

Opinia stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska o poprawkach Senatu do ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (tzw. ustawy antykorupcyjnej)

Sieć Obywatelska Watchdog Polska powstała 18 lat temu na fali dyskusji o zapobieganiu korupcji z początku lat dwutysięcznych. Doświadczenia naszej organizacji pokazują, że jednym z najważniejszych mechanizmów antykorupcyjnych jest jawność życia publicznego. Zaś jednym z najskuteczniejszych mechanizmów zapewniania jawności jest aktywne udostępnianie informacji przez podmioty dysponujące majątkiem publicznym i realizujące zadania publiczne. Dlatego od lat postulujemy aktywne publikowanie informacji. Nie rezygnujemy też ze starań o otwieranie polskich instytucji. Przeprowadziliśmy już około 1600 spraw sądowych mających taki właśnie cel. Wspieraliśmy też obywatelki i obywateli w ich działaniach na rzecz aktywnego publikowania informacji o umowach zawieranych przez instytucje publiczne.

Jedną z najszerszych i wywołujących największą zmianę społeczną inicjatyw obywatelskich był Publiczny Rejestr Umów, w którą zaangażowało się kilkuset obywateli. Wspólnie podejmowali działania na rzecz publikowania rejestrów umów przez różne instytucje. Obserwowaliśmy funkcjonowanie rejestrów umów już opublikowanych przez setki urzędów w Polsce, w odpowiedzi na wnioski obywateli. Z uznaniem patrzymy zatem na ustawę przygotowaną przez posłów Kukiz'15, w zakresie w jakim dotyczy ona wprowadzenia jawnych rejestrów umów jako wymogu prawnego wobec instytucji publicznych. Jednocześnie proponujemy dostosować te regulacje do sprawdzonych praktyk przyjętych w innych krajach, czyli scentralizować i zadbać o jej dostępność do zbiorczego przetwarzania maszynowego. Stanowiłoby to odpowiedź na zaobserwowane przez nas problemy polegające na niepewności urzędów dotyczące dokładnego sposobu przedstawiania rejestrów. Co więcej, obecnie często gminy prowadzą rejestry dla podległych im jednostek. Wynika to z tego, że stworzenie rejestru to także wyzwanie technologiczne. W końcu zaś, zgromadzenie danych w jednym miejscu stwarza możliwość wykorzystywania danych do zarządzania instytucjami i ponownego wykorzystywania przez inne podmioty.

Poprawki Senatu

Ustawa o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw została przyjęta przez Sejm 17 września 2021 roku (druk Sejmowy nr 1252). Senat uchwalił do niej poprawki, przewidujące następujące zmiany:

- utworzenie centralnego rejestru umów jednostek sektora finansów publicznych prowadzonego przez ministra finansów publicznych, w miejsce rejestrów umów publikowanych indywidualnie przez jednostki na swoich stronach podmiotowych Biuletynu Informacji Publicznej,
- obowiązek przekazywania informacji do centralnego rejestru umów przez kierowników jednostek sektora finansów publicznych,
- wprowadzenie minimalnej wartości umów 500 zł ujawnianych w rejestrze umów,
- wprowadzenie obowiązku podania przyczyny ochrony informacji, w przypadku wyłączenia z jawności informacji o umowie,
- zastąpienie delegacji dla Ministra Finansów do określenia wzoru rejestru umów, na obowiązkiem stworzenia przeszukiwalnego rejestru umów; wskazano także, że jest on systemem teleinformatycznym, który udostępnia dane powszechnie dostępne,
- *vacatio legis* dla zmian odnoszących się do rejestru umów do dnia 1 lipca 2022 roku.

Poprawki nie zmieniają zakresu ujawnianych informacji. Obowiązują standardowe reguły ochrony informacji za sprawą odesłania do przepisów ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112 poz. 1198 z późn.zm.), które nie ulegają zmianie.

Jednocześnie poprawki te nie zmieniają zakresu podmiotowego, którym pozostają wciąż jednostki sektora finansów publicznych. Minister Finansów jest jednak dodatkowo zaangażowany w prowadzenie tego rejestru.

Apelujemy do posłanek i posłów o zaakceptowanie zmian do ustawy przygotowanych przez Senat, w zakresie, w jakim dotyczą one rejestru umów, jako głównego przedmiotu zainteresowania niniejszej opinii.

Znaczenie zmian wprowadzonych przez Senat

Ograniczenie kosztów administracji

Obecnie – w wielu przypadkach – administracja rejestruje zawierane przez siebie umowy w wewnętrznych systemach informatycznych. Jest to zazwyczaj działanie konieczne, aby efektywnie zarządzać zobowiązaniami i wydatkami publicznymi. Umowy tak rejestrowane nie mogą – dla ich bezpieczeństwa – być udostępnione bezpośrednio w Internecie.

Bez przyjęcia omawianych poprawek jednostka sektora finansów publicznych tj. szkoła publiczna, dom kultury, biblioteka, będzie zobowiązana udostępnić rejestr umów na swojej stronie Biuletynu

Informacji Publicznej. Obecnie BIP-y w większości przypadków nie posiadają modułów do prowadzenia rejestrów umów i są one prowadzone w oparciu o zróżnicowane oprogramowanie. To – w zależności od ewentualnej treści rozporządzenia ministra finansów – oznacza konieczność sfinansowania dodatkowych modułów BIP-u przez każdą jednostkę oddzielnie i modułów eksportu do BIP dla wewnętrznych systemów prowadzenia rejestrów umów albo opublikowanie rejestrów umów w postaci trudnej do przeszukiwania i analizy, co wypacza sens samej publikacji.

Tytułem przykładu pokazującego konieczności stworzenia odpowiednich modułów umożliwiających skuteczne przeszukiwanie rejestrów umów warto wskazać na praktykę Urzędu Miejskiego w Parczewie. Urząd ten publikuje rejestr umów w swoim Biuletynie Informacji Publicznej¹ pod wpływem oddolnej presji społecznej². Dokonuje tego w postaci standardowych mechanizmów załączników – zamieszcza wyeksportowane z wewnętrznego systemu informatycznego pozycje do tabeli w postaci PDF za wybrany okres. Jak dotąd zostały zamieszczone 82 takie wykazy. Trudno uznać za praktyczne odnalezienie umowy np. na wybrany remont drogi, która uległa uszkodzeniu i potencjalnie podlega gwarancji, jeżeli uprzednio mieszkaniec nie uzyska w inny sposób co najmniej przybliżonego okresu jej zawarcia. Taki sposób publikacji rejestrów umów nie jest wyjątkowym i występuje także w innych jednostkach.

Po przyjęciu omawianych poprawek, informacje o zawieranych umowach będą przekazywane przez kierowników jednostki finansów publicznych do udostępnionego przez Ministra Finansów systemu informatycznego. Uważamy, że Minister Finansów powinien umożliwić przekazywanie tych danych przez uwierzytelniony formularz internetowy i interfejs programistyczny (API). To umożliwi automatyczne zamieszczanie danych przez zewnętrzne aplikacje, na przykład programy księgowo. Jak również – w przypadku mniejszych jednostek np. szkół – ręczne przekazanie indywidualnych umów. System informatyczny przeznaczony do publikowania umów zostanie opracowany i sfinansowany jednokrotnie, zamiast oddzielnie przez każdą z jednostek.

Wykorzystanie doświadczenia Ministra Finansów

Podejście do centralnego przekazywania danych o umowach wpisuje się w aktualne prace Ministerstwa Finansów zakładające bieżące, centralne raportowanie danych fiskalnych np. Jednolity Plik Kontrolny, Krajowy System e-Faktur, e-Paragon. W takim ujęciu może nawet stanowić wsparcie dla realizacji zadań organów kontroli skarbowej.

¹ Informacje dostępne w zakładce “Rejestr umów” Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Parczewie dostępnej online: <https://umparczew.bip.lubelskie.pl/index.php?id=246>

² Działania mieszkańca w tym zakresie były wspierane przez członków Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska. Mieszkaniec publicznie relacjonował swoje starania na blogu “Jawny Parczew” np. we wpisie z lipca 2014 roku dostępnym online: <https://jawnyparczew.blogspot.com/2014/07/początek-jawnosc-sprzyja.html>

Obowiązek comiesięcznego, elektronicznego przekazywania np. JPK_VAT (ewidencja zakupu i sprzedaży VAT) do organów skarbowych obowiązuje niektóre podmioty gospodarcze od 1 lipca 2016 roku, a obecnie dotyczy nawet mikro przedsiębiorców³. Ministerstwo Finansów udostępnia możliwość przekazania JPK_VAT przez zewnętrzne aplikacje, na przykład programy księgowe⁴. Jak również w oparciu o własną, bezpłatną aplikację⁵.

Skuteczna analiza

W naszej ocenie, aby umożliwić skuteczne monitorowanie i analizę umów przez jednostki sektora finansów publicznych, konieczne jest dostarczanie dokładnych i wysokiej jakości danych oraz ich przechowywanie w sposób kompletny i kompleksowy. System publikujący informacje na temat rejestru umów powinien umożliwiać intuicyjne ich przeszukiwanie. Ponadto powinno być również możliwe wyszukiwanie określonego podzbioru zamówień, takich, jak zamówienia udzielone w ciągu określonego miesiąca lub udzielone temu samemu dostawcy. Intuicyjnego wyszukiwania przy użyciu wielu filtrów i słów kluczowych jest czymś, co jest kluczowe przy publikowaniu rejestru umów.

Warto zauważyć że Centralny Rejestr Umów m.st. Warszawy, jest publikowany od 2012 r i pośrednio jest efektem sprawy sądowej, jaką toczył z Prezydent miasta ówczesny radny Jarosław Krajewski (obecnie poseł PiS) o jawność umów⁶. Po tej sprawie, władze Warszawy, zdecydowały się stworzyć rejestr umów obejmujący dane pochodzące z wszystkich jednostek organizacyjnych. Obecnie m. st. Warszawa ma ponad tysiąc jednostek organizacyjnych.

W przypadku odrzucenia poprawek, poszczególne instytucję będą musiały publikować rejestry indywidualnie “na swojej stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej”. To oznacza, że np. analiza wybranych aspektów funkcjonowania bibliotek lub doboru dostawców oznacza konieczność odnalezienia setek Biuletynów Informacji Publicznej, następnie odnalezienie w nich rejestru umów, a następnie odpowiedniego przeszukania i zestawienie informacji zawartych w tych oddzielnych rejestrach umów. Jest to regres nawet względem obecnego stanu, który umożliwia przeszukiwanie danych pochodzących ze wszystkich jednostek w ramach centralnego rejestru umów dla m. st. Warszawy.

³ Szczegółowe informacje na temat zasad przekazywania Jednolitego Pliku Kontrolnego są dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej Ministra Finansów: http://mf-arch.mf.gov.pl/kontrola-skarbowa/dzialalnosc/jednolity-plik-kontrolny/-/asset_publisher/2NoO/content/podstawowe-informacje

⁴ Szczegółowe informacje na temat interfejsu do przekazywania JPK_VAT są dostępne w Portalu Podatkowym pod adresem: <https://www.podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/jpk-vat-z-deklaracja/pliki-do-pobrania-jpk-vat-z-deklaracja/>

⁵ Szczegółowe informacje na temat aplikacji przeznaczonych do stworzenia JPK_VAT są dostępne w Portalu Podatkowym pod adresem: https://www.podatki.gov.pl/jednolity-plik-kontrolny/jpk_vat/aplikacje-do-pobrania/

⁶ Szczegółowa relacja działań p. Jarosława Krajewskiego dostępna jest w publikacji “My tutaj nic nie skrywamy. Jak radny walczył o dostęp do miejskich umów” (25 września 2021, TVN): <https://tvn24.pl/premium/warszawa-jaroslaw-krajewski-kontra-hanna-gronkiewicz-waltz-jak-radny-walczył-o-dostęp-do-miejskich-umow-5415527>

Przyjęcie poprawek oznacza, że to Minister Finansów stworzy i udostępni system informatyczny, który umożliwi wyszukiwanie umów według zgromadzonych w nim informacji. Jednostki będą mogły z niego skorzystać bez dodatkowych opłat. Dane będą mogły być wykorzystywane, aby skutecznie monitorować i analizować umowy zawierane przez jednostki sektora finansów publicznych. Zgromadzone dane będą dostępne w jednolitym formacie, pochodzącym z jednego systemu informatycznego, zatem będą miały charakter danych dokładnych, kompletnych i kompleksowych.

Takie rozwiązanie pozwoli uniknąć kosztów po stronie tysięcy jednostek sektora finansów publicznych zmuszonych do dostosowania swoich Biuletynów Informacji Publicznej do publikowania rejestrów. Dzięki centralizacji efektywniejsze stanie się zarządzanie takim publikatorem, a koszt stworzenia odpowiedniego systemu poniesiony zostanie jednokrotnie.

Wsparcie zadań administracji

Ułatwione prowadzenie analiz w oparciu o rejestr umów ma wpływ nie tylko na możliwości działań obywateli, ale zwiększa efektywność pracy samych urzędników.

W miejscowościach, gdzie rejestry umów opublikowano, obserwujemy wykorzystanie ich przez samych urzędników w codziennej pracy. Dostępne rejestry umów wspierają wycenianie umów i budżetowanie poprzez analizę np. kosztów transmisji sesji rady gminy w różnych miejscowościach. To ułatwia analizy jak wydawać publiczne pieniądze najlepiej.

Rejestry umów ułatwiają także ustalenie kontrahentów w celu skierowania zapytania ofertowego, co zwiększa konkurencyjność i może wpłynąć na oszczędności w wydatkowaniu środków publicznych. Nie bez znaczenia jest także możliwość weryfikacji przedłożonych referencji i doświadczeń ze współpracy, co zwiększa bezpieczeństwo wydatkowania środków publicznych.

Odrzucenie omawianych poprawek w istotny sposób zwiększy koszt takich analiz, a w efekcie obniży pożądaną efekt dla administracji i zarządzania finansami publicznymi. Dla scentralizowanych systemów informatycznych nie stanowić powinno wyzwania przeszukiwanie np. informacji pochodzących z setki gmin, przy rozproszonym rejestrze to wyzwanie.

Antykorupcyjny monitoring

Doświadczenie z zakresu publikacji takich danych z innych krajów wskazuje, że dostęp do wysokiej jakości informacji przystosowanych do ponownego wykorzystania umożliwia monitorowanie udzielania zamówień publicznych i zawieranych umów w celu sygnalizowania ryzyka korupcji. W przeanalizowanych przez nas przykładach rozwiązań zagranicznych powstają m.in. narzędzia, które automatycznie, dzięki użyciu algorytmów i agregowaniu danych z innych źródeł – przykładowo rejestrów spółek wraz ze składem zarządu – sygnalizują zamówienia o podwyższonym ryzyku korupcji. Choć samo ryzyko nie oznacza jeszcze korupcji, to oznaczone w taki sposób dokumenty mogą zostać zweryfikowane, na przykład przez ekspertów, a także samą konkurencję, która ma wiedzę niezbędną do oceny i jest bezpośrednio zainteresowana równością dostępu do pracy, możliwości wykonywania zleceń czy usług w warunkach wolnych od korupcji. Za przykład może posłużyć węgierski projekt Czerwone Flagi (redflags.eu).

Również organizacje społeczne w Polsce wykorzystują istniejące już rejestry do monitorowania ewentualnych nieprawidłowości. Przykładem może być tu Fundacja Moje Państwo, która prowadzi portale:

- Tenders.guru monitorujący zamówienia publiczne umożliwiające sprawdzenie, kto wygrywa przetargi publiczne i poszukiwanie zamówień,
- Rejestr.io prezentujący aktualne dane o spółkach, fundacjach i stowarzyszeniach, w tym powiązania osobowe pomiędzy członkami organów, w celu zwiększenia pewności i jawności obrotu gospodarczego,
- Ktoile.pl obrazujący pomoc publiczną dla przedsiębiorców w Polsce.

Wykorzystanie gospodarcze

Dane dotyczące zawieranych umów pozwalają nie tylko na działania antykorupcyjne, ale mają też znaczenie gospodarcze i naukowe. Pozwalają bowiem na analizę struktury wydatków publicznych, a także występujących w tym obszarze zjawisk ekonomicznych. Przykładowo, przedsiębiorcy będą mogli uzyskać przez analizę centralnego rejestru umów informacje o tym:

- w jaki sposób zmienia się struktura wydatków publicznych; w jakich dziedzinach wydatki rosną, a w jakich są ograniczane,
- w jakich obszarach państwa są dokonywane zlecenia o skali możliwej do realizacji przez nich, a w jakich zbiorcze zlecenia swoją skalą przekraczają ich obecne możliwości,
- jakie są obecne warunki świadczone przez konkurencję, aby zaoferować lepszą cenę.

Rejestr stanowi także cenny zasób wspierający ocenę wiarygodności kontrahenta, co ma znaczenie dla bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i ocenę należytej staranności w kontekście przeciwdziałania wyłudzeń VAT. Przedsiębiorcy chcą bowiem wiedzieć, czy kontrahent ma możliwość uregulowania płatności za usługę. Jeżeli wartość usługi to tysiąc złotych, a kontrahent regularnie realizuje zlecenia państwowe idące w dziesiątki lub setki tysięcy złotych, to przedsiębiorca ma podstawy, aby przypuszczać, że kontrahent będzie zdolny do uregulowania płatności i odstąpić od zaliczki.

Aby dane z rejestru mogły być w taki sposób ponownie wykorzystane, powinny być dostarczane w formacie nadającym się do odczytu maszynowego w postaci ujednoliconego i interoperacyjnego formatu, z wykorzystaniem interfejsu programistycznego (API) lub zbiorczego pobrania. Istotne jest także, aby dane miały charakter kompleksowy, bowiem wyłącznie wówczas pozwolą na uczynienie z nich odpowiedniego użytku w dynamicznym życiu gospodarczym.

Rejestry umów w Europie

Koncepcja publicznego rejestru umów nie jest koncepcją unikalną dla Polski. Podobne działania występują w wielu krajach świata. Wyraźną tendencją jest prowadzenie takich rejestrów w postaci centralnych rejestrów umów. Centralne rejestry umów obowiązują z powodzeniem od lat w Republice Czeskiej (dostępny pod adresem <https://smlouvy.gov.cz/>) czy w Republice Słowacji (dostępny pod adresem <https://www.crz.gov.sk/>).

Szerzej omawiamy czeski rejestr. Rejestr umów (ISRS) został wprowadzony w Republice Czeskiej ustawą przyjętą w dniu 24 listopada 2015 roku która zaczęła obowiązywać od 1 lipca 2016 roku⁷. Ustawa składa się z 10 artykułów i zajmuje 3,5 strony. Rozwiązanie wzorowane było na ustawie słowackiej, obowiązującej od 2010 roku.

W odróżnieniu od propozycji polskiej, ustawa nakłada obowiązek publikowania w rejestrze umów cywilnoprawnych oraz umów dotyczących udzielania dotacji lub pomocy finansowej, jeśli jedną ze stron umowy jest Republika Czeska, jednostka samorządu terytorialnego (w tym osoby prawne, w których uczestniczy jednostka samorządu terytorialnego), organizacja dotowana przez państwo, fundusz państwowy, publiczna instytucja badawcza lub uczelnia publiczna itp., a wartość umowy przekracza kwotę 50 000 koron (bez VAT), czyli ok. 9000 złotych. Łącznie ustawa wymienia 14 rodzajów podmiotów zobowiązanych.

Organem prowadzącym rejestr jest Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

W czeskim rejestrze publikowane są też umowy. Ustawa mówi, że opublikowanie polega na zamieszczeniu treści umowy w formie pliku możliwego do przetwarzania komputerowego oraz metadanych zawierających co najmniej identyfikację kontrahentów, określenie przedmiotu umowy, cenę / wartość umowy oraz datę zawarcia umowy. Jeśli cena stanowi tajemnicę handlową, może nie być opublikowana. Dane osobowe powinny być zanonimizowane przed umieszczeniem umowy w rejestrze.

Przez pierwszy rok obowiązywania ustawy czas na opublikowanie w rejestrze zawartej umowy wynosił 30 dni od daty jej zawarcia. Od 1 lipca 2017 roku umowa nie jest skuteczna dopóki nie zostanie opublikowana w rejestrze, z wyjątkiem dotyczącym sytuacji nagłych.

W praktyce rejestr prowadzony jest w formie strony internetowej pod adresem <https://smlouvy.gov.cz>. Podmioty zobowiązane zamieszczają umowy poprzez formularz lub skrzynkę pocztową, w formie pliku XML (metadane) i treści umów w formie załączników w postaci pliku doc, rtf, odt lub pdf. System umożliwia automatyczne zamieszczanie danych przez zewnętrzne aplikacje, na przykład programy księgowe.

Strona internetowa zbudowana jest w taki sposób, że każda umowa otrzymuje identyfikator, czyli jest zawsze dostępna w formie unikalnego adresu internetowego, na przykład: <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/17992219>

Strony umowy oznaczone są numerem IČO (odpowiednik REGON) w formie odnośnika, umożliwiającego łatwe przejście do przeglądania wszystkich umów, których stroną jest dany podmiot np. https://smlouvy.gov.cz/vyhledavani?party_idnum=04308697. Oprócz tego wyszukiwarka umożliwia wyszukiwanie umów po szczegółowych parametrach m.in. po dacie, przedmiocie umowy, wartości, słowach występujących w treści umowy itp. i eksport wyników do pliku xlsx (excel).

⁷ Zákon o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), Předpis 340/2015 Sb. Online: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?o=7&T=42>

Cała zawartość rejestru jest też dostępna w formie otwartych danych (ang. *open data*) możliwych do pobierania jako XML z adresu <https://data.smlouvy.gov.cz/> Nie są stosowane kody captcha, ani inne mechanizmy, które utrudniałyby przetwarzanie opublikowanych umów.

Na koniec 2020 roku w rejestrze znajdowało się ponad 3 miliony umów o łącznej wartości ponad 15 bilionów koron.

Dostęp do umów w formie scentralizowanego zbioru danych umożliwia różnym instytucjom czy organizacjom analizowanie tych danych pod różnymi kątami. Na przykład strona <https://www.hlidacstatu.cz/k-index> między innymi ocenia poszczególne podmioty pod kątem tego, ile procent zamieszczonych przez nie umów ma ukryte ceny. Porównywarka na tej stronie pozwala też wyszukać podmioty z największą ilością umów, z największą sumą wartości umów itp.

Podsumowanie

Bazując na przedstawionej argumentacji, apelujemy do Posłanek i Posłów o nieodrzućanie poprawek Senatu w zakresie centralnego rejestru umów - zmiany w art. 34 a i b ustawy o finansach publicznych. Obywatele zasługują na dobrze zarządzaną administrację, bezpieczeństwo prowadzenia biznesu i kraj wolny od korupcji. Każda zmiana mogąca przynieść wymierne skutki w tych obszarach zasługuje na wsparcie Parlamentarzystów.

Scentralizowany rejestr to rozwiązanie oczywiste w czasach powszechnej cyfryzacji, adekwatne do możliwości państwa, a przede wszystkim niwelujące opóźnienie w stosunku do innych krajów.