

Opinia nt. Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013 – 2018

Przekazany w lipcu 2013 r. do konsultacji dokument stanowi kolejną wersję przygotowywanego po 2009 roku *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji*, który Koalicja opiniowała już kilkakrotnie, ostatnio w listopadzie 2012 roku. Poniższe uwagi przygotowaliśmy głównie na podstawie porównania dwu ostatnich wersji *Programu*.

Do pewnego stopnia jest to oczywistość, niemniej, niezależnie od ostatecznej oceny niniejszego dokumentu należy na wstępie docenić samą wolę przyjęcia jakiegokolwiek strategii, programu, czy planu walki z korupcją. Państwo powinno dysponować tego rodzaju strategią, sukcesywnie odnawianą i / lub uzupełnianą, która jest konkretnym wyrazem polityki państwa wobec problemu korupcji.

Warto również podkreślić, że do projektowania polityki walki z korupcją zobowiązują nas przepisy Konwencji ONZ przeciwko Korupcji, a konkretnie art. 5 ust. 1, który od roku 2009 nie był przez nasz kraj realizowany. Przyjęcie *Programu* uczyni zatem zadość wymogom zapisanym w tym konkretnym artykule.

Na wstępie chcemy odnotować jedną istotną zmianę. Pozytywnie oceniamy fakt podjęcia decyzji, że instytucją wdrażającą *Rządowy Program* będzie międzyresortowy Zespół powołany przez Prezesa Rady Ministrów (str. 22), którego Przewodniczącym będzie Minister Spraw Wewnętrznych, a zastępcą Szef CBA. W sytuacji, kiedy jako pierwszy z dwóch celów szczegółowych *Programu* wskazano: „Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych”, a jako jeden z najistotniejszych priorytetów „Wzmocnienie wewnętrznych mechanizmów antykorupcyjnych w administracji publicznej” uważamy, że właściwym jest, aby za realizację *Programu* był odpowiedzialny zespół międzyresortowy, a nie jak to było proponowane w poprzedniej wersji Centralne Biuro Antykorupcyjne, instytucja prowadząca przede wszystkim działania represyjne.

1. Uwagi i rekomendacje

Z rozczarowaniem zauważamy, że nie usunięto wielu niedoskonałości poprzedniej wersji *Programu*. Dodatkowo wprowadzono w opisach zadań i działań, sformułowania prowadzące do ich „zmiękczenia” i odsunięcia faktycznej realizacji.

1.1. Zastrzeżenia ogólne:

- 1.1.1. **Brak definicji korupcji** – na potrzeby *Programu* powinna zostać sformułowana robocza definicja korupcji – problemu, na który *Program* ma odpowiadać. Autorzy owszem przywołują w kilku miejscach, np. przepisy karne omawiające, czym są przestępstwa korupcyjne, posługują się ogólnym terminem „przestępczość korupcyjna” lub innymi ogólnikowymi frazami. Te sformułowania nie wyczerpują ani problematyki korupcji, ani nie pozwalają ustalić, jakich konkretnie aspektów tego zjawiska ma dotyczyć *Program*. Autorzy powinni, albo sami sformułować definicję uzasadniając ją i odwołując się do odpowiednich źródeł (np. konwencji, prawa, literatury naukowej),

albo zaadaptować na własne potrzeby jedną z definicji, które już istnieją. Bez tego trudno określić właściwie jaki jest główny cel *Programu*.

1.1.2. **Struktura dokumentu** – już nawet pobieżna lektura dokumentu każe zwrócić uwagę na znaczną dysproporcję między częścią zawierającą opis problemu, na który odpowiedź ma stanowić *Program*, a opisem działań, które w jego ramach mają zostać przedsięwzięte. Owa zasadnicza część to *de facto* kilka stron (nie licząc tabeli) dość ogólnikowego opisu, który niestety nie pozwala zorientować się, co dokładnie będzie realizowane w ramach *Programu*, jakie będą tego rezultaty, w jaki sposób będą mierzone, kto i za co konkretnie będzie odpowiadać. Część diagnostyczna powinna zostać zdecydowanie skrócona i poparta większą liczbą odwołań do badań, analiz, innych dokumentów rządowych. Natomiast część dotycząca *Programu* powinna zostać rozbudowana i ukonkretniona.

1.1.3. **Cele** – nie podnosiliśmy tego wcześniej, jednak mając na względzie realną perspektywę przyjęcia programu chcemy zwrócić uwagę, że zarówno cel główny *Programu* jak i cele szczegółowe zostały sformułowane w sposób zbyt ogólny.

Do sformułowania celów *Programu* autorzy mogliby na przykład zastosować metodę S.M.A.R.T, która jest powszechnie uznawana jako standard przy sporządzaniu tego rodzaju dokumentów, czy przygotowywania projektów konkretnych działań (np. projektów finansowanych ze środków UE). Wymaga ona, aby cele były formułowane w sposób: prosty, mierzalny, osiągalny, istotny i określony w czasie. Cele przedstawione w *Programie* nie spełniają większości tych kryteriów, co obniża ich jakość i umniejsza powagę dokumentu, który autorzy określili jako „główny element koordynujący krajową politykę antykorupcyjną”.

1.1.4. **Diagnoza** – obecna wersja *Programu* w porównaniu ze strategiami z lat 2002-2009 z pewnością przedstawia pełniejszy obraz problemu korupcji. Niemniej, jak już wspomniano, część diagnostyczna wciąż jest zbyt ogólnikowa, nieuporządkowana. Powinna też być bardziej skondensowana i skrócona w stosunku do opisu działań. Nadto jakość przedstawionej diagnozy znacząco obniża brak źródeł i przypisów. Autorzy podają też dane nieaktualne (np. dostępne są nowsze wyniki sondaży nt. korupcji w Polsce niż te przytoczone w dokumencie), a czasem powołują się na nie wybiórczo, co może budzić podejrzenia o manipulowanie danymi.

Ponadto, ta część *Programu* jest niepowiązana z celami i działaniami. Przykładowo, zadanie *wzmocnienie działania wewnętrznych komórek kontrolnych i audytu wewnętrznego* (zał. 1, str. 4) i przedstawione do jego realizacji działania nie znajdują głębszego uzasadnienia we wcześniejszym opisie. W diagnozie wspomina się ogólnie o roli audytu i kontroli (str. 6), następnie ogólnie wspomina się, że mechanizmem korupcjogennym jest „słabość systemu kontroli i nadzoru” (str. 8). Brakuje też konkretnych wniosków, które powinny zostać sformułowane na podstawie diagnozy.

Uważamy, że przedstawiona w *Programie* ocena skuteczności dotychczasowych działań antykorupcyjnych, zwłaszcza realizacji poprzednich rządowych programów zwalczania korupcji w latach 2002-09 wydaje się być zbyt optymistyczna. Wiele krytycznych uwag na ten temat przedstawiały nie tylko organizacje pozarządowe¹, ale i zagraniczni eksperci².

¹ Zobacz np. uwagi Fundacji Batorego na temat realizacji kolejnych etapów Programu Rządowego dostępne na: <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Ocena%20realizacji%20rządowej%20Strategii%20Antykorupcyjnej1.pdf>

Diagnoza powinna zostać zaktualizowana i poddana recenzji przez eksperta zewnętrznego. W dalszej części opinii przedstawiamy też bardziej szczegółowe uwagi do tej części Programu.

1.1.5. **Działania** – w dokumencie zapowiedziano realizację wielu nowych, istotnych i potrzebnych działań (np. zapewnienie przejrzystości stron BIP, działanie nr 10.5). Ale zauważamy też, że *Program* powiela błąd poprzednich strategii, polegający na tym, że zapisano w nim realizację działań, które już zostały wykonane, trwają lub też muszą zostać wykonane niezależnie od samego *Programu*. Przykładowo, jednym z działań przewidzianych w *Programie* jest dokonanie przeglądu istniejących kodeksów etycznych i kodeksów postępowania grup funkcjonariuszy publicznych (działanie nr 6.1). Tego rodzaju przegląd został wykonany kilka lat temu przez Departament Służby Cywilnej. Inny przykład – działanie polegające na przeglądzie implementacji zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych (działania nr 12.11.1 i 19.1). W roku 2013 Polska będzie monitorowana przez ONZ pod kątem wdrażania rozdziałów III i IV Konwencji przeciwko Korupcji. Przepisy tych rozdziałów w dużym stopniu pokrywają się z wymogami innych konwencji antykorupcyjnych. Ale istotne jest to, że rząd będzie musiał wykonać przegląd w tym zakresie, niezależnie od tego, czy *Program* wejdzie ostatecznie w życie, czy nie. Tego rodzaju działania powinny zostać wyłączone z Programu lub wyraźnie wyodrębnione i opisane w sposób, z którego jasno wynika, że muszą być zrealizowane z innych powodów.

1.1.6. **Mierniki** – zaproponowanie przez autorów dokumentu mierników realizacji *Programu* to istotny postęp w porównaniu do poprzednich strategii, które były niemal całkowicie pozbawione tego znaczącego elementu. Niemniej mierniki są nieadekwatne, niejasne lub budzą wiele wątpliwości (pewne propozycje uzupełnień przedstawiamy dalej).

W tym miejscu jako przykład chcemy jedynie wskazać na problem miernika celu głównego. Jest on całkowicie nieadekwatny, ponieważ IPK w żaden sposób nie mierzy skali zjawiska³. Nie może więc być użyty jako wskaźnik osiągnięcia celu ujętego jako „ograniczenie korupcji w kraju”. Przy okazji trzeba nadmienić, że autorzy błędnie posługują się wskazaniem IPK. Przywołane wyniki sugerują, że indeks ten pozwala mierzyć i porównywać zmiany percepcji w czasie. Jednakże metodologia, wg której IPK jest tworzony nie pozwala na dokonywanie takiego pomiaru. Stąd też autorzy powinni rozważyć:

1) dookreślenie w celach *Programu*, jaki konkretnie aspekt korupcji mają zamiar ograniczyć – np. łapownictwo;

2) dobranie całej palety, nie tylko jednego czy dwóch wskaźników, które mogłyby rzeczywiście osiągnięcie tego celu zmierzyć, czyli np. badań sondażowych koncentrujących się na ustaleniu styczności z konkretnymi zachowaniami korupcyjnymi (np. przywołanym łapownictwem), badań wiktyimizacyjnych, ewentualnie analizę danych oficjalnych (np. dot. przestępczości kwalifikowanej jako korupcja).

<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Ocena%20realizacji%20rządowej%20Strategii%20Antykorupcyjnej2.pdf>

<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Ocena%20realizacji%20rządowej%20Strategii%20Antykorupcyjnej3.pdf>

² Raport ekspertów niemieckich C.P. Wulff, M. Ehbrecht, *Ekspertyza na temat skuteczności Strategii antykorupcyjnej oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych*. Warszawa 2008, dostępny na <http://www.akop.pl/aktualnosci/2008-05-29.html>

³ Zob. np. W. L. Miller, *Perceptions, Experience and Lies: What Measures Corruption and What do Corruption Measures Measure*, [w:] C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors, F. Galtung (red.), *Measuring Corruption*, Ashgate, Hampshire 2006

- 1.1.7. **Finansowanie** – dokument wprowadza niejasność dotyczącą sposobu finansowania *Programu*. Z jednej strony pisze się, że: „*Realizacja Rządowego Programu finansowana będzie – ... głównie ze środków budżetowych podmiotów wykonujących poszczególne zadania/działania.*” (str. 25), a z drugiej, że: „*Poszczególne komitety wykonawcze ujmą w planach realizacji zadań Rządowego Programu środki finansowe niezbędne do ich wykonania.*” Uważamy, że realizacja *Programu* może być zagrożona z powodu braku wydzielonych, niezbędnych środków na ten cel.

Jesteśmy również przekonani, że możliwe jest przynajmniej przybliżone oszacowanie kosztów realizacji *Programu*. W tabeli wymienionych jest wiele konkretnych działań, których koszt można łatwo określić (np. przygotowanie analiz), inne bardziej skomplikowane również (np. zapewnienie większej przejrzystości BIP) poprzez odwołanie się na przykład do doświadczeń innych projektów o podobnym charakterze (w przypadku BIP taką wiedzą powinno dysponować na przykład MAiC). Brak choćby ogólnego, wstępnego oszacowania kosztów realizacji *Programu* rodzi poważne wątpliwości, czy Rząd rzeczywiście będzie w stanie go zrealizować, biorąc pod uwagę trudną sytuację budżetową.

- 1.1.8. **Terminy realizacji zadań** – brak wyznaczenia terminu wykonania poszczególnych zadań wpisanych w dokument uniemożliwi okresową ocenę stanu zaawansowania realizacji *Programu* i może zagrozić jego prawidłowemu wdrożeniu. Pozostawienie decyzji co do harmonogramu realizacji *Programu* koordynatorom, czyli osobom nie mającym odpowiedniego umocowania w instytucjach realizujących *Program* wydaje się być rozwiązaniem nie gwarantującym sukcesu.
- 1.1.9. **Odpowiedzialność** – w *Programie* nie przewidziano żadnych form odpowiedzialności, na żadnym z etapów jego realizacji za niezrealizowanie lub złe jego realizowanie. Może to spowodować jego niską skuteczność.
- 1.1.10. **Upublicznianie raportów** – w dokumencie nie przewidziano upublicznienia raportów ewaluacyjnych. Aby ewaluacja zewnętrzna realizacji *Programu* dokonywana przez NIK i organizacje pozarządowe odegrała właściwą rolę, jej rezultaty muszą być upublicznione.
- 1.1.11. Międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie zwalczania korupcji – Rozdział II. **Międzynarodowe zobowiązania Polski w zakresie zwalczania korupcji** zdecydowanie wymaga uzupełnienia. Nie wystarczy przedstawić konwencje i instrumenty do jakich Polska przystąpiła, w *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji* należy przede wszystkim poinformować, czy i jak Polska realizuje zalecenia tych instytucji i zapisy przyjętych konwencji, oraz przedstawić oczekiwania instytucji (ONZ, GRECO, OECD) w stosunku do Polski. Brakuje też przywołania wprowadzonego przez Komisję Europejską w grudniu 2011 roku mechanizmu oceniającego stan walki z korupcją w państwach członkowskich.
- 1.1.12. **Współpraca z organizacjami pozarządowymi** – z satysfakcją odnotowujemy, że autorzy *Programu* w wielu miejscach zauważają potrzebę współpracy z organizacjami pozarządowymi. Niemniej, brakuje zarysu nieco bardziej konkretnych ram tej współpracy. Przykładowo, w ramach realizacji *Programu* instytucje publiczne weń zaangażowane mogłyby przyjąć programy współpracy do czego dodatkowym pretekstem mogłyby być przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (w szczególności art. 5 ust. 1-4 i 5b).

Nadto, w opisach działań, w wielu miejscach przewiduje się ścisłą współpracę z organizacjami (np. działania w pkt. 1.2, 2.2, czy 6.3 w Tabeli). *Program* powinien przewidywać stworzenie konkretnych instrumentów wspierania organizacji zaangażowanych w działania antykorupcyjne, nie tylko w związku z realizacją samego *Programu*.

Wpieranie takich organizacji powinno być też elementem samego *Programu*. Przykładowo, obecnie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej trwają prace nad kolejną edycją rządowego programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO). *Program* powinien zakładać wsparcie tamtej inicjatywy, w zakresie w jakim środki FIO byłyby przeznaczane na działalność lokalnych organizacji strażniczych, czy innych organizacji zajmujących się problematyką rzetelności życia publicznego. Można byłoby również przewidzieć odpowiednie ścieżki finansowania w ramach europejskich programów operacyjnych na lata 2014-2020.

1.2. Zastrzeżenia szczegółowe do Tabeli zadań, działań i realizatorów:

- 1.2.1. Ze zdziwieniem zauważamy usunięcie z obecnej wersji *Programu* działania mającego realizować cel szczegółowy: *Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych* (tabela, str. 1), a które w poprzedniej wersji brzmiało: „*Wypracowanie zmian prawnych do regulaminu pracy Rady Ministrów obligujących do udzielenia odpowiedzi organizacji społecznej w przypadku nieuwzględnienia jej uwag zgłoszonych podczas konsultacji społecznych do projektu aktu prawnego lub jego założeń.*” Nie jest zrozumiałe dlaczego zrezygnowano z realizacji tego zadania. Organizacje pozarządowe uczestniczące w konsultacjach publicznych mają świadomość, że nie wszystkie ich uwagi będą przyjęte przez Rząd. Chcą jednak wiedzieć, jakie były przyczyny podjęcia takiej decyzji. Przyjęty w styczniu br. roku rządowy *Program Lepsze Regulacje 2015* zawiera Siedem Zasad Konsultacji, z których czwarta Responsywność brzmi: „Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie.”

Wydaje się też, że *Program* powinien w tym punkcie jednoznacznie odwoływać się do *Programu Lepsze Regulacje 2015*, ponieważ cele i działania zapisane w tabeli w dużym stopniu pokrywają się z działaniami zaplanowanymi w tamtym dokumencie. Należałoby zatem uniknąć powielania działań i zadbać o spójność z oboma dokumentami.

- 1.2.2. Bardzo krytycznie oceniamy fakt wycofania się z wielu działań proponowanych w wersji *Programu* z listopada 2012 roku. Chodzi nam przede wszystkim o takie zadania jak:

2.1 *Przygotowanie rządowego projektu ustawy dotyczącej przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów, regulującej m.in. kwestie:*

- *składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne – zapisy w granicach oddziaływania prewencyjnego w przedmiotowej tematyce,*
- *podejmowania dodatkowych zajęć w trakcie oraz po zakończeniu służby publicznej – zapisy kierunkujące na ujawnianie konfliktu interesów.*

2.2 *Przygotowanie rządowego projektu ustawy o lobbingu, uwzględniającego mechanizm monitoringu lobbingu, który jednocześnie nie będzie ograniczał konsultacji społecznych projektów przepisów prawnych, ale zapobiegał działaniom korupcyjnym.*

2.3 Weryfikacja rozwiązań prawnych obowiązujących w zakresie immunitetów ograniczających odpowiedzialność prawną osób z tytułu pełnienia przez nie określonych funkcji oraz opracowanie i wprowadzenie stosownych zmian, w tym ograniczenie immunitetów chroniących przed ściganiem karnym za przestępstwa korupcyjne i powiązane.

2.4 Zaangażowanie Państwowej Komisji Wyborczej w aktywne formy kontroli finansów partii politycznych i kampanii wyborczej, takie jak monitorowanie i szacowanie skali wydatków wyborczych już podczas kampanii.

- które w obecnej wersji Programu (tabela, str. 1 i 2), albo zupełnie wykreślono, albo defensywnie zamieniono na „opracowanie analiz”, np.:

2.1 Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie:

2.1.1 potrzeb uregulowania lub wzmocnienia obowiązujących przepisów w kwestiach dotyczących przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów, m.in. w obszarach: składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne – zapisy w granicach oddziaływania prewencyjnego w przedmiotowej tematyce, oraz podejmowania dodatkowych zajęć w trakcie oraz po zakończeniu służby publicznej – zapisy kierunkujące na ujawnianie konfliktu interesów;

2.1.2 potrzeby uregulowania lub wzmocnienia obowiązujących przepisów w obszarze lobbingu;

2.1.3 rozwiązań prawnych obowiązujących w obszarze immunitetów – rozważenie zagadnienia m.in. w kontekście potencjalnego ograniczenia immunitetów chroniących przed ściganiem karnym za przestępstwa korupcyjne i powiązane;

2.1.4 form kontroli finansów partii politycznych i kampanii wyborczych - rozważenie zagadnienia m.in. w kontekście monitorowania i szacowania skali wydatków wyborczych już podczas kampanii;

2.1.5 formuły funkcjonowania Funduszy Wsparcia w służbach resortu sw, potencjalnych zagrożeń korupcyjnych związanych z ich funkcjonowaniem oraz ewentualnych innych rozwiązań dotyczących zagadnienia.

Niezrozumiałe jest, że w planach, które będą realizowane do 2018 roku przewiduje się prowadzenie analizy potrzeb w wyżej wskazanych sprawach. O konieczności nowelizacji tzw. ustawy antykorupcyjnej czy też lobbingsowej rozmawiano, także w rządzie już wielokrotnie. W tej chwili dyskusji należy poddać sposób zmiany, a nie sam fakt zmiany.

1.2.3. Z kolei „zaangażowanie Państwowej Komisji Wyborczej w aktywne formy kontroli finansów partii politycznych i kampanii wyborczej, takie jak monitorowanie i szacowanie skali wydatków wyborczych już podczas kampanii” jest jednym z zaleceń GRECO, które państwo polskie powinno wykonać do 30 września 2013 roku⁴. Jest to kolejny przykład działania, które powinno zostać zrealizowane niezależnie od Programu.

1.2.4. W odniesieniu do propozycji Programu dot. ochrony tzw. sygnalistów (tabela, str. 2) nasuwają się następujące uwagi:

⁴ Patrz Raporty z III rundy ewaluacyjnej dostępne na <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/wspolpraca-miedzynarodowa/rada-euroapy/>

1.2.4.1. Autorzy *Programu* wąsko definiują pojęcie sygnalistów. W dokumencie przyjmuje się, że są to „osoby zgłaszające w dobrej wierze właściwym organom uzasadnione podejrzenia dotyczące korupcji”. Jednak sygnalista to również osoba, która sygnalizuje nieprawidłowości w ramach struktur pracodawcy. Większość sygnalistów w pierwszym odruchu podnosi zauważony problem na forum zakładu pracy, a dopiero wobec braku skuteczności takich działań wychodzi ze swoją wiedzą na zewnątrz – zawiadamiając organy władzy publicznej, a czasem inne podmioty – media, organizacje pozarządowe, postów, senatorów. Definicja przyjęta przez autorów *Programu* obejmuje jedynie drugą sytuację.

Być może zawężenie definicji sygnalisty jest nieświadome. Tym bardziej więc konieczne jest jej skorygowanie. To, jak definiujemy sygnalistów determinuje:

- zakres podmiotowy ewentualnej ochrony prawnej; oraz
- ewentualną infrastrukturę umożliwiającą przekazywanie wiedzy o nieprawidłowościach właściwym osobom lub organom. Optymalne wykorzystanie potencjału tzw. *whistleblowingu* wymaga budowania systemów sygnalizowania zarówno w ramach zakładów pracy, jak i analogicznych systemów funkcjonujących przy organach kontroli, nadzoru lub organach ścigania.

1.2.4.2. Z niepokojem odnotowujemy regres w stosunku do działań planowanych jeszcze w listopadzie 2012 r. Poprzednia wersja *Programu* przewidywała „Przygotowanie propozycji zmian prawnych skutkujących zapewnieniem ochrony prawnej dla „sygnalisty – whistleblowera”. Aktualna natomiast przewiduje: „Opracowanie analizy wraz z rekomendacjami w zakresie ochrony tzw. sygnalistów” oraz „wdrożenie rozwiązań zgodnych z wynikami przeprowadzonej analizy”.

Z powyższego wynika, że zasadność postulatu wzmocnienia ochrony prawnej - od lat zgłaszanego przez organizacje pozarządowe, Rzecznika Praw Obywatelskich, a ostatnio również przez OECD – będzie poddana ponownej weryfikacji, a ewentualne działania uzależnione od wyników zapowiedzianej analizy. Tymczasem postulaty te wydają się być na obecnym etapie dobrze uzasadnione badaniami. Ponadto na potrzebę uregulowania pewnego zakresu spraw związanych z *whistleblowingiem* zwraca uwagę Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych.

Zadanie przeprowadzenia analizy powierzono Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej. Z niepokojem odnotować trzeba, że dotychczas ministerstwo indagowane o efektywność ochrony prawnej każdorazowo stawiało na stanowisku, że obowiązujące przepisy w wystarczającym stopniu gwarantują bezpieczeństwo zawodowe osób sygnalizujących.

1.2.4.3. W obecnej wersji *Programu* rezygnuje się z działań związanych z budowaniem infrastruktury umożliwiającej osobom posiadającym wiedzę o

nieprawidłowościach przekazanie jej właściwym organom lub osobom (systemów sygnalizowana nieprawidłowości). Postulujemy przywrócenie działań w tym obszarze.

- 1.2.4.4. Niestety w obecnej wersji *Programu* rezygnuje się również z działań edukacyjnych mających na celu zmianę świadomości społecznej (podważenia stereotypu „donosiciela”) oraz promowanie postaw wyrażających się w poczuciu odpowiedzialności za sprawy wspólne i dobro społeczne. Rekomendujemy wpisanie do *Programu* działań w tym obszarze.

1.2.5. Dostęp do informacji publicznej

Za zbyt ogólne należy uznać odniesienia do poprawy przejrzystości działania administracji publicznej i innych podmiotów realizujących zadania publiczne lub gospodarujących mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa. Przedstawione propozycje są identyczne z tymi, które zostały przedstawione w tym punkcie w projekcie *Programu* w listopadzie 2012 r.

Zawarte w pkt. 10 Tabeli (str. 5) postulaty należy ocenić jako słuszne. Mamy jednak poważne obawy co do możliwości pełnej realizacji tak określonych zadań. MAiC prowadził już zbliżone działania w ramach tzw. okrągłego stołu informacji publicznej, ale po pierwsze, prace zostały przerwane ponad 6 miesięcy temu, a po drugie dotyczyły one głównie postulatów administracji ograniczających, a nie ułatwiających dostęp do informacji publicznych. Należy zrewidować możliwości MAiC do samodzielnej realizacji tego działania.

Wydaje się wskazane, aby takie prace realizowane były przez ośrodek niezależny od bezpośredniego wpływu przedstawicieli administracji publicznej, np. poprzez podjęcie prac nad przeglądem ustawy w ramach międzyresortowego zespołu powołanego przez Prezesa Rady Ministrów, w którego skład wchodziłoby również przedstawiciele parlamentu, samorządu terytorialnego, dziennikarzy, ośrodków akademickich oraz organizacji pozarządowych. Należy podnieść również, że istnieje bogaty dorobek naukowy oraz wypracowane przez organizacje pozarządowe rekomendacje zmian w systemie udostępniania informacji publicznych. *Program* powinien zawierać przynajmniej wytyczne, w jakim kierunku owe zmiany powinny być prowadzone. Podobnie, *Program* powinien odwoływać się w kontekście brzmienia pkt 10.5 Tabeli (str. 5) do już wypracowanych rekomendacji i określić wyraźnie, w jakim zakresie powinny one być realizowane.

1.2.6. Działania edukacyjne

- 1.2.6.1. Wśród działań edukacyjnych przewidzianych w zadaniu *Tworzenie i realizacja społecznych programów i kampanii edukacyjnych* (tabela, str. 7) wymienione zostały te działania, które różne resorty prowadziły w wybranych okresach czasu na dosyć szeroką skalę – prowadzone były one przy dużym wsparciu finansowym oraz mocnym zaangażowaniu organizacji pozarządowych

zajmujących się edukacją nieformalną. Pojawia się pytanie, czy na ich realizację w kolejnych latach zostały zarezerwowane środki przez instytucje, które wskazano jako wiodące. I kolejne – czy uwzględnione zostały wyniki ewaluacji i rekomendacje opracowane na zakończenie tamtych działań.

- 1.2.6.2. Ostatnie duże działanie edukacyjne objęło szkoły kształcenia ogólnego oraz szkoły wyższe w latach 2003-2006 w ramach międzyrządowego programu zwalczania korupcji. Dotyczy to m.in. działań 16.3. *Organizowanie spotkań (konferencji) przedstawicieli organizacji pozarządowych, szkół wyższych i organów przeciwdziałających i zwalczających korupcję w celu wymiany wiedzy i doświadczeń* oraz 16.4. *Propagowanie w społeczności akademickiej zachowań przeciwdziałających korupcji, w tym: opracowanie i rozpowszechnienie programu dla studentów oraz dla nauczycieli akademickich w ww. zakresie oraz przeprowadzenie kampanii informacyjnych dla ww. grupy docelowej* (tabela, str. 8). Z doświadczenia jednak wynika, że w przypadku realizacji tak jednego, jak i drugiego działania, zaangażowanie i upowszechnienie w szkołach wyższych programu dla studentów w interesującym nas zakresie nie jest możliwe przy braku wpływu MNiSW na kształtowanie sylabusu uczelni. Przeciwdziałanie korupcji i propagowanie wzorów etycznych na uczelniach wyższych pozostaje wyłącznie w obszarze zainteresowań naukowych, nie wywołując wielkich zmian w sposobie kształtowania postaw studentów.
- 1.2.6.3. Prezentowany *Program* uwzględnia potrzebę doskonalenia nauczycieli i uczniów poprzez kursy internetowe – zadowolenie budzi fakt, że *Program* wychodzi naprzeciw oczekiwaniom i wyzwaniom współczesnej edukacji. Niezrozumiałą jest jednak fakt, iż e-learning został ograniczony do prowadzonego (i, jak rozumiemy – certyfikowanego) w SEA, czyli Stowarzyszeniu E-learningu Akademickiego i członkowskich instytucjach. Z opisu działania wynika, że jego bezpośrednimi beneficjentami mają być uczniowie i nauczyciele, którzy korzystają z edukacji nieformalnej prowadzonej przez ośrodki nieakademickie (z równie dużym skutkiem).
- 1.2.6.4. Nie do końca precyzyjnie brzmią działania: 16. 1 *Przygotowanie projektów cyklicznych edukacyjnych kampanii społecznych, a następnie ich przeprowadzenie* oraz 16.6 *Tworzenie i realizacja społecznych programów z zakresu edukacji antykorupcyjnej w publicznych ośrodkach radia i telewizji*. Brak informacji, kto ma być bezpośrednim adresatem tych działań (można się tego domyślać po instytucji wiodącej) uniemożliwia realną diagnozę stanu wiedzy czy zachowań odbiorców do których ma być skierowana kampania społeczna/program edukacyjny, a tym samym utrudnia dostosowanie jej przekazu (poprzez stosowaną informację i adekwatny kanał komunikacyjny).
- 1.2.6.5. Zaskakująca jest także nieobecność mediów społecznościowych w planowanych działaniach edukacyjnych, powszechnych wśród najmłodszych członków społeczeństwa.

1.3. Zastrzeżenia i propozycje uzupełnień dot. mierników:

Aby łatwiej można było ocenić efektywność realizacji *Programu* proponujemy rozszerzenie i doprecyzowanie mierników realizacji celów:

- 1.3.1. Zaproponowany miernik realizacji celu głównego (str. 19): „*wzrost wartości IPK do 2018 roku o 10 % – do poziomu 64 punktów*” jest niewystarczający. Indeks Percepcji Korupcji jest mechanizmem dość powszechnie krytykowanym między innymi za nadmierne oparcie się na badaniach opinii publicznej. Dlatego ponawiamy propozycję dodania drugiego miernika, który mógłby zostać następująco sformułowany: Otrzymanie we wprowadzonym w grudniu 2011 roku mechanizmie oceniania przez Komisję Europejską stanu walki z korupcją w państwach członkowskich - w 2018 roku zdecydowanie lepszej oceny niż w roku 2013⁵.
- 1.3.2. Miernik pomocniczy celu głównego, ale też celów szczegółowych (str. 19 i 20): „*Pozytywna ocena realizacji działań antykorupcyjnych przez instytucję wdrażającą oraz ewaluującą Rządowy Program.*” – proponujemy ukonkretnić w następujący sposób: co najmniej 75% zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania zostanie zrealizowanych.

Warto również doprecyzować na czym ta „ocena” będzie polegać. Z dokumentu nie wynika dokładnie, na czym będzie polegać ewaluacja, co na marginesie, byłoby pożądane i powinno zostać wyrażone w treści.

- 1.3.3. Ponawiamy propozycję dopisania drugiego miernika pomocniczego w realizacji celu szczegółowego *a. Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych* (str. 20) – w brzmieniu: Liczba wdrożonych rozwiązań wzmacniających działania edukacyjne i prewencyjne. Zakładamy, że do roku 2018 wdrożonych zostanie 75% nowych, zaproponowanych w toku analiz i konsultacji rozwiązań prewencyjnych i edukacyjnych.
- 1.3.4. Proponujemy dopisanie drugiego miernika podstawowego w realizacji celu szczegółowego *a. Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych* (str. 20) – w brzmieniu: Pełna realizacja zaleceń GRECO.
- 1.3.5. Również, jako miernik pomocniczy w realizacji celu szczegółowego *b. Wzmocnienie zwalczania korupcji* – proponujemy dopisać drugi w brzmieniu: Liczba wdrożonych rozwiązań wzmacniających zwalczanie korupcji w Polsce. Zakładamy, że do roku 2018 wdrożonych zostanie 75% nowych - zaproponowanych w toku analiz i konsultacji rozwiązań prawnych i organizacyjnych wzmacniających zwalczanie korupcji.
- 1.3.6. Proponujemy dopisanie drugiego miernika podstawowego w realizacji celu szczegółowego *b. Wzmocnienie zwalczania korupcji* (str. 20) – w brzmieniu: Pełna realizacja zaleceń OECD.

⁵ http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110606/3673/COM%20Decision%20C%282011%29%203673%20final%20_EN.pdf

1.4. Inne zastrzeżenia i uwagi

1.4.1. Szczegółowe zastrzeżenia do diagnostycznej części dokumentu:

- 1.4.1.1. W opisie obszarów najbardziej zagrożonych korupcją (str. 9) charakteryzując służbę zdrowia i farmację sformułowano tezę, że „*Korupcja sprowadza się głównie do wręczania korzyści za przyjęcie do szpitala i wykonanie zabiegów, wydawania fikcyjnych zwolnień lekarskich,.....*” Czy jest poparcie dla takiego stwierdzenia? Z naszych obserwacji wynika, że znacznie poważniejszym problemem w tej dziedzinie życia publicznego jest zagrożenie występowaniem korupcji i głębokiego konfliktu interesów w relacjach pomiędzy placówkami medycznymi i lekarzami a firmami farmaceutycznymi, jak też w trakcie uzyskiwania i realizacji przez placówki medyczne zakontraktowanych w NFZ świadczeń.
 - 1.4.1.2. Opisując zagrożenia korupcyjne w „Sektorze gospodarczym” (str. 10) chyba warto zwrócić uwagę na istnienie dwóch rodzajów korupcji: (1) w kontaktach biznes – instytucje publiczne, oraz (2) pomiędzy różnymi firmami. Drugi rodzaj korupcji jest bardzo słabo rozpoznany przez organy ścigania, a jego istnienie jego bagatelizowane przez przedsiębiorców.
 - 1.4.1.3. Opisując zagrożenia korupcyjne w „Obronności” (str. 10), warto zwrócić uwagę na to, że walkę z korupcją w tej dziedzinie utrudnia duży stopień tajności działań tego sektora.
- 1.4.2. Stanowisko koordynatora – dobrym pomysłem jest utworzenie we wszystkich ministerstwach i urzędach centralnych zaangażowanych w realizację *Programu* stanowiska koordynatora (str. 22-24). Należy jednak zwrócić uwagę, że realizacja zadań *Programu* będzie pracą na cały etat, a to pociąga skutki finansowe. Ponadto zwracamy uwagę, że koordynatorem powinna być osoba mająca wysoką pozycję zawodową i prestiż w swojej instytucji.

Program Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego

Centrum Edukacji Obywatelskiej

Fundacja Komunikacji Społecznej

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dawniej Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich)

Stowarzyszenie61/MamPrawoWiedzieć