

## Ocena realizacji rządowej Strategii Antykorupcyjnej

4 marca 2004 r.

17 września 2002 r. rząd przyjął dokument zatytułowany „Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna”. Właściwie nie jest to strategia w ścisłym rozumieniu tego słowa – tzn. dokument nakreślający plan przezwycięzenia jakiegoś zjawiska, w tym wypadku korupcji, ale zbiór zadań nałożonych na poszczególne ministerstwa i instytucje centralne, których wykonanie ma się przyczynić do ograniczenia zjawisk korupcyjnych. Zadania te miały dwa terminy wykonania: koniec 2002 i połowa 2003. Tylko w kilku przypadkach termin wyznaczony został na koniec 2003.

Szersze sprawozdanie z wykonania Strategii rząd przedstawił tylko raz, podczas debaty sejmowej w dniu 28 lipca 2003. Wychodząc z założenia, że obywatele mają prawo być rzetelnie i obiektywnie poinformowani o tym, jak realizowana jest Strategia Antykorupcyjna, Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego podjął się tego zadania. Do tej pory przedstawiliśmy taką ocenę dwukrotnie.

Na konferencji prasowej 28 kwietnia 2003 przedstawiliśmy ocenę stanu realizacji I etapu (do końca 2002) Strategii Antykorupcyjnej. Stwierdziliśmy, że:

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

Ponadto odnieśliśmy wrażenie, że:

- dla niektórych ministerstw sprawa przeciwdziałania korupcji nie jest priorytetem,
- część zadań wpisanych do Strategii zostało zrealizowane przed jej przyjęciem,
- Komisja Europejska, a nie polska opinia publiczna jest pierwszym adresatem antykorupcyjnych działań rządu,
- pierwszy etap strategii został zrealizowany zaledwie w połowie.

23 września 2003 przedstawiliśmy ocenę realizacji II etapu (do połowy 2003) Strategii Antykorupcyjnej. Stwierdziliśmy, że:

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

Opóźnienia dłuższe niż pół roku dotyczyły:

- Ministerstwa Skarbu. Miało ono wprowadzić zróżnicowanie wynagrodzenia członków Rad Nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa zależnie od kondycji przedsiębiorstwa. Zadanie to nie zostało wykonane, gdyż stałoby to w sprzeczności z ustawą o wynagrodzeniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tzw. ustawa kominowa). Trwały prace legislacyjne w celu uchylecia lub zmiany tej ustawy.
- Ministerstwa Zdrowia, które do końca 2002 roku miało przedstawić projekt nowelizacji ustawy o izbach lekarskich idący w kierunku usprawnienia postępowania w sądach i

izbach lekarskich. Jednakże we wrześniu 2002 roku Prezes Rady Ministrów powołał Zespół Międzyresortowy do opracowania projektu ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należywym 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 miał przedstawić rezultat swoich prac we wrześniu 2003 r.

Opóźnienia kilkumiesięczne dotyczyły:

- przygotowania nowelizacji Ustawy o pracownikach samorządowych. MSWiA w lipcu 2003 zapowiedziało ukończenie prac nad nią na koniec III kwartału 2003.
- przygotowania nowelizacji odpowiednich ustaw mającej na celu stworzenie ram do ujawnienia stanu majątkowego pracowników administracji państwowej. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie poinformował, czy prace te w ogóle podjęto.
- przygotowania nowelizacji Ustawy o policji, która uwzględniałaby utworzenie Centralnej Jednostki Egzaminacyjnej, mającej zapewnić jednolite wymagania egzaminacyjne w całej Polsce. Wymagane tu zajęcie stanowiska przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji miało nastąpić do końca III kwartału 2003.

W celu przygotowania naszej **oceny III i ostatniego etapu** (do końca 2003) realizacji Strategii Antykorupcyjnej 21 stycznia 2004 rozesłaliśmy listy do właściwych ministerstw i instytucji centralnych z prośbą o poinformowanie, które z zaległych zadań oraz tych oznaczonych datą realizacji „koniec 2003” zostały zrealizowane. Tym razem odpowiedzieli wszyscy zapytani, tzn. Ministerstwo Infrastruktury, Główny Inspektor Transportu Drogowego, Ministerstwo Zdrowia, Urząd Zamówień Publicznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu oraz Ministerstwo Nauki i Informatyzacji.

Niestety, niektórzy odpowiadający zastosowali metodę „odpowiadam na to, na co mam ochotę odpowiedzieć, a nie na to o co mnie pytają”. Na przykład Ministerstwo Infrastruktury na pytanie o ograniczenie systemu koncesji i licencji odpowiada nam o obowiązujących zezwoleniach na prowadzenie działalności lotniczej, tak jakby była proponowana eliminacja tej koncesji.

Z przykrością stwierdzamy, że mimo upływu pełnych dwu miesięcy od daty wyznaczającej wypełnienie wszystkich zadań zawartych w Strategii Antykorupcyjnej, rząd nie przedstawił społeczeństwu sprawozdania z jej realizacji.

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

- spóźnienie nadrobiło:
- **Ministerstwo Zdrowia**, które miało do końca 2002 roku przedstawić „projekt nowelizacji ustawy o zakładach opieki zdrowotnej uwzględniający: 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 i realizacji jego praw (uwzględnienie: uporządkowanie zasad świadczenia usług pogrzebowych), weryfikacje uprawnień Ministra Zdrowia i wojewodów w zakresie kontroli zakładów opieki zdrowotnej pod względem prawidłowości gospodarowania mieniem, środkami publicznymi oraz oceny realizacji zadań statutowych, wprowadzenie nadzoru nad przekształceniami zakładów opieki zdrowotnej.”

Projekt ustawy uwzględniającej powyższe propozycje został przekazany do Sejmu 4 lipca 2003 i, zgodnie z informacją na stronie www Sejmu, jest obecnie przed trzecim czytaniem.

- **Ministerstwa: Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Finansów**, które miały do końca 2002 roku dokonać „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 przeanalizować celowość ich wydawania, a następnie przedstawić 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.”

Ministerstwo Finansów przygotowało w lutym 2003 zleconą mu analizę, a jej rezultatem było skierowanie do Sejmu w grudniu 2003 przygotowanego w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W projekcie proponuje się zastąpienie większości zezwoleń wpisem do właściwego rejestru. Choć projekt tej ustawy uznawany jest za idący w dobrym kierunku odbiurokratyzowania gospodarki, to stowarzyszenia przedsiębiorców uznają go za niewystarczający ze względu na pozostawienie ciągle zbyt wielu zezwoleń, np. na wykonywanie prac porządkowych i krytykują przede wszystkim dużą liczbę i długi czas trwania różnego typu kontroli.

Ponadto, informacje o rozdysponowaniu obowiązujących kontyngentów są obecnie jawne (publikowane są na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki).

- **Ministerstwo Finansów**, które do połowy 2003 roku miało przedstawić „projekt ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który w szczególności będzie uwzględniał rozszerzenie kręgu osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych oraz modyfikację kar przewidzianych za te przewinienia”.

1 września 2003 Prezes Rady Ministrów przesłał do Sejmu projekt ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jednakże lektura tego dokumentu nie pozwala stwierdzić, że jego zapisy są zgodne z sugestiami zawartymi w Strategii Antykorupcyjnej. Projekt ustawy nie rozszerza kategorii osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Jeśli zaś chodzi o zakres przedmiotowy odpowiedzialności to obowiązujący obecnie ogólny, a więc i pojemniejszy zapis mówiący o tym, że „naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest [...] naruszenie zasad, formy i trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego, ustalonych ustawą”, w projekcie nowej ustawy zastąpiono rozbudowanym artykułem 17, w którym wymienia się konkretne sytuacje występujące w procesie udzielania zamówienia publicznego, będące naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Tak więc, przez to uszczegółowienie być może dokonano nie tyle poszerzenia, co zawężenia sytuacji, w których występuje naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Kary za naruszenie dyscypliny pozostają bez zmian.

- **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji** do połowy 2003 roku miał przedstawić „projekt nowelizacji ustawy o Policji, który będzie uwzględniał utworzenie Centralnej Jednostki Egzaminacyjnej w celu zapewnienia jednolitego standardu wymagań egzaminacyjnych w całej Polsce, ograniczenie subiektywizmu w procesie oceny

słuchaczy oraz ograniczenie możliwości wywierania wpływu przez słuchaczy na podmioty oceniające.”

1 sierpnia 2003 Komendant Główny Policji powołał Centralną Jednostkę Egzaminacyjną, która w przyszłości ma się znaleźć w strukturze Akademii Policyjnej.

- Zaległości są powoli nadrabiane przez:
  - **Głównego Inspektora Transportu Drogowego**, który, między innymi, miał do połowy 2003 roku zaproponować „instrumenty przeciwdziałania korupcji i sposób ich wdrożenia w służbach mu podległych, z uwzględnieniem: „ograniczenia w zakresie dopuszczalnej kwoty środków płatniczych, które może posiadać przy sobie funkcjonariusz będący na służbie, [...] ograniczenia posiadania w służbie prywatnych środków łączności, zintensyfikowania ujawniania podejmowania przez funkcjonariusza dodatkowej pracy zarobkowej bez zgody przełożonego, ograniczenie zjawiska tzw. <<sprzedawania służby>>”.

Obecnie w fazie końcowej są prace nad dostosowaniem zarządzenia GITD w sprawie prowadzenia czynności kontrolnych przez inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego. Jednakże z lektury dalszej części odpowiedzi GITD wcale nie wynika, że którekolwiek z postulowanych w Strategii rozwiązań znajdzie swoje miejsce w przygotowywanym zarządzeniu.
- **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji**, który do połowy 2003 roku miał przedstawić projekt „nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych uwzględniający: zmiany w obsadzaniu stanowisk w jednostkach samorządowych nakierowane na utworzenie korpusu urzędników samorządowych, oraz uzależnienie od zgody przełożonego podejmowania przez pracowników samorządowych dodatkowej działalności (art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych)”.

Projekt nowelizacji ustawy został we wrześniu 2003 skierowany do konsultacji międzyresortowych - trwają one już pół roku. Projekt zakłada utworzenie korpusu urzędników samorządowych. Jeśli zaś chodzi o przeciwdziałanie łamaniu art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych to proponowane przez rząd rozwiązanie jest niewystarczające. Naszym zdaniem podejmowanie przez pracowników samorządowych (np. geodetów, architektów) dodatkowej pracy w obszarze ich decyzji urzędniczych powinno być jednoznacznie zabronione.

- **Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji**, który do połowy 2003 roku miał przedstawić projekt nowelizacji „wybranych ustaw, uwzględniający stworzenie ram jawnego statusu majątkowego pracowników administracji państwowej.”

19 stycznia 2004, a więc z półrocznym opóźnieniem, projekt zawierający odnośny zapis został przesłany do Sejmu.

- **Ministra Infrastruktury**, który do końca 2002 roku miał przedstawić „konkretną i kompleksową propozycję modernizacji systemu egzaminowania, która uwzględniać będzie podniesienie poziomu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców, przygotowywanie wykwalifikowanej, świadomie działającej kadry instruktorów i egzaminatorów oraz eliminację korupcji w poszczególnych etapach aż do uzyskania przez kandydata prawa jazdy”.

Z prawie rocznym opóźnieniem został przedstawiony dokument programowy pt. „Nowy system uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami silnikowymi”. Obecnie ministerstwo przygotowuje projekt ustawy o kierujących pojazdami, który ma zawierać

rozwiązania zapobiegające powstawaniu sytuacji korupcyjnych podczas egzaminów na prawo jazdy. Szczegółów nie podano.

- **Ministra Edukacji Narodowej i Sportu**, który miał do połowy 2003 roku wydać rozporządzenie w sprawie podstawy programowej, wprowadzając do niej tematykę antykorupcyjną.  
Rozporządzenie takie zostało podpisane z czteromiesięcznym opóźnieniem, 6 listopada 2003, w trakcie roku szkolnego, w związku z tym będzie obowiązywało od przyszłego roku szkolnego (2004/2005).
- Nic nie zmieniło się, a więc zwiększa się opóźnienie w stosunku do zadania nałożonego na:
  - **Ministerstwo Zdrowia**, które do końca 2002 roku miało przedstawić „projekt nowelizacji ustawy o izbach lekarskich w kierunku usprawnienia postępowania w sądach i izbach lekarskich”.  
Jak nas poinformowano pół roku temu, z uwagi na to, że we wrześniu 2002 roku Prezes Rady Ministrów powołał Zespół Międzyresortowy do opracowania projektu ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego, Rządowe Centrum Legislacyjne uznało, że prace nad nowelizacją ustawy o izbach lekarskich należy zawiesić na czas trwania prac Zespołu. Zespół miał przedstawić rezultat swoich prac we wrześniu 2003. 11 lutego 2004 poinformowano nas, że prace te nadal trwają.
  - **Ministrowie właściwi w sprawach danego działu administracji** mieli do połowy 2003 roku przygotować „regulacje prawne wprowadzające przejrzystość działania jednostek sektora publicznego w kierunku usunięcia dowolności i niejednoznaczności w zakresie dostępu do usług finansowania bądź dofinansowania ze środków publicznych”.  
Nie udzielono nam odpowiedzi, czy to zadanie jest realizowane.

Na podstawie otrzymanych materiałów można stwierdzić, że następujące instytucje wywiązały się z nałożonych na nie w III etapie zadań:

- **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji**, który do końca 2003 roku miał przedstawić Program „Przyjazny urząd”, obejmujący m.in. „projekty zmian w obowiązujących przepisach, zmierzające do wprowadzenia standardów funkcjonowania administracji publicznej, zwłaszcza w zakresie: organizacji przyjęć interesantów oraz kontroli przyjmowania i załatwiania petycji, wniosków i skarg obywateli, minimalizacji kosztów postępowania administracyjnego, perspektywy informatyzacji urzędów administracji publicznej”.  
16 grudnia 2003 przedstawiono poprawioną wersję Programu, która obecnie jest konsultowana przez stronę samorządową.

Niektóre instytucje poinformowały nas, że z własnej inicjatywy podjęły mające na celu ograniczenie korupcji działania, które nie były ujęte w Strategii Antykorupcyjnej. Są to:

- **Główny Inspektor Transportu Drogowego**, który zwrócił się do wicepremiera Marka Pola z propozycją utworzenia w strukturze GITD Biura Kontroli Wewnętrznej.
- **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji**, który przekazał do Sejmu projekt ustawy o działalności lobbingowej.

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

- **Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wspólnie z Ministrem Infrastruktury i Ministrem Finansów** do końca 2003 roku miał przeanalizować „obecny system usuwania pojazdów uszkodzonych w kolizji i wypadkach drogowych i zaproponować odpowiednie zmiany w kierunku wprowadzenia jasnych kryteriów zlecenia usuwania takich pojazdów (zmiany w: ustawie Prawo o ruchu drogowym, przepisach ubezpieczeniowych).”

MSWiA informuje, że po przeprowadzeniu analiz uznano, że obecnie obowiązujące regulacje są wystarczające. Powinno się natomiast właściwie nadzorować policjantów - tak, aby wydając dyspozycje o usunięciu pojazdów przestrzegali oni zasad uczciwej konkurencji między przedsiębiorcami. Nie zostaliśmy poinformowani, jakie środki przedsięwzięto, aby skutecznie nadzorować policjantów.

- „W ramach corocznej umowy pomiędzy **Ministrem Edukacji Narodowej a Prezesem Telewizji Polskiej S.A.** miał zostać opracowany w 2003 roku pakiet multimedialny poświęcony zjawiskom korupcyjnym, mający charakter profilaktyczny i zapobiegawczy”. Ministerstwo informuje, że taki pakiet multimedialny został przygotowany i będzie realizowany głównie w 2004 roku. W jego skład będą wchodziły: audycje radiowe, serial telewizyjny, kampania edukacyjna w mediach elektronicznych, czat internetowy i seminarium dla nauczycieli. Został już zrealizowany jeden element składowy pakietu: w okresie od 1 września do końca grudnia 2003 wyemitowano cykl audycji pod hasłem „Szkoła 2003” z telefonicznym udziałem uczniów, nauczycieli, rodziców. Prawdopodobnie dla uzyskania większego oddźwięku wśród uczniów audycje emitowano w ..... soboty (!) w Radio BIS.

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

- **Urząd Zamówień Publicznych** miał do końca 2003 roku przygotować: „wzorcowe dokumenty wstępnej kwalifikacji, wzorcowe dokumenty przetargowe, wzory umów oraz przewodnik dotyczący procedur stosowania wzorcowej dokumentacji przez użytkowników.”

Zadanie to, realizowane przy współfinansowaniu z grantu Banku Światowego, ma być kończone stopniowo od kwietnia do czerwca 2004.

- **Minister Nauki i Informatyzacji** miał w 2003 roku zainicjować „badania nad przyczynami społecznego przyzwolenia dla korupcji oraz źródłami i uwarunkowaniami korupcji w administracji publicznej.”

Minister poinformował nas, że w przyszłości podejmie próbę „znalezienia wykonawcy danego projektu.”

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że większość zadań zapisanych w dokumencie rządowym nazwanym „Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna” została zrealizowana lub jest nadal w realizacji. Jak szacujemy, około 30% zadań ma opóźnienia, czasem znaczne. Realizacji kilku zadań w ogóle nie rozpoczęto.

Mamy spore zastrzeżenia co do rzetelności i merytorycznej zawartości wielu realizowanych zadań. Czasem wygląda to tak, jakby urzędnicy ministerialni formalnie wykonywali nałożone na nich zadania nie wykazując zrozumienia i nie czując sensowności wykonywanych prac. Jak sądzymy, przyczyną niekompletnego i miejscami czysto formalnego wykonania zadań Strategii jest brak instytucji nadzorującej i odpowiedzialnej za jej realizację.

Trudno też nie zauważyć braku konsekwencji w legislacyjnych poczynaniach rządu na polu przeciwdziałania korupcji. Z jednej strony, od półtora roku - co prawda pod naciskiem Unii Europejskiej i bez specjalnego zaangażowania - realizuje się zapisy Strategii mogące służyć ograniczeniu korupcji, a z drugiej strony wprowadza się zapisy prawa mogące sprzyjać korupcji. Do takich należą:

- Nowelizacja ustawy o policji (art.13, pkt.3), która dopuszcza dofinansowywanie policji przez stowarzyszenia, fundacje, banki oraz instytucje ubezpieczeniowe.
- Rządowy projekt nowelizacji ustawy o ochronie informacji niejawnych, dający urzędnikowi możliwość decydowania o tym, co jest tajemnicą państwową, a tym samym ograniczający prawo obywateli do informacji.

Grażyna Kopińska