

Warszawa, 19 sierpnia 2013 r.

Szanowny Pan
Piotr Stachańczyk
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

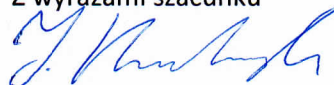
Szanowny Panie Ministrze,

W związku z zamieszczeniem do konsultacji społecznych na stronach BIP Ministerstwa Spraw Wewnętrznych projektu **Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013-2018** (zwany dalej *Programem*) chcielibyśmy przekazać naszą opinię na temat tego dokumentu.

Wyrażamy zadowolenie z przygotowania projektu *Programu*. Cieszy nas, że położono w nim duży nacisk na prewencję i edukację publiczną, które są w naszej opinii równie ważnym, co ściganie przestępczości, elementem ograniczającym korupcję w Polsce. Na pozytywną ocenę zasługuje wskazanie w *Programie* mechanizmów korupcjogennych oraz szerokie nakreślenie stanu zapobiegania korupcji w Polsce uwzględniającego rolę organizacji pozarządowych oraz ustanowienie celów *Programu* wraz z miernikami realizacji. Na duże uznanie zasługuje również wprowadzenie mechanizmu zewnętrznej ewaluacji wdrażania *Programu* przez podmioty niezależne: Najwyższą Izbę Kontroli oraz organizacje pozarządowe.

Niestety oprócz wyżej wymienionych pozytywnych cech *Programu* zauważyliśmy również jego słabsze strony, które wskazujemy w załączonych uwagach szczegółowych. Mamy nadzieję, że będą one pomocne przy opracowywaniu ostatecznej wersji projektu **Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013-2018**. Gdyby zaistniała taka potrzeba jesteśmy gotowi przekazać swoje uwagi na kolejnych etapach prac legislacyjnych *Programu*.

Z wyrazami szacunku



Jacek Kucharczyk
Prezes Zarządu
Instytutu Spraw Publicznych

Zał. 1

Uwagi Instytutu Spraw Publicznych do Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013-2018

Program ustanawia cel główny, jakim jest *ograniczenie korupcji w kraju* oraz dwa cele szczegółowe: *wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych* oraz *wzmocnienie zwalczania korupcji*. W naszej ocenie celów szczegółowych powinno być więcej, za to obejmujących węższe kategorie tematyczne. Obecnie są one sformułowane na tyle ogólnie, że trudno sobie wyobrazić mierzalne, wymierne efekty ich realizacji.

Bardziej szczegółowym celom powinny towarzyszyć też bardziej szczegółowe mierniki. W przypadku celu głównego miernikiem głównym jest wskaźnik Indeksu Percepcji Korupcji (IPK) a miernikiem pomocniczym pozytywna ocena realizacji działań antykorupcyjnych przez instytucję wdrażającą oraz ewaluującą Rządowy Program.

Uważamy, że należy z ostrożnością podchodzić do traktowania IPK jako głównego miernika sukcesu. Należy pamiętać, że jest to miernik percepcji korupcji, a nie obiektywny mierzalny wskaźnik poziomu korupcji. Jest on oczywiście pomocny, ale nie powinien być jedynym głównym miernikiem. Warto więc rozważyć uwzględnienie wyników cyklicznego *Antykorupcyjnego Raportu UE (EU Anti-Corruption Report)* publikowanego przez Komisję Europejską jako kolejnego miernika. Oczywiście dokładny sposób uwzględnienia jego wyników na potrzeby *Programu* będzie możliwy po publikacji pierwszej edycji *Raportu*, co ma nastąpić w drugim półroczu br.

Warto też odnotować *Antykorupcyjny Raport UE* w rozdziale dot. międzynarodowych zobowiązań Polski w zakresie zwalczania korupcji.

Warto również rozważyć poddanie celów i działań *Programu* analizie SWOT – obecnie wymienione są tylko potencjalne zagrożenia realizacji *Programu* (str. 25).

Słabością *Programu* jest brak nawet ogólnego harmonogramu jego wdrażania. Co prawda przewidziane jest sporządzenie i przyjęcie planów i harmonogramów realizacji zadań w okresie 5 miesięcy od przyjęcia *Programu*, niemniej uważamy, że już na poziomie zapisów *Programu* powinny być zarysowane najważniejsze terminy zadań opisanych dla poziomów I-III (str. 23-24).

Finansowanie *Programu* ma pochodzić *głównie ze środków budżetowych podmiotów wykonujących poszczególne zadania/działania*. Oznacza to, że nie przewiduje się osobnych, wydzielonych środków finansowych na realizację *Programu*, co było już wadą poprzednich rządowych programów antykorupcyjnych. Brak osobnego finansowania oznacza w naszej opinii, że zadania zlecone w ramach *Programu* poszczególnym organom administracji państwowej traktowane będą jako dodatkowe, niechciane obciążenie, a więc działania w ramach tych zadań będą marginalizowane. Uważamy, że *Program* musi przewidywać wydzielone środki finansowe przeznaczone wyłącznie na finansowanie działań w ramach *Programu*. Jest to jeden z podstawowych warunków pomyślnego i efektywnego wdrożenia *Programu*.

Program nie przewiduje również żadnych sankcji dla uczestniczących w nim podmiotów za niewywiązanie się z realizacji poszczególnych zadań. Brak tego mechanizmu może utrudnić koordynatorowi *Programu* realizację poszczególnych zadań, co w połączeniu ze wspomnianym wcześniej brakiem oddzielnego finansowania, może być zagrożeniem dla realizacji *Programu*, a więc dokonania realnej zmiany w zakresie ograniczania korupcji.

W naszej ocenie warto, aby w części I *Programu* odniesiono się do przyczyn, dla których do tej pory nie została wdrożona kolejna rządowa strategia antykorupcyjna, mimo upływu aż czterech lat od zakończenia poprzedniej. Identyfikacja przyczyn, dla których tak się stało może przyczynić się do ograniczenia ryzyk związanych z wdrażaniem *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013-2018*.

Uwagi do tabeli będącej załącznikiem do *Programu*

Uważamy, że niezbędne jest, aby już na poziomie tego załącznika zostały nakreślone orientacyjne ramy czasowe poszczególnych zadań np. w postaci kolejnej kolumny zawierająca harmonogram poszczególnych działań. Dzięki temu zostanie zachowana właściwa proporcja działań np. w zadaniu nr 3 *Przegląd rozwiązań prawnych w zakresie ochrony tzw. whistleblowerów* na analizę zostanie przeznaczony odpowiednio krótszy okres niż na wdrożenie rekomendacji, a więc działanie o wiele trudniejsze oraz bardziej czasochłonne. Ponadto każdemu zadaniu powinny towarzyszyć szczegółowe mierniki, tak aby nie było wątpliwości jakie mają być wymierne efekty realizacji zadań. Można też rozważyć ponowne przejrzanie i opracowanie zadań *Programu* uwzględniające formułę S.M.A.R.T.

W tabeli wskazano instytucje wiodące, które są odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań. Zazwyczaj ta sama instytucja odpowiedzialna jest za działania analityczne wraz z opracowaniem rekomendacji oraz za część wdrożeniową. W naszej ocenie należy zastanowić czy w przypadku przynajmniej niektórych zadań nie warto byłoby powierzyć realizacji działań analitycznych podmiotom niezależnym – uczelniom, organizacjom pozarządowym czy też ekspertom.

Przykładem może być działanie nr 2.1.4 dotyczące finansów partii politycznych i kampanii wyborczych. Można się zastanowić czy Państwowa Komisja Wyborcza, która jest odpowiedzialna za kontrolę finansów partii politycznych, będzie miała na tyle duży dystans do swojej działalności, żeby jako podmiot wiodący na etapie analitycznym zaproponować nowatorskie rozwiązania, rozszerzenie swojej działalności itp. Oczywiście propozycja ta nie oznacza wykluczenia PKW z uczestnictwa w tym działaniu – powinna ona oczywiście uczestniczyć w działaniach analitycznych, a w przypadku działań wdrożeniowych być podmiotem wiodącym.

Wspominając o działaniu nr 2.1.4 chcielibyśmy zauważyć, że bardzo ogólne sformułowanie działania jako *rozważenie zagadnienia m.in. w kontekście monitorowania i szacowania skali wydatków wyborczych już podczas kampanii* powoduje, że niezależnie od efektów podjętych działań będzie można uznać takie zadanie za zrealizowane.

Uwaga do projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013-2018”

Uważamy, że Ocena Skutków Regulacji *Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2013-2018*, a więc dokumentu o charakterze strategicznym powinna być obszerniejsza niż 1,5 strony, tym bardziej, że sam *Program* przewiduje działania dotyczące m.in. poprawy procesu stanowienia prawa.

Uwagi opracowali:

Adam Sawicki, koordynator projektów/analitik, Instytut Spraw Publicznych

Aleksandra Kobylińska, koordynator projektów/analitik, Instytut Spraw Publicznych