

Ocena stanu zaawansowanie realizacji rządowej Strategii antykorupcyjnej

28 kwietnia 2003 r.

17 września 2002 r. rząd przyjął dokument nazwany „Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna”. Zadania nałożone w tym dokumencie na poszczególne ministerstwa i instytucje centralne mają właściwie dwa terminu wykonania – koniec 2002 i połowa 2003 r.

25 lutego 2003 r. na konferencji prasowej minister Krzysztof Janik poinformował dziennikarzy, że Rada Ministrów zaakceptowała sprawozdanie z realizacji „Programu zwalczania korupcji - strategia antykorupcyjna” (stan prac na luty 2003 r.). Nie dano oceny stanu zaawansowanie, ani informacji co zrealizowano. W kilka dni później na stronie www MSWiA pojawiła się lakoniczna informacja o zaakceptowaniu realizacji Strategii.

17.03.03 zwróciliśmy się drogą elektroniczną do rzecznika MSWiA z pytaniem czy istnieje obszerniejszy tekst sprawozdania i gdzie jest dostępny. Wobec braku odpowiedzi 19.03.03 rozesłaliśmy listy do wszystkich ministerstw i instytucji centralnych z prośbą o poinformowanie, które z zadań oznaczonych datą realizacji „koniec 2002” zostało zrealizowane. Dla przypomnienia dołączyliśmy treść zobowiązań.

25.03.03 wydział komunikacji społecznej MSWiA poinformował nas, że „ sprawozdaniezostało złożone na Radzie Ministrów. Ewentualne rozpowszechnianie tego dokumentu zależne jest od Centrum Informacyjnego Rządu.” 2.04.03 zwróciliśmy się do Centrum Informacyjnego Rządu. Nasza prośba pozostała właściwie bez odpowiedzi.

Sprawozdanie to dostaliśmy od Ministra Janika 22.04.03.

W między czasie dostaliśmy odpowiedzi na nasze zapytania od większości ministerstw i instytucji centralnych. Nie nadeszły odpowiedzi z trzech ministerstw:

- w Ministerstwie Zdrowia list zaginał,

- w Ministerstwie Finansów odpowiedź jest na etapie czekania na pozwolenie na rozesłanie sprawozdania całościowego z roku 2002 do poszczególnych departamentów w celu zaktualizowania,
- w Ministerstwie Infrastruktury – urzędnik z Gabinetu Politycznego, który otrzymał list stwierdził, że nie ma potrzeby odpowiadać, ponieważ w MSWiA jest sprawozdanie całościowe.

25.03.03 na spotkaniu z ekspertami Komisji Europejskiej monitorującymi postęp w ograniczaniu korupcji w Polsce dostałam raport przekazany przez stronę polską Komisji Europejskiej.

Czym różnią się te dwa sprawozdania oraz odpowiedzi, które dostaliśmy od poszczególnych ministerstw od siebie.

Sprawozdanie przyjęte przez Radę Ministrów, a przesłane nam przez MSWiA ma najmniej informacji. Informacje tam zawarte są tak ogólnikowe, że osoba „niewtajemniczona” nic z nich nie zrozumie, np.: Zadanie Ministerstwa Sprawiedliwości w Strategii sformułowane jako:

- *Minister Sprawiedliwości do końca 2002 roku przedstawi projekt nowelizacji ustawy o Prokuraturze w kierunku przejrzystości działania w postępowaniu dyscyplinarnym;*

w sprawozdaniu skwitowano stwierdzeniem: „W styczniu 2003 r. projekt ustawy o zmianie ustaw – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o prokuraturze, ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw został przyjęty przez Radę Ministrów.”

- w projekcie tym postuluje się między innymi jawność postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratorów. Czytelnik raportu tego się nie dowie.

Podobnie wygląda odpowiedź na zadanie, które wypełniło Ministerstwo Skarbu

- *Minister Skarbu Państwa do końca 2002 roku, na podstawie dokonanych analiz procesu prywatyzacji, przedstawi projekt nowelizacji ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, który będzie przewidywał:*

- *odpowiednio ukształtowany nadzór nad prywatyzacją spółek o strategicznym znaczeniu, które z uwagi na mniejszościowy udział w kapitale osób prawnych innych niż Skarb Państwa pozostają obecnie poza regulacją,*
- *poprawę jakości nadzoru właścicielskiego poprzez wprowadzenie obowiązku szkolenia członków Rad Nadzorczych w zakresie zasad funkcjonowania przedsiębiorcy;*

Informacja w sprawozdaniu: „Ustawa nowelizująca została uchwalona w dniu 5 grudnia 2002 r. i opublikowana w dzienniku ustaw.....Ustawa weszła w życie 15 stycznia 2003r.”

W ustawie jest bardzo ważny zapis (Art.5a.1.) mówiący o tym, że w spółkach skarbu państwa na dokonanie czynności prawnych (np. sprzedaż, aport, itp.) na sumę wyższą niż 50 000 euro potrzebna jest zgoda właściwego ministra.

Raport rządowy informuje tylko o zadaniach wykonanych. Jeżeli coś nie zostało wykonane lub następowały przekroczenia terminu realizacji to w sprawozdaniu rządowym nie ma o tym żadnych informacji. Informacje o opóźnieniach zawarte są w raporcie przygotowanym dla Komisji Europejskiej – zapisane jako „in progres”.

Raport przygotowany dla Komisji Europejskiej jest obszerniejszy także w kilku innych miejscach np.

- Sprawozdanie rządowe nie zawiera informacji na temat realizacji przez Ministra Infrastruktury wyznaczonych mu zadań. Nam również ministerstwo to nie odpowiedziało. Raport dla KE zawiera informacje na temat realizacji trzech zadań (z siedmiu) zapisanych w strategii. Poinformowano o przygotowaniu nowelizacji trzech Ustaw – prawo budowlane, prawo o ruchu drogowym, oraz prawo geodezyjne i kartograficzne.

- Sprawozdanie rządowe zawiera informację, że po analizie procesu przyjęć kandydatów do służby w policji zaproponowano zmiany w tym zakresie w ustawie o policji. W Raporcie dla KE wyliczenie tych zmian zajęło 2 strony. Wprowadza się tam między innymi obligatoryjność wykształcenia średniego dla kandydatów na policjantów oraz wprowadzenie testów psychofizycznych.

Tego typu różnic w obu raportach jest więcej.

Z faktu, że sprawozdanie rządowe do dziś nie zostało przedstawione do wiadomości publicznej oraz, że raport dla Komisji Europejskiej jest obszerniejszy i informuje o opóźnieniach można wyciągnąć wniosek, że Komisja Europejska, a nie polska opinia publiczna jest pierwszym adresatem antykorupcyjnych działań rządu.

Minister Janik informuje w swoim liście z 9.04.03 (otrzymany 22.04.03), że zadania strategii, które miały zostać wykonane do końca 2002 roku zostały zrealizowane w blisko 70% , pozostałe są na ostatnim etapie prac, (opóźnienie – Ustawa o kontroli w administracji publicznej) oraz, że sprawozdanie ze strategii, wkrótce ukaże się na stronach www

ministerstwa. Był by to pierwszy sukces naszego przedsięwzięcia. Opinia publiczna dostałaby dostęp do sprawozdania, a nie do informacji, że ono istnieje. Należy jednak mieć nadzieję, że przed umieszczeniem go na stronie www, MSWiA przygotuje je tak aby czytelnik mógł się dowiedzieć nie tylko, że zaproponowano jakąś zmianę, ale na czym ona polega, oraz czego się nie udało zrobić.

Jaki obraz realizacji Strategii Antykorupcyjnej wylania się odpowiedzi udzielonych nam przez ministerstwa.

Jak było powiedziane nie odpowiedziały nam: Ministerstwo Zdrowia, Finansów i Infrastruktury. O realizacji zadań należących do Ministerstwa Zdrowia i Finansów można się trochę dowiedzieć ze sprawozdania rządowego. O realizacji zadań Ministerstwa Infrastruktury nie wiemy prawie nic.

Cześć uzyskanych przez nas odpowiedzi była bardzo ogólnikowa, nic nie mówiąca czy przyczyniają się od ograniczenia korupcji. Gdy poprosiliśmy o dopełnienie odpowiedzi, nie otrzymaliśmy ich. Tak było np. w przypadku odpowiedzi Ministerstwa Skarbu. Na pytanie jak zrealizowano zadanie:

- *Minister Skarbu Pastwa wspólnie z Ministrem Infrastruktury do końca 2002 roku przedstawi propozycję nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami mając na uwadze modyfikację obecnego schematu ustanawiania darowizn na rzecz fundacji albo nawet uchylenie możliwości dokonywania tego typu darowizn (art. 59 ustawy o gospodarce nieruchomościami);*

odpowiedziano nam, że „projekt ustawy o gospodarce nieruchomościami.... wprowadzający zmiany w art. 59 został w dniu 20.01.03 przyjęty przez Komitet RM.”. Kiedy zapytaliśmy o treść znowelizowanego przepisu – nie odpowiedziano nam.

Podobnie ogólnikowa odpowiedź przeszła z MENiSu. Mieli oni za zadanie:

- *Minister Zdrowia wspólnie z Ministrem Edukacji Narodowej i Sportu do końca 2002 roku przedstawi propozycję wdrożenia odpowiednich treści programowych dla przedmiotu „etyka”, na poszczególnych kierunkach studiów medycznych, w celu zapewnienia etycznego przygotowania kadr medycznych dla prawidłowego wykonywania zawodu – kształtowanie postaw przeciw korupcji.*

W pierwszym liście odpowiedziano nam, że „...opracowano standardy nauczania dla większości medycznych kierunków studiów (bez lekarskiego!!) i że zawierają one zagadnienia etyczne. Poprosiliśmy o dodatkową informację czy wspomniane standardy zostały sformułowane na tyle szczegółowo, iż gwarantują przekazywanie studentom treści,

które będą kształtowały „postawy przeciw korupcji” jak to było zapisane w Strategii. Z otrzymanej odpowiedzi, równie ogólnikowej jak poprzednia nic takiego nie wynika.

Aby jeszcze bardziej sprawę zagmatwać dodam, że sprawozdanie rządowe jako realizację tego zadania - informuje o tym, że lekarze są objęci nauczaniem etyki na szkoleniach podyplomowych. Czy zadanie to zostało zrealizowane? Mamy wątpliwości...

Na część pytań o realizację zadań dostaliśmy odpowiedzi mówiące nie wprost, że umieszczenie ich w Strategii było pomyłką. Np., taka jest cała odpowiedź Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego: Ich zadania to:

- *Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Szef Służby Celnej, Główny Inspektor Transportu Drogowego i Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej dokonają analizy funkcjonowania podległych im służb i do końca 2002 roku zaproponują zmiany w obszarach, w których rozpoznane zostały zachowania korupcyjne, np. pozasłużbowe kontakty funkcjonariuszy, sytuacja materialna funkcjonariuszy w zestawieniu z osiąganymi dochodami z tytułu służby i pracy, udostępnianie dokumentacji służbowej osobom nieuprawnionym;*

Na to pytanie odpowiedziano, że „Inspekcja Transportu Drogowego rozpoczęła swoją działalność....1.10.02.... ma za sobą 3 miesiące działań....Tak krótki okres działalności kontrolnej ... nie pozwala na przeprowadzenie do końca 2002 r. analizy funkcjonowania podległych służb w stopniu, który pozwoliłby na ujawnienie zjawisk korupcyjnych”

- *Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Szef Służby Celnej, Główny Inspektor Transportu Drogowego i Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej do końca 2002 roku przedstawią projekt kodeksu (kodeksów) etyki funkcjonariusza przy jednoczesnym zorganizowaniu szkoleń z tego zakresu oraz do połowy 2003 roku przedstawią propozycję ujęcia w programach nauczania tematyki antykorupcyjnej – źródeł, form i metod zapobiegania i zwalczania korupcji.*

Na to pytanie odpowiedziano: „Inspektorzy oraz inni pracownicy ITD... podlegają przepisom Kodeksu Etyki Służby Cywilnej.”

W ten sam sposób odpowiada na to zadanie Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej.

Ministerstwo Finansów miało między innymi:

- *Minister Finansów do końca 2002 roku przedstawi projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych, który będzie uwzględniał:*
 - *wdrożenie mechanizmu prawidłowego udzielania i rozliczania dotacji celowych na realizację zadań zleconych ze środków budżetowych jednostkom spoza sektora*

finansów – wprowadzenie generalnych i bardziej szczegółowych regulacji dotyczących trybu udzielania i rozliczania dotacji zbliżonych do procedur udzielania zamówień publicznych,

- *wprowadzenie regulacji, na wzór podatków państwowych, pozwalającej na ujawnianie podatników oraz kwot podatków lokalnych, w stosunku do których zastosowano ulgi podatkowe,*
- *doprecyzowanie zasad zadysponowania mieniem Skarbu Państwa w przypadku likwidacji państwowej jednostki budżetowej albo zakładu budżetowego poprzez określenie na jakie cele mienie to może być przeznaczone (na czyją rzecz),*
- *wdrożenie mechanizmu prawidłowego udzielania i realizacji dotacji celowych na wykonywanie zadań zleconych ze środków budżetowych jednostkom spoza sektora finansów publicznych;*

W raporcie dla Komisji Europejskiej i tylko tam pisze się, że „Ustawa obowiązuje od 1 stycznia 2002 r. i tak krótki okres jej stosowania nie daje podstaw do przeprowadzenia analizy”, a co za tym idzie i zaproponowania nowelizacji....

Można więc postawić pytanie po co te zadania umieszczano w Strategii, czy przedstawiciele tych resortów nie uczestniczyli w tworzeniu Strategii?

Dalsza analiza otrzymanych odpowiedzi prowadzi nas do wniosku, że część zadań wpisanych do realizacji w Strategii została zrealizowana przed jej przyjęciem.

- Szef Służby Cywilnej do końca 2002 roku miał przedstawić Kodeks Etyczny Służby Cywilnej. Przekazanie przez Szefa Służby Cywilnej Prezesowi RM projektu Kodeksu Etyki Służby Cywilnej nastąpiło 29 maja 2002.

- Szef Służby Celnej dostał dwa zadania:

- *Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Szef Służby Celnej, Główny Inspektor Transportu Drogowego i Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej dokonają analizy funkcjonowania podległych im służb i do końca 2002 roku zaproponują zmiany w obszarach, w których rozpoznane zostały zachowania korupcyjne, np. pozasłużbowe kontakty funkcjonariuszy, sytuacja materialna funkcjonariuszy w zestawieniu z osiąganymi dochodami z tytułu służby i pracy, udostępnianie dokumentacji służbowej osobom nieuprawnionym;*

realizacją tego zdania jest Decyzja wydana przez Szefa Służby Celnej - 27. sierpnia 2002,

- *Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Szef Służby Celnej, Główny Inspektor Transportu Drogowego i Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej do końca 2002 roku przedstawią projekt kodeksu (kodeksów) etyki funkcjonariusza przy jednoczesnym zorganizowaniu szkoleń z tego zakresu oraz do połowy 2003 roku przedstawią propozycję ujęcia w programach nauczania tematyki antykorupcyjnej – źródła, form i metod zapobiegania i zwalczania korupcji.*

kodeks został wprowadzony 21 września 2000.

- Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

- *Prezes Urzędu Zamówień Publicznych do końca 2002 roku uruchomi w Urzędzie Zamówień Publicznych komórkę organizacyjną zajmującą się monitoringiem systemu zamówień publicznych i analizą postępowań o zamówienia publiczne, ze szczególnym*

uwzględnieniem obszarów zagrożonych korupcją, na przykład postępowania o zamówienia publiczne o znacznej wartości;

Departament Analiz i Kontroli działa w strukturze Urzędu Zamówień Publicznych od 1 sierpnia 2002.

- - *Minister Gospodarki, Minister Infrastruktury oraz Minister Środowiska w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministrem Finansów do końca 2002 roku dokonają kompleksowej analizy systemu koncesyjnego, priorytetowo traktując przy analizie celowość ich wydawania, ze szczególnym uwzględnieniem trybu udzielanych zezwoleń i koncesji w sprawach z zakresu działalności gospodarczej i działalności budowlanej oraz tryb udzielania zezwoleń na zbieranie i transport metali nieżelaznych oraz przeanalizuje celowość ich wydawania, a następnie przedstawią pakiet wytycznych (ew. nowelizacja odpowiednich przepisów) mających na celu usprawnienie całego systemu koncesyjnego oraz propozycje zminimalizowania koncesjonowania działalności gospodarczej wszędzie tam gdzie tryb taki nie jest niezbędny;*

Ustawa o administrowaniu obrotem towarami z zagranicą, o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz o zmianie innych ustaw, z 26.09.02 została przyjęta przez Sejm w 9 dni po przyjęciu strategii przez Rząd. Niestety w ustawie nadal jest wiele sformułowań pozwalających na uznaniowość, typu „Minister.....może równocześnie określić dodatkowe warunki...”, „Minister.....może określić inny niż określony w ust. 1 sposób rozdysponowania kontyngentu,..”

Jest jeszcze inny sposób odpowiadania na pytanie jak się wypełniło przyjęte na siebie zobowiązania. Polega on na pisaniu o różnych rzeczach, które mają bardzo luźny związek z przeciwdziałaniem korupcji.

- Urząd Zamówień Publicznych w nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych proponuje zmianę sposobu powoływania arbitrów orzekających w postępowaniu odwoławczym. Teraz cały skład ma powoływać Prezes UZPu. Wiele osób nie jest przekonanych co do słuszności tego typu rozwiązania.

- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej dołącza informację o pracach nad projektem ustawy o budowie i eksploatacji dróg krajowych bardzo ogólną i nie proponując zabezpieczeń antykorupcyjnych.

- Również Ministerstwo Środowiska twierdzi (dając na to wiele przykładów), że są dostatecznie zabezpieczeni przed korupcją.

Reasumując wtedy, kiedy zadanie jest nie wykonane lub nie w pełni wykonane stosuje się następujące metody:

- brak odpowiedzi
- odpowiedź bardzo ogólnikowa

- odpowiedź typu wpisanie tego zadania do Strategii było pomyłką
- pisanie o różnych rzeczach, które mają bardzo luźny związek z przeciwdziałaniem korupcji

Do tego dochodzą jeszcze zadania wpisane do Strategii a zrealizowane przed jej przyjęciem.

Z analizy wszystkich dokumentów wynika, że nie wykonano – lub są spóźnienia w takich zadaniach jak:

- MSWiA - Ustawa o kontroli w administracji publicznej
- Ministerstwo Skarbu - wprowadzenie zróżnicowania wynagrodzenia członków Rad Nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa zależnie od kondycji przedsiębiorstwa - nie zostało wykonane, gdyż stałoby to w sprzeczności z ustawą o wynagrodzeniu osób kierujących... (tzw. ustawa kominowa). Trwają prace legislacyjne w celu uchylecia lub zmiany tej ustawy.
- Ministerstwo Finansów – miało do końca 2002 r. określić zasady usprawnienia zarządzania i nadzoru nad funduszami celowymi. Informacja o stanie realizacji tego zadania znajduje się tylko w raporcie dla KE: – Minister Finansów odpowiada, że inicjatywa legislacyjna w tej sprawie należy do ministerstw sprawujących nadzór nad poszczególnymi funduszami.

Zadania wyznaczone w Strategii Rządowej do realizacji do końca 2002r. wykonały całkowicie następujące ministerstwa i urzędy centralne:

- Ministerstwo Obrony Narodowej
- Komenda Główna Straży Granicznej
- Szef Służby Cywilnej
- Urząd Zamówień Publicznych (propozycja nowelizacji ustawy wprowadzająca pełną dostępność do wszystkich dokumentów przetargowych po zakończeniu postępowania; opracowują także wzorcową dokumentację przetargową)
- Ministerstwo Środowiska.

Ministerstwo Obrony Narodowej, które przekazało Sejmowi projekt ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych wprowadzający nakaz składania *oświadczeń majątkowych, zakaz udziału w organach spółek prawa handlowego w odniesieniu do podległych im funkcjonariuszy* podjęło dodatkowe działania zabezpieczające przed korupcją, których nie było w strategii: – rozciągnięcie działania ustawy o ograniczeniu prowadzenia

działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne na żołnierzy zawodowych pełniących funkcje szefów generalnych zarządów i zarządów sztabu Generalnego WP, szefów sztabów i służb rodzajów Sił Zbrojnych.

Ministerstwo Środowiska zaprezentowało pomysł przeciwdziałania korupcji w Wojewódzkich Funduszach Ochrony Środowiska polegające na centralnym ustaleniu zasad i kryteriów udzielania pomocy.

Podsumowując:

- sprawozdanie z realizacji „Programu zwalczania korupcji - strategia antykorupcyjna” do dziś nie zostało przez rząd upublicznione

Ponadto odnosimy wrażenie, że:

- dla niektórych ministerstw sprawa przeciwdziałania korupcji nie jest priorytetem,
- Komisja Europejska, a nie polska opinia publiczna jest pierwszym adresatem antykorupcyjnych działań rządu,
- według naszej opinii pierwszy etap realizacji strategii został zrealizowany nie wiele więcej niż w połowie.