała z rozwiązań wprowadzonych tą ustawą.

²² Taka propozycja zawarta jest w projekcie założeń do ustawy Prawo antykorupcyjne z 26 lutego 2010 dostępnym na: http://bip.kprm.gov.pl/kprm/dokumenty/61_3571.html.

²³ Z uchwały Izby Gmin z 22 maja 1974 r.: „W każdej debacie, postępowaniu parlamentarnym w Izbie lub w jej komisjach bądź podczas rozmów, jakie poseł może prowadzić z innymi członkami parlamentu lub ministrami, lub urzędnikami korony, powinien ujawnić każdą znaczącą korzyść finansową lub korzyść każdego rodzaju, bezpośrednią lub pośrednią, którą mógł mieć lub której mógłby oczekiwać w związku z rozpatrywaną sprawą”.

²⁴ Przypomnijmy choćby tzw. aferę żelatynową.

²⁵ Raport z badania dostępny na <http://www.batory.org.pl/korupcja/fundusze.htm>.

Opisane powyżej zmiany przyniosły rezultat w postaci ograniczenia korupcji politycznej – zawłaszczania państwa. Mają one jednak swoje słabsze strony: mniejsze zainteresowanie partii pozyskiwaniem wspierających je osób (zwolenników), ograniczenie demokracji wewnątrzpartyjnej oraz zamknięcie się systemu politycznego. Partie, mając zagwarantowane wystarczające im na działalność, finansowanie z budżetu, nie starają się pozyskać nowych członków i sympatyków, stają się coraz bardziej kadrowe, niezainteresowane szukaniem szerszego wsparcia.

Wysokie dotacje i subwencje powodują również podwyższenie kosztów prowadzenia działalności partyjnej i kampanii wyborczych. Koszty te są istotną barierą dla nowych partii, które nie mając wsparcia budżetowego, nie są w stanie przeprowadzić skutecznej kampanii i dlatego zazwyczaj uzyskują słaby wynik wyborczy.

Wyżej wymienione wady systemu finansowania partii politycznych sprzyjają zgłaszaniu co jakiś czas przez polityków postulatów odejścia od finansowania polityki z pieniędzy publicznych²⁶. Naszym zdaniem oznaczałoby to powrót do dawnych, korupcyjnych praktyk. Aby temu zapobiec, proponujemy wprowadzenie niezbędnych korekt do tego systemu, pozostawiając jednak jako zasadę wsparcie finansowe ze środków publicznych dla partii politycznych. Korekty te to m.in.:

- zmniejszenie dotacji podmiotowej i subwencji do takiego poziomu, aby stanowiły one 50% dochodów partii. Zmusiłoby to partie do aktywniejszego poszukiwania sympatyków i nowych członków gotowych współfinansować działalność swojej partii.
- czasowe obniżenie progu uzyskanego poparcia w wyborach, które daje prawo do otrzymywania subwencji do 1%. Rozwiązanie to wprowadzone równocześnie z obniżeniem poziomu pomocy finansowej dla „starych” partii mogłoby przyczynić się do wyrównania szans i większego otwarcia polskiej sceny politycznej,
- wprowadzenie regulacji ustawowych wymuszających zwiększenie demokracji wewnątrz struktur partyjnych (Więcej o naszych propozycjach dotyczących finansowania polityki piszemy w rozdziale 8.1.).

5.2. Administracja publiczna

Istnienie sprawnej, apolitycznej administracji publicznej ma kluczowe znaczenie dla wyeliminowania korupcji urzędniczej. Od lat mówi się o wprowadzeniu co najmniej kilku rozwiązań, które cel ten mogą przybliżyć.

²⁶ Przykładem może być poselski projekt ustawy o zniesieniu finansowania partii politycznych z budżetu państwa (druk nr 764) odrzucony na posiedzeniu Sejmu RP 25 lipca 2008.

5.2.1. Wzmocnienie służby cywilnej

Na podniesienie jakości administracji publicznej ma wpływ m.in. wzmocnienie służby cywilnej poprzez jej odpolitycznienie i profesjonalizację. Należyta uwagę trzeba też poświęcić działaniom służącym budowaniu atrakcyjnej ścieżki kariery w służbie cywilnej oraz zagwarantować godne płace.

Niestety, zmiany, jakich kolejne rządy dokonywały w ustawie o służbie cywilnej z 1996 roku, doprowadziły do ograniczania roli służby cywilnej i zmniejszenia profesjonalnych wymagań stawianych pracownikom administracji państwowej. Zmiana tej sytuacji wymaga istnienia woli politycznej rządzących do samoograniczenia się i przyjęcia w swych działaniach długookresowej perspektywy rozwoju państwa. (Więcej o naszych propozycjach dotyczących administracji publicznej piszemy w rozdziale 8.2.).

5.2.2. Sprawność administracji publicznej

Na sprawność administracji publicznej wpływa wiele czynników, m.in.: jej prawidłowa struktura, poziom modernizacji, systemy zarządzania, sposoby podejmowania i wydawania decyzji. Niebagatelną rolę odgrywają też kompetencje urzędników, na których poziom ma wpływ system prawidłowo prowadzonych szkoleń, właściwy system awansu zawodowego czy wprowadzenie motywacyjnego systemu wynagrodzeń.

Niezbędnym zadaniem, które podniesie sprawność administracji publicznej, jest dokończenie jej modernizacji, w tym powszechne wprowadzenie e-administracji. Konieczne jest, aby systemy wprowadzane w poszczególnych instytucjach były kompatybilne. Szybkie i ograniczone do minimum kontakty bezpośrednie z urzędnikiem zawężają pole występowania korupcji. (Więcej o naszych propozycjach dotyczących administracji publicznej piszemy w rozdziale 8.2.).

5.2.3. Przejrzystość administracji publicznej

Instytucje publiczne powinny w pragmatyce postępowania stosować rozwiązania zabezpieczające je przed korupcją. Obecnie wśród instytucji, które podejmują działania idące w tym kierunku, a jest ich zdecydowana mniejszość, zauważalne są dwie tendencje. Jedne – jak np. Ministerstwo Gospodarki – w ramach wprowadzania certyfikatu ISO 9001 przyjmują tzw. System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, zwany popularnie „nakładką antykorupcyjną”. Drugie – jak np. Służba Celna – przygotowują swoje własne rozwiązania. Tendencja pierwsza obarczona jest zagrożeniem dość mechanicznego przyjmowania standartowych rozwiązań, które nie zawsze są dostosowane do specyfiki certyfikowanej instytucji.

Przygotowywany w Ministerstwie Finansów „Program Antykorupcyjny Polskiej Służby Celnej 2010–2013+”, choć ma pewne słabości, np. zakłada odgórne

wprowadzanie Programu, jest dokumentem dość kompleksowo podchodzącym do zagadnienia, a ponadto był konsultowany z podmiotami zewnętrznymi.

Słabością obu rozwiązań jest zarówno brak jakiegokolwiek mechanizmu ewaluacji zewnętrznej, który pozwoliłby ocenić skuteczność tych systemów, jak i fakt, że są wprowadzane na podstawie jednostkowych decyzji kierownictw poszczególnych instytucji. Brakuje szerszego, przygotowanego dla całej administracji centralnej planu budowy zabezpieczeń antykorupcyjnych w instytucjach publicznych.

Dobrym przykładem koordynacji działań zapobiegających korupcji w jednostkach administracji publicznej jest holenderskie Biuro Rozwoju Etyki w Sektorze Publicznym (Bureau Integriteits-bevordering Openbare Sektor)²⁷. Jest to państwowa, niezależna instytucja, która poprzez przygotowywanie stosownych narzędzi oraz doradztwo pomaga holenderskim instytucjom publicznym tworzyć własne systemy zabezpieczania przed korupcją i zapobiegania konfliktowi interesów. Pomoc Biura obejmuje nie tylko sprawy prawne czy strukturalno-organizacyjne, ale również wprowadzanie praktycznych rozwiązań i narzędzi stworzonych i przetestowanych w Holandii oraz poza jej granicami.

5.2.4. Wydawanie środków publicznych i zamówienia publiczne

Jednym z kluczowych problemów jest sposób administrowania środkami publicznymi pochodzącymi zarówno z naszego budżetu, jak i z budżetu Unii Europejskiej (tzw. środkami europejskimi). Uchwalona w 2004 roku ustawa – Prawo zamówień publicznych szybko została uznana za zbyt restrykcyjną i z tego głównie powodu jest niemal stale nowelizowana. Jednakże zmiany wprowadzane w imię zwiększenia skuteczności procesu inwestycyjnego czasami poszły za daleko. I tak np. zrezygnowano z możliwości składania protestów, jednocześnie podnosząc nawet do 5 mln zł opłatę wpisową wymaganą przy składaniu skargi sądowej na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej. Wszystko to powoduje, że od decyzji zamawiającego odwołują się nieliczni. Możliwość odwołania się od decyzji dysponenta pieniędzy publicznych do niezależnej instytucji jest najlepszym zabezpieczeniem przed nadużyciami i niegospodarnością. Potrzebne jest tu zachowanie równowagi między konieczną kontrolą a efektywnością gospodarowania środkami publicznymi.

W celu ograniczenia zagrożeń korupcyjnych oraz wzrostu efektywności przy realizacji zamówień publicznych trzeba szerzej stosować przetargi elektroniczne oraz – tam, gdzie jest to możliwe – wprowadzić instytucję centralnego zamawiającego.

Proces rozdziału środków europejskich, mimo stosowania podwójnej kontroli – naszej i instytucji unijnych – również narażony jest na występowanie niepra-

²⁷ O Biurze można przeczytać m.in. na <http://www.integriteitoverheid.nl/english>.

widłowości²⁸. Trzeba starać się wyeliminować uznaniowość decyzji w procesie przyznawania, a także brak staranności i rzetelności rozliczania dotacji. Należy zachować maksymalną przejrzystość i jednolitość procedur. Właściwy skutek powinno też przynieść sensowne uproszczenie procedur. Wobec coraz częściej pojawiających się oskarżeń o arbitralność decyzji podejmowanych w imieniu instytucji dystrybuujących środki pomocowe można się zastanowić nad zasadnością wprowadzenia jakichś form społecznej kontroli.

5.3. Sądownictwo

Sądownictwo jest jedną z tych dziedzin naszego życia publicznego, która dość skutecznie opiera się pokusom korupcyjnym. Uzasadnione zarzuty o nieuczciwość sędziów należą do rzadkości²⁹. Jednakże ze względu na ogromną rolę, jaką w naszym łańdżu konstytucyjnym odgrywa sądownictwo, należy czynić wszystko, aby w przyszłości takich zarzutów nie można było postawić.

Ciągle poważnym i potencjalnie korupcjogennym problemem jest przewlekłość postępowań sądowych, która zwłaszcza w sprawach gospodarczych może otwierać pole do wystąpienia zachowań korupcyjnych. Przyczyną takiej sytuacji nie jest brak sędziów³⁰, ale niska efektywność systemu. Do zwiększenia efektywności funkcjonowania sądów wiedzie wiele dróg, m.in. kontynuacja modernizacji i informatyzacji. Wskazuje się też na konieczność odciążenia sędziów od wykonywania czynności administracyjnych. Część środowiska sędziowskiego opowiada się za przywróceniem instytucji sędziego śledczego, który m.in. selekcjonowałby materiał dowodowy.

5.4. Organy ścigania

5.4.1. Niezależność prokuratur

W roku 2010 rozdzielono funkcje ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego. Wprowadzenie tego rozwiązania, sprzyjającego zwiększeniu niezależności pracy organów ścigania od wpływu polityków, postulowano od lat³¹.

²⁸ Na temat nieprawidłowości przy wykorzystywaniu funduszy unijnych pisali m.in. Andrzej Bukowski, Kaja Gadowska i Paulina Polak, „Bariery w dystrybucji środków unijnych a mechanizmy systemowe w (schytkowym) państwie bezpieczeństwa socjalnego. Przypadek Polski”, „Studia Socjologiczne” 1(188)/2008, s. 5–43.

²⁹ Warto jednak zauważyć, że tej dobrej opinii o sędziach nie podziela społeczeństwo. Badania opinii publicznej pokazują, że sądownictwo ma zły wizerunek, obecnie gorszy niż policja. Za raportem „Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce”, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF.

³⁰ Według danych Banku Światowego w Polsce na 100 tys. mieszkańców przypada 25,8 sędziego, więcej niż we Francji czy w Niemczech.

³¹ M.in. w raporcie Open Society Institute z 2002 r. „Korupcja i polityka antykorupcyjna”, przygotowanym w ramach Programu Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej, dostępnym na:

Teraz, po uzyskaniu tak znacznej niezależności, trzeba wprowadzić do pracy prokuratur mechanizmy zabezpieczające je przed nadużyciem posiadanej obecnie ogromnej władzy. Wydaje się, że jednym z takich zabezpieczeń mogłoby być wzmocnienie kontroli sądowej nad działalnością prokuratur i służb specjalnych.

5.4.2. Policja

W ostatnich latach zrobiono dużo dla zmniejszenia korupcji w szeregach policji. Wzmocniono wydziały kontroli wewnętrznej. Wprowadzenie fotoradarów, które eliminuje możliwość „negocjowania” z funkcjonariuszem faktu zaistnienia przekroczenia szybkości i wymiaru mandatu, ograniczyło występowanie korupcji w policji drogowej. Zastosowanie tych i innych rozwiązań zaowocowało zwiększeniem liczby osób dobrze oceniających pracę policji³². Z badania CBOS-u wynika, że „w ostatnich pięciu latach wyraźnie zauważalna jest poprawa w postrzeganiu policji”³³. Jeśli chcemy ograniczać korupcję wśród funkcjonariuszy policji, działania te trzeba kontynuować.

Na pokusy korupcyjne narażeni są nie tylko indywidualni funkcjonariusze. Ustawa o policji w obecnym kształcie zawiera zapisy groźne dla przejrzystości funkcjonowania całej tej formacji. Przykładem może być art. 13 ust. 3 ustawy o policji, na mocy którego w pokrywaniu kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych policji mogą uczestniczyć m.in. stowarzyszenia, fundacje, banki oraz instytucje ubezpieczeniowe. W dyskusjach publicznych wielokrotnie podkreślano, że zapis ten stwarza ogromne niebezpieczeństwo wystąpienia zależności o charakterze korupcyjnym pomiędzy policją a osobami i instytucjami ją „sponsorującymi”. Biorąc pod uwagę, że założenie stowarzyszenia nie stanowi dużego problemu, w skrajnym przypadku można sobie wyobrazić, że grupa przestępcza zakłada stowarzyszenie, które następnie sponsoruje np. Komendę Powiatową Policji. Zapisy te wymagają pilnej zmiany.

5.5. Proces legislacyjny

Powstające w Polsce prawo krytykowane jest za zbyt częste nowelizacje, niespójność, często jest też nieprzestrzegane. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy leży w samym procesie tworzenia prawa – mało przejrzystym i niepartycypacyjnym. Wszystkie te zjawiska otwierają pole do pojawiania się pozaprawnych nacisków na legislatorów, co często wiąże się z korupcją.

http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/inne_publicacje/korupcja_i_polityka_antykorupcyjna.pdf.

³² Według badań CBOS-u w 2010 r. policję oceniali dobrze 73% Polaków, w 2005 – 57%. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_054_10.PDF.

³³ Za raportem „Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce”, dostępnym na: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF.

W trakcie procesu tworzenia prawa ze strony różnych grup interesu podejmowane są działania lobbystyczne. Poznanie stanowisk poszczególnych interesariuszy jest niezbędne do podjęcia właściwych decyzji ustawodawczych. Ważne jest, aby prezentowanie stanowisk miało charakter jawny i w pełni transparentny, aby wszyscy interesariusze byli traktowani jednakowo. Ograniczanie procesu konsultacyjnego, skracanie go i prowadzenie tylko z wybranymi podmiotami nieuchronnie prowadzi do powstawania zjawisk patologicznych, często o charakterze korupcyjnym.

(Więcej o naszych propozycjach dotyczących koniecznych zmian w procesie stanowienia prawa piszemy w rozdziale 8.3.).

5.6. Gospodarka

Mariusz Witalis w raporcie Ernst & Young podsumowuje: „Dla polskich przedsiębiorstw konieczność zwalczania nadużyć i korupcji jest coraz większym wyzwaniem, jako że brak wdrożenia mechanizmów przeciwdziałania nadużyciom może niestety skutkować nasileniem tego niekorzystnego zjawiska w przyszłości”³⁴. Wydaje się jednak, że wiedzy tej nie przyswoiła sobie większość polskich przedsiębiorców. Organizacje stowarzyszające przedsiębiorców skupiają się w swoich raportach i analizach przede wszystkim na barierach w rozwoju ich firm. Rzeczywiście, faktem są takie zjawiska, jak bardzo długi czas oczekiwania na rozstrzygnięcia sądowe w sprawach gospodarczych, duża zmienność przepisów, zwłaszcza podatkowych, czy wysokie koszty pracy. W ostatnim raporcie Banku Światowego „Doing Business 2011”³⁵ zwraca się uwagę na to, że w Polsce uzyskanie zezwolenie na budowę trwa średnio 311 dni, podczas gdy w Hongkongu 67. Procesy uzyskiwania tego typu zezwoleń są niezwykle korupcjogenne.

Warto jednak zauważyć, że i po stronie części przedsiębiorców mamy do czynienia z zachowaniami pozaprawnymi i nagannymi, które nie spotykają się ze zdecydowaną reakcją całego środowiska. Te negatywne zjawiska to: unikanie płacenia podatków³⁶, wyłudzenie zwrotu podatku VAT³⁷ czy zmywy cenowe, zwłaszcza firm ubiegających się o kontrakty przyznawane w drodze przetargów.

³⁴ Cytat za: „Osiągnięcie etycznego wzrostu – Nowe rynki, nowe wyzwania”, Raport z 11 Światowego Badania Nadużyć Gospodarczych, Ernst & Young, 2010.

³⁵ Raport dostępny na <http://www.doingbusiness.org/~media/fpdkm/doing%20business/documents/annual-reports/english/db11-fullreport.pdf>.

³⁶ Według szacunków GUS-u legalnie działające firmy nie księgują, a więc też i nie odprowadzają podatków od transakcji na sumę 200 mld rocznie – za: Wojciech Surmacz, „Walka z Cieniem”, „Newsweek” z 15 sierpnia 2010.

³⁷ Ministerstwo Finansów poinformowało, że w 2009 r. wyłudżono 4,5 mld zł zwrotu podatku VAT na podstawie fikcyjnych faktur.

Aby zapobiegać tym patologiom, trzeba m.in. obniżyć koszty pracy, upraszczać system podatkowy oraz kontynuować deregulację gospodarki poprzez zredukowanie do niezbędnego minimum liczby zezwoleń i licencji wymaganych do prowadzenia działalności gospodarczej. Ale też bardzo ważna jest zmiana mentalności samych przedsiębiorców. W tej dziedzinie najważniejszą rolę do odegrania mają organizacje przedsiębiorców.

5.7. Ochrona zdrowia

Od lat w opinii Polaków ochrona zdrowia i polityka to dwie najbardziej skorumpowane dziedziny życia publicznego³⁸. Korupcja w ochronie zdrowia występuje głównie w kontaktach lekarz – pacjent, przy zakupach sprzętu i leków oraz w kontaktach pomiędzy lekarzami a firmami farmaceutycznymi.

5.7.1. Kontakty lekarz – pacjent

Pacjenci twierdzą, że dają łapówki, aby uzyskać bardziej rzetelną, troskliwą opiekę, za przeprowadzenie operacji, za przyspieszenie zabiegów, skrócenie kolejki oraz przyjęcie do szpitala. Lekarze uważają ten problem za mocno przesadzony, a ewentualną główną przyczynę występowania marginalnych patologii upatrują w swoich drastycznie niskich zarobkach. Jednak dane Ministerstwa Zdrowia³⁹ wskazują na to, że w ostatnich latach pensje lekarzy, zwłaszcza lekarzy z dłuższym stażem pracy, wzrosły i są już na dość przyzwoitym poziomie.

Sytuację w pewnym zakresie mogłoby poprawić upowszechnienie dodatkowych, dobrowolnych ubezpieczeń prywatnych. Z jednej strony rozwiązanie to wprowadziłoby dodatkowe, uzyskane zgodnie z prawem pieniądze do systemu ochrony zdrowia, a z drugiej należy się spodziewać, że obniżyłoby liczbę osób chętnych do wręczania łapówek. Obywatel, który płaci obowiązkową składkę zdrowotną i ponadto dobrowolnie wykupuje prywatne ubezpieczenie zdrowotne, nie będzie gotów po raz trzeci płacić np. za szybsze przyjęcie do szpitala.

Innym rezultatem tego rozwiązania byłoby skrócenie kolejek osób oczekujących na deficytowe zabiegi. Wielokrotnie słyszymy, że specjalistyczny sprzęt stoi niewykorzystany, że są lekarze gotowi podjąć dodatkową pracę, ale NFZ

³⁸ Dane takie można znaleźć w badaniach CBOS-u z 2010 r. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF i wcześniejszych Fundacji im. Stefana Batorego <http://www.batory.org.pl/doc/barometr-korupcji-2007.pdf>.

³⁹ „Wynagrodzenia lekarzy kontraktowych i pracujących w pełnym wymiarze czasu (w tym obsługujących dyżury medyczne) w maju 2009 r. wyniosły: 13 224 zł – ordynatorów, 9537 zł – lekarzy z drugim stopniem specjalizacji, 8844 zł – lekarzy z pierwszym stopniem specjalizacji, 7449 zł – lekarzy bez specjalizacji. A w 2010 r. płaca zasadnicza lekarzy pracujących w placówkach publicznych wzrosła od 1,8 do 3%”. – Dane przedstawione w piśmie „Puls Medycyny” <http://www.pulsmedycyny.com.pl/index/archiwum/11743/1.html> oraz w „Dzienniku Gazecie Prawnej” z 12 sierpnia 2010 (Anna Monkos, „Lekarze zarabiają najlepiej od lat”).

zakontraktował za mało danego typu usług w stosunku do potrzeb chorych. Zasoby te mogłyby być wykorzystywane do świadczenia usług opłacanych z dodatkowych ubezpieczeń. Trzeba by tylko rzetelnie wycenić wszystkie koszty związane z wykonywaniem tego typu usług. Chorzy gotowi zapłacić za szybsze wykonanie zabiegu medycznego mogliby z tego skorzystać dzięki wykupionej dodatkowej polisie zdrowotnej. Tym samym przestawaliby oczekiwać na ich wykonanie w ramach należnych im procedur opłacanych przez NFZ – kolejki, jeden z czynników korupcjogennych, skróciłyby się.

Zdajemy sobie sprawę z ograniczeń tego rozwiązania. Pakiet dodatków najprawdopodobniej nie objąłby procedur wysokospecjalistycznych jako zbyt drogich, a także leczenia osób przewlekle chorych i w podeszłym wieku.

5.7.2. Zakupy sprzętu i leków

Poważnym problemem jest korupcja występująca przy organizacji przetargów na zakup sprzętu i leków. Przyczyną takiego stanu rzeczy, poza ułomnością ludzką, są też ułomne rozwiązania systemowe. W Polsce przetargi te, w tym na zakup specjalistycznego sprzętu, mają obowiązek organizować pojedyncze publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWS) wymaga dużej wiedzy technicznej. Tego typu specjalistów ZOZ-y zazwyczaj nie posiadają. Wiedzę tę ma natomiast niewielka grupa techników, powiązanych zwykle z największymi producentami i dystrybutorami sprzętu. W tej sytuacji pracownicy szpitali często niejawnie i nieoficjalnie proszą ich o przygotowanie projektu technicznej specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Jest to niezgodne z Prawem zamówień publicznych, a dodatkowo otwiera pole do wystąpienia korupcji. W ten sposób bowiem powstaje zazwyczaj specyfikacja, której sprostać może tylko jeden podmiot ubiegający się o zamówienie – ten, którego pracownik przygotowywał specyfikację.

Sytuację tę można zmienić poprzez zmianę Prawa zamówień publicznych lub stworzenie nowych rozwiązań organizacyjnych podobnych do tych, jakie istnieją w krajach Unii Europejskiej. W Hiszpanii w konsekwencji wprowadzenia centralnej organizacji przetargów na specjalistyczny sprzęt medyczny wyeliminowano korupcjogenne, niejawne konsultacje pomiędzy szpitalami a przedstawicielami producentów sprzętu medycznego. Potrzebną wiedzę i umiejętności zapewnia jednostka centralna przeprowadzająca przetargi. Podobny rezultat uzyskano w Wielkiej Brytanii, gdzie National Health Service wybrał na 10 lat firmę, która wykonuje kompleksowe usługi w zakresie dostawy m.in. sprzętu medycznego dla jednostek publicznej służby zdrowia.

Warto zwrócić uwagę na to, że rozwiązanie idące w podobnym kierunku zastosowano już w Polsce – zakup leków onkologicznych dla podległych sobie placówek organizuje Ministerstwo Zdrowia.

5.7.3. Kontakty pomiędzy lekarzami a firmami farmaceutycznymi

Firmy farmaceutyczne – oskarżane o stosowanie nieetycznych, a czasem wręcz korupcyjnych zachęt wobec lekarzy, aby w zamian przepisywali pacjentom ich preparaty – od kilku lat tworzą kodeksy etyczne, próbując wyeliminować najbardziej kontrowersyjne metody marketingowe. Nie podważając sensowności takich działań, trzeba podkreślić, że są one niewystarczające. Aby wykorzystać te zjawiska, część środowiska lekarskiego proponuje wprowadzenie, wzorem amerykańskim⁴⁰, polityki zapobiegania konfliktowi interesów wśród środowiskowych liderów opinii i nauczycieli akademickich. Polega ona na ujawnianiu, na specjalnych stronach internetowych, honorariów przekazywanych lekarzom przez przemysł farmaceutyczny. Innym sposobem na rozwiązanie tego problemu mogłoby być przyjęcie zasady umieszczania na liście leków refundowanych nie nazwy handlowej leku, tylko nazwy substancji czynnej. W konsekwencji nie nazwa konkretnego produktu medycznego, ale substancji czynnej wypisywana byłaby przez lekarza na recepcie. O tym, jakiej firmy lek kupić, decydowałby w aptece sam pacjent⁴¹. Uważamy też, że skuteczną metodą ograniczającą patologię w tej dziedzinie byłoby wprowadzenie recept elektronicznych i ogólnokrajowego elektronicznego Rejestru Usług Medycznych. Pomysł zrobienia Rejestru pojawił się już w 1999 roku, w związku z reformą służby zdrowia, lecz mimo deklarowanej przychylności kolejnych rządów do dziś nie został w pełni wdrożony.

5.7.4. Pozostałe zjawiska patologiczne

W szeroko rozumianej ochronie zdrowia jest znacznie więcej miejsc narażonych na występowanie korupcji. Choćby takie, jak kwestia rejestracji leków, wpisywania ich na listy refundacyjne, szeroko rozpowszechniony nepotyzm przy zatrudnianiu młodych lekarzy, zwłaszcza w klinikach uniwersyteckich, czy wykorzystywanie formy stowarzyszeń i fundacji do prowadzenia działalności gospodarczej ZOZ-ów na bardzo nieprzejrzystych zasadach.

Zdajemy sobie sprawę z tego, że nigdzie na świecie nie stworzono idealnego modelu ochrony zdrowia – wydolnego, efektywnego ekonomicznie, zapewniającego poziom usług medycznych akceptowany przez obywateli i odpornego na korupcję. Jednakże sytuacja w Polsce jest zdecydowanie gorsza niż w większo-

⁴⁰ Na podstawie Physician Payments Sunshine Act.

⁴¹ Taka zasada obowiązuje w Holandii. Co prawda, istnieje obawa, że to rozwiązanie mogłoby przesunąć problem z poziomu gabinetu lekarskiego do aptek – farmaceuci byliby zachęceni przez reprezentantów firm farmaceutycznych do wydawania preparatu konkretnej firmy w przypadku otrzymania recepty na substancję czynną znajdującą się w składzie tego preparatu – ale w tej sytuacji pacjent ma znacznie większą możliwość wyboru niż obecnie.

ści krajów Unii Europejskiej. Według badania Eurobarometru⁴² polską służbę zdrowia dobrze ocenia zaledwie 30% obywateli. Gorzej niż my o swoich systemach mówią tylko Węgrzy, Bułgarzy, Rumuni i Grecy.

Konieczne jest dokończenie reformy systemu ochrony zdrowia, wprowadzenie kilku konkurujących ze sobą płatników i uszczelnienie sposobu wydawania pieniędzy, ale również zwiększenie nakładów na publiczną służbę zdrowia. Z krajów OECD na leczenie ze środków publicznych tylko Meksyk przeznaczają mniej pieniędzy w przeliczeniu na mieszkańca niż Polska. Na służbę zdrowia wydajemy 4,3% PKB, podczas gdy średnia w krajach OECD wynosi 6%⁴³.

5.8. Sport

Od 2005 roku, odkąd zmieniono Kodeks karny w ten sposób, że penalizacji podlega także korupcja w sporcie, prokuratura rozpoczęła śledztwo dotyczące korupcji w piłce nożnej. W tej chwili zarzuty postawiono ponad 300 osobom: zawodnikom, trenerom, sędziom sportowym i menedżerom klubów sportowych. Są oni oskarżani głównie o sprzedawanie i kupowanie meczów; pracowali zaś zarówno w klubach trzecioligowych, jak i w ekstraklasie. Z ustaleń śledztwa wyłania się obraz strukturalnego skorumpowania polskiej piłki nożnej.

Ostatnio są również ujawniane informacje o korupcji na mniejszą skalę, ale o podobnym charakterze w innych dziedzinach sportu, np. w wyścigach motocyklowych na żużlu.

Walka z korupcją w sporcie w Polsce jest bardzo trudna, gdyż osoby zaangażowane w ten proceder uzyskują przyzwolenie ze strony działaczy sportowych szczebla międzynarodowego. Prasa otwarcie pisze o licznych patologich w międzynarodowych związkach sportowych, w tym Międzynarodowej Federacji Piłkarskiej (FIFA)⁴⁴ i Międzynarodowym Komitecie Olimpijskim. Dopóki te instytucje nie zostaną zmuszone do rozpoczęcia zdecydowanej walki z korupcją, najpierw w swoich szeregach, a potem w związkach krajowych – dużych, strukturalnych zmian na lepsze nie można się spodziewać.

Innym problemem trapiącym polski sport jest konflikt interesów występujący we władzach różnych związków sportowych, których zadaniem jest m.in. rozdział środków finansowych pomiędzy poszczególne kluby. Nierzadko we władzach związków zasiadają właściciele firm produkujących sprzęt sportowy, odzież lub w inny sposób powiązanych z biznesem. Powierzenie kompetencji

⁴² Badanie „Patient safety and quality of healthcare” opublikowane w 2010 r., dostępne na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_327_en.pdf.

⁴³ Dane OECD za 2008 rok, dostępne na: <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=23104>, dane GUS na http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_zos_narodowy_rachunek_zdrowia_2008.pdf.

⁴⁴ Wiele opisów nieprawidłowości i korupcji w FIFA można przeczytać m.in. w artykule Arkadiusza Stempina, „Z piłką w kieszeni”, „Newsweek” z 26 września 2010.

związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi przeznaczonymi na promocję sportu osobie zarządzającej działalnością gospodarczą związaną ze sportem rodzi ryzyko stroniczego rozdziału tych środków.

5.9. Edukacja

Edukacja w Polsce jest znacznie mniej zagrożona zjawiskami korupcjogennymi niż niektóre z dziedzin życia publicznego opisane powyżej. Pragniemy jednak zwrócić uwagę na kilka problemów ją dotyczących, które mogą stwarzać zagrożenia korupcyjne, gdyż świadkami, a często uczestnikami zachowań nieetycznych są uczniowie i studenci. Nie reagując na – zdawałoby się – drobne nieprawidłowości, wskazujemy młodzieży zły wzorzec postępowania. Zjawiska groźne to:

- kupowanie egzaminów i dyplomów. Zdarzające się częściej na studiach, zwłaszcza zaocznych, musi być nie tylko penalizowane, ale także spotykać się z głęboką dezaprobatą społeczną i ostracyzmem środowiska akademickiego;
- ściąganie i plagiaty. O ile z plagiatami niektóre uczelnie starają się walczyć, o tyle w środowisku nauczycielskim częste jest ciche przyzwolenie na ściąganie, zwłaszcza podczas pisania testów, które są podstawą nie tylko oceniania wiedzy ucznia, ale i pracy szkoły;
- korzystanie przez nauczycieli z bonusów oferowanych przez firmy prywatne. Zarobki firm sprzedających uczniom podręczniki, ubezpieczenia, wycieczki itp. zależą często od decyzji nauczyciela, to on wybiera produkt, który kupują uczniowie. Aby zyskać zamówienie, firmy proponują nauczycielom bonusy, przeznaczone dla nich osobiście, w postaci bezpłatnych kursów, wycieczek, prezentów. Akceptacja tego typu prywatnych korzyści jest dwuznaczna;
- korepetycje. Udzielanie prywatnych, płatnych korepetycji własnym uczniom to poważny problem o charakterze etycznym i moralnym. Należałoby zainicjować dyskusje w środowisku nauczycielskim na ten temat.

Nie sposób też nie zauważyć poważnego problemu, jaki niesie ze sobą system studiów płatnych zarówno w szkołach publicznych, jak i prywatnych. W wielu szkołach wyższych przyjmuje się zasadę, że jeśli ktoś zapłacił za naukę, to dyplom mu się należy. Drastycznie obniżane są wymagania co do poziomu prowadzonych zajęć i w stosunku do studentów. Rodzi to masową patologię, polegającą na dostarczaniu usług niskiej jakości, ale poświadczanych państwowym dyplomem.

Jeśli chodzi o rolę edukacji w kształtowaniu postaw antykorupcyjnych, to pragniemy zwrócić uwagę, że pomimo wprowadzenia w 2003 roku tematu

przeciwdziałania korupcji do podstawy programowej kształcenia ogólnego – edukacja antykorupcyjna w szkołach prowadzona jest fakultatywnie i w bardzo niewielkim wymiarze czasowym. Nie zmienimy podejścia społeczeństwa do problemu uczestniczenia w korupcji, jeśli nie upomniemy się o obowiązkową edukację antykorupcyjną w szkołach i jeśli sami nauczyciele nie będą prezentować integralnej postawy.

5.10. Media

Niezależnie od faktu, że w systemie demokratycznym media odgrywają rolę nie do przecenienia w zapobieganiu korupcji (patrz pkt 3.4.3.), ich własna działalność nie jest – jak się okazuje – wolna od zjawisk korupcyjnych. Do takich należy często spotykana, zwłaszcza w mediach specjalistycznych, praktyka publikowania ukrytych tekstów sponsorowanych. Przeczytać można całe artykuły, często wywiady, które dla niewprawnego czytelnika wyglądają jak rzetelne, obiektywne materiały dziennikarskie, a w rzeczywistości są tekstami zakupionymi przez zainteresowane podmioty. Informacji o sponsorze się nie podaje.

Z innych zjawisk korupcjogennych wymienić trzeba testowanie produktów, dostarczanych przez producentów i sprzedawców (np. samochodów, sprzętu elektronicznego) dziennikarzom, którzy oceniają dane produkty w mediach.

Diagnoza stanu mediów, zarówno jeśli chodzi o ich własną odporność na zjawiska korupcyjne, jak i aktywność w ujawnianiu korupcji (dziennikarstwo śledcze) oraz kształtowaniu postaw obywatelskich, nie nastraja optymistycznie. Wszystkie opisane powyżej oraz w rozdziale 3 zjawiska wywołują spadek zaufania społecznego do mediów i dziennikarzy⁴⁵, które jest im niezbędne, aby skutecznie włączać się w kampanię o większą przejrzystość w życiu publicznym i przeciw korupcji. Ponieważ, niestety, jest to tendencja ogólnoswiatowa, nie ma na nią prostych recept i trudno będzie ją przezwyciężyć. Sytuacja może się zmieniać wraz ze wzrostem poziomu świadomości obywatelskiej społeczeństwa, to jednak wymaga gruntownej zmiany w prowadzonej przez państwo polityce edukacyjnej.

⁴⁵ Według badania CBOS-u z 2010 r. http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_029_10.PDF w ciągu ostatnich dwu lat zaufanie do telewizji, która jest i tak lepiej oceniana niż gazety, spadło o 20%. „Według badania 2009 Edelman Trust Barometer, spada zaufanie do tradycyjnych źródeł informacji. W Polsce artykuły w prasie są traktowane jako godne zaufania już tylko przez 14% badanych. To spadek o 25% w porównaniu z zeszłym rokiem. Na wiarygodności tracą także serwisy telewizyjne i radiowe, którym ufa odpowiednio o 14 i 10% mniej badanych niż w zeszłym roku” – za: <http://www.brief.pl/wiadomosci/in-brief/art941,media-spoolecznego-braku-zaufania.html>.

5.11. III sektor

Podobnie jak media, niezbędnym partnerem państwa w procesie zmniejszania korupcji są organizacje pozarządowe. W rozdziale 3 (pkt. 3.4.2.) pisaliśmy o słabości organizacji strażniczych. Niestety, słabość całego sektora przejawia się też w niskim poziomie stosowania się organizacji do standardów przejrzystości i dobrych praktyk w tym zakresie. „Znaczna ich [organizacji pozarządowych] część..., nie podejmuje żadnych wysiłków w kierunku uczynienia swoich działań możliwie przejrzystymi dla wszystkich zainteresowanych: 8% organizacji przyznaje, że nie sporządza raportów rocznych, drugie tyle sporządza raporty, jednak nie każdego roku, a 14% odmawia udzielenia odpowiedzi na to pytanie (prawdopodobnie również nie respektując obowiązku i postulatu przejrzystości). Nawet duża część organizacji pożytku publicznego nie wywiązuje się z nałożonego na nie przez prawo obowiązku sprawozdawczości”⁴⁶.

Należy też wspomnieć, że kilka organizacji zostało publicznie oskarżonych o stosowanie tzw. ekoharaczy. Wycofywały one protesty blokujące inwestycje w momencie, gdy otrzymywały od inwestorów poważne granty lub zlecenia. Znane są też przykłady organizacji pacjentów wymuszających wpis określonego specyfiku na listę leków refundowanych; okazywało się, że były one sponsorowane przez producenta owego leku.

By stać się silnym i wymagającym partnerem władzy w realizacji polityki antykorupcyjnej, organizacje pozarządowe muszą nie tylko wzmocnić działalność strażniczą, ale też pogłębić przejrzystość sposobu działania samego sektora.

⁴⁶ Cytat z badania Klon/Jawor z 2008 r., „Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych”, dostępnego na: http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/podstawowe_fakty_2008_calosc_popr_FIN.pdf.

6. Instytucje i rozwiązania mogące odegrać znaczącą rolę w przeciwdziałaniu korupcji

6.1. Centralne Biuro Antykorupcyjne

W roku 2006 została powołana do życia służba specjalna – Centralne Biuro Antykorupcyjne, którego wyłącznym zadaniem jest ściganie przestępstw korupcyjnych. Uzasadniając potrzebę powołania CBA, wskazywano na zapisy Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, jednak instytucja, którą stworzono, ma niewiele wspólnego z treścią Konwencji. Obliguje ona państwa, które ją ratyfikowały, do utworzenia niezależnego ciała – zajmującego się wprowadzaniem polityki antykorupcyjnej, czyli działaniami prewencyjnymi (art. 6) – oraz utworzenia lub wydzielenia w istniejących organach ścigania jednostek do zwalczania przestępstw korupcyjnych (art. 36). W Polsce wypełniono zapisy art. 36, tworząc w komendach wojewódzkich policji Wydziały do Walki z Korupcją. Jak wynika z raportu autorstwa Clausa-Petera Wulffa i Marcusa Ehbrechta⁴⁷ z 2008 roku, oceniającego skuteczność polskiej strategii antykorupcyjnej oraz podejmowanych działań, mających na celu ograniczenie korupcji, wydziały te całkiem sprawnie wykonują swoje zadania, choć brak im wiedzy specjalistycznej z zakresu funkcjonowania mechanizmów gospodarczych, potrzebnej przy dużych, kompleksowych dochodzeniach.

Polska natomiast nie wywiązała się ze zobowiązania, o którym mowa w art. 6 Konwencji, tj. wzmocnienia działań prewencyjnych od strony instytucjonalnej. CBA tylko teoretycznie i jedynie sygnałnie ma wśród swych zadań wprowadzanie prewencji antykorupcyjnej. W praktyce jest służbą specjalną, wykonującą te same zadania, co Wydziały do Walki z Korupcją czy częściowo Centralne Biuro Śledcze, ale znacznie drożej i przy użyciu kontrowersyjnych narzędzi, takich jak tzw. prowokacja policyjna.

⁴⁷ Raport przygotowano w ramach polsko-niemieckiego Projektu Twinningowego „Wzmocnienie działań anty-korupcyjnych w Polsce”. Dostępny na: http://www.akop.pl/public/files/Ekspertyza_antykorupcyjna.pdf.

Polska nie wywiązała się ze zobowiązań międzynarodowych również dlatego, że nie udało się stworzyć ciała niezależnego⁴⁸. Bezpośrednie podporządkowanie CBA premierowi wywołało pokusę wykorzystania tej służby do rozgrywek politycznych. Wprawdzie te same uprawnienia przysługują innym służbom specjalnym oraz policji – szefowie tych służb również są powoływani przez premiera – jednak pierwsze lata funkcjonowania CBA dowiodły, że walka z korupcją jako temat żywego zainteresowania społecznego rodzi chęć zbijania na niej kapitału politycznego.

Pojawia się zatem zasadne pytanie, co dalej z CBA. Zmiana kierownictwa, czy nawet sposobu korzystania z posiadanych uprawnień, nie załatwia problemu, ponieważ póki nie zmieni się prawne usytuowanie tej służby, zawsze będzie można wrócić do złych praktyk. Możliwe są dwie drogi. Pierwsza, bezpieczniejsza i dająca nadzieję na poprawę obecnej sytuacji, w której zdecydowaną przewagę w ograniczaniu korupcji mają metody punitywne, represyjne – polegać powinna na włączeniu CBA w struktury MSWiA i chyba w celu skoncentrowania środków połączenie z Wydziałami do Walki z Korupcją. Odrębnie, zgodnie z zapisami antykorupcyjnej Konwencji Narodów Zjednoczonych, utworzyć trzeba niezależny urząd do spraw prewencji antykorupcyjnej, który mógłby być odpowiedzialny za wdrażanie narodowej strategii antykorupcyjnej.

Drugie wyjście, polegające na faktycznym rozszerzeniu pracy CBA o zadania prewencyjne i edukacyjne, wydaje się obecnie rozwiązaniem czysto teoretycznym i wymagałoby całkowitego przebudowania tej służby. Istniejące w wielu krajach wielofunkcyjne agencje do walki z korupcją⁴⁹ dopracowały się modelu działania, który równo traktuje wszystkie trzy wyżej wymienione zadania. Trudno sobie w praktyce wyobrazić, że instytucja tworzona jako służba specjalna, z bardzo silną identyfikacją z tym typem działań, mogłaby łatwo przekształcić się w neutralną agencję wielofunkcyjną. Gdyby jednak pójść tym tropem, to minimalnym i koniecznym rozwiązaniem prowadzącym do odpolitycznienia CBA byłoby podporządkowanie CBA parlamentowi, m.in. poprzez zmianę sposobu powoływania jej szefa – powinien być powoływany przez parlament. Należałoby też rozważyć możliwość utworzenia, wzorem komisji działającej w Hongkongu, obywatelskiego nadzoru⁵⁰ nad działaniami Biura.

⁴⁸ Art. 36 Konwencji ONZ brzmi: „[Każde Państwo Strona] Przyzna im [organom] niezbędną niezależność, zgodnie z podstawowymi zasadami systemu prawnego danego Państwa Strony, tak aby były one zdolne wypełniać swoje funkcje skutecznie i bez żadnych niepożądanych wpływów”.

⁴⁹ W opracowaniu OECD z 2007 r. pt. „Specialised anti-corruption institutions review of models” przedstawia się trzy typy agencji antykorupcyjnych: wielofunkcyjne, prewencyjne i typu policyjnego (Law enforcement agencies) <http://www.oecd.org/dataoecd/7/4/39971975.pdf>.

⁵⁰ Istniejąca w Hongkongu od 1974 r. Niezależna Komisja Przeciw Korupcji jest poddana nadzorowi 4 komitetów składających się z obywateli posiadających wysoki prestiż społeczny. Jeden z nich nadzoruje działania operacyjne, np. bez jego zgody nie można umorzyć postępowania.

6.2. Pełnomocnik Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych

Pod koniec listopada 2007 roku premier powołał Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych. W informacji powołującej Pełnomocnika zapisano, że jednym z jego zadań ma być „opracowywanie programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych, w tym w instytucjach samorządu terytorialnego”. Niestety, program taki do dziś nie powstał i brak informacji o tym, aby był tworzony.

Biuro Pełnomocnika mogłoby być właściwym miejscem do rozpoczęcia prac nad stworzeniem strategii antykorupcyjnej.

6.3. Rzecznik Praw Obywatelskich

„W wielu krajach mandat rzecznika [praw obywatelskich] rozciąga się też na badanie i poddawanie inspekcji systemów administracyjnych, tak aby zapewnić, że ograniczają one korupcję do minimum. Jako instytucja konstytucyjna o wysokiej randze, urząd rzecznika potencjalnie lepiej niż pozostałe organy radzi sobie z niewłaściwą presją wywieraną przez władze wykonawcze”⁵¹.

Oczekujemy, że Rzecznik Praw Obywatelskich mocniej zaangażuje się w problematykę antykorupcyjną, i to na różnych poziomach. Z jednej strony zjawiska korupcyjne stanowią poważne zagrożenie dla praw człowieka. Jeśli osoba zmuszona jest do dawania łapówki, np. po to, aby dostać się do szpitala w czasie dającym nadzieję na wyleczenie, to łamane jest jej prawo do ochrony zdrowia zagwarantowane w Konstytucji. Z drugiej strony walka z patologią korupcji może prowadzić do naruszeń godności człowieka oraz jego prywatności. Zagrożenie to w szczególności odnosi się do działalności organów ścigania oraz wprowadzania przez te organy w sposób niezgodny z prawem takich technik operacyjnych, jak zakładanie podsłuchów, stosowanie tzw. prowokacji czy przetwarzanie danych osobowych, w szczególności danych wrażliwych⁵².

Bardzo pożądane byłoby również większe zaangażowanie Rzecznika Praw Obywatelskich w ochronę osób sygnalizujących nieprawidłowości w miejscu pracy. Problematyka prawo-człowiecza występuje tu na dwóch poziomach. Z jednej strony działania odwetowe pracodawcy przeciwko takiej osobie naruszają jej prawo do pracy. Z drugiej – sygnalizacja pewnych negatywnych aspek-

⁵¹ Cytat za: „Rzetelność życia publicznego: metody zapobiegania korupcji”, oprac. Jeremy Pope, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 119.

⁵² Na zagrożenie dla praw człowieka związane ze stosowaniem niektórych technik operacyjnych zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07.

tów działalności pracodawcy ma w istocie na celu ochronę takich wartości, jak zdrowie innych ludzi, bezpieczeństwo powszechne, środowisko naturalne, równy dostęp do świadczeń medycznych.

6.4. Najwyższa Izba Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli cieszy się dużym prestiżem. W odróżnieniu od wielu podobnych instytucji naszego regionu potrafiła zachować bezstronność i obiektywizm w prowadzonych pracach. Od wielu lat NIK w swoich raportach uwzględnia element zagrożenia korupcyjnego w kontrolowanych instytucjach i sektorach życia publicznego⁵³. Ważne jest, aby utrzymać te tendencje, a nawet umocnić rolę NIK-u jako niezależnego, obiektywnego i w pełni fachowego organu kontroli państwowej.

W tym celu trzeba z jednej strony wzmocnić pracowników NIK poprzez stałe podnoszenie ich wiedzy fachowej, zwłaszcza na temat sposobów funkcjonowania nowoczesnej gospodarki. Z drugiej zaś należy wprowadzić mechanizmy wymuszające na instytucjach poddanych kontroli obowiązek realizowania wniosków pokontrolnych.

Budując instytucję prewencji antykorupcyjnej, warto czerpać z doświadczeń, dorobku i zasobów NIK-u.

6.5. Ochrona osób sygnalizujących nieprawidłowości i nadużycia

Zarówno w instytucjach publicznych, jak i firmach prywatnych niezwykle ważną rolę do odegrania w zapobieganiu różnym nieprawidłowościom, w tym korupcyjnym, mają tzw. sygnaliści (ang. *whistleblowers*), tj. osoby zatrudnione w danej firmie lub instytucji, które działając w dobrej wierze i w interesie społecznym, ujawniają nadużycia lub innego rodzaju nieprawidłowości pojawiające się w miejscu pracy. W coraz liczniejszych krajach docenia się ich pozytywną rolę, ustanawiając prawa i instytucje chroniące rzetelnych sygnalistów. Niestety, w Polsce sygnaliści ciągle jeszcze nie doczekali się rozwiązań dających im konieczną ochronę. (Więcej o samym zjawisku i naszych propozycjach dotyczących ochrony sygnalistów piszemy w rozdziale 8.4.).

O roli, jaką w przeciwdziałaniu korupcji i popularyzacji przejrzystości mają do odegrania media i organizacje pozarządowe, pisaliśmy w rozdziale 3.

⁵³ Syntetyczna prezentacja wybranych działań znajduje się na: <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kontrola-nik-pomagaja-w-walce-z-korupcja.html>.

7. Wprowadzanie strategii i ocena realizacji celów

W strategii antykorupcyjnej należałoby wyznaczyć jedną centralną instytucję odpowiedzialną za jej wprowadzanie. Proponujemy, aby w przypadku Polski była to powołana jako wypełnienie zobowiązań wyływających z Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (Art. 6) niezależna instytucja do spraw prewencji antykorupcyjnej.

Następnie w każdej instytucji publicznej trzeba wyznaczyć komórkę, która będzie wdrażała przypadające na nią zadania strategii. Na realizację tych zadań należy przeznaczyć adekwatne środki finansowe.

Instytucja ta powinna przynajmniej raz w roku składać parlamentowi raport z realizacji strategii. Wnioski z raportu stanowiąby podstawę aktualizacji dotychczasowych zadań.

Aby móc właściwie ocenić stopień realizacji strategii, konieczne jest wprowadzenie ewaluacji wewnętrznej – oceny sukcesu. W tym celu trzeba zbudować system monitorujący postęp implementacji. Musi on zawierać mierzalne kryteria oceny.

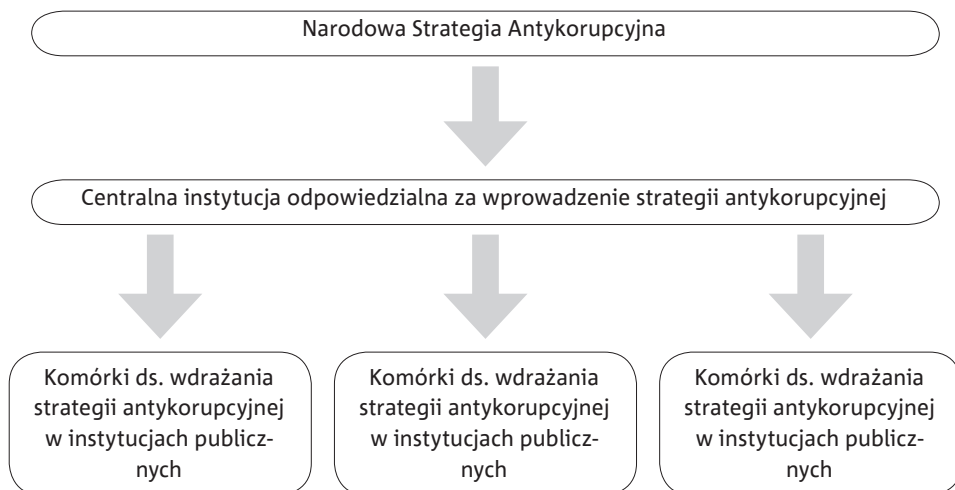
Oprócz ewaluacji wewnętrznej potrzebna jest też ewaluacja zewnętrzna. Proponujemy powołanie niezależnej od rządu instytucji oceniającej proces wdrażania rządowej strategii antykorupcyjnej. Ciało to złożone z kilku ekspertów⁵⁴ miałoby przygotowywać co roku ocenę realizacji strategii z wyszczególnieniem podstawowych sukcesów, problemów i czynników ryzyka wraz z propozycją dalszych działań. Jeśli pojawi się taka potrzeba, powinno też opracowywać wnioski w kwestii pociągnięcia do odpowiedzialności za niewykonywanie bądź nieefektywne wykonywanie strategii w organach państwowych.

Instytucja taka powinna mieć swój sekretariat i niewielki, ale oddzielny budżet.

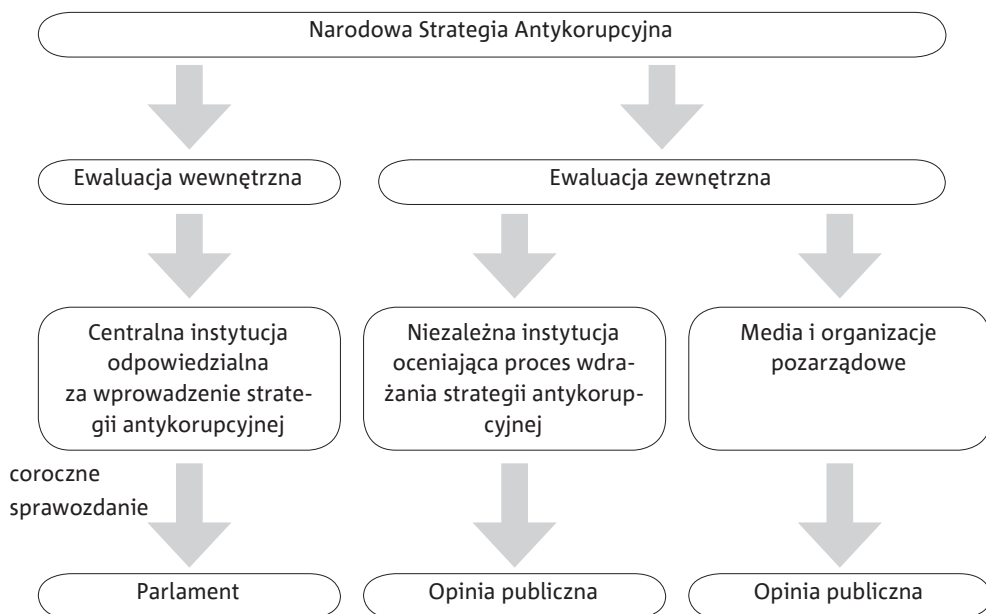
⁵⁴ Np. Słoweńska Komisja ds. Przeciwdziałania Korupcji liczy 4 członków, których delegują (po jednym) prezydent, Rada Sądownictwa, Sejm i rząd.

Niezależną kontrolę zewnętrzną postępów w realizacji strategii prowadziłyby też w ramach kontroli obywatelskiej media i organizacje pozarządowe. Aby im to umożliwić, wszystkie dokumenty związane z przygotowaniem i implementacją strategii należałoby niezwłocznie udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej.

Przygotowanie i wdrożenie strategii antykorupcyjnej



Monitoring i ewaluacja strategii antykorupcyjnej



8. Przykładowe opracowanie sposobu sformułowania i realizacji celów operacyjnych w wybranych dziedzinach życia publicznego

Po opisanu głównych problemów i określeniu celów operacyjnych powinno się w strategii przedstawić sposoby realizacji tych celów. W opracowaniu należy zamieścić opis sposobów, narzędzi i harmonogram realizacji celów.

Aby realizacja celów operacyjnych była możliwa, trzeba do nich dołączyć bardzo konkretne plany działań. Proponujemy, aby podzielić je na działania ustawodawcze, instytucjonalne i praktyczne. Plany te powinny być rodzajem harmonogramu, zawierającego zadania, terminy, osoby i instytucje odpowiedzialne za ich wykonanie.

Podobnie jak w przypadku celów strategicznych, kluczowe jest określenie wskaźników oceny wykonania celów operacyjnych. Wskaźniki te muszą być maksymalnie konkretne i muszą określać rezultat, jaki chce się osiągnąć. Nie może to być np. jedynie przygotowanie projektu legislacyjnego, lecz także jego wdrożenie wraz ze zbadaniem skutków, jakie wywołało jego stosowanie⁵⁵.

Tak jak pisaliśmy we wstępie, plany konkretnych, krótkoterminowych działań mogą się zmieniać zależnie od rozwoju sytuacji i wizji władz realizujących w danym momencie strategię antykorupcyjną.

Poniżej przykładowo zajmiemy się trzema problemami: zwiększeniem przejrzystości sposobów finansowania polityki, usprawnieniem i odpolitycznieniem administracji publicznej oraz zwiększeniem przejrzystości i partycypacyjności procesu legislacyjnego. Ponadto, przedstawiamy rozwiązania, które mogą odegrać istotną rolę w przeciwdziałaniu korupcji – potrzebą wsparcia i ochrony sygnalistów.

⁵⁵ W sprawozdaniach z realizacji rządowego „Programu zwalczania korupcji” bardzo często uznawano zadanie za wykonane, jeśli doszło do przygotowania przez administrację rządową jakiegoś projektu legislacyjnego. Jednocześnie wiadomo było, że projekt ten nie został uchwalony przez parlament. Praca nie przyniosła żadnych wymiernych skutków.

8.1. Finansowanie polityki

8.1.1. Stan obecny

Transparentny system finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych ogranicza występowanie zjawiska zawłaszczania państwa przez elity polityczne i gospodarcze, przyczyniając się do skutecznej i przejrzystej polityki⁵⁶.

Regulacje dotyczące finansowania partii politycznych obowiązujące w latach 90. były bardzo liberalne – pozwalały partiom m.in. czerpać dochody z działalności gospodarczej, przeprowadzać zbiórki publiczne, otrzymywać darowizny od firm, co przyczyniało się do wielu nieprawidłowości, także o charakterze korupcyjnym. Pozytywne zmiany wprowadziła ustawa o partiach politycznych z 1997 roku, ale dopiero nowelizacje przepisów z 2001 roku dokonały zasadniczych zmian, podnoszących przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych. Wprowadzono finansowanie partii politycznych ze środków publicznych przy jednoczesnym ograniczeniu innych źródeł dochodu. Obecnie niedozwolone są np. darowizny od firm, darowizny anonimowe czy też darowizny rzeczowe⁵⁷.

Niewątpliwie finansowanie ze środków publicznych jest najlepszą drogą do zwiększenia przejrzystości finansowania polityki, a tym samym do zapobiegania korupcji. Można uznać je za rodzaj umowy społecznej, gdzie w zamian za istotne kwotowo finansowanie z budżetu państwa partie nie zabiegają o wsparcie biznesu lub grup interesów. Dzięki temu politycy nie zaciągają zobowiązań wobec biznesu, które przyszłoby im sponać kosztem interesu publicznego. Przykładem takich patologii była polska „afery żelatynowa”⁵⁸ czy też to, co wydarzyło się u naszych południowych sąsiadów. W wyborach parlamentarnych 2010 roku w Czechach z list partii Sprawy Publiczne (VV) dostało się do sejmu trzech głównych sponsorów jej kampanii (właściciele agencji ochroniarskich). W tym czasie na Słowacji doszło do podobnego zdarzenia z udziałem partii Wolność i Solidarność (SaS)⁵⁹. Innym niepokojącym przykładem niewłaściwych powiązań biznesu z polityką, i to w kraju o ugruntowanym ustroju demokratycznym, jakim są Niemcy, jest zjawisko politycznego sponsoringu, polegające m.in. na umożliwianiu firmom za odpowiednią opłatą spotkania z przedstawicielami lokalnych

⁵⁶ Według Susan Rose-Ackerman „nielegalne wpłaty na kampanie i łapówki dawane politykom mogą podważyć demokratyczne systemy” (S. Rose-Ackerman, „Korupcja i rządy”, przeł. Paweł Łuków, wyd. „Sic!”; Warszawa 2001, s. 268).

⁵⁷ Negatywnym wyjątkiem aż do grudnia 2009 r. była ustawa o wyborze Prezydenta RP, która pozwalała komitetom wyborczym kandydatów na czerpanie funduszy z tych źródeł.

⁵⁸ „Król żelatyny”, „Gazeta Wyborcza” z 7 maja 2009.

⁵⁹ „Panienki i goryle”, „Newsweek” z 27 czerwca 2010.

władz wysokiego szczebla czy też ustawiania stoisk reklamowych w trakcie kongresów partyjnych⁶⁰.

Polski system finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych oparty na finansowaniu publicznym, choć odporniejszy na korupcję, nie jest jednak pozbawiony słabych stron. Wśród głównych wad można wymienić:

- wzrastające corocznie nakłady na partie polityczne, obciążające budżet państwa coraz większymi kwotami (w 2002 roku wyniosły 36,6 mln zł, w 2005 – 59,3 mln zł, w 2007 już 94,8 mln zł, a w 2009 aż 114,2 mln zł);
- niewielkie zainteresowanie partii politycznych pozyskiwaniem nowych sympatyków i członków gotowych wesprzeć partię oraz ograniczenie demokracji wewnątrzpartyjnej. Obecnie partie, pewne corocznych wpływów, stają się instytucjami kadrowymi, gdzie istotniejsza staje się lojalność wobec kierownictwa partii decydującego o rozdziale środków finansowych niż debata programowa;
- zamknięcie systemu politycznego dla nowych partii ze względu na wysoki (3%) próg procentowy uprawniający do otrzymywania subwencji; utrudnia on zaistnienie na scenie politycznej nowych partii. We Francji i Estonii obowiązuje np. próg 1%, a w Niemczech w przypadku wyborów do Bundestagu nawet tylko 0,5%⁶¹;
- kosztowne kampanie wyborcze, których większość budżetu (pochodzącego w znaczącej części z pieniędzy publicznych) przeznaczana jest na billboardy, spoty telewizyjne itp. Nasze doświadczenia z przeprowadzonych monitoringów finansowania kampanii wyborczych wskazują, że przy nadmiernym wykorzystywaniu tych form reklamy następuje przesunięcie nacisku kampanii na tworzenie wizerunku i inne zabiegi czysto marketingowe kosztem merytorycznej prezentacji poglądów na istotne dla wyborców kwestie. Ponadto bardzo kosztowne kampanie wyborcze są kolejną barierą utrudniającą zaistnienie nowych partii politycznych, które nie są w stanie zgromadzić takich funduszy, prowadzą więc swoje kampanie tanio i bez wsparcia fachowców. To z kolei oznacza zazwyczaj słaby wynik wyborczy, który nie uprawnia do otrzymania środków na działalność w postaci subwencji, i koło się zamyka.
- niewystarczający stopień jawności i możliwość kontroli finansowania kampanii wyborczych przez obywateli i organizacje pozarządowe. Obecnie dostęp do danych darczyńców partii politycznych i komitetów wyborczych możliwy jest jedynie za pośrednictwem PKW w trybie ustawy o ochronie

⁶⁰ „Niemieckiego polityka za 20 tys. euro wynajmę”, „Dziennik Gazeta Prawna” z 26 lutego 2010.

⁶¹ Dane za: „Podstawowe uregulowania w zakresie finansowania partii politycznych oraz obniżania kosztów kampanii wyborczych w wybranych krajach UE”, analiza Biura Analiz Sejmowych z 2 kwietnia 2008, BAS-WAEM-333/08.

danych osobowych, a dostęp do faktur dołączanych do sprawozdań można mieć jedynie w siedzibie PKW w Warszawie. Ponadto partie polityczne w swoich sprawozdaniach rocznych rozliczają się co prawda ze wszystkich dochodów, ale w przypadku wydatków dokładne rozliczenie dotyczy tylko wydatków z otrzymanej subwencji budżetowej. Powszechny dostęp do danych źródłowych związanych z finansowaniem polityki (a zwłaszcza do informacji o darczyńcach partii politycznych) powinien być takim samym naturalnym standardem, jak publikowanie oświadczeń majątkowych przez osoby piastujące funkcje publiczne⁶². Należy pamiętać, że jawność finansowania partii politycznych jest jedną z konstytucyjnych zasad⁶³, a „ustrojodawca, umieszczając ją w rozdziale I zatytułowanym «Rzeczpospolita», uznał, że jest ona jedną z zasad podstawowych, a więc najważniejszych dla funkcjonowania państwa”⁶⁴.

- pasywna kontrola sprawozdań finansowych partii politycznych i komitetów wyborczych prowadzona przez Państwową Komisję Wyborczą, skupiająca się przede wszystkim na rachunkowej i formalnej stronie sprawozdań bez oceny merytorycznej zasadności i wielkości poniesionych wydatków.

8.1.2. Cele operacyjne

Celem operacyjnym strategii antykorupcyjnej w obszarze finansowania polityki powinno być usunięcie wyżej opisanych wad przy utrzymaniu jako zasady publicznego systemu finansowania partii politycznych.

8.1.3. Proponowane działania

Cele operacyjne można osiągnąć, przeprowadzając zarówno zmiany legislacyjne, instytucjonalne, jak i natury praktycznej. Szczegółowe działania, terminy wykonania i podmioty odpowiedzialne przedstawione zostały w poniższych tabelach.

⁶² Pomysł publikacji danych darczyńców komitetów wyborczych budzi niestety kontrowersje wśród posłów pracujących nad projektem Kodeksu wyborczego, mimo że takie rozwiązanie wprowadzono w 2009 r. do ustawy o wyborze Prezydenta RP.

⁶³ Art. 11 ust. 2 Konstytucji RP.

⁶⁴ Marek Chmaj, „Finansowanie partii politycznych”, [w:] „Finansowanie polityki w Polsce na tle europejskim”, red. Marek Chmaj, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

8.1.3.1. Działania legislacyjne

Zadanie	Termin	Odpowiedzialny
Nowelizacja przepisów ustawy o partiach politycznych, jak również przepisów regulujących finansowanie kampanii wyborczych polegająca na: <ul style="list-style-type: none"> • obniżeniu finansowania partii politycznych do poziomu 50% ich budżetu, np. poprzez uzależnienie kwoty subwencji od kwoty dokonanych wpłat przez członków i sympatyków partii (1 zł darowizny skutkowałaby 1 zł subwencji, ale nie więcej niż określony ustawowo limit subwencji, np. 15 mln na partię). Rozwiązanie takie zmotywowałoby partie do aktywnego poszukiwania członków i sympatyków oraz wpłynęłoby na zwiększenie demokracji wewnątrzpartyjnej. Zmniejszyłoby również obciążenie budżetu państwa, którego wydatki z tytułu subwencji co roku znacząco rosną. 	4 lata	rząd/parlament
<ul style="list-style-type: none"> • obniżeniu progu uzyskanego poparcia w wyborach parlamentarnych uprawniającego partie polityczne do uzyskania subwencji budżetowej – z obecnych 3% do 1%⁶⁶. Rozwiązanie to poszerzyłoby polską scenę polityczną, dając szansę zaistnienia nowym partiom. 	4 lata	rząd/parlament
<ul style="list-style-type: none"> • wprowadzeniu regulacji wymuszających zwiększenie demokracji wewnątrz struktur partyjnych. 	1 rok	rząd/parlament
<ul style="list-style-type: none"> • wprowadzeniu zakazu reklamy wyborczej z wykorzystaniem plakatów wielkoformatowych oraz spotów telewizyjnych. W przypadku spotów telewizyjnych innym rozwiązaniem (zamiast zakazu) mogłoby być znaczne ograniczenie czasu ich emisji⁶⁷ lub kwoty wydatkowanej na tę formę promocji, np. nie więcej niż 20% budżetu reklamowego komitetu wyborczego. 	1 rok	rząd/parlament
<ul style="list-style-type: none"> • zwiększeniu jawności finansowania polityki poprzez publikowanie w Internecie, np. na stronach PKW, list darczyńców (z poszanowaniem ich prywatności, tj. bez szczegółowego adresu) partii politycznych i komitetów wyborczych oraz dokumentów dotychczas do sprawozdań finansowych, tj. faktur, umów, rachunków⁶⁸. 	1 rok	rząd/parlament /PKW

⁶⁵ Obecnie są prowadzone prace parlamentarne nad projektem Kodeksu wyborczego, który ma ujednoczyć m.in. zasady finansowania kampanii wyborczych.

⁶⁶ Być może wystarczyłoby jedynie czasowe obniżenie tego progu bądź określenie innego jego poziomu, np. 1,5% – zależnie od rozwoju polskiej sceny politycznej.

⁶⁷ Takie rozwiązanie funkcjonuje obecnie w ustawie o wyborze Prezydenta RP, gdzie komitety kandydatów mogą emitować płatną reklamę w radiu i telewizji jedynie w wymiarze 15% czasu antenowego przypadającego na zapewnione ustawowo emisje bezpłatne. Przykładowo w I turze kampanii prezydenckiej w 2010 r. komitetom wyborczym przysługiwało po 2,5 godz. bezpłatnych audycji telewizyjnych i zaledwie 22,5 min. audycji płatnych.

⁶⁸ Wbrew pozorom nie byłoby to proces skomplikowany technicznie – komitety wyborcze powinny na bieżąco skanować kolejne faktury, a następnie przy składaniu sprawozdań finan-

Zadanie	Termin	Odpowiedzialny
<ul style="list-style-type: none"> rozszerzeniu zakresu sprawozdań finansowych partii politycznych. Zgodnie z rekomendacjami GRECO⁶⁹ należy rozszerzyć zakres sprawozdań rocznych partii politycznych o informacje związane ze wszystkimi wydatkami partii, nie tylko tymi poniesionymi w ramach subwencji budżetowej⁷⁰. Celowe wydaje się też nałożenie na partie obowiązku dołączania do sprawozdań dokumentów źródłowych, tak jak robią to komitety wyborcze przy składaniu swoich sprawozdań⁷¹. 	1 rok	rząd/parlament

8.1.3.2. Działania instytucjonalne

Zadanie	Termin	Odpowiedzialny
Zaangażowanie się Państwowej Komisji Wyborczej w bardziej aktywne formy kontroli finansów partii politycznych i kampanii wyborczej, takie jak monitorowanie i szacowanie skali wydatków wyborczych już w trakcie kampanii.	1,5 roku	PKW
Uregulowanie współpracy PKW z zewnętrznymi biegłymi rewidentami przy kontroli sprawozdań. Doświadczenia PKW z tej współpracy nie zawsze są pozytywne. Można zastanowić się albo nad utworzeniem silnego, wyspecjalizowanego zespołu rewidentów w ramach PKW, albo nad nawiązaniem przez PKW stałej współpracy z grupą wiodących rewidentów zewnętrznych, którzy byłiby dodatkowo regularnie doszkalani przez PKW.	1,5 roku	PKW
Zwiększenie obsady osobowej i budżetu PKW, zwłaszcza Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych Krajowego Biura Wyborczego ⁷² , co umożliwi wprowadzenie ww. zmian instytucjonalnych.	1 rok	rząd/PKW

8.1.3.3. Działania praktyczne

Wydaje się też, że część zmian dotyczących praktycznych aspektów kontroli finansowania polityki możliwa jest do wprowadzenia bez czekania na zmiany legislacyjne czy instytucjonalne.

sowych oprócz dotychczasowych oryginałów przekazać PKW zeskanowane kopie. PKW pozostałoby jedynie umieścić te dokumenty na swojej stronie internetowej.

⁶⁹ Grupa Państw Przeciw Korupcji, instytucja działająca w ramach Rady Europy.

⁷⁰ „Third Evaluation Round; Evaluation Report on Poland on Transparency of party funding”, GRECO, Strasbourg 2008, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)2_Poland_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)2_Poland_Two_EN.pdf).

⁷¹ „Wnioski i rekomendacje”, [w:] „Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych: jawność i kontrola”, [red.] Jarosław Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

⁷² Na konieczność prowadzenia przez PKW bardziej aktywnej kontroli finansowania partii politycznych, jak i potrzebę zwiększenia budżetu i obsady osobowej PKW również wskazuje ww. raport GRECO.

Zadanie	Termin	Odpowiedzialny
Stworzenie efektywnej procedury informowania PKW przez obywateli o zauważonych nieprawidłowościach i nadużyciach w finansowaniu kampanii wyborczej przez komitety (również za pomocą narzędzi elektronicznych, np. pocztą elektroniczną). Umożliwi ona efektywne gromadzenie informacji, a także reagowanie na występujące patologie „w czasie rzeczywistym” ⁷³ .	1 rok	PKW
Przebudowa strony internetowej PKW na bardziej przyjazną dla użytkownika, co wpłynęłoby na popularyzację wiedzy na temat finansowania polityki w Polsce, ułatwiłoby też społeczną kontrolę finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych.	1 rok	PKW

8.1.4. Monitoring i ewaluacja

Cel operacyjny	Wskaźnik oceny wykonania
Utrzymanie jako zasady publicznego systemu finansowania partii politycznych i usunięcie obecnych wad tego systemu.	<ol style="list-style-type: none"> wprowadzenie proponowanych zmian w ustawie o partiach politycznych oraz przepisach regulujących kampanie wyborcze, zmniejszenie wydatków na partie polityczne z budżetu państwa przynajmniej o 40%, w perspektywie 10 lat wejście do Sejmu minimum 2–3 nowych partii politycznych.

8.2. Administracja publiczna⁷⁴

Istnienie sprawnej, apolitycznej administracji publicznej ma kluczowe znaczenie dla wyeliminowania korupcji urzędniczej, będącej jednym z przejawów korupcji administracyjnej.

Chcemy wskazać na dwa istotne czynniki, które mają wpływ na poziom przejrzystości administracji publicznej: odpolitycznienie i wzmocnienie służby cywilnej oraz modernizacja administracji poprzez m.in. wprowadzenie e-administracji.

⁷³ „Proponowane zmiany w systemie finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej”, [oprac.] Jarosław Zbieranek, Warszawa 2007.

⁷⁴ Mając na uwadze fakt, że istnieje wiele definicji administracji publicznej oraz wiele jej podziałów, przyjmujemy jej podział dokonany przez prof. dr hab. Jana Bocię w pracy „Organizacja prawna administracji w Polsce w Prawo administracyjne”, Wrocław, 1994 – na: administrację rządową, samorządową i państwową. W niniejszym opracowaniu nie odnosimy się do administracji samorządowej.

8.2.1. Wzmocnienie i odpolitycznienie służby cywilnej

8.2.1.1. Stan obecny

Sposób funkcjonowania służby cywilnej – oddzielenie funkcji politycznych od administracyjnych, sposób zarządzania nią oraz przestrzeganie zapisów ustawowych, regulujących zasady jej działania – ma istotny wpływ na sposób wykonywania przez tę służbę zadań państwa.

Służba cywilna po zmianach 1989 roku została powołana do życia ustawą z 1996 roku „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa”. Zasadnicze cechy, na wiele lat, nadała jej ustawa z 1998 roku. Obejmują one: sposób zarządzania służbą cywilną, podział stanowisk na polityczne i apolityczne oraz sposób rekrutacji, w szczególności na wyższe stanowiska. Zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej ustanowiono premiera. Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach służby cywilnej, był Szef Służby Cywilnej powoływany przez premiera. Powołano Urząd Służby Cywilnej obsługujący Szefa służby cywilnej. Ustawa wprowadziła zasadę otwartego i konkurencyjnego naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej (konkurs, w którym wygrywa 1 kandydat) oraz obsadzanie wyższych stanowisk (dyrektora generalnego, dyrektora i wicedyrektora wydziału) w trybie konkursów prowadzonych przez zespoły powoływane przez Szefa Służby Cywilnej. Miało to zapewnić merytoryczny i transparentny charakter procedur rekrutacyjnych w administracji rządowej. Wprowadzone wówczas rozwiązania dotyczące naboru można uznać za wzorcowe.

W ciągu kilkunastu lat istnienia służby cywilnej dochodziło do wielu zmian w sposobie jej funkcjonowania, również systemowych. Dotyczyły one przede wszystkim upolityczniania wyższych stanowisk (dyrektorskich) poprzez omijanie zapisów dotyczących konkursów na wyższe stanowiska w administracji i obsadzanie ich osobami spoza korpusu służby cywilnej⁷⁵, „wyłączania” tych stanowisk z korpusu służby cywilnej⁷⁶ i prowadzenie tzw. elastycznej polityki kadrowej na wysokich stanowiskach, co skutkowało szybkimi zmianami na stanowiskach, niewymagającymi uzasadnień. Objęcie nominacjami politycznymi coraz większej liczby wyższych stanowisk, które wcześniej pozostawały poza takimi nominacjami, spowodowało „wzrost możliwości personalizowania no-

⁷⁵ Obsadzenie stanowiska bez przeprowadzenia konkursu i na podstawie umowy o pracę (art. 144).

⁷⁶ To rozwiązanie wprowadzono ustawą o służbie cywilnej z 24 sierpnia 2006 r. oraz nową ustawą o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych z 24 sierpnia 2006 r. PZK stanowił nowość w polskiej administracji rządowej; został zdefiniowany jako zbiór kandydatów na wysokie stanowiska państwowe, w jego skład weszli początkowo urzędnicy służby cywilnej, osoby, które zdały specjalny egzamin do PZK, zwycięzcy konkursów na wysokie stanowiska państwowe, ogłoszanych przez Prezesa Rady Ministrów, oraz osoby mianowane przez Prezydenta RP na pełnomocnych przedstawicieli Polski w innych państwach oraz przy organizacjach międzynarodowych.

minacji oraz wynikające z tego zagrożenie korupcją⁷⁷. Natomiast „upolitycznienie wyższych stanowisk stwarza ryzyko powielenia manipulacji kadrowych na niższych szczeblach”⁷⁸. Zmieniany był sposób zarządzania służbą cywilną – na umożliwiający głębsze ingerencje polityków, zlikwidowano Urząd Służby Cywilnej oraz centralny organ administracji, jakim był Szef Służby Cywilnej. Zadania z zakresu służby cywilnej realizował Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁷⁹.

Sposób, w jaki obecnie funkcjonuje służba cywilna, reguluje ustawa o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r. Zgodnie z jej zapisami:

- stanowiska dyrektorskie w ministerstwach, urzędach centralnych i urzędach wojewódzkich należą do systemu służby cywilnej;
- centralnym organem właściwym w sprawie służby cywilnej jest Szef Służby Cywilnej podlegający bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów;
- wprowadzony został otwarty i konkurencyjny nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (stanowiska dyrektorskie). Zespół przeprowadzający nabór wyłania 2 kandydatów, spośród których osoba powołująca zespół arbitralnie wybiera pracownika;
- obsadzanie stanowisk zastępców dyrektorów i kierowników możliwe jest bez przeprowadzania naboru w drodze przeniesienia⁸⁰;
- wprowadzony został ustawowy zakaz obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej na drodze pełnienia obowiązków;
- w ustawie brak jednak sankcji za naruszenie przepisów o sposobie zatrudniania.

Część zapisów ustawy z 2008 roku wskazuje na chęć powrotu do pewnych elementów systemu obowiązującego pod rygorem ustawy z 1998 roku, ale nie wpływają one wystarczająco na odpolitycznienie i zbudowanie niezależnej, apolitycznej służby cywilnej. Przywrócenie Szefa służby cywilnej należy uznać za krok w dobrym kierunku, jednak brak wydzielonego urzędu obsługującego go i oddanie obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wskazuje na chęć zachowania politycznej kontroli rządu nad służbą cywilną.

Przywrócenie do służby cywilnej wyższych stanowisk wydaje się działaniem prowadzącym do odpolitycznienia służby.

Słabą stroną jest zapis proponujący wprowadzenie otwartego i konkurencyjnego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, który nie jest przy-

⁷⁷ Opinia wyrażona przez Paula Heywooda i Jana-Hinrika Meyer-Sahlinga, „Występowanie stref korupcji a zarządzanie polską administracją rządową”, *Sprawne Państwo Program Ernst&Young*, Warszawa 2008.

⁷⁸ Kaja Gadowska, „Działania pozorne. Problem upolitycznienia procesu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej w Polsce”, *„Przegląd Socjologiczny”*, Łódź 2009, s. 51–90.

⁷⁹ Zmiany z 2006 r.

⁸⁰ Przeniesiony może być członek korpusu służby cywilnej spełniający wymagania na to stanowisko oraz posiadający ostatnią pozytywną ocenę okresową na jednym z dwóch najwyższych poziomów przewidzianych w skali ocen, sporządzoną w okresie 24 miesięcy poprzedzających przeniesienie.

wróceniem istniejącego pod rygorem ustawy z 1998 roku naboru konkursowego. Nabór w trybie konkursu oznaczał, że Komisja wybierała 1 osobę na jedno wolne stanowisko. Miało to ograniczyć możliwość podejmowania arbitralnych decyzji. Obecnie zespół przeprowadzający nabór wyłania 2 kandydatów, spośród których osoba powołująca zespół (Szef KPRM, minister, kierownik urzędu itd., zatem może to być nie tylko urzędnik, ale i polityk) arbitralnie wybiera pracownika.

Zastrzeżenia budzi też możliwość obsadzania określonych wyższych stanowisk w służbie cywilnej poprzez przeniesienie, co stanowi furtkę umożliwiającą omijanie procedury otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowiska zastępcy dyrektora⁸¹. Brak sankcji za naruszenie przepisów o sposobie zatrudniania nie niweluje problemów występujących w przeszłości.

8.2.1.2. Cele operacyjne

Uważamy, że jednym z głównych zagrożeń korupcyjnych w administracji publicznej jest słabość i upolitycznienie służby cywilnej. Żeby to zmienić, należy prowadzić działania na różnych płaszczyznach.

Do odpolitycznienia i profesjonalizacji służby cywilnej konieczne są:

1. zmiany ustawowe: przywrócenie Urzędu Służby Cywilnej, umocnienie pozycji Szefa służby cywilnej, a przede wszystkim zmiany w procedurze konkursowego naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (zwycięzcę powinna wyłaniać komisja konkursowa), wprowadzenie sankcji za naruszanie przepisów o sposobie zatrudniania;

2. zmiana świadomości społecznej polegająca na uświadomieniu wagi apolitycznej służby cywilnej dla sposobu funkcjonowania państwa;

3. odejście od stosowania zasady politycznego i towarzyskiego klientelizmu;

4. ukrócenie praktyki niestosowania prawa i omijania go poprzez wprowadzanie różnych kruczków prawnych. Podstawą powinno być przyjęcie i przestrzeganie przez polityków zasady jednoznacznego rozdzielenia funkcji politycznych i administracyjnych. Ogromną rolę mają tu do odegrania opinia publiczna i media – jak do tej pory niezbyt aktywne na tym polu, gdyż system służby cywilnej jest dosyć skomplikowany i wymaga specjalistycznej wiedzy.

Realizacja powyższych celów powinna być zaplanowana na okres 3–4 lat.

⁸¹ Jolanta Góra-Ojczyk, „Urzednicy omijają przepisy o otwartym naborze”, „Dziennik Gazeta Prawna” z 28 lutego 2010.

8.2.1.3. Proponowane działania

Cele operacyjne można osiągnąć, przeprowadzając zmiany legislacyjne, instytucjonalne, jak i natury praktycznej. Szczegółowe działania, terminy wykonania i podmioty odpowiedzialne przedstawione zostały w poniższych tabelach.

8.2.1.3.1. Działania legislacyjne

Zadanie	Termin	Odpowiedzialny
Przeprowadzenie nowelizacji ustawy o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r. polegającej na:		
• przywróceniu Urzędu Służby Cywilnej i umocnieniu pozycji Szefa służby cywilnej	2 lata	KPRM
• zmianie w procedurze konkursowej na wyższe stanowiska w służbie cywilnej (wprowadzenie zapisu mówiącego, że konkurs wygrywa 1 osoba)	2 lata	KPRM
• wprowadzeniu sankcji za naruszanie przepisów o sposobie zatrudniania	2 lata	KPRM

8.2.1.3.2. Działania instytucjonalne

Zadanie	Termin	Odpowiedzialny
Powołanie i zorganizowanie pracy Urzędu Służby Cywilnej	3 lata	KPRM

8.2.1.3.3. Działania praktyczne

Działania na rzecz zmiany świadomości społecznej:

Zadanie	Termin	Odpowiedzialny
• Przeprowadzenie długoterminowej kampanii informacyjnej na temat służby cywilnej, organizowanie konferencji, debat, zamieszczanie materiałów w mediach	5 lat	KPRM
• Edukacja w szkole na poziomie ponadgimnazjalnym: rozszerzenie programu przedmiotu Wiedza o społeczeństwie o temat roli i zadań służby cywilnej	5 lat	MEN

8.2.1.4. Monitoring i ewaluacja

Cel operacyjny	Wskaźnik oceny wykonania
Odpolitycznienie i profesjonalizacja służby cywilnej; przywrócenie Urzędu Służby Cywilnej i umocnienie pozycji Szefa służby cywilnej, zmiana procedury konkursowej (zmiana prawa)	<ul style="list-style-type: none"> – wprowadzenie wyżej wymienionych zmian legislacyjnych – wdrożenie zmian w ustawie o służbie cywilnej w administracji rządowej – w rok po wprowadzeniu zmian przeprowadzenie badań i sprawdzenie sposobu rekrutacji na wyższe stanowiska (wyższy odsetek konkursów na wysokie stanowiska przeprowadzanych zgodnie z zapisem ustawowym) – badanie wśród członków korpusu służby cywilnej na temat stosowania regulacji dot. naboru (wzrost liczby informacji o przeprowadzeniu naboru zgodnie z ustawą)
Działania na rzecz zmian świadomości społecznej	<ul style="list-style-type: none"> – przeprowadzenie kampanii społecznej (przeprowadzenie badania przed kampanią i po kampanii – co najmniej 25% przyrost liczby osób posiadających wiedzę na temat służby cywilnej), materiały informacyjne dla mediów – monitoring mediów i pojawiania się materiałów na temat służby cywilnej w mediach (wzrost liczby publikacji o 10–15%)
Działania na płaszczyźnie politycznej	<ul style="list-style-type: none"> – wpisanie zaproponowanych zmian dot. przebudowy systemu służby cywilnej do strategii długoterminowych partii, rządu. Zmierzyć efekt można poprzez monitoring zmian ustawowych, monitoring wypowiedzi polityków, badanie dotyczące polityki kadrowej w służbie cywilnej.

8.2.2. Wprowadzenie e-administracji

8.2.2.1. Stan obecny

Sprawnie funkcjonująca i przejrzysta administracja publiczna ogranicza zagrożenia korupcyjne. Jednym ze sposobów jej usprawnienia jest wprowadzenie e-administracji. Ma ona zapewnić lepszy, szybszy, oparty na nowoczesnych technologiach dostęp do usług administracyjnych, zwiększyć produktywność i elastyczność.

E-administracja wprowadzana jest w Polsce od 2005 roku, kiedy to wejście w życie ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne umożliwiło budowę Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej oraz pro-

jektu e-PUAP, czyli Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. System ten – ciągle w fazie testowania⁸² – umożliwi obywatelowi składanie dokumentów do wymienionych w ustawie instytucji za pośrednictwem Internetu, bez potrzeby opatrywania dokumentu „bezpiecznym podpisem elektronicznym”.

System ma pewne wady: nie będzie możliwy dostęp przez platformę do grupy instytucji administracji publicznej, np. do kancelarii Sejmu, prezydenta, Narodowego Banku Polskiego, co oznacza, że muszą one budować własne e-urzędy. Wydaje się, że ustawodawca nie myśli o stworzeniu centralnego systemu identyfikacji użytkownika, dzięki któremu obywatel po otrzymaniu prawa dostępu mógłby załatwić sprawy urzędowe w jak największej liczbie instytucji publicznych, a nie tylko w wybranych.

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń problem stanowią opóźnienia występujące w realizacji kolejnych etapów systemu⁸³. Obecnie można powiedzieć za autorami raportu podsumowującego postępy we wprowadzaniu e-administracji, że „największym sukcesem w realizacji e-government w ciągu ostatnich dwóch lat jest wprowadzenie przekazywania deklaracji PIT drogą elektroniczną bez konieczności używania kwalifikowanego podpisu elektronicznego”⁸⁴.

8.2.2.2. Cele operacyjne

Pełne wdrożenie e-administracji przy jednoczesnym usunięciu jej obecnych wad poprzez:

- uruchomienie platformy e-PUAP
- objęcie jednolitym systemem wszystkich instytucji publicznych bez wyjątków i ujednoczenie oraz uproszczenie systemu identyfikacji użytkownika.

8.2.2.3 Proponowane działania

Cele operacyjne można osiągnąć, przeprowadzając zmiany legislacyjne, instytucjonalne, jak i natury praktycznej. Szczegółowe działania, terminy wykonania i podmioty odpowiedzialne przedstawione zostały w poniższych tabelach.

⁸² W chwili przygotowywania raportu pojawiły się w mediach informacje o zaawansowaniu prac nad wprowadzeniem stosownych rozporządzeń, które umożliwią już jesienią 2010 r. start usług.

⁸³ Raport z kontroli NIK: „Informacja o wynikach kontroli realizacji projektów dotyczących elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (e-PUAP) i Sieci Teleinformatycznej Administracji Publicznej (STAP)”, Warszawa, kwiecień 2009, www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-platformie-uslug-administracji-publicznej-e-puap.html, oraz m.in. informacje z „Dziennika Gazety Prawnej” z 7 września 2010.

⁸⁴ „Smarter, faster, better e-Government, 8th Benchmark Measurement”, November 2009, dostępny na: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf.

8.2.2.3.1. Działania legislacyjne

Zadanie	Termin	Odpowiedzialny
Nowelizacja ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne polegająca na: <ul style="list-style-type: none"> • objęciu e-PUAP-em wszystkich instytucji publicznych • wprowadzeniu jednolitego, zintegrowanego, sprawnie działającego systemu identyfikacji użytkownika, umożliwiającego składanie dokumentów drogą elektroniczną w każdej instytucji publicznej 	2 lata	MSWiA

8.2.2.3.2. Działania praktyczne

Zadanie	Termin	Odpowiedzialny
– Uruchomienie i umożliwienie obywatelom praktycznego korzystania z platformy e-PUAP	6 miesięcy	MSWiA
– Przeprowadzenie akcji informacyjnej popularyzującej korzystanie z nowych rozwiązań	6 miesięcy	MSWiA

8.2.2.4. Monitoring i ewaluacja

Cel operacyjny	Wskaźnik wykonania
Dokończenie reformy wprowadzającej e-administrację i stworzenie jednolitego i integralnego systemu umożliwiającego korzystanie z e-usługi w każdej instytucji publicznej (w tym uruchomienie platformy e-PUAP)	– możliwość załatwienia spraw drogą elektroniczną w jak największej liczbie instytucji – sprawne działanie systemu – wzrost pozytywnych opinii osób korzystających z elektronicznego kontaktu z administracją publiczną

8.3. Proces stanowienia prawa

8.3.1. Stan obecny

Stanowienie prawa jest jednym z kluczowych narzędzi sprawowania władzy w państwie. Większość aktów prawnych przygotowuje rząd, i to właśnie tam odbywa się główna praca legislacyjna.

W najlepiej pojętym interesie publicznym władzom powinno zależeć na tym, aby uspołecznic proces stanowienia prawa, otworzyć go na obywateli. Im więcej dyskusji i konsultacji w trakcie tworzenia aktów prawnych, tym większa szansa uniknięcia pomyłek oraz też szansa na to, że obywatele będą aprobowali istniejący system prawny i przestrzegali prawa. Im więcej osób i instytucji uczestniczy w jawnym, przejrzystym zorganizowanym procesie konsultacji, tym mniej pola do pozaprawnych nacisków na osoby tworzące projekt legislacyjny, a co zatem idzie – mniej miejsca na korupcję. Niestety, proces konsultacji rządowych, zwłaszcza tych, w których chcą uczestniczyć obywatele i organizacje pozarządowe niebędące członkami Komisji Trójstronnej, mimo pewnych zmian na lepsze wciąż jest w dużej mierze fasadowy i pozorny.

Każdy nowo tworzony akt prawny będzie z chwilą uchwalenia rodził czasem daleko idące konsekwencje dla mniejszych lub większych grup obywateli. Dlatego naturalne jest, że ci obywatele chcą mieć wpływ na kształt tworzonego prawa. Jeśli proces konsultacji zorganizuje się prawidłowo, jeśli każdy zainteresowany będzie mógł jawnie przedstawić swoje argumenty, zostanie wysłuchany i uzyska odpowiedź ze strony instytucji przygotowującej akt prawny, to próby niezgodnego z prawem nacisku będą podejmować tylko nieliczni. Jeśli konsultacje społeczne mają charakter fasadowy, nielogiczny jest klucz doboru konsultantów, a przedstawiane przez nich argumenty nie uzyskują żadnej odpowiedzi, to grupy interesu – nawet te chcące postępować zgodnie z prawem – spychane są na ścieżkę niejawnych kontaktów. Uporządkowany, prowadzony na przejrzystych zasadach lobbing interesów grupowych sam w sobie jest zjawiskiem pożądanym i potrzebnym ustawodawcy do stanowienia prawa akceptowanego społecznie i dobrej jakości. Niejawne, zakulisowe wpływanie niektórych grup interesu rodzi patologię i skutkuje tworzeniem złego prawa.

Niestety, rządowy etap tworzenia prawa jest nie tylko mało partycypacyjny, ale także znacznie mniej przejrzysty niż sejmowy⁸⁵. Wszystko to powoduje duże zagrożenie korupcyjne. Takie tzw. afery, jak afera Rywina czy hazardowa, dotyczyły prób nielegalnego wpływania na proces legislacyjny, a więc stanowiły próbę zawłaszczania państwa. Podejmowane próby naprawy sytuacji przyniosły tylko połowiczne skutki. Jedną z takich prób było uchwalenie w 2005 roku tzw. ustawy lobbingowej⁸⁶, która niestety nie spełniła wielu pokładanych w niej nadziei. Zgodnie z zapisami tej ustawy rząd jest zobowiązany co najmniej raz na 6 miesięcy przedstawiać na stronach Biuletynu Informacji Publicznej program prac legislacyjnych. Projekty ustaw z chwilą przekazania ich do uzgodnień międzyresortowych powinny być udostępniane w BIP-ie, a każdy obywatel czy instytucja ma możliwość zgłoszenia swojego zainteresowania pracami nad konkretną ustawą. Może odnieść się do proponowanych zapisów i zaproponować własne. Problem w tym, że organy przygotowujące nowe akty prawne nie mają obowiązku odnoszenia się do uwag zgłoszonych przez obywateli i zainteresowane instytucje.

W sprawie prowadzenia konsultacji społecznych istnieje spore zamieszanie. Nie ma bowiem żadnego aktu prawnego, który całościowo i czytelnie uregulowałoby proces konsultacji na poziomie rządowym. O konsultacjach – za każdym razem fragmentarycznie – mowa jest w ustawie o działach administracji rządowych, ustawie o Radzie Ministrów, pośrednio w ustawie o działalności lobbingowej, Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów o Zasadach Techniki Prawodaw-

⁸⁵ Do takich konkluzji doprowadziła nas realizacja 3-letniego projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”. Raport dostępny na: http://www.batory.org.pl/doc/Proces_stanowienia_prawa_raport.pdf.

⁸⁶ Ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

czej, Uchwale Rady Ministrów o Regulaminie pracy Rady Ministrów. Przepisy te są nie tylko niespójne, ale mają w znacznej części niską rangę prawną, co powoduje, że obywatelom brakuje skutecznych narzędzi egzekwowania swojego prawa do partycypacji w procesie tworzenia prawa ich dotyczącego.

Nowelizacja ustawy o Radzie Ministrów z 2009 roku⁸⁷ i będące jej następstwem zmiany w Regulaminie pracy Rady Ministrów poza zaletami, takimi jak np. odejście od resortowego tworzenia prawa, ma niestety poważne wady. W jej wyniku poszczególne ministerstwa tworzą jedynie założenia merytoryczne do projektów ustaw. Konsultacje społeczne oraz możliwość zgłaszania uwag i merytorycznej dyskusji dotyczącej proponowanych rozwiązań możliwe są tylko na etapie tworzenia założeń do rządowych projektów. Niestety, obowiązek odpowiedzi dotyczy wyłącznie uwag zgłaszanych przez Radę Legislacyjną.

Następnie, jeśli rząd podejmie decyzje o przygotowaniu projektu, Rządowe Centrum Legislacji przekłada założenia na projekt ustawy. Tak przygotowany projekt aktu prawnego nie jest już ponownie poddawany dyskusji publicznej, a często znacznie odbiega od poddawanych konsultacjom założeń do projektu. Po przyjęciu założeń przez rząd tylko ministerstwo, które je stworzyło, ma prawo oceniać, na ile zostały one odzwierciedlone w przygotowanym przez RCL projekcie aktu prawnego. Takie rozwiązanie naraża pracowników RCL na pozaprawne naciski i pozostawia poszczególnym resortom możliwość wprowadzania nieskonsultowanych zmian do finalnego tekstu projektu ustawy.

Część projektów aktów prawnych jest nadal tworzona według „starych zasad”, tzn. pracę nad aktem prawnym od początku do końca prowadzi któreś z ministerstw lub instytucji centralnych. W tym trybie konsultacje przeprowadza się na bardzo późnym etapie prac – czyli dopiero na etapie gotowego projektu aktu prawnego.

Inne wady, będące następstwem nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów, wynikają z faktu, że ustawy objęte Planami Prac Legislacyjnych Rządu nie muszą powstawać na podstawie uprzednio przygotowanych założeń. To, czy założenia takie powstaną, zależy każdorazowo od uznania Rady Ministrów⁸⁸. Wydaje się nielogiczne, aby ważne, planowane ustawy były opracowywane bez konieczności konsultowania z obywatelami celowości i założeń danego rozwiązania, zwłaszcza w sytuacji, kiedy Plany Prac Legislacyjnych Rządu jako dokumenty polityczne takiej konsultacji społecznej nie podlegają.

⁸⁷ Ustawa o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009, nr 42, poz. 337).

⁸⁸ Taką informację przekazał nam minister Michał Boni http://www.batory.org.pl/doc/List_Boni_20091208.pdf.

⁸⁹ Regulamin pracy Rady Ministrów art. 12 ust 5.

⁹⁰ Art. 70a ust. 4.

⁹¹ Na podstawie zapisów Regulaminu Sejmu art. 153 ust. 2.

W nowych przepisach nie ma żadnego, który sprzyjałby szerszemu włączaniu obywateli w prace nad rządowymi projektami aktów prawnych. Utrzymane są natomiast w mocy takie, które ograniczają udział strony społecznej. Akty prawne trzeba konsultować z ministerstwami, Rządowym Centrum Legislacji i Radą Legislacyjną. Część aktów prawnych podlega obligatoryjnemu zaopiniowaniu przez Komisję Trójstronną i Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Pozyskanie opinii „organizacji społecznych oraz innych zainteresowanych podmiotów i instytucji” jest nieobligatoryjne⁸⁹.

Obecnie obowiązujące zasady konsultacji społecznych są źle uregulowane, mają niejasny zakres podmiotowy i przedmiotowy i w praktyce dają zainteresowanym osobom i organizacjom znikomą możliwość zgodnego z prawem wpływania na kształt obowiązującego w Polsce prawa. Otwiera to przestrzeń do pojawiania się pozaprawnych nacisków na osoby przygotowujące projekty rządowych aktów prawnych.

Po zaakceptowaniu projektu aktu prawnego przez Komitet Stały Rady Ministrów, a następnie przez Radę Ministrów dokument przekazywany jest do Sejmu. Tu głównym miejscem prezentacji opinii osób i instytucji innych niż postówie powinno być wystąpienie publiczne. Jednak istotnym ograniczeniem, jeśli chodzi o włączenie się organizacji społecznych w proces stanowienia prawa oraz zaprezentowania własnych uwag poprzez uczestniczenie w wystąpieniu publicznym, jest jego fakultatywny charakter oraz fakt, że nie mają one żadnego wpływu na decyzję o jego zorganizowaniu. Jak wynika z Regulaminu Sejmu⁹⁰, wniosek o zorganizowanie wystąpienia publicznego może być złożony wyłącznie przez posła. W praktyce wystąpienia odbywają się niezwykle rzadko. Ponadto w trakcie wystąpienia postówie mają rolę bierną, nie odnoszą się do przedkładanych postulatów.

W tej sytuacji większość zainteresowanych wpływaniem na kształt legislacji korzysta z możliwości zgłoszenia chęci uczestniczenia w pracach komisji na prawach gościa⁹¹. Gość nie ma obowiązku przedstawiania na piśmie swojego stanowiska oraz ujawniania, czyje interesy reprezentuje lub w czym występuje interesie. Zgodnie z Regulaminem Sejmu gość może zabierać głos tylko na zaproszenie prowadzącego obrady. Jednak często w praktyce sam zgłasza się do głosu i wielokrotnie wpływa na zmianę stanowiska postów. System ten jest wysoce nieprzejrzysty. Ten sposób tworzenia prawa pozwala faktycznym, ale nieujawnionym lobbystom jednostronnie i nieprzejrzysto wpływać na kształt aktów prawnych.

8.3.2. Cele operacyjne

Proces legislacyjny zarówno na poziomie rządowym, jak i sejmowym powinien być przebiegać w zdecydowanie bardziej przejrzysty sposób i być szerzej otwarty na wysłuchanie opinii osób i organizacji zainteresowanych proponowanymi rozwiązaniami. W tym celu w perspektywie 3–4 lat należy:

- stworzyć jednorodny, spójny, przejrzysty i partycypacyjny system tworzenia prawa;
- poprawić sposób funkcjonowania lobbingu poprzez gruntowną rewizję ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa;
- stosować się do reguł zapisanych w „Kodeksie partycypacji obywatelskiej” Rady Europy. Według założeń Kodeksu partycypacja dotyczy wszystkich poziomów, na jakich podejmowane są decyzje. Organizacje obywatelskie powinny być angażowane już na etapie ustalania priorytetów i diagnozy problemu oraz wyboru właściwych rozwiązań (legislacyjnych lub pozalegislacyjnych).

8.3.3. Proponowane działania

Cele operacyjne można osiągnąć, przeprowadzając zmiany legislacyjne, instytucjonalne, jak i natury praktycznej. Szczegółowe działania, terminy wykonania i podmioty odpowiedzialne przedstawione zostały w poniższych tabelach.

8.3.3.1. Działania legislacyjne

Zadanie	Termin	Odpowiedzialny
Przygotowanie jednego aktu prawnego, który całościowo i czytelnie uregulowałby proces legislacyjny, wprowadzając m.in. obowiązek opatrywania projektów aktów prawnych tzw. metryczką projektu, w której określono by autorstwo (imieniem i nazwiskiem autora) poszczególnych zapisów oraz ich późniejszych zmian. Lub – jako wariant minimum – uregulowania zasad partycypacji obywatelskiej w procesie legislacji jednym aktem ustawowym, który gwarantowałby temu czynnikowi pewien określony minimalny poziom uczestnictwa w pracach legislacyjnych, niezależnie od zmieniających się regulaminów pracy Rady Ministrów, Sejmu i Senatu.	za 4 lata	RCL KPRM
Znowelizowanie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa – zapisami ustawy powinni być objęci wszyscy, którzy podejmują działania lobbingowe, wpływają na decydentów. Powinni oni jednak mieć zróżnicowane obowiązki, zależnie od typu (zawodowy czy niezawodowy) wykonywanej działalności i reprezentowanego interesu (grupy czy publiczny).	za 2 lata	KPRM

Wzmocnienie instytucji wystuchania publicznego – bądź to poprzez zmianę jego fakultatywnego charakteru na obligatoryjny, bądź poprzez wyposażenie organizacji społecznych czy koalicji organizacji w prawo przedłożenia wniosku o przygotowanie wystuchania. Wystuchanie publiczne dotyczące rządowych projektów ustaw powinno być organizowane na etapie prac rządowych. Zmiany tej można dokonać poprzez umieszczenie stosownych zapisów w akcie prawnym, który całościowo ureguluje proces legislacyjny, lub w nowelizacji tzw. ustawy lobbingowej.	Zależnie od koncepcji za 4 lub 2 lata	
--	---------------------------------------	--

8.3.3.2. Działania instytucjonalne

Zadanie	Termin	Odpowiedzialny
Wprowadzenie zmian w Regulaminie pracy Rady Ministrów dotyczących konsultacji społecznych polegających na zastosowaniu otwartego zaproszenia do konsultacji i nałożeniu obowiązku ustosunkowania się do nadesłanych uwag.	1 rok	Rządowe Centrum Legislacji
Wprowadzenie do Regulaminu pracy Rady Ministrów założeń, iż akt normatywny konsultowany będzie zarówno na etapie założeń, jak i na etapie projektu tworzonego przez RCL.	1 rok	Rządowe Centrum Legislacji
Utworzenie jednej, wspólnej dla wszystkich instytucji publicznych elektronicznej platformy do konsultacji tworzonych aktów prawnych, na której umieszczane będą wszystkie dokumenty dotyczące procedowanego projektu, takie jak wpływające w trakcie konsultacji stanowiska i uwagi zainteresowanych oraz wyniki uzgodnień międzyresortowych lub protokoły rozbieżności, a także protokół ustaleń z posiedzeń Rady Ministrów. W praktyce doprowadzi to także do rozszerzenia liczby podmiotów uczestniczących w konsultacjach.	1 rok	KPRM
Wprowadzenie zasady publikowania stale aktualizowanej „metryczki” aktu prawnego, która będzie informowała o bieżącym statusie projektu, przebiegu prac nad nim i nazwiskach osób proponujących i akceptujących jego kolejne wersje.	1 rok	KPRM
Ograniczenie wyjątków, jeśli chodzi o obowiązek pisania założeń, w szczególności w stosunku do projektów ustaw objętych Planami Prac Legislacyjnych Rządu.	6 miesięcy	KPRM
Wdrożenie w życie kontroli formalnej OSR przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.	6 miesięcy	KPRM

Przyjęcie zasady organizowania spotkań uzgodnieniowych w ministerstwach z przynajmniej tygodniowym wyprzedzeniem. Zapraszanie na nie wszystkich, którzy zgłosili uwagi do projektu prawnego. Zmiana art. 14 pkt. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów w ten sposób, aby nie było dowolności w decydowaniu o tym, kto może w spotkaniu uzgodnieniowym uczestniczyć. Spotkania powinny być w całości nagrywane, a ich przebieg po spisaniu udostępniany na stronach www BIP instytucji odpowiedzialnej za tworzenie danego aktu prawnego.	6 miesięcy	KPRM RCL
Ustalenie wspólnych dla wszystkich ministerstw standardów realizacji zapisów ustawy lobbingowej, dotyczących raportowania o podejmowanych w stosunku do nich działaniach lobbystycznych (wydanie zarządzenia).	6 miesięcy	KPRM
Wprowadzenie zasady, że wszystkie osoby otrzymujące status gościa komisji sejmowej są zobowiązane do zadeklarowania, jaki lub czyj interes reprezentują i o dokonanie jakich zmian w projekcie ustawy wnoszą. W praktyce mogłoby to oznaczać obowiązek złożenia zgłoszenia na formularzu „Zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem...”.	3 miesiące	Kancelaria Sejmu RP
Wprowadzenie zasady, że przed rozpoczęciem pracy nad projektem ustawy posłowie pracujący w stosownej komisji powinni składać szefowi komisji deklarację, czy nie pozostają w sytuacji kolizji interesu prywatnego i publicznego.	3 miesiące	Kancelaria Sejmu RP
Wprowadzenie zmian w Regulaminie Sejmu, które spowodowałyby, że posłowie będą mieli obowiązek podczas lub po przeprowadzeniu wysłuchania publicznego ustosunkowywać się do postulatów zgłaszanych w jego trakcie.	3 miesiące	Kancelaria Sejmu RP

8.3.3.3. Działania praktyczne

Zadanie	Termin	Odpowiedzialny
Wykonanie zobowiązania Rady Ministrów wynikającego z par. 9 ust. 2 Regulaminu określenia zasad dokonywania oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) projektów rządowych aktów normatywnych. Odpowiednie wytyczne przygotowane zostały w przeszłości przez Ministerstwo Gospodarki.	3 miesiące	RCL KPRM
Wprowadzenie obowiązku informowania, w jakim (starym czy nowym) trybie tworzony jest dany projekt ustawy.	3 miesiące	RCL KPRM
Wprowadzenie zasady, że legislatorzy mają bezwzględny obowiązek ustosunkowania się do zgłoszonych uwag na piśmie, przynajmniej tych, które są przez nich odrzucane w określonym, np. 30-dniowym terminie.	3 miesiące	RCL KPRM
Przestrzeganie minimum 14-dniowego okresu dawanego zainteresowanym na przedstawienie uwag do projektów aktów prawnych.	1 miesiąc	RCL KPRM

Przygotowanie przewodnika – informacji dla obywateli, organizacji pozarządowych i wszystkich zainteresowanych – jak można włączyć się w proces stanowienia prawa, jak się mają do siebie poszczególne uprawnienia konsultacyjne (co dzieje się z uwagami przekazywanymi legislatorom w ramach różnych ścieżek konsultacyjnych).	1 rok	RCL
Edukowanie wszystkich legislatorów w kwestii tego, czym jest, czemu służy i jak można korzystać z otwartego, profesjonalnie i zgodnie z zasadami prowadzonego lobbingu.		KPRM Kancelaria Sejmu RP
Wprowadzenie zasady, że nadzwyczajny, przyspieszony tryb legislacyjny powinien być stosowany absolutnie wyjątkowo, gdyż ogranicza on prawo do wyrażania opinii o projektach przygotowywanych aktów prawnych.		KPRM Kancelaria Sejmu RP
Wprowadzenie zasady, że na wszelkie prośby o spotkanie skierowane do pracowników ministerstw, także przez zawodowych lobbystów, odpowiedzi są udzielane na piśmie i wpisywane do stosownego rejestru.		KPRM
Wyraźne wskazanie, np. w Regulaminie pracy Rady Ministrów, że „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych” i „Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji OSR” są dokumentami wiążącymi dla resortów.	3 miesiące	RCL KPRM
Rozszerzyć informację o pracownikach i społecznych współpracownikach parlamentarzystów, klubów i kół poselskich przynajmniej o dane o ich wykształceniu. Informację taką powinny także wypełniać osoby zatrudniane na podstawie umowy-zlecenia. Należy także podnieść wymagania co do poziomu przygotowania zawodowego pracowników biur.	6 miesięcy	Kancelaria Sejmu RP
Jednoznacznie określić, kto może być ekspertem i gościem oraz jaka jest ich rola w pracach komisji i podkomisji sejmowych. Przewodniczący komisji powinni dopilnować, aby nie dochodziło do mieszania tych ról. Listy ekspertów należy okresowo weryfikować.		Kancelaria Sejmu RP
Wprowadzić zasadę, że prace podkomisji sejmowych są nie tylko nagrywane, ale i protokołowane.	6 miesięcy	Kancelaria Sejmu RP
W pracach podkomisji należy wprowadzić zasadę podpisywania wnoszonych poprawek imieniem i nazwiskiem autora.	6 miesięcy	Kancelaria Sejmu RP

8.3.4. Monitoring i ewaluacja

Wykonanie przyjętych celów operacyjnych należy mierzyć za pomocą wskaźników oceny. Wskaźniki te muszą być maksymalnie konkretne i muszą określać rezultat, jaki chce się osiągnąć.

Cel operacyjny	Wskaźnik oceny wykonania
Stworzyć jednorodny, spójny, przejrzysty i partycypacyjny system tworzenia prawa.	Przygotowanie, uchwalenie i wdrożenie ustawy o zasadach tworzenia aktów prawnych (lub w wersji minimum: ustawy o partycypacji obywatelskiej w procesie tworzenia prawa wraz ze zbadaniem skutków jej stosowania).
Poprawić sposób funkcjonowania lobbingu poprzez gruntowną rewizję ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.	Przygotowanie, uchwalenie i wdrożenie nowelizacji tzw. ustawy lobbingowej wraz ze zbadaniem skutków jej stosowania.
Stosować się do reguł umieszczonych w „Kodeksie partycypacji obywatelskiej” Rady Europy. Według jego założeń partycypacja dotyczy wszystkich poziomów, na jakich podejmowane są decyzje. Organizacje obywatelskie powinny być angażowane już na etapie ustalania priorytetów i diagnozy problemu oraz wyboru właściwych rozwiązań (legislacyjnych lub pozalegislacyjnych).	Przygotowanie i wdrożenie instrukcji, jak realizować „Kodeks...”, a następnie zbadanie skutków jej stosowania.

8.4. Wzmocnienie ochrony prawnej osób sygnalizujących nieprawidłowości w miejscu pracy

Sygnalizowanie nieprawidłowości, do jakich dochodzi w danej instytucji (np. firmie, szkole, urzędzie, sądzie, prokuraturze), przez osobę, która funkcjonuje wewnątrz niej, zapobiega zagrożeniom dla istotnych wartości chronionych prawem. Szybka reakcja na „wyciek” niepokojących sygnałów o tym, co dzieje się wewnątrz danego podmiotu, może zapobiec katastrofie, ratując ludzkie życie i zdrowie, niegospodarność, malwersacji środków publicznych, nie dopuścić do nadużycia władzy i zaufania. Analogiczną rolę odgrywają osoby sygnalizujące nieprawidłowości w ujawnianiu zjawisk korupcyjnych⁹².

⁹² Np. według raportu przeprowadzonego przez firmę konsultingową Deloitte („Nadużycia – niewidzialny wróg przedsiębiorstw”, 2008) 49,5% badanych przedsiębiorstw wskazuje informację od pracownika jako źródło, dzięki któremu nadużycia gospodarcze zostały wykryte, a 21,1% – anonimową informację. Stąd też Konwencja ONZ przeciwko korupcji oraz Cywilnoprawna konwencja o korupcji przyjęta przez Radę Europy zobowiązują państwa członkowskie, w tym Polskę, do ustanowienia skutecznej ochrony prawnej „wobec pracowników, którzy, mając uzasadnione podstawy do podejrzewania, że doszło do korupcji, zgłaszają w dobrej wierze swoje podejrzenia odpowiednim osobom lub władzom” (art. 9 Cywilnoprawnej konwencji o korupcji). Analogiczne zobowiązanie zawiera art. 33 Konwencji ONZ przeciwko korupcji.

8.4.1. Stan obecny

W Polsce gotowość do ujawniania nieprawidłowości osłabia zarówno niejednoznaczny odbiór społeczny, jak i niewystarczająca ochrona prawna osoby sygnalizującej. Samo poinformowanie o nieprawidłowościach lub współpraca z organami ścigania są postrzegane negatywnie. Uwarunkowania historyczne i kulturowe doprowadziły do zafałszowania pojęcia lojalności i uczciwości – ujawnienie nadużyć bywa postrzegane nie jako zachowanie obywatelskie, prawidłowe i oczywiste, lecz jako donos, zdrada czy kalanie własnego gniazda. Ostracyzm społeczny często dotyka nie tego, kto dopuścił się nadużyć, lecz tego, kto je ujawnił. Wyrazem ambiwalentnych postaw społecznych jest i to, że w języku polskim niezwykle trudno znaleźć pozbawione negatywnego wydźwięku lub choćby neutralne określenie dla osoby ujawniającej nadużycia. O ile w języku angielskim funkcjonuje nasuwający pozytywne skojarzenia whistleblower (w dosłownym tłumaczeniu: dmuchający w gwizdek), o tyle w języku polskim mamy: „donosiela”, „denuncjatora” czy o nieco mniejszym zabarwieniu pejoratywnym „demaskatora” i „informatora”.

Wątpliwości, czy osoby sygnalizujące nieprawidłowości w miejscu pracy korzystają ze skutecznej ochrony prawnej, zgłaszają zarówno organizacje społeczne monitorujące sytuację osób informujących o nadużyciach⁹³, jak i Rzecznik Praw Obywatelskich zajmujący się skargami tych osób. Wątpliwości wydaje się mieć również Grupa Robocza ds. Przekupstwa przy OECD, która zaleciła Polsce przeprowadzenie konsultacji ze związkami zawodowymi oraz sektorem prywatnym⁹⁴.

Na ograniczoną ochronę prawną liczyć mogą pracownicy zatrudniani na podstawie umów o pracę. W razie wypowiedzenia umowy pracownik może odwołać się do sądu pracy. Praktyka orzecznicza pokazuje jednak, że stosunkowo często pracownicy sygnalizujący nieprawidłowości przegrywają w postępowaniu przed sądem pracy. Poza ochroną natomiast pozostaje szeroka rzesza osób wykonujących pracę zarobkową na podstawie innych stosunków prawnych, w tym w szczególności umów cywilnoprawnych (umowy-zlecenia, o dzieło, tzw. umów menedżerskich czy innych cywilnoprawnych umów nienazwanych). Pozbawieni ochrony prawnej są pracownicy wykonujący pracę na podstawie powołania, wolontariusze, osoby wykonujące pracę na rzecz innych podmiotów w ramach własnej działalności gospodarczej.

⁹³ Zob. <http://www.batory.org.pl/korupcja/sygnalisci.htm>, <http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/aktualnosci/wyrok-w-sprawie-piotra-sulka-ochrona-sygnalistow-w-polsce.html>.

⁹⁴ Zob. raport: “Poland: Phase 2. Follow-Up Report On The Implementation Of The Phase 2 Recommendations”, dostępny w portalu <http://www.oecd.org/dataoecd/36/58/44693761.pdf>.

Ponadto ujawnianie nieprawidłowości w środowisku zawodowym skutecznie blokują przepisy kodeksów etyki zawodowej, ograniczające krytykę innych członków danej korporacji zawodowej. Wprawdzie w odniesieniu do Kodeksu etyki lekarskiej (art. 52) Trybunał Konstytucyjny orzekł o jego niekonstytucyjności w zakresie, w jakim zakazuje zgodnych z prawdą i uzasadnionych ochroną interesu publicznego wypowiedzi publicznych na temat działalności zawodowej innego lekarza. Jednak sama obecność tego rodzaju ograniczeń w wewnętrznych regulacjach różnych samorządów zawodowych obezwładnia osoby chcące przedstawić konstruktywną krytykę.

Problematyczny z punktu widzenia ochrony prawnej sygnalistów pozostaje również fakt, że ich działania mogą być kwalifikowane jako przestępstwo pomówienia. Europejski Trybunał Praw Człowieka wielokrotnie rekomendował, aby dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia czci pozostawić w domenie prawa cywilnego, argumentując, że sankcje karne (a zwłaszcza kara pozbawienia wolności) mogą naruszać prawo do swobody wypowiedzi. Uporządkowania wymaga także kwestia odpowiedzialności za ujawnienie tajemnicy ustawowo chronionej.

Istotną barierą pozostają przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. Pracodawca, który wdrożył wewnętrzne procedury ujawniania nadużyć, jest zobligowany poinformować pracownika, którego dotyczą zarzuty, o tym, że tego rodzaju informacje są na jego temat zbierane, a także o ich źródle, co jest równoznaczne z ujawnieniem tożsamości sygnalisty.

Polskiemu ustawodawcy zarzucać można brak spójności pomiędzy oczekiwaniami, jakie formułuje on wobec obywateli, a możliwościami realizacji tych oczekiwań. Wyrazem takiego braku spójności jest regulacja prawno-karna dotycząca zawiadamiania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Z jednej strony ustawodawca w art. 304 § 1 kpk statuuje obywatelski obowiązek zawiadamiania organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Z drugiej natomiast osobę, która złoży takie zawiadomienie, pozbawia się prawa do wniesienia zażalenia w wypadku, gdy prokuratura umorzy postępowanie, o ile bezpośrednim pokrzywdzonym nie jest sam zawiadamiający. Prowadzi to do sytuacji, w której ustawodawca wprawdzie zachęca obywatela do reagowania na czyny mogące stanowić przestępstwo, jednocześnie jednak daje bardzo ograniczone narzędzia pozwalające realizować ten postulat.

8.4.2. Cele operacyjne

Konieczne jest stworzenie warunków sprzyjających ujawnianiu nieprawidłowości w miejscu pracy tak, aby potencjalni sygnaliści chcieli podzielić się swoją wiedzą i mogli to uczynić bez obaw o stabilność zatrudnienia czy ostracyzm

społeczny. Dlatego warunki sprzyjające ujawnianiu nieprawidłowości muszą zaistnieć zarówno w wymiarze społecznym, jak i prawnym.

Zmiana postaw społecznych wobec osób sygnalizujących nieprawidłowości. Konieczne jest pozyskanie aprobaty społecznej dla osób reagujących na nieprawidłowości, nadużycia lub inne zagrożenia interesu społecznego.

Aprobata społeczna jest potrzebna w najbliższym środowisku potencjalnego sygnalisty, tj. wśród współpracowników, przełożonych, członków najbliższej rodziny – czyli w kręgu ludzi, których reakcja determinuje decyzję sygnalisty, czy ujawnić swoją wiedzę o nieprawidłowościach, czy też zachować ją dla siebie. Szczególne znaczenie ma wzbudzenie zainteresowania pracodawców dla idei wewnętrznego, tj. na forum zakładu pracy, ujawniania nadużyć. W idealnym stanie rzeczy chcielibyśmy, aby pracodawcy postrzegali gotowość pracownika do zasygnalizowania zagrożeń i nieprawidłowości nie jako źródło potencjalnego zagrożenia (np. dla renomy firmy), ale jako działalność, która na wczesnym etapie może zapobiec awariom, nadużyciom prowadzącym do strat finansowych lub narażeniu na szwank reputacji.

Na poziomie ogólnospołecznym chodzi o stworzenie przyjaznego klimatu, w którym potencjalny sygnalista nie będzie stawał przed dylematem: narażić się na ostracyzm społeczny czy wziąć odpowiedzialność moralną za przemilczenie zagrożeń i jego konsekwencje. W tym celu konieczne jest przebudowanie mentalności społecznej w taki sposób, aby reagowanie na niepokojące sytuacje – zamiast negatywnych skojarzeń – budziło konotacje pozytywne, takie jak: odwaga, bezkompromisowość, zasługa, obowiązek, poczucie odpowiedzialności, szacunek, poczucie sprawczości etc. Konieczna jest zmiana optyki społecznej – ostracyzm społeczny powinien powoli przesuwać się z osoby ujawniającej nieprawidłowości na tę, która za nie odpowiada.

Punktem odniesienia powinny być Stany Zjednoczone, gdzie ujawnianie nadużyć jest oceniane jako zachowanie naturalne, poprawne, a nawet jako obowiązek. Sygnaliści postrzegani są jako bohaterowie, a w niektórych przypadkach jako celebryci⁹⁵.

⁹⁵ Wymownym przykładem może być uhonorowanie w 2002 r. przez magazyn „Times” tytułem „Osoby roku” trzech sygnalistek – Cynthii Cooper, byłej szefowej działu audytu w World-Com, która ujawniła defraudacje na sumę 3,8 mld dolarów; Coleen Rowley, agentki FBI, która wydobyła na światło dzienne fakt, że pracownicy FBI ignorowali sygnały świadczące o przygotowywaniu ataku terrorystycznego na World Trade Center; oraz Sherron Watkins, która przyczyniła się do ujawnienia skandalu finansowego w Enronie. Jak istotną wagę ma aproba społeczna dla sygnalistów w Stanach Zjednoczonych, pokazuje również to, że przepisy dotyczące ochrony sygnalistów są zazwyczaj uchwalane jednomyślnie. Jak stwierdza Tom Devine, amerykański

Wzmocnienie ochrony prawnej osób sygnalizujących nieprawidłowości. Należy dążyć do takiego ukształtowania otoczenia prawnego, w którym sygnalista nie będzie stawał przed dylematem, czy ujawniając nieprawidłowości, nie narazi się na utratę pozycji zawodowej, reputacji w środowisku zawodowym bądź na odpowiedzialność karną w związku z ujawnieniem tajemnicy ustawowo chronionej lub zarzutami o pomówienie.

8.4.3. Proponowane działania

Cele operacyjne można osiągnąć, przeprowadzając zmiany legislacyjne, instytucjonalne, jak i natury praktycznej. Szczegółowe działania, terminy wykonania i podmioty odpowiedzialne przedstawione zostały w poniższych tabelach.

8.4.3.1. Działania legislacyjne

Zadanie	Termin	Odpowiedzialny
<p>Wzmocnienie ochrony prawnej osób sygnalizujących nieprawidłowości w miejscu pracy zgodnie z następującymi postulatami:</p> <ul style="list-style-type: none"> • wprowadzenie zakazu podejmowania działań odwetowych wobec osoby, która w dobrej wierze i w interesie społecznym sygnalizuje nieprawidłowości. • uznanie działań odwetowych wobec osoby sygnalizującej nieprawidłowości jako przejawu dyskryminacji. • objęcie ochroną prawną ujawnień dotyczących nie tylko przypadków korupcji, lecz również odnoszących się do innych zagrożeń interesu publicznego (np. środowiska naturalnego, warunków bezpieczeństwa pracy, nadużyć finansowych). • objęcie ochroną prawną szerokiego spektrum osób świadczących pracę lub usługi niezależnie od podstawy prawnej zatrudnienia. • objęcie ochroną prawną osób ujawniających nieprawidłowości zarówno w sektorze publicznym (w tym w służbach specjalnych, policji, więziennictwie), jak i prywatnym. • wprowadzenie możliwości zastrzeżenia danych osobowych przez osobę sygnalizującą nieprawidłowości. • wprowadzenie możliwości tymczasowego przywrócenia do pracy osoby sygnalizującej nieprawidłowości na czas trwania postępowania sądowego. 	3 lata	Ministerstwo Sprawiedliwości we współpracy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej

działacz na rzecz ochrony sygnalistów, opowiedzenie się przeciwko takiemu prawu byłoby dla kongresmena lub senatora politycznym samobójstwem.

<ul style="list-style-type: none"> • pozostawienie wyłącznie w gestii osoby sygnalizującej nieprawidłowości, czy chce ona powrócić do pracy, czy też zaspokoi się wyłącznie odszkodowaniem. • wprowadzenie w odniesieniu do większych pracodawców możliwości przeniesienia sygnalisty na inne równorzędne stanowisko pracy po wygraniu procesu sądowego. Obowiązek uwzględnienia takiego wniosku można uzależnić od wielkości firmy. • umożliwienie uzyskania przez osobę sygnalizującą nieprawidłowości pełnej rekompensaty za szkody wynikające z działań odwetowych podjętych w związku z ujawnieniem nieprawidłowości. • oderwanie ochrony prawnej od tego, czy zarzuty ostatecznie znalazły potwierdzenie w rzeczywistości. Uzależnienie ochrony prawnej od działania w dobrej wierze. Wprowadzenie definicji „dobrej wiary” zgodnie z art. 33 Konwencji ONZ przeciwko korupcji. • zobligowanie pracodawców do umożliwienia sygnaliście skutecznego i bezpiecznego ujawnienia nieprawidłowości na forum wewnętrznym, wobec władz spółki lub kierownictwa danej instytucji, w szczególności poprzez ustanowienie wewnętrznych kanałów informowania o nieprawidłowościach. • wprowadzenie środków dyscyplinarnych wobec osób podejmujących działania represyjne w stosunku do sygnalisty. 		
Poszerzenie kręgu podmiotów legitymowanych do zaskarżenia postanowienia o umorzeniu dochodzenia/śledztwa lub odmowie jego wszczęcia o osoby sygnalizujące nieprawidłowości.	1 rok	Ministerstwo Sprawiedliwości

8.4.3.2. Działania instytucjonalne

Zadanie	Termin	Odpowiedzialny
Zaplanowanie i wdrożenie pilotażowego projektu, polegającego na wprowadzeniu do wybranej instytucji publicznej wewnętrznych procedur ujawniania nieprawidłowości. Monitorowanie efektów.	1 rok	MSWiA

8.4.3.3. Działania praktyczne

Zadanie	Termin	Odpowiedzialny
Zaplanowanie i przeprowadzenie kampanii społecznych ukierunkowanych na zmianę mentalności społecznej. Należy pokazać, że działania sygnalisty wywierają skutek w interesie indywidualnym każdego z obywateli (interesie pracodawcy, pacjenta, ucznia, uczestnika ruchu drogowego, przedsiębiorcy ubiegającego się o zamówienie publiczne, mieszkańców gminy korzystających z infrastruktury technicznej itd.).	3 lata	MSWiA
Włączenie tematyki ochrony osób wykonujących pracę zawodową do działalności Rzecznika Praw Obywatelskich; przeprowadzenie szkolenia dla pracowników Biura RPO z Zespołu Prawa Pracy i Zabezpieczenia Społecznego.	6 miesięcy	Rzecznik Praw Obywatelskich
Włączenie tematyki ochrony osób wykonujących pracę zawodową do działalności Państwowej Inspekcji Pracy; przeprowadzenie szkoleń dla pracowników okręgowych inspektoratów PIP.	6 miesięcy	Główny Inspektor Pracy
Przeprowadzenie szkoleń dla działaczy związków zawodowych.	6 miesięcy	MSWiA
Włączenie tematyki ochrony osób wykonujących pracę zawodową sygnalizujących nieprawidłowości w miejscu pracy do programu szkolenia Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.	1 rok	Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury

8.4.4. Monitoring i ewaluacja

Cel operacyjny	Wskaźnik oceny wykonania
Zmiana postaw społecznych	<ul style="list-style-type: none"> – wzrost o minimum 5% odsetka osób pozytywnie oceniających ludzi sygnalizujących nieprawidłowości w miejscu pracy; – wzrost częstotliwości poruszania przez media problematyki ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości, zmiana języka używanego w publikacjach na określenie osób sygnalizujących.
Wzmocnienie ochrony prawnej	<ul style="list-style-type: none"> – wprowadzenie w życie przepisów wzmacniających ochronę prawną osób sygnalizujących nieprawidłowości w miejscu pracy lub środowisku zawodowym; – pozytywna ocena funkcjonowania przepisów na podstawie informacji pochodzących z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwowej Inspekcji Pracy, sądów pracy, organizacji pozarządowych, związków zawodowych.