

Ocena stanu zaawansowanie realizacji rządowej Strategii Antykorupcyjnej

23 września 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 terminy wykonania – koniec 2002 i połowa 2003 r. Tylko w kilku przypadkach terminem wyznaczonym jest koniec 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 Program Przeciw Korupcji zwrócił 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. Dostaliśmy odpowiedzi od większości ministerstw i instytucji centralnych. Nie odpowiedziały trzy ministerstwa.

25.03.03 na spotkaniu z ekspertami Komisji Europejskiej monitorującymi postęp w ograniczaniu korupcji w Polsce dostałam raport przekazany przez stronę polską Komisji Europejskiej. Te dwa sprawozdania oraz odpowiedzi, które dostaliśmy od poszczególnych ministerstw różnią się. Sprawozdanie przyjęte przez Radę Ministrów, a przesłane nam przez MSWiA miał najmniej informacji. Informacje tam zawarte były tak ogólnikowe, że osoba „niewtajemniczona” nic z nich nie zrozumie. Raport rządowy informował tylko o zadaniach wykonanych. Jeżeli coś nie zostało wykonane lub następowały przekroczenia terminu realizacji to w sprawozdaniu rządowym nie było o tym żadnych informacji. Informacje o opóźnieniach zawarte były w raporcie przygotowanym dla Komisji Europejskiej – zapisane jako „in progres”.

Z faktu, że sprawozdanie rządowe 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 w swoim liście z 9.04.03 poinformował Program Przeciw Korupcji, że zadania strategii, które miały zostać wykonane do końca 2002 r. zostały zrealizowane w blisko 70% , pozostałe są na ostatnim etapie prac.

Na konferencji prasowej 28 kwietnia 2003 r. Program Przeciw Korupcji przedstawił swoją ocenę stanu realizacji I etapu (do końca 2002 r.) Strategii Antykorupcyjnej. Z odpowiedzi udzielonych nam przez ministerstwa wyłonił się następujący obraz:

- Część uzyskanych przez nas odpowiedzi była bardzo ogólnikowa, nie mówiąca czy przyczyniają się od ograniczenia korupcji. Gdy poprosiliśmy o dopełnienie odpowiedzi, nie otrzymaliśmy ich.
- Na część pytań o realizację zadań dostaliśmy odpowiedzi mówiące nie wprost, że umieszczenie ich w Strategii było pomyłką.
- Część zadań wpisanych do realizacji w Strategii została zrealizowana przed jej przyjęciem.

Z analizy wszystkich dokumentów wynika, że nie wykonano – lub były 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.

Podsumowując:

- sprawozdanie z realizacji I etapu „Programu zwalczania korupcji - strategia antykorupcyjna” 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.

Obok końca 2002 r., drugi termin realizacji konkretnych zadań nałożonych na poszczególne ministerstwa i agendy rządowe to „połowa 2003 r.”

W informowaniu obywateli o **realizacji II etapu Strategii Antykorupcyjnej** trzeba zauważyć pewną zmianę na lepsze. Sprawozdanie takie złożył minister Krzysztof Janik 28 lipca br. podczas debaty sejmowej. Stosowny dokument nadal jest niedostępny na stronach

www MSWiA, ale jeśli zna się numer druku sejmowego (1820) to można odnaleźć go na stronach www Sejmu.

Sprawozdanie z realizacji II etapu Strategii Antykorupcyjnej jest obszerniejsze i dokładniejsze w stosunku do sprawozdania z I etapu realizacji strategii. Dokument opisujący dokonania poszczególnych resortów przypomina zadania, które były realizowane w pierwszym etapie. Ale tylko w przypadku niektórych instytucji np. Urzędu Zamówień Publicznych, czy Ministerstwa Sprawiedliwości informuje o postępie prac, który dokonał się w pierwszym półroczu 2003 r. Na przykład: przygotowany w 2002 r. projekt małej nowelizacji Ustawy o Zamówieniach Publicznych jest na etapie prac sejmowych (w lipcu br. po I czytaniu). Podobnie wygląda sytuacja w przypadku nowelizacji Ustawy o prokuraturze. W kilku przypadkach sprawozdanie lipcowe uszczegóławia bardzo enigmatyczne zapisy sprawozdania pierwszego, np. na str. 12 jesteśmy poinformowali, że w wyniku analizy obowiązujących aktów prawnych została przygotowana i uchwalona w grudniu 2002 r. nowelizacja Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, co pociągnęło za sobą przygotowanie szeregu aktów prawnych (informacji tej nie było w sprawozdaniu z I etapu realizacji Strategii). Rozbudowano także informację o zmianach wprowadzonych w projekcie Ustawy o policji, które mają utrudniać zachowania korupcyjne. Jak wspominaliśmy w naszej ocenie stanu realizacji I etapu Strategii wszystkie te informacje były zawarte w sprawozdaniu przekazanym wiosną br. Komisji Europejskiej. Z faktu, że dołączono je teraz do drugiego sprawozdania przeznaczonego dla posłów i polskiej opinii publicznej można wnosić, że autorzy sprawozdania w ten sposób postanowili zareagować na nasz zarzut, że Komisja Europejska, a nie polska opinia publiczna jest pierwszym adresatem antykorupcyjnych działań rządu.

Do sprawozdania rządowego dołączony jest załącznik stanowiący „Analizę funkcjonowania służb policji, określenie obszarów najbardziej zagrożonych korupcją oraz przedstawienie propozycji zmian”. Jest to ciekawy dokument, przygotowany jak się wydaje przez Biuro Spraw Wewnętrznych Policji, proponujący między innymi takie rozwiązania mogące przyczynić się do zmniejszenia korupcji w szeregach policji jak obowiązek noszenia plakietki z imieniem i nazwiskiem, ograniczenie sumy pieniędzy posiadanych przez policjanta, czy stosowanie zasady „czterech oczu”. Z tymi zaleceniami nie współgra odpowiedź udzielona nam przez Pierwszego Zastępcę Komendanta Głównego Policji. Widzi on spore przeszkody we wprowadzaniu proponowanych zasad.

Odnotowując ogólnie lepszą jakość II raportu rządowego nie sposób nie zauważyć, że na przykład pomija on zobowiązania objęte terminem do połowy 2003 r. dotyczące Ministerstwa Finansów. Brzmiały one: „...zostanie zawarte porozumienie między Ministrem Finansów i Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji nakładające obowiązek współpracy między nimi w zakresie realizacji czynności operacyjno – rozpoznawczych; oraz Minister Finansówprzedstawi projekt ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych,....”

Zdziwienie również budzi fakt, że w II raporcie rządowym za zrealizowane uznano zadanie, które miało polegać na przeprowadzeniu przez Ministra Gospodarki, Ministra Infrastruktury oraz Ministra Środowiska w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji i Ministrem Finansów do końca 2002 r. kompleksowej analizy systemu koncesyjnego. Wynikiem tego przeglądu miało być przedstawienie pakietu 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. Jako dowód zrealizowania tego zadania

przedstawiono (na str. 15) fakt obowiązywania od 26 września 2002 r. Ustawy o administrowaniu obrotem towarami z zagranicą. Skoro analizy skutków obowiązywania tej i innych ustaw nie przeprowadzono, to zadanie nie zostało nadal zrealizowane.

Jeśli chodzi o opóźnienia w realizacji zadań Strategii odnotowane w sprawozdaniu z I etapu, to:

- spóźnienie nadrobiło:
 - MSWiA – przedstawiając 8 lipca br. Radzie Ministrów Ustawę o kontroli w administracji publicznej

- zaległości są powoli nadrabiane
 - przez MSWiA w przypadku zadania polegającego na przygotowaniu programu szkoleń etycznych dla urzędników administracji samorządowej. Poradnik jest konsultowany przez prawników i po zrecenzowaniu przez organizacje samorządowe będzie rozpowszechniany. Kiedy rozpoczną się szkolenia, które powinny być realizowane w roku bieżącym nadal nie wiemy. Szkoda również, że z opóźnieniem Ministerstwo zauważyło, iż podobny projekt szkoleniowy jest od roku realizowany w ramach Projektu Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Zachodzi pytanie czy nie nastąpiło tu marnotrawstwo czasu i pieniędzy.
 - przez Ministra Infrastruktury, który miał do końca 2002 roku przedstawić projekt nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym zakładający modernizację systemu szkolenia i egzaminowania, w tym wprowadzenie systemu egzaminów zewnętrznych. Projekt jest w uzgodnieniach międzyresortowych.
 - Ten sam minister miał przedstawić projekt nowelizacji ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. Projekt został skierowany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.
 - Minister Zdrowia projekt nowelizacji ustawy o zakładach opieki zdrowotnej uwzględniający między innymi zakaz prowadzenia przez zakłady opieki zdrowotnej i inne podmioty na terenie tego zakładu działalności, która nie służy realizacji celów ustawowych oraz nie służy zaspakajaniu podstawowych potrzeb pacjenta w lipcu przekazał do Sejmu.

- nic nie zmieniło się, a więc spóźnienie pogłębia się w stosunku do zadania nałożonego na:
 - Ministerstwo Skarbu. Miało ono wprowadzić zróżnicowanie wynagrodzenia członków Rad Nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa zależnie od kondycji przedsiębiorstwa. Zadanie to nadal nie zostało wykonane, gdyż stałoby to w sprzeczności z ustawą o wynagrodzeniu osób kierujących... (tzw. ustawa kominowa). Nadal trwają prace legislacyjne w celu uchylecia lub zmiany tej ustawy.
 - Ministerstwo Zdrowia, które do końca 2002 roku miało przedstawić projekt nowelizacji ustawy o izbach lekarskich w kierunku usprawnienia postępowania w sądach i izbach lekarskich. Jednakże we wrześniu ubiegłego roku Prezes Rady Ministrów powołał Zespół Międzyresortowy do opracowania projektu ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego. Miesiąc później Rządowe Centrum Legislacyjne uznało, że prace nad nowelizacją ustawy o izbach lekarskich należy zawiesić na czas trwania prac Zespołu. Zespół ma przedstawić rezultat swoich prac we wrześniu br.

Ponieważ nie wiedzieliśmy, że Minister Spraw Wewnętrznych przedstawi sprawozdanie na forum publicznym 24 lipca br. rozesłaliśmy listy do wszystkich ministerstw i instytucji

centralnych z prośbą o poinformowanie, które z zadań oznaczonych datą realizacji „połowa 2003 r.” zostało zrealizowane. Tym razem odpowiedzieli wszyscy zapytani z wyjątkiem Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. Odpowiedzi te są w większości przypadków zgodne z informacjami zamieszczonymi w sprawozdaniu przedstawionym na lipcowym posiedzeniu Sejmu; często mają formę rozszerzoną.

Z satysfakcją należy odnotować fakt, że tym razem Ministerstwo Infrastruktury, w odróżnieniu od sytuacji sprzed kilku miesięcy, jak się wydaje przekazało nieco informacji zespołowi przygotowującemu sprawozdanie rządowe jak i odpowiedziało na nasz list. Udzielone nam odpowiedzi są jednak niezwykle enigmatyczne.

Wydaje się, że następujące instytucje wywiązały się z nałożonych na nie w II etapie zadań:

- Urząd Zamówień Publicznych – przygotował projekt nowej Ustawy o Zamówieniach publicznych. Projekt w porównaniu z obowiązującą Ustawą, w sposób pełniejszy i bardziej spójny reguluje kwestie zamówień publicznych. Między innymi wprowadza możliwość dokonywania zamówień przez aukcję internetową - co stanowi niewątpliwie novum mogące przyczynić się do szerszego dostępu wykonawców do udziału w postępowaniu dot. udzielania zamówień jak również do zwiększenia jawności. Niestety projekt należy uznać za nie satysfakcjonujący w zakresie egzekwowania realizacji oraz karania naruszeń ustawy. O ile procedury dotyczące kontroli przez Prezesa Urzędu, protestów, odwołań oraz skarg zostały poprawnie opracowane i stanowią postęp w stosunku do Ustawy, o tyle możliwości karania za naruszenia przepisów ustawy, ograniczone do odpowiedzialności zamawiającego czyli de facto odpowiedzialności zbiorowej podatników są nie do zaakceptowania.
- Ministerstwo Finansów – przygotowując między innymi projekt Ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jednakże ciągle nie wiemy co dzieje się ze zobowiązaniem Ministerstwa Finansów do określenia zasad usprawnienia zarządzania i nadzoru nad funduszami celowymi. W raporcie dla Komisji Europejskiej minister odpowiedział, że inicjatywa legislacyjna w tej sprawie należy do ministerstw sprawujących nadzór nad poszczególnymi funduszami. Z ostatniego raportu rządowego nie wynika aby coś w tej sprawie zrobiono.
- Komenda Główna Straży Granicznej
- Departament Kontroli Celnej

Formalne wykonanie niektórych zadań wzbudza jednak zastrzeżenia lub rodzi pytania co do prawidłowości ich realizacji, np:

- Ministerstwo Zdrowia wykonało projekt systemu Rejestracji Usług Medycznych. Projekt ten został umieszczony na liście projektów offsetowych. Bezprzetargowe zlecenie wykonania tego zadania budzi pytania o jego efektywność ekonomiczną.

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

- przygotowanie nowelizacji Ustawy o pracownikach samorządowych. MSWiA w lipcu zapowiedziało ukończenie prac nad nią na koniec III kwartału.
- przygotowanie nowelizacji odpowiednich ustaw mające na celu stworzenie ram do ujawnienia stanu majątkowego pracowników administracji państwowej. Minister Spraw Wewnętrznych nie informuje czy prace tak w ogóle podjęto.
- przygotowanie nowelizacji Ustawy o policji, które uwzględniałoby utworzenie Centralnej Jednostki Egzaminacyjnej, w celu zapewnienia jednolitych wymagań egzaminacyjnych w całej Polsce. Wymagane tu zajęcie stanowiska przez Ministra Spraw Wewnętrznych ma być podjęte do końca III kwartału.

Najbardziej zadziwiająca jest sprawa realizacji zobowiązań Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu. Brzmiało ono następująco: „do połowy 2003 roku, Minister Edukacji Narodowej i Sportu oraz ministrowie nadzorujący placówki edukacyjne wprowadzą zagadnienia antykorupcyjne do podstawy programowej kształcenia ogólnego, w poszczególnych typach szkół....”

Z raportu rządowego dowiadujemy się, że realizacja tego zadania polegała na wprowadzeniu przez MENiS pełnego systemu sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych. Następnie przytoczone jest rozporządzenie ministra z dnia 21 marca 2001 r (czyli poprzedniego rządu) wprowadzającego system sprawdzianów i egzaminów zewnętrznych, oraz trzy kolejne wydane już przez obecną Panią Minister, które ten system zdecydowanie ograniczają.

Ponadto dowiadujemy się, że Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli „włączył w zakres swoich działań ... konkurs na scenariusze lekcyjne..... z zakresu rozpoznawania i zwalczania zjawiska korupcji...”

Nas przedstawiciel MENiSu w pierwszym zdaniu listu z dnia 18 sierpnia informuje, że „zobowiązania ... zostały wykonane”, a w ostatnim dodaje, że „projekt rozporządzenia w sprawie podstawy programowej.... jest na końcowym etapie legislacji” – czyli de facto zadanie nie zostało wykonane.

Pod koniec wakacji media, a za ich pośrednictwem całe społeczeństwo zostało poinformowane, że jedną z dwóch nowości czekających uczniów w rozpoczynającym się roku szkolnym będą lekcje o korupcji. 5 września na spotkaniu w Ambasadzie Amerykańskiej organizacji zainteresowanych wprowadzeniem „lekcji antykorupcyjnych” do szkół przedstawiciel MENiSu poinformował obecnych, że podstawy programowe nie zostały jeszcze podpisane, a więc w tym roku szkolnym lekcji o tematyce antykorupcyjnej w szkołach nie będzie.

Przykład ten każe nam się zastanowić czy być może i inne zobowiązania, które w sprawozdaniach przedstawiono jako zrealizowane, nie były zrealizowane w taki sam sposób.

Podsumowując:

- tym razem rząd dołożył nieco więcej starań aby poinformować społeczeństwo o realizacji zadań wynikających ze Strategii Antykorupcyjnej,
- są duże, czasami narastające opóźnienia w jej realizacji,
- rzetelność realizacji niektórych zadań wydaje się problematyczna.

Grażyna Kopińska