



19 września 2023

Państwo coraz słabsze. Najnowszy raport Fundacji Batorego

Od niedawna w mediach dominują informacje na temat tzw. afery wizowej. Dziennikarze ujawniają kolejne podmioty, które mogły czerpać korzyści z nieprawidłowości w procesie wydawania polskich wiz obcokrajowcom. Ta sprawa – jakkolwiek poważna – jest jednak tylko jednym z licznych przykładów spadającej odporności państwa na nadużycia władzy. [Najnowszy raport Fundacji Batorego ujawnia głębokie przyczyny tego zjawiska i odpowiada na pytanie, co zrobić, aby państwo wzmocnić.](#)



Wielka korupcja

Korupcję zwykle rozumiemy w sposób potoczny, jako przestępstwo polegające na przekazaniu pieniędzy lub innych korzyści w zamian za nieuzasadnione przywileje. Korupcją jest na przykład wręczenie policjantowi gotówki za nieprzyznanie mandatu czy urzędnikowi za szybsze załatwienie sprawy.

Ale obok tego rodzaju korupcji istnieje też korupcja systemowa, tzw. [wielka korupcja](#). To „działanie władzy opierające się na monopolu i dyskrecjonalności decyzji, przy braku odpowiedzialności, rozliczalności i transparentności, ukierunkowane na zaspakajanie potrzeb i interesów własnego zaplecza politycznego”.

Innymi słowy, to stan, w którym tworzony jest cały system pozwalający na prowadzenie działalności korupcyjnej na szeroką skalę z korzyścią dla osób sprawujących władzę. Co ciekawe taka korupcja nie musi być nielegalna – może być zgodna z przepisami uchwalonymi specjalnie w celu umożliwienia jej realizacji.

Za przykład może posłużyć proces nabywania wadliwych respiratorów i innych środków potrzebnych do walki ze skutkami pandemii koronawirusa. Zakupów często dokonywano bez przetargu, ponieważ wcześniej odpowiednio zmieniono prawo zamówień publicznych. Chociaż budżet państwa stracił na tego rodzaju transakcjach setki milionów złotych, to osoby nadzorujące zakupy nie tylko nie poniosły odpowiedzialności, ale niekiedy nadal sprawują ważne funkcje publiczne.

Struktura raportu

Podstawą wniosków zamieszczonych w raporcie są opinie ekspertów na temat odporności wybranych instytucji na nadużycia ze strony władzy oraz na temat ich potencjału do poprawy sytuacji w przyszłości. Są to:

- parlament, rząd i sądownictwo – stanowiące trzy gałęzie władzy, które powinny się wzajemnie kontrolować;
- prokuratura – jako instytucja kluczowa dla zwalczania przestępczości, w tym przestępczości korupcyjnej;
- organizacje pozarządowe.

Każdą z instytucji oceniono na trzech wymiarach:

1. Autonomii – czyli zdolności do wykonywania swoich zadań niezależnie od siebie i zgodnie z interesem publicznym;
2. Rzetelności – czyli zdolności do działania zgodnie z elementarnymi standardami jawności i wewnętrznymi procedurami antykorupcyjnymi;
3. Potencjału – czyli zdolności do tworzenia i realizacji polityki antykorupcyjnej.

W skali od 1 do 100 żadna z analizowanych instytucji nie uzyskała więcej niż 50 punktów.

Wnioski?

[Pole do nadużyć ze strony władzy rośnie, między innymi z powodu naruszania zasady trójpodziału i wzajemnej kontroli różnych gałęzi władzy.](#) Funkcje kontrolne traci **Sejm** (48 na 100 pkt) – który powinien być miejscem otwartej debaty na temat działań władzy wykonawczej i przestrzenia do zaangażowania obywateli, a staje się bezrefleksyjnym wykonawcą polityki rządu. Świadczy o tym m.in. fakt, że w latach 2015-2022 mniej więcej co piąty projekt ustawy był procedowany jako projekt poselski, niewymagający konsultacji społecznych.

W przypadku **sądownictwa** (50 na 100 pkt.) – ocenionego najlepiej ze wszystkich instytucji poddanych analizie – niepokój budzą nie przypadki korupcji wśród pojedynczych sędziów, bo te są rzadkie, ale system dyscyplinarny. Zamiast służyć egzekwowaniu odpowiedzialności staje się narzędziem wywierania nacisku na sędziów i ograniczania ich niezależności.

Już istniejące **organizacje pozarządowe** (45 na 100 pkt.) wciąż mogą angażować się w badanie nadużyć władz czy walkę z korupcją. Nie ma też przeszkód w zakładaniu kolejnych tego rodzaju organizacji. Problemem jest jednak uzyskanie informacji ze strony instytucji państwa, nawet jeśli powinny być dostępne publicznie. Narzędziem nacisku są także metody finansowania organizacji – pozyskanie pieniędzy publicznych na wspieranie działań antykorupcyjnych jest skrajnie trudne. Z kolei organizacje sprzyjające władzy lub stroniące od jej krytyki mogą liczyć na regularne wsparcie z budżetu.

Najgorsze oceny – odpowiednio 19 na 100 pkt. oraz 26 na 100 pkt. – uzyskały **rząd** i **stuzba cywilna** oraz **prokuratura**. W tym drugim przypadku winna jest hierarchiczna struktura organizacji, na czele której stoi polityk, przez co działania prokuratury są całkowicie podporządkowane interesom politycznym Prokuratora Generalnego i jego zaplecza. Na wymiarze „autonomii” prokuratura na 100 możliwych punktów uzyskała jedynie 6!

Obecne przepisy dają Prokuratorowi Generalnemu ogromne możliwości interwencji w konkretne sprawy i potężne narzędzia dyscyplinowania – poprzez odbieranie spraw lub przenoszenie do innych części kraju – tych prokuratorów, którzy nie zastosują się do poleceń. Ponadto, jak zwracali uwagę eksperci, prokuratura nie wykazuje się „żadną aktywnością” na polu zwalczania korupcji.

Także rząd „w praktyce nie prowadzi polityki antykorupcyjnej” mimo że dysponuje wszelkimi narzędziami do jej projektowania i realizowania. Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji został negatywnie oceniony przez Najwyższą Izbę Kontroli. Co ważniejsze jednak zakończył się w roku 2020 i do tej pory nie zaproponowano nowej strategii przeciwdziałania korupcji.

Za niską oceną rządu stoją też inne powody. Po pierwsze, skrajne upartyjnienie procesu obsady stanowisk tak w przedsiębiorstwach kontrolowanych przez państwo, jak i w administracji publicznej. Po drugie fakt, że podejrzenia o popełnienie przestępstw korupcyjnych – jeśli dotyczą członków rządu – nie są właściwie sprawdzane. Po trzecie, opóźnienia we wdrożeniu unijnej dyrektywy dotyczącej ochrony tzw. sygnalistów, czyli osób zgłaszających nieprawidłowości w swoich miejscach pracy.

NA RADARZE

Zboże z Ukrainy - kryzys, który można rozwiązać



Komisja Europejska zdecydowała, że embargo na import produktów rolnych z Ukrainy, które wygaśło 15 września, nie zostanie przedłużone. Polski rząd odpowiedział, że polskie granice pozostaną dla ukraińskiego zboża zamknięte. Podobne decyzje podjęły rządy Słowacji i Węgier. [W tekście dla Fundacji Batorego dr Michał Matlak](#), doradca w Parlamencie Europejskim, przekonuje, że to kryzys, którego można było uniknąć i który można rozwiązać.

Matlak zwraca uwagę, że w 2022 roku wszyscy posłowie PiS i Suwerennej Polski do Parlamentu Europejskiego zagłosowali za zniesieniem ceł na import towarów z Ukrainy. Potencjalny problem z tego wynikający został przez polityków partii rządzącej zignorowany. Rok później, w kwietniu 2023 roku „Jarosław Kaczyński ogłosił zakaz importu produktów rolnych z Ukrainy do Polski, nie ostrzegając o tym strony ukraińskiej, ani instytucji europejskich”. I to mimo że unijnym komisarzem ds. rolnictwa jest Janusz Wojciechowski z PiS. Ostatecznie Komisja zgodziła się wprowadzić zakaz importu towarów rolnych do 15 września.

Problem nie został jednak rozwiązany, a mógłby, czego dowodem umowa pomiędzy Ukrainą i Rumunią, na rzecz znaczącego zwiększenia transportu ukraińskiego zboża przez port w Konstancy oraz Kanał Suliński. Najnowsze doniesienia mówią nawet o dwukrotnym zwiększeniu ilości transportowanego zboża, także dzięki inwestycjom z pieniędzy europejskich.

Polskie decyzje zdają się dyktowane zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi i kampanią wyborczą, a nie długofalową strategią. Tymczasem „cała ta awantura”, pisze Matlak, powinna być sygnałem „do przeprojektowania polskiego sektora rolnego w obliczu wstąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej”. Poważne zmiany będą wymagane także na poziomie europejskim. Lepiej żeby Polska odgrywała w nich znaczącą rolę.

Polacy chcą zmiany i konkretów



[W podkaście „Batory w polityce” Łukasz Pawłowski rozmawia z Szymonem Gutkowskim](#), członkiem zarządu Fundacji im. Stefana Batorego i jednym z autorów [raportu „Polacy gotowi na zmianę. Wynik wyborów rozstrzygną niezdecydowani”](#) opartego na badaniach ilościowych i jakościowych.

Z badań – zgodnie z tytułem – wynika, że wyborcy niezdecydowani są gotowi na wymianę władzy. W odpowiedzi na pytanie, jaki rząd przywitaliby z obawą, a jaki z nadzieją, badani odpowiadają spójnie – zdecydowana większość przyjęłaby z nadzieją rząd opozycji, a z obawą rząd Zjednoczonej Prawicy.

Co ciekawe, wśród wyborców niezdecydowanych zdecydowaną przewagę mają osoby młodsze, z większych miast i kobiety. W jednym z badań młode kobiety stanowiły aż 2/3 tej grupy. To oznacza, przekonuje Szymon Gutkowski, że wyborcy niezdecydowani stanowią potencjalnie duży rezerwuwar poparcia dla opozycji. Są niezadowoleni z panującej drożyzny i za ten stan rzeczy obwiniają politykę transferów gotówkowych. Często w podkreślają, że Polska „to nie jest kraj dla...” – i tu wymieniane są różne grupy społeczne: młodych, kobiety, pracodawców, pracowników.

Warunkiem dotarcia do tych wyborców jest jednak przekonanie ich, że po ewentualnej wygranej opozycja będzie w stanie współpracować, a już teraz pokazanie im konkretnych propozycji programowych zmierzających do poprawy jakości ich życia i szans na dobre życie.