

Nr 44



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Analizy i Opinie
Analyses & Opinions

**„Uczciwe państwo” –
propozycje do nowej Strategii
Antykorupcyjnej**

**Jacek Kucharczyk
Jarosław Zbieranek**

„Uczciwe państwo” – propozycje do nowej Strategii Antykorupcyjnej

Jacek Kucharczyk

Jarosław Zbieranek

- *Publiczna debata na temat zwalczania zjawiska korupcji w Polsce powinna zostać poszerzona o nowe propozycje, a niektóre już istniejące rekomendacje wymagają zredefiniowania i mocniejszego zaakcentowania.*
- *Nowa Strategia Antykorupcyjna powinna obejmować kompleksowe działania w różnych obszarach problemowych z wykorzystaniem najnowocześniejszych metod administrowania.*
- *Należy zwrócić baczność uwagę na mechanizmy zwalczania zjawiska korupcji stosowane z powodzeniem w innych państwach.*

Korupcja stanowi jedno z poważnych wyzwań dla rozwoju Polski. Polska jest postrzegana na świecie jako państwo skorumpowane, czego dowodzą między innymi raporty Transparency International, według których poziom korupcji w naszym kraju należy do najwyższych spośród państw członkowskich Unii Europejskiej. Badania opinii publicznej wykazują, że również sami Polacy podzielają tę opinię. Zjawisko korupcji stało się problemem całego polskiego społeczeństwa. Dotyka obywateli zarówno w pośredni sposób, kiedy obserwują kolejne ujawniane afery korupcyjne w mass-mediach, jak również bezpośrednio, kiedy na zachowania korupcyjne natykają się w swoim najbliższym otoczeniu: na drogach, w urzędzie,

czy w szpitalu. Jednym z przejawów przekonania o wszechobecności korupcji jest katastrofalny spadek zaufania do państwa polskiego i jego instytucji.

Korupcja może także zagrozić skutecznemu wykorzystaniu wielu miliardów unijnych funduszy i w ten sposób przekreślić szanse rozwojowe Polski związane z członkostwem w UE. Doświadczenia innych krajów, w tym np. Grecji, powinny stanowić dla nas ważne memento.

W celu przeciwdziałania korupcji wypracowana została przez obecny rząd tzw. „Strategia antykorupcyjna”. Także w toczącej się kampanii wyborczej pojawia się szereg propozycji mających pomóc w rozwiązaniu tego problemu. Naszym zdaniem, pomimo wielości propozycji, szereg

ważnych pomysłów i rozwiązań nie pojawia się w debacie publicznej lub też jest w niej zdecydowanie zbyt słabo obecne. Nasze propozycje stanowią próbę poszerzenia debaty na temat przeciwdziałania korupcji i uzupełnienia listy już funkcjonujących narzędzi walki z korupcją i znanych rekomendacji o kolejne propozycje. Skupiają się one na czterech obszarach problemowych i związanych z nimi propozycjach działań:

- budowanie etycznej infrastruktury w administracji publicznej;
- wykorzystanie nowoczesnych technik administracji – *eGovernmentu*;
- poprawa jakości stanowionego prawa;
- stworzenie przejrzystego i uczciwego systemu finansowania działalności politycznej.

Budowanie infrastruktury etycznej w administracji publicznej

Jednym z ważnych elementów walki z korupcją jest tworzenie tak zwanej infrastruktury etycznej w administracji publicznej. Pojęcie to odnosi się przede wszystkim do wprowadzania procedur w instytucjach administracji publicznej zapobiegających powstawaniu klientelizmu, nepotyzmu, czy łapówkarstwa. Procedury te obejmują m.in. przyjmowanie kodeksów etycznych, regulaminów pracy instytucji wraz z przepisami pozwalającymi egzekwować ich zapisy, wprowadzanie obiektywnych metod rekrutacji pracowników, zatrudnianie oficerów etycznych, będących doradcami urzędników pomagającymi wybrnąć z sytuacji zagrożeń korupcyjnych, oraz wykorzystanie nowych technologii.

Budowanie infrastruktury etycznej obejmuje działania mające kształtować etos pracownika administracji publicznej poprzez tworzenie na różnych szczeblach kodeksów etycznych dostosowanych do typu wyzwań stojących przed daną kategorią pracowników. Przygotowaniu takich kodeksów powinien towarzyszyć dialog z pracownikami objętymi danym kodeksem

oraz działania mające uwrażliwić różne grupy urzędników na zagrożenia i kwestie o charakterze etycznym. Rozwiązaniem z powodzeniem stosowanym w wielu krajach jest tworzenie tzw. doradców etycznych, którzy pomogliby urzędnikom rozstrzygać wątpliwe kwestie i udzielać wsparcia w warunkach „pokusy korupcyjnej”.

Z drugiej strony należy upowszechniać rozwiązania proceduralne pozwalające minimalizować możliwość powstania pokusy korupcyjnej poprzez wykorzystania różnego rodzaju sprawdzonych w kraju i zagranicą rozwiązań typu *best practice*. Należą do nich procedury mające ograniczyć kontakt klienta z urzędnikami podejmującymi decyzje, a także procedury umożliwiające bezpieczne informowanie o nadużyciach etycznych i zjawiskach korupcji (tzw. *whistleblowing*). Wprowadzaniu tych procedur powinny towarzyszyć działania na rzecz kształtowania właściwych postaw wobec praktyk informowania, których celem jest zdjęcie odium „donosicielstwa” z osób ujawniających zachowania korupcyjne. Urzędnicy powinni się wstydzić korupcji, a nie jej ujawniania. Jednocześnie prawne

uregulowanie kwestii *whistleblowing* i stworzenie formalnych procedur informowania o nadużyciach powinno zapobiegać wciąganiu członków korpusu

służby cywilnej w bieżące rozgrywki polityczne i chronić zasadę apolityczności kadry urzędniczej.

eGovernment w walce z korupcją

Ważnym sprzymierzeńcem w walce z korupcją w życiu publicznym może stać się rozwój nowych technologii elektronicznych. Elektroniczna administracja - *eGovernment* jest oczywistym następstwem rozwoju społeczeństwa informacyjnego, którego obywatele oczekują ułatwień i udogodnień również w codziennych sprawach załatwianych w urzędach. Obecnie narzędzia administracji elektronicznej szerzej stosowane są m.in. w niektórych polskich urzędach miejskich. Petent może tam złożyć podanie drogą elektroniczną, a co więcej, może również cały czas monitorować jego obieg. W rządowych programach rozwoju *eGovernmentu* w Polsce dużo miejsca poświęcono niewątpliwym zaletom nowoczesnej administracji elektronicznej. Jest ona bowiem dogodna dla obywateli, pozwala na znaczne oszczędności czasu petentów, nie wspominając o znacznym usprawnieniu pracy urzędów. Nie zwrócono jednakże uwagi na równie ważny wymiar administracji elektronicznej – wymiar antykorupcyjny. Wprowadzając usługi *on-line* likwiduje się bezpośredni kontakt pomiędzy urzędnikiem, a petentem, który często może prowadzić do sytuacji korupcyjnej. Procedowanie nad sprawą (wnioskiem, podaniem, deklaracją podatkową) jest jawne i wnioskodawca może w każdej chwili sprawdzić na jakim etapie i co ważne przez kogo jest ona rozpatrywana. Może więc

natychmiast zareagować na częste próby celowego opóźniania załatwiania spraw.

eGovernment jako środek walki ze zjawiskiem korupcji w życiu publicznym jest z powodzeniem wykorzystywany na całym świecie. Jako modelowy wzorzec uznaje się system komputerowy stosowany w Seulu - stolicy Korei Południowej. Koreański system OPEN (*Online Procedures Enhancement for Civil Applications*) postrzegany jest za wzór trafnego wykorzystania nowoczesnych procedur w celu zapewnienia większej transparentności działań administracji.

W Polsce Internet można z powodzeniem wykorzystać również w innego rodzaju działaniach antykorupcyjnych. Już od dłuższego czasu postuluje się publikowanie nazwisk polityków, którzy byli skazani prawomocnymi wyrokami za korupcję. Jest to dosyć powszechna praktyka stosowana w wielu krajach na całym świecie. Utańczyło się nawet określenie skutków takiej publikacji jako *eShame*. Powyższe rozwiązanie zdecydowanie nie jest nadmierną ingerencją w prywatność polityków. Z racji spełnianych funkcji muszą się liczyć ze zmniejszoną ochroną tej sfery. Inną metodą wykorzystania Internetu jest stworzenie procedur do w pełni bezpiecznego zgłaszania o wszelkich zjawiskach korupcji właściwym służbom publicznym.

Proces stanowienia prawa warunkiem ograniczenia korupcji w Polsce

Pilnej reformy wymaga w Polsce proces stanowienia prawa. Aktów prawnych jest zdecydowanie zbyt dużo, zmieniają się zbyt często i charakteryzują się bardzo niską jakością. Tryb pracy nad projektami ustaw pozostawia wiele do życzenia. Nawet pomijając ewidentne patologie, którymi zajmują się kolejne sejmowe komisje śledcze, można ogólnie ocenić, iż ustawy uchwalane są przez Parlament bez zachowania należytej staranności. Powszechne są sytuacje, kiedy projekty przez bardzo długi okres „leżakują” w licznych komisjach, by w pewnym momencie w zawrotnym tempie przechodzić kolejne etapy procesu legislacyjnego. Taki tryb wyklucza oczywiście merytoryczną pracę i stosowanie reguł racjonalnej legislacji. Opinie ekspertów są często ignorowane, a górę biorą interesy nieformalnych grup nacisku i lobbystów. Zbyt często o rozstrzygnięciach decydują również względy czysto polityczne. W tych warunkach powstają buble legislacyjne, niezrozumiałe i niespójne, które są bardzo trudne do zinterpretowania przez organy zobowiązane do ich stosowania. Taka sytuacja otwiera oczywiście ogromne pole do wszelkiego rodzaju nadużyć. Jak wynika z badań przeprowadzonych przez ISP wśród pracowników administracji publicznej, niejasność i brak spójności przepisów prawnych, częste zmiany prawa i związana z tym rola arbitralnych decyzji urzędnika są w codziennej rzeczywistości zasadniczym problemem sprzyjającym powstawaniu zachowań nieetycznych i korupcji.¹

Rozwiązaniem tego ważnego problemu wydaje się zwiększenie kontroli nad procedurami stanowienia

prawa i przez to wpływanie na podniesienie ich jakości. Należy przygotować nowelizację Regulaminów Sejmu i Senatu wprowadzającą restrykcyjne wymogi konsultacji eksperckich wszystkich projektów ustaw, począwszy już od momentu ich złożenia do laski marszałkowskiej.

Nad przebiegiem całego procesu legislacyjnego w Sejmie i Senacie powinien czuwać wyspecjalizowany organ (na wzór Rady Legislacyjnej) składający się z prawniczych autorytetów, który monitorowałby prace i opiniował projekty przez pryzmat jego jakości i spójności z całym systemem prawa. Organ ten powinien współpracować ściśle z Marszałkami Sejmu i Senatu, a także Trybunałem Konstytucyjnym możliwie skutecznie przeciwdziałając psuciu prawa w trakcie procedury jego stanowienia.

Uchwalona w ostatnim czasie ustawa o działalności lobbingsowej stanowi bardzo duży krok w kierunku zagwarantowania jasnych reguł uczestniczenia w pracach nad projektami aktów prawnych. Należy obserwować, czy wprowadzone rozwiązania sprawdzą się w praktyce i czy rzeczywiście zapewnią pełną jawność działań lobbystów. Na podkreślenie zasługuje fakt, że zakres ustawy obejmuje procedurę stanowienia prawa, w którą zaangażowany jest Sejm, Senat, Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów i ministrowie. Do uregulowania pozostaje więc jeszcze udział lobbystów w tworzeniu aktów prawnych w innych organach, w szczególności w jednostkach samorządu terytorialnego. Spostrzeżenia i doświadczenia z funkcjonowania uchwalonej regulacji powinny więc

stanowić ważny wkład w przyszłe unormowanie lobbingu w szerszym zakresie.

Odrębną i wymagającą szczególnej uwagi kwestią jest jakość i skuteczność ustawodawstwa, którego celem jest ograniczenie zjawisk korupcyjnych, a w szczególności przeciwdziałanie zjawiskom konfliktu interesów. Zapobieganie konfliktowi interesów obecnie jest uregulowane w kilkudziesięciu aktach prawnych, których zakres obowiązywania częściowo się pokrywa. Prowadzi to do trudności w ustaleniu kto i jakim obowiązkiem powinien podlegać, a także sprzyja obchodzeniu obowiązujących przepisów. Należy rozważyć uchwalenie jednej, całościowej ustawy o zapobieganiu konfliktowi interesów. Ustawa ta powinna obejmować wszystkie kategorie osób poddanych regulacjom o zapobieganiu konfliktowi interesów. Należy eliminować

wyjątki od ustanowionych w nich zakazów, dzięki czemu katalog praw i obowiązków zawartych w ustawie powinien budzić mniej wątpliwości interpretacyjnych. Należy także zróżnicować obowiązki różnych kategorii osób w zależności od ich pozycji w hierarchii służbowej. Oświadczenia najwyższych funkcjonariuszy publicznych powinny być łatwo dostępne. Oświadczenia szeregowych urzędników powinny być weryfikowane przez specjalnie wyznaczony organ i pozostawać tylko do jego wiadomości. Należy także wprowadzić modelowe rozwiązania instytucjonalne pozwalające na skuteczne egzekwowanie przepisów o zapobieganiu konfliktowi interesów, a w szczególności ujednoczone wzory oświadczeń majątkowych oraz procedury przechowywania i weryfikacji tych oświadczeń.

Przejrzyste zasady finansowania polityki to czyste życie publiczne

Zagadnieniem, które wymaga pilnych zmian legislacyjnych, jest finansowanie polityki. Obejmuje ono zarówno tematykę związaną z finansowaniem partii politycznych, finansowaniem wyborów, jak i jawnością majątków polityków. Obowiązujące obecnie przepisy charakteryzują się dużą niespójnością, a co gorsza nie przewidują skutecznej procedury nadzoru nad rzeczywistym przepływem pieniądza. Konieczne jest uporządkowanie regulacji wyborczych, tak by stanowiły one komplementarną całość. Najlepszym rozwiązaniem, które od dawna postuluje część konstytucjonalistów, byłoby stworzenie jednego kodeksu wyborczego obejmującego uregulowania wszystkich wyborów w Polsce. Kodeks wyborczy

wprowadziłby również ujednoczenie zasad finansowania kampanii wyborczych i spowodowałby ich większą przejrzystość. Wydaje się jednak, że droga do jego uchwalenia jest jeszcze dość daleka, dlatego też planem minimum powinno stać się pilne uporządkowanie poszczególnych ustaw, tak aby uniknąć sytuacji, w której nagle okazuje się, że skompromitowane „cegiełki” zakazane w kampaniach wyborczych do Parlamentu są dopuszczalne w kampaniach prezydenckich.

Pilnych zmian wymaga również regulacja dotycząca finansowania partii politycznych. Nowelizacja ustawy o partiach politycznych w 2001 r. radykalnie przecięła niejasne powiązania pomiędzy polityką a biznesem wprowadzając

równocześnie generalną zasadę finansowania bieżącej działalności partii z budżetu państwa. Niestety, nie stworzono równocześnie skutecznych procedur kontroli nad corocznymi sprawozdaniami, jakie partie zobowiązane są przedstawiać. Państwowa Komisja Wyborcza, która te sprawozdania sprawdza, nie została wyposażona w odpowiednie zaplecze kadrowe, przez co boryka się z dużymi trudnościami organizacyjnymi i technicznymi. Wysoce niedoskonały jest również mechanizm stosowania sankcji jakimi ten organ dysponuje, co uniemożliwia w pełni skuteczne egzekwowanie prowadzenia rzetelnej partyjnej księgowości. Wydaje się więc oczywistą koniecznością znacznego wzmocnienia Państwowej Komisji Wyborczej tak, by stała się skutecznym organem kontrolnym.

Działania Państwowej Komisji Wyborczej powinny uzupełniać media i organizacje pozarządowe, monitorując przepływ pieniądza w praktyce i porównując wyniki swoich obserwacji z oficjalnymi danymi podawanych przez partie i komitety wyborcze. Jest to bardzo trudne zadanie, bowiem obowiązujące obecnie przepisy przewidują skomplikowane procedury dostępu do dokumentacji, która znajduje się w posiadaniu PKW. Utrudnia to w znaczący sposób sprawowanie społecznej kontroli, stanowiąc również ograniczenie konstytucyjnej zasady jawności finansowania partii politycznych. Rozważając recepty na uzdrowienie tego stanu rzeczy, warto zastanowić się nad łatwiejszym dostępem do materiałów dostarczanych przez partie polityczne i komitety wyborcze. Bardzo skuteczną metodą upowszechniania tych informacji byłaby wyspecjalizowana strona internetowa, na której każdy zainteresowany obywatel w przystępny sposób uzyskiwałby możliwie szeroką wiedzę o finansowej stronie działalności partii, komitetów, uzupełnioną

o deklaracje majątkowe polityków składanych na przestrzeni wielu lat. Strona taka mogłaby powstać na bazie już istniejącego portalu Państwowej Komisji Wyborczej. Skutecznym rozwiązaniem zapewniającym przejrzystość finansowania kampanii byłoby także wprowadzenie obowiązku bieżącego raportowania źródeł i wydatków kampanii przez sztaby wyborcze, co pozwoliłoby obywatelom uzyskać informację jeszcze przed oddaniem głosów na tych czy innych kandydatów.

Zachowanie obecnej zasady finansowania partii i kampanii wyborczych z budżetu wydaje nam się rozwiązaniem najlepszym z możliwych i zgodnym z rozwiązaniami rekomendowanymi przez Radę Europy i inne organizacje międzynarodowe. Uważamy, że o wynikach wyborów powinna decydować wola obywateli, a nie wielkość ich portfeli. Dlatego należy także rozważyć wprowadzenie rozwiązań mających na celu większe upodmiotowienie obywateli w procesie rozdziału środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie polityki poprzez umożliwienie wskazania w akcie wyborczym na jakie partie dany wyborca chciałby przeznaczyć pieniądze z budżetu.

Powyższe propozycje obejmują jedynie część możliwych działań na rzecz zwalczania korupcji i budowy uczciwego i cieszącego się zaufaniem obywateli Państwa Polskiego. Sądzymy, że powinny być one uwzględnione przy tworzeniu priorytetów strategii antykorupcyjnej przyszłego rządu RP.

Przypisy

¹ Por. Jacek Kucharczyk, Cezary Trutowski, *Postawy członków korpusu służby cywilnej wobec kwestii etycznych*, raport z badań Instytutu Spraw Publicznych prowadzonych w ramach projektu „Podnoszenie świadomości członków korpusu służby cywilnej w zakresie dylematów etycznych”, Warszawa 2004.

Dr Jacek Kucharczyk - socjolog,
Dyrektor Programowy Instytutu
Spraw Publicznych. W 2004 roku
szef zespołu ekspertów realizujących
projekt PHARE „Podnoszenie
świadomości członków korpusu
służby cywilnej w zakresie
dylematów etycznych”, realizowany
na rzecz Urzędu Służby Cywilnej.
Członek Kapituły konkursu USC
na „Najbardziej Przyjazny Urząd
Administracji Rządowej”.

Jarosław Zbieranek - prawnik,
politolog, Koordynator Programu
Obywatel i Prawo w Instytucie
Spraw Publicznych. Zakres jego
zainteresowań badawczych obejmuje
m.in. prawo konstytucyjne, ze
szczególnym uwzględnieniem prawa
wyborczego, prawo administracyjne,
instytucje polityczne oraz teorię
polityki.

**Analizy i Opinie
Nr 44, wrzesień 2005**

Redagują: dr Jacek Kucharczyk,
Mateusz Fałkowski,
e-mail: mateusz.falkowski@isp.org.pl
Jarosław Ćwiek-Karpowicz,
e-mail: jarek.cwiek-karpowicz@isp.org.pl
Projekt graficzny: Andrzej Jasiocha
e-mail: jasio70@interia.pl

Instytut Spraw Publicznych
Adres: ul.Szpitalna 5 lok. 22
00-031 Warszawa, Polska
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl