

# Zagrożenia korupcyjne w krajach Grupy Wyszehradzkiej



# **Zagrożenia korupcyjne w krajach Grupy Wyszehradzkiej**

## Podziękowania

Autorzy niniejszego raportu pragną podziękować Międzynarodowemu Funduszowi Wyszehradzkiemu oraz Komisji Europejskiej za wsparcie finansowe projektu.

Specjalne podziękowania należą się Zespołowi Badań i Komunikacji Sekretariatu Transparency International, Petrze Burai oraz Paulowi Zoubkovowi za ich pomoc w przygotowywaniu niniejszego raportu.

## Wyłączenie odpowiedzialności

Komentarze recenzentów zostały włączone do badania tylko częściowo, zatem opinie wyrażone w niniejszym raporcie przedstawiają wyłącznie stanowisko Transparency International Węgry, Transparency International Czechy, Transparency International Słowacja i Instytutu Spraw Publicznych. Wszystkie materiały zawarte w niniejszym raporcie są aktualne na czerwiec 2012 r. Autorzy raportu dołożyli wszelkich starań, by zweryfikować informacje, włącznie z oskarżeniami, zawarte w niniejszym raporcie. Niemniej jednak Transparency International Węgry, Transparency International Czechy, Transparency International Słowacja i Instytut Spraw Publicznych nie przyjmują odpowiedzialności z tytułu konsekwencji wykorzystania tych informacji do innych celów lub w innych kontekstach.

ISBN 978-963-08-4331-7

© 2012 Transparency International Węgry  
Transparency International Węgry  
H-1055 Budapest, Garay u. 29-31.  
Węgry  
<http://www.transparency.hu>

© 2012 Transparency International Słowacja  
Transparency International Słowacja  
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava  
Słowacja  
<http://www.transparency.sk>

© 2012 Transparency International – Czechy  
Transparency International – Czechy  
Sokolovská 260/143  
180 00 Praha 8  
Czechy  
<http://www.transparency.cz>

© 2012 Instytut Spraw Publicznych  
Instytut Spraw Publicznych  
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22  
Polska  
<http://www.isp.org.pl>



Ze wsparciem finansowym Programu Przeciwdziałania i Zwalczania Przemocności Unii Europejskiej  
Komisja Europejska - Dyrekcja Generalna do spraw Stosunków Wewnętrznych



**Transparency International Węgry (TI-W)** jest węgierskim oddziałem Transparency International. Jako niezależna i profesjonalna organizacja TI-W przyczynia się do zmniejszania korupcji, promowania przejrzystości i rozliczalności w publicznej sferze procesów decyzyjnych oraz alokacji funduszy publicznych, a także do zwiększania dostępności informacji użyteczności publicznej. TI-W się podejmuje także kwestie związane z finansowaniem partii i kampanii wyborczych, zamówieniami publicznymi, ochroną tzw. sygnalistów (*whistleblowers*), korupcją w wymiarze sprawiedliwości, kwestiami związanymi z rzecznictwem oraz mechanizmami przejrzystości w sektorze biznesowym.



**Transparency International Słowacja (TI-S)** jest organizacją pozarządową non-profit założoną w 1998 r. TI-S należy do grupy 90 krajowych oddziałów globalnego ruchu zajmującego się zwalczaniem korupcji - Transparency International. TI-S wierzy, że korupcję można zwalczyć przede wszystkim poprzez zwiększanie przejrzystości i ograniczanie biurokracji. Antykorupcyjna strategia TI-S opiera się na bliskim dialogu z partnerami z sektora prywatnego, społeczeństwa obywatelskiego i sektora publicznego. Aby zrealizować swój cel - działanie na rzecz wprowadzenia i wdrożenia środków antykorupcyjnych oraz zwiększenia przejrzystości w sektorze publicznym - TI-S stara się współpracować ze wszystkimi istotnymi interesariuszami.

INSTITUTE OF  
PUBLIC AFFAIRS

**Instytut Spraw Publicznych (ISP)** jest jednym z czołowych polskich think-tanków, niezależnym ośrodkiem badawczo-analitycznym. ISP powstał w 1995 roku. Jego misją jest podnoszenie jakości debaty publicznej na temat politycznych kwestii dotyczących Polski, Europy i świata. Główne obszary badań ISP obejmują politykę europejską, politykę społeczną, społeczeństwo obywatelskie, politykę rozwojową i migracyjną, a także prawo i instytucje demokratyczne. ISP posiada wewnętrzny zespół badaczy/analityków i szerokie grono współpracujących ekspertów z ośrodków naukowych i innych obszarów. Wyniki projektów badawczych publikowane są w formie książek, raportów, komunikatów i rozpowszechniane wśród posłów i senatorów, członków rządu i administracji, w środowiskach akademickich, a także wśród dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych.



**Transparency International - Czechy (TI-CZ)** jest niezależną organizacją pozarządową non-profit, której misją jest ustalenie rozmiaru korupcji w Czechach. Jej działalność ma na celu aktywnie przyczynianie się do ograniczania zjawiska korupcji. Do głównych obszarów zainteresowania organizacji należą zamówienia publiczne, służba cywilna, finansowanie partii politycznych, ochrona tzw. sygnalistów (*whistleblowers*) oraz kwestie związane z konfliktami interesów oraz nieprzejrzystym zarządzaniem finansami publicznymi. TI-CZ jest jednym z ponad 90 oddziałów międzynarodowej organizacji Transparency International.

# Autorzy i współpracownicy

## Główny badacz/Autor

*Dávid Jancsics* – jest doktorantem na City University of New York. Przedmiotem jego rozprawy doktorskiej jest postrzeganie i podejście do korupcji wśród osób na różnych poziomach organizacyjnych oraz pochodzących z różnych klas społecznych w postkomunistycznych Węgrzech.

## Pozostali autorzy

*Eric Lástic* - jest profesorem nadzwyczajnym na Uniwersytecie Komeńskiego w Bratysławie, na Wydziale Nauk Politycznych. Tytuł doktora otrzymał na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Trnavie. Autor wielu rozdziałów książek i artykułów na temat akcesji nowych państw członkowskich do UE, prawa konstytucyjnego i zmian instytucjonalnych. Uczestniczył także w projektach badawczych związanych z innowacjami politycznymi oraz wpływem UE na tworzenie prawa i uchwalanie go na poziomie krajowym.

*Marek Solon-Lipiński* - socjolog, absolwent Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się kwestiami związanymi z partycypacją obywatelską i przejrzystością w życiu publicznym. Przez wiele lat współpracował z programem „Przeciw Korupcji” Fundacji im. Stefana Batorego. Obecnie współpracuje z Programem Prawa i Instytucji Demokratycznych w Instytucie Spraw Publicznych.

*Štěpán Zelinger* - otrzymał tytuł magistra na Centralnym Uniwersytecie Europejskim w Budapeszcie. Uczestniczył w projektach związanych z budowaniem zdolności przedsiębiorstw społecznych i wolontariatem młodzieży.

## Zewnętrzny recenzent

*Gabriel Partos*, Economist Intelligence Unit, Londyn

## Główny koordynator projektu

*Krisztina Papp*, Transparency International Węgry

## Koordinatory projektu

*Tomáš Jacko*, Transparency International Słowacja

*Aleksandra Kobylíńska, Marta Lis*, Instytut Spraw Publicznych

*Radim Bureš, Tereza Kvášová*, Transparency International Czechy

# Spis treści

- 1. Streszczenie**
- 2. Wstęp**
- 3. Metodologia**
  - I. Metodologia NIS
  - II. Metodologia systemu rzetelności życia publicznego krajów Grupy Wyszehradzkiej
- 4. Ciemna strona systemu rzetelności życia publicznego**
  - I. Słaby system sprawiedliwości i podejrzane interesy w krajach postkomunistycznych
  - II. Fasadowe instytucje i naciski polityczne podkopują system
- 5. Najmocniejsze strony systemu rzetelności życia publicznego**
  - I. Znaczenie cech osobistych
  - II. Przejrzystość jako główna broń przeciwko korupcji
- 6. Perspektywy regionu**
  - I. Skutki akcesji do UE w regionie V4
  - II. Niezależność mediów w krajach Grupy Wyszehradzkiej
  - III. Społeczeństwo obywatelskie w regionie V4
- 7. Rekomendacje**
- 8. Załącznik**

## Skróty

CIVICUS CSI - Indeks Społeczeństwa Obywatelskiego  
CPI – Wskaźnik Percepcji Korupcji (Corruption Perception Index)  
CSO – Organizacja Społeczeństwa Obywatelskiego (Civil Society Organisation)  
CZK - Korona czeska  
OAW – Organ Administracji Wyborczej  
UE – Unia Europejska  
EUR – Euro  
Fidesz - Związek Młodych Demokratów – Węgierska Unia Obywatelska  
HUF – Forint węgierski  
MFW – Międzynarodowy Fundusz Walutowy  
Jobbik - Ruch na rzecz Lepszych Węgier  
KDNP - Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa  
LMP - Polityka Może Być Inna  
MSZP - Węgierska Partia Socjalistyczna  
MTI – Węgierska Krajowa Agencja Prasowa  
NEO – Krajowy Urząd Wyborczy  
NEO – Krajowy Komitet Wyborczy  
NGO – Organizacja Pozarządowa (Non-Governmental Organisation)  
NIK - polska Najwyższa Izba Kontroli  
NIS – Krajowy System Rzetelności Życia Publicznego  
NJO – Krajowy Urząd ds. Sądownictwa  
NMHH – Urząd ds. Mediów Krajowych i Infokomunikacji  
ODIHR – Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (Office for Democratic Institution and Human Rights)  
OSCE – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (Organization for Security and Co-operation in Europe)  
OPP – Organizacja Pożytku Publicznego  
PLN - Złoty polski  
RPO – polski Rzecznik Praw Obywatelskich  
NOK – Najwyższy Organ Kontrolny  
SDKÚ - Słowacka Unia Chrześcijańska i Demokratyczna  
SMER - Kierunek – Socjalna Demokracja  
TI – Transparency International  
VAT – podatek od towarów i usług  
V4 - Kraje Grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Węgry, Polska i Słowacja)

# 1. Streszczenie

Niniejszy raport jest poświęcony Krajowym Systemom Rzetelności Życia Publicznego (National Integrity System - NIS) czterech krajów Grupy Wyszehradzkiej - Czech, Węgier, Słowacji i Polski zawiera analizę kluczowych instytucji o dużym znaczeniu w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji. Niniejszy raport wskazuje również główne słabe i silne strony systemu antykorupcyjnego każdego z tych krajów oraz niepokojące i najlepsze praktyki w tym obszarze. Kolejnym celem przedstawionej w niniejszym dokumencie analizy jest zbliżenie do siebie czterech systemów rzetelności życia publicznego i uchwycenie znaczących podobieństw oraz różnic w regionie Grupy Wyszehradzkiej (V4).

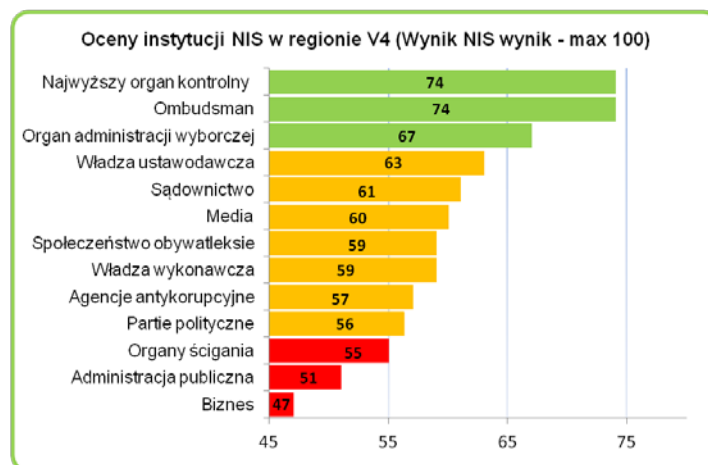
Metodologia oceny Krajowych Systemów Rzetelności Życia Publicznego zapewnia ogólne ramy pozwalające na analizę umiejętności i skuteczności instytucji w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji. System NIS został opracowany przez Transparency International (TI) w ramach holistycznego podejścia do przeciwdziałania korupcji. Na system ten składa się 13 „filarów” lub instytucji, które skutecznie wspierają prawidłowe funkcjonowanie systemu rzetelności życia publicznego oraz stanowią skuteczny mechanizm zapobiegający korupcji. Odpowiednie regulacje prawne oraz kontrola działalności poszczególnych elementów wchodzących w skład NIS, mogą znacząco ograniczyć rozwój korupcji. Pośrednio ma to też pozytywny wpływ na realizację celów dobrego rządzenia, rządu prawa oraz ochronę podstawowych praw człowieka. Silna pozycja NIS wspiera dobre rządzenie we wszystkich aspektach społecznych oraz przyczynia się do wzrostu poziomu sprawiedliwości społecznej. Choć NIS stanowi ocenę o charakterze jakościowym, aby zwiększyć przejrzystość informacji oraz dokonać interpretacji kluczowych słabych i mocnych strony systemu rzetelności w życiu publicznym, w analizie zastosowano oceny liczbowe (od 0 do 100).

Patrząc na region V4 jako całość, najslabszymi instytucjami w systemie rzetelności życia publicznego wydają się być biznes, administracja publiczna oraz organy ścigania. Średnie oceny skuteczności takich filarów jak władza ustawodawcza, sądownictwo, media, społeczeństwo obywatelskie, władza wykonawcza, agencje antykorupcyjne oraz partie polityczne są raczej niskie. Największe zasługi w promowaniu rzetelności w regionie V4 mają instytucje sprawujące funkcje nadzorcze takie jak najwyższy organ kontrolny, *ombudsman* (rzecznik praw obywatelskich) oraz organ administracji wyborczej<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Patrz: Załącznik, który zawiera dokładniejsze informacje na temat wyników punktowych.





Bardziej dogłębna ocena NIS, uwzględniająca ważne zmiany, które zaszły od ukończenia raportów pod koniec 2011 r., a także wagę i znaczenie instytucji w całym systemie NIS, da nam bardziej zróżnicowany obraz sytuacji w poszczególnych krajach.

### Najslabsze instytucje

Biznes okazał się najslabszą instytucją w Polsce i na Węgrzech, natomiast prokuratura jest szczególnie słaba w Czechach i na Słowacji. Podczas gdy na Węgrzech można znaleźć wiele przykładów przejmowania państwa przez skorumpowane grupy interesów, w Polsce jest zazwyczaj odwrotnie – tu raczej biznes przejmowany jest przez państwo. W Czechach i na Słowacji prokuratura jest bardzo podatna na bezpośrednie wpływy polityczne. W obu krajach hierarchiczna struktura organizacyjna prokuratury dodatkowo przyczynia się do jej nieprzejrystego funkcjonowania.

### Niepokojące praktyki

W szeregu niepokojących praktyk zidentyfikowanych w regionie V4 wyróżniono podobne schematy, dotyczące więcej niż jednej instytucji w systemie NIS. Jedno z najważniejszych ustaleń raportu to fakt, że odpowiednie ramy prawne w tych postkomunistycznych krajach nie stanowią skutecznej ochrony przed podejrzanymi zachowaniami osób lub organizacji. Rzetelność i uczciwe zachowanie nie idą automatycznie w parze z dobrze skonstruowanymi ramami formalnymi. Zbyt duże wpływy polityczne na instytucje oraz nadmiernie upolityczniona administracja publiczna zdają się być powszechną i poważną słabością krajów Grupy Wyszehradzkiej. Kolejnym elementem o kluczowym znaczeniu w regionie oraz bardzo negatywnym wpływie na system rzetelności życia publicznego jest sposób finansowania partii politycznych.

### Najsilniejsze instytucje

Do najsilniejszych instytucji we wszystkich czterech krajach należą *Ombudsman* oraz Najwyższy Organ Kontrolny (NOK). Kluczową rolę w zwalczaniu korupcji odgrywa NOK jako instytucja, która zgromadziła znaczny know-how oraz która potrafi łączyć go z wiedzą praktyczną i akademicką dotyczącą praktyk korupcyjnych. O sile najwyższych organów kontrolnych stanowią wysoko wykwalifikowane kadry. Kluczową rolę w

przeciwdziałaniu korupcji odgrywają również instytucje niepaństwowe, w szczególności media i społeczeństwo obywatelskie, jako że skorumpowanym grupom interesu jest znacznie trudniej je kontrolować i wywierać na nie wpływ.

## **Najlepsze praktyki**

Analizując najlepsze praktyki autorzy niniejszego raportu dochodzą do wniosku, że odpowiednie ramy formalne nie we wszystkich przypadkach zapewniają skuteczność funkcjonowania instytucji. Ważnymi czynnikami mogą być cechy indywidualne, takie jak zdolności przywódcze, uczciwość i odwaga. Współpraca pomiędzy mediami i społeczeństwem obywatelskim, a szczególności organizacjami pozarządowymi (NGO), stanowi jedną z najlepszych praktyk w regionie V4. Ważną rolę w zwalczaniu korupcji odgrywa technologia. Nowe technologie internetowe, strony internetowe oraz techniki analizy danych znacznie przyczyniły się do zwiększenia skuteczności działania wielu instytucji NIS. Oczywistym jest, że nadmierny wpływ polityczny jest jednym z czynników przyczyniających się do występowania niepokojących praktyk, natomiast niezależność instytucji stanowi kluczowy czynnik w analizowanych w tym raporcie najlepszych praktykach.

Po krótkim wstępie oraz ogólnej charakterystyce zastosowanej metodologii kolejne rozdziały niniejszego raportu przedstawiają bardziej szczegółową ocenę słabych i silnych stron oraz niepokojących i najlepszych praktyk każdego kraju z Grupy Wyszehradzkiej.

## **Główne rekomendacje**

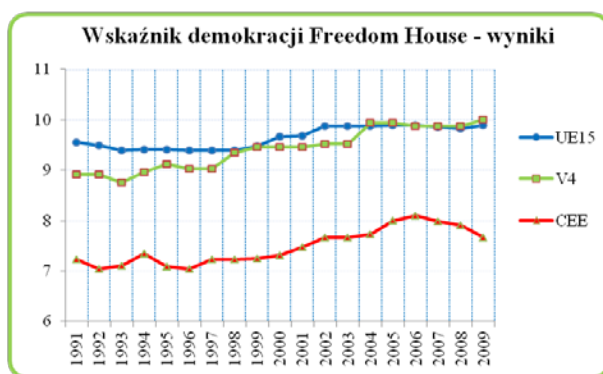
- Zmniejszenie wpływu politycznego na niezależne instytucje takie jak sektor publiczny, prokuratura i sądownictwo
- Opracowanie nowych, skutecznych i transparentnych regulacji w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych
- Zwiększenie przejrzystości procesu zamówień publicznych
- Opracowanie bardziej obiektywnych i jawnych (z wykorzystaniem Internetu) procedur oraz zmniejszenie ryzyka związanego z procesem przyznawania pozwoleń i licencji
- Zmniejszenie zależności sektora obywatelskiego od finansowania publicznego i dotacji unijnych
- Zwiększenie uprawnień najwyższych organów kontrolnych, aby mogły one bardziej szczegółowo kontrolować finansowanie partii publicznych, i nadanie im uprawnień do nakładania kar na partie naruszające prawo.

## 2. Wstęp

Po zniknięciu ograniczeń zewnętrznych związanych z dominacją Związku Radzieckiego oraz jego instytucji totalitarnych we wczesnych latach 90-tych XX wieku koncepcja spójnej Europy Środkowo-Wschodniej (CEE) utraciła na znaczeniu<sup>2</sup>. Okazało się, że uwarunkowania społeczno-kulturowe, historyczne oraz gospodarcze poszczególnych krajów regionu zbytnio się od siebie różnią. Pomimo oczywistych różnic panuje zgoda co do tego, że z powodów analitycznych zestawienie czterech krajów Grupy Wyszehradzkiej (V4) – Czech, Węgier, Polski i Słowacji z dwoma innymi subregionami postkomunistycznymi – krajami bałtyckimi oraz Europą Południowo-Wschodnią jest w pełni uzasadnione<sup>3</sup>. W 1991 r., przed rozpadem Czechosłowacji, kraje Trójkąta Wyszehradzkiego (V3) utworzyły formalne zgrupowanie subregionalne o wspólnych celach – współpraca polityczna dla osiągnięcia strategicznych celów – wstąpienie do Unii Europejskiej (UE) oraz NATO<sup>4</sup>. W 1993 r. Czechosłowacja podzieliła się na Czechy oraz Słowację, a Grupa V3 przekształciła się w Grupę V4.

Poza formalną współpracą, kraje należące do grupy przyjęły podobny model rozwoju instytucjonalnego. Na przykład w latach 90-tych XX wieku, w odróżnieniu od innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, kraje V4 znacząco zreformowały swoje systemy emerytalne, systemy świadczeń dla bezrobotnych oraz służbę zdrowia<sup>5</sup>. Państwa te, na wczesnych etapach procesu akcesji do UE, powołały również nowe instytucje demokratyczne oraz stworzyły ramy prawne, które miały przybliżyć je do równoważnych instytucji unijnych.

Jak pokazuje poniższy wykres kraje V4 stanowią bardziej ugruntowane demokracje niż inne społeczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej, a ich średnie wskaźniki demokracji są bliższe wynikom krajów Europy Zachodniej<sup>6</sup> <sup>7</sup>. Do czasu przystąpienia do Unii Europejskiej w 2004 r. kraje V4 podążały podobnymi ścieżkami rozwoju gospodarczego oraz uległy głębokiej integracji z europejskim systemem gospodarczym.



Źródło: <http://www.freedomhouse.org>

<sup>2</sup> M. Illner, *Post-Communist Transformation Revisited*, „Czech Sociological Review”, 1996, t. 4, s. 157-169.

<sup>3</sup> A. Cerami, P. Vanhuyse, *Introduction: Social Policy Pathways, Twenty Years after the Fall of the Berlin Wall*, [w:] A. Cerami i P. Vanhuyse (red.), *Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, 2009, s. 1-17.

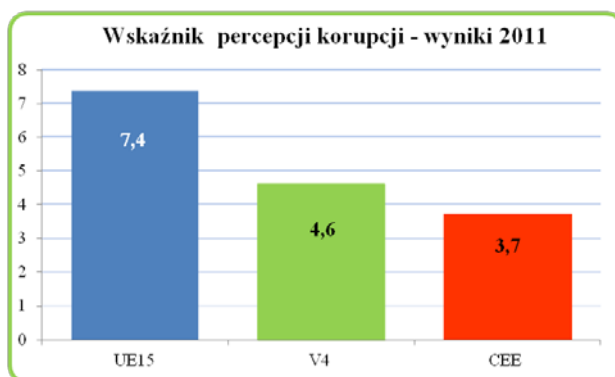
<sup>4</sup> M. Dangerfield, *The Visegrád Group in the Expanded European Union: From Pre-accession to Post-accession Cooperation*, *East European Politics and Societies*, 2008, t. 22, s. 630-667.

<sup>5</sup> T. Inglot, (2005) *From Theory to Practice: Lessons of Post-communist Social Policy Reforms in Central Europe*, [w:] M. Cain, N. Gelazis i T. Inglot (red.), *Fighting Poverty and Reforming Social Security: What Can Post-Soviet States Learn from the New Democracies of Central Europe?*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, s. 3-10.

<sup>6</sup> Do kategorii UE 15 należą kraje, które były członkami UE przez przed wielkim rozszerzeniem z 2004 r.: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Portugalia, Hiszpania, Szwecja i Wielka Brytania. Kraje CEE (Europy Środkowo Wschodniej) to: Albania, Białoruś, Bośnia Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Łotwa, Litwa, Moldawia, Rumunia, Słowenia i Ukraina.

<sup>7</sup> Źródło: J. Teorell, M.Samanni, S.Holmberg i B. Rothstein. *The Quality of Government Basic Dataset made from the QoG Standard Dataset version 6Apr11*, University of Gothenburg, The Quality of Government Institute, 2012 - <http://www.qog.pol.gu.se>.

Kraje V4 mogą pochwalić się podobnymi osiągnięciami, charakteryzują je jednak również podobne niedoskonałości. Dla przykładu, na podstawie danych zarządczych Banku Światowego, kraje V4 znajdują się poniżej 75. centyla w zakresie kontroli korupcji, a trzy z nich zanotowały pogorszenie wyniku w ciągu ostatnich 5 lat. Ponadto wyniki badania Eurobarometru pokazują, że około 87% obywateli krajów regionu przyznaje, że korupcja jest poważnym problemem w ich państwie. Mimo, że średni Indeks Percepcji Korupcji (Corruption Perception Index - CPI) krajów V4 jest trochę wyższy niż średni wynik krajów Europy Środkowo-Wschodniej region ten plasuje się daleko w tyle za krajami UE 15. Podczas procesu akcesji UE miała duży wpływ na kraje kandydackie, które ochoczo realizowały wszystkie postawione im wymagania, aby wstąpić do tego elitarnego „klubu”. Niemniej jednak podejście „kija i marchewki”, które było skuteczne gdy jeszcze UE liczyła niewielu członków okazało się mniej skuteczne po przystąpieniu do niej nowych krajów. W opinii niektórych badaczy, wiele problemów występujących w krajach regionu V4 wynika z braku skutecznych narzędzi wpływu na te kraje ze strony UE<sup>8 9</sup>.



Źródło: Transparency International

Mimo wielu podobieństw, kraje regionu różnią się pod wieloma względami. Na przykład o ile kraje V4 są mniej lub bardziej podobne pod względem ścieżek rozwoju gospodarczego przyjętych w pierwszych piętnastu latach transformacji ustrojowej, to już po przystąpieniu do UE każdy kraj zaczął realizować własną strategię ekonomiczną. Światowy kryzys gospodarczy także wywołał różne reakcje legislacyjne i zmiany polityczne w regionie<sup>10</sup>. Polityka antykorupcyjna oraz polityka w zakresie zapewnienia rzetelności w życiu publicznym to często inicjatywy krótkoterminowe, ogłaszane przez jeden rząd, a następnie porzucane przez następnego. Nie wynika to z braku skuteczności takich programów, ale z uwarunkowań politycznych, które w regionie V4 niemal zawsze są nadrzędne wobec racjonalnego podejścia. Brak spójnej polityki uniemożliwia realizację programów długofalowych, które mogłyby przyczynić się do głębszych zmian strukturalnych w systemach instytucjonalnych.

Głównym celem niniejszego raportu jest zbliżenie do siebie czterech krajowych systemów rzetelności w życiu publicznym. Niniejsze badanie opisuje istotne podobieństwa oraz różnice w regionie V4 poprzez analizę instytucji pełniących kluczową rolę w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji.

<sup>8</sup> A. Dimitrova, *Institutionalisation of Imported Rules in the European Union's New Member States: Bringing Politics Back in the Research Agenda*. European University Institute, 2007

<sup>9</sup> Vachudova, M. A. (2009) *Corruption and Compliance in the EU's Post-Communist Members and Candidates*, „Journal of Common Market Studies”, 2008, t. 47, s. 43-62.

<sup>10</sup> *Divergence in economic paths* - <http://www.visegradgroup.eu/other-articles/divergence-in-economic>, dostęp: 13 lipca 2012 roku.

### 3. Metodologia i strategia badawcza

#### I. Metodologia NIS

Metodologia oceny Krajowych Systemów Rzetelności Życia Publicznego zapewnia ogólne ramy pozwalające na analizę solidności i skuteczności instytucji w przeciwdziałaniu oraz zwalczaniu korupcji. NIS wyróżnia 13 „filarów” lub instytucji, które skutecznie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania systemu rzetelności życia publicznego oraz stanowią zabezpieczenie przeciwko korupcji. Instytucje te można zaklasyfikować do trzech głównych kategorii: instytucje rządowe, sektor publiczny oraz podmioty pozarządowe.

<b>Instytucje rządowe</b>	<b>Sektor publiczny</b>	<b>Podmioty pozarządowe</b>
Władza ustawodawcza	Administracja publiczna	Media
Władza wykonawcza	Organy ścigania (Prokuratura) <sup>11</sup>	Społeczeństwo obywatelskie Partie polityczne
Sądownictwo	Najwyższy Organ Kontrolny Organ administracji rządowej <i>Ombudsman</i> Agencje antykorupcyjne	Biznes

Każda z 13 instytucji jest oceniana według trzech kryteriów o kluczowym znaczeniu dla ich zdolności przeciwdziałania korupcji. Pierwsze kryterium to ogólne możliwości w zakresie zasobów i statusu prawnego, które stanowią podstawę skutecznego działania każdej instytucji. Drugie kryterium dotyczy wewnętrznego ładu prawnego oraz praktyk określających przejrzystość, rozliczalność oraz rzetelność działania. Wszystkie te elementy są kluczowe dla zdolności instytucji do oparcia się korupcji. Trzecie kryterium to stopień w jakim instytucja spełnia przypisaną jej rolę w systemie antykorupcyjnym, np. zapewnianie odpowiedniego nadzoru nad rządem (w przypadku władzy ustawodawczej) czy ściganie przypadków korupcji (w przypadku organów ścigania). Każde z kryteriów jest mierzone przy użyciu wspólnego zestawu wskaźników. Ocena tych kryteriów wiąże się z badaniem ram prawnych, jak i faktycznej praktyki instytucjonalnej, uwzględniając rozbieżności pomiędzy regulacjami formalnymi a rzeczywistością.

Ocena NIS jest jakościowym narzędziem badawczym opartym na kombinacji różnych rodzajów danych takich jak: krajowe ustawodawstwo, raporty, badania akademickie oraz szczegółowe wywiady z głównymi aktorami. Końcowy proces zewnętrznej walidacji oraz konsultacje z interesariuszami zapewniają rzetelność ustaleń.

System NIS jest elastycznym narzędziem, a metodologia zastosowana przez Transparency International (TI) może być dostosowana do lokalnych uwarunkowań. Dla przykładu, na Węgrzech i w Polsce prokuratura jest traktowana jako część instytucji „organów ścigania” podczas gdy w Czechach i na Słowacji NIS bada „służbę prokuratorską” jako osobny filar.

<sup>11</sup> W czeskim i słowackim badaniu NIS prokuratura była oceniana jako filar oddzielny od organów ścigania.

Aby uzyskać bardziej szczegółowy opis oraz dokładniejszą ocenę krajowego systemu rzetelności życia publicznego krajów V4 czytelnicy powinni sięgnąć po raporty NIS opublikowane przez krajowe oddziały TI w Czechach, Słowacji i na Węgrzech oraz przez Instytut Spraw Publicznych w Polsce.

## II. Metodologia systemu rzetelności życia publicznego krajów Grupy Wyszehradzkiej

Głównymi źródłami niniejszej analizy były raporty na temat Krajowych Systemów Rzetelności Życia Publicznego, które przedstawiają ogólną ocenę instytucji każdego kraju w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji. Bieżący okres stoi pod znakiem zawirowań w krajach V4, a autorzy niniejszej analizy podjęli próbę uchwycenia zmian, które zaszły od czasu ukończenia prac nad poszczególnymi, krajowymi raportami NIS (koniec 2011 r.). Zarówno autorzy niniejszego raportu jak i wszyscy eksperci z poszczególnych krajów mieli względną wolność w wyborze oraz interpretacji najważniejszych i najbardziej istotnych kwestii związanych z ocenami krajowych systemów rzetelności życia publicznego. Pod tym względem niniejszy raport stosuje inny system oceny ilościowej niż ten zastosowany w badaniach NIS. Na przykład instytucje wybrane jako najsilniejsze lub najsłabsze nie były konieczne filarami o najwyższej lub najniższej ocenie NIS, ponieważ badacze uwzględnili także ich relatywne znaczenie w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji. Identyfikując najsłabsze i najsilniejsze instytucje, autorzy przeanalizowali również ostatnie wydarzenia w regionie V4.

Autorzy raportu dokonali syntezy najważniejszych ustaleń dotyczących ocen krajów V4, starając się jednocześnie podkreślić wspólne problemy oraz osiągnięcia, a także niepokojące i najlepsze praktyki o największym znaczeniu w regionie V4. Niniejszy raport zawiera również przegląd ostatnich trendów w krajach Grupy Wyszehradzkiej.

## 4. Ciemna strona systemu rzetelności życia publicznego

Niniejszy rozdział zawiera analizę instytucji o słabej skuteczności działania, a także zestawienie złych praktyk w regionie. Pierwsza część rozdziału zawiera ocenę najsłabszych instytucji NIS na przykładzie analizy poszczególnych krajów. W każdym kraju badacze wskazali dwie (na Słowacji trzy) instytucje, które uznali za szczególnie słabe. Przy wyborze tych najsłabszych instytucji analitycy uwzględnili znaczenie i wagę danych filarów w całym systemie rzetelności życia publicznego. Wśród najsłabszych instytucji uwidaczniają się wspólne problemy trapiące wszystkie kraje V4. Na przykład biznes okazał się najsłabszą instytucją w Polsce i na Węgrzech, a prokuratura jest szczególnie słaba w Czechach i na Słowacji.

**Biznes okazał się najsłabszą instytucją w Polsce i na Węgrzech, natomiast prokuratura jest szczególnie słaba w Czechach i na Słowacji.**

Mimo że w krajach V4 istnieje korupcja w obszarze prywatno-prywatnym (praktyki korupcyjne wewnątrz podmiotów gospodarczych i pomiędzy nimi), znaczące ryzyko korupcyjne istnieje raczej na styku państwo-sektor prywatny. Ryzyko korupcji związane z biznesem jest szczególnie wysokie na Węgrzech i w Polsce. Na Węgrzech znajdziemy szereg przykładów dużych afer korupcyjnych, w których silnym grupom interesu oraz lokalnym „minigarcom” udało się zmanipulować przepisy prawa oraz regulacje, tak aby służyły ich własnym interesom. Udział karteli generujących stałe dochody jest powszechny w projektach na dużą skalę, takich jak budowa autostrad czy mostów. Jak pokazuje przykład Węgier, skorumpowane kliki gospodarcze drenują dużą ilość publicznych pieniędzy poprzez stworzone do tego celu i profesjonalnie zarządzane skorumpowane siatki. W Polsce korupcyjne relacje państwo-biznes często działają w odwrotnym kierunku. Można znaleźć tu wiele przypadków, gdzie to państwo inicjuje zachowania korupcyjne, w których to urzędnicy publiczni wymuszają łapówki od biznesmenów, a nawet posuwają się do przejęcia majątku prywatnego przy pomocy działań przestępczych, takich jak szantaż.

W Czechach i na Słowacji istnieją silne obawy co do niezależności i funkcjonowania mechanizmów zapewniających rzetelność prokuratury. W obu tych krajach prokuratura jest podatna na bezpośrednie naciski polityczne i ma ściśle hierarchiczną oraz nieprzejrzystą strukturę organizacyjną. Te elementy każą poddawać w wątpliwość bezstronność i obiektywność decyzji o wszczęciu śledztw.

#### Najslabsze instytucje w regionie V4

Czechy	Administracja publiczna	Prokuratura	
Węgry	Partie polityczne	Biznes	
Polska	Społeczeństwo obywatelskie	Biznes	
Słowacja	Organy ścigania	Sądowictwo	Prokuratura

Źródło: Raporty NIS z poszczególnych krajów

Druga część niniejszego rozdziału obejmuje analizę niepokojących praktyk w regionie V4. W oparciu o wiedzę na temat własnych krajów badacze określili praktyki, które miały negatywny wpływ na system rzetelności życia publicznego. Jak pokazuje ich ocena, praktyki te zazwyczaj wykraczały poza obręb jednej instytucji i wpływały na system społeczny w szerszym zakresie..

Od upadku komunizmu, kraje V4 rozwinęły względnie silne ramy prawne i instytucjonalne. Postęp ten był szczególnie stymulowany podczas negocjacji akcesyjnych do UE, kiedy to kraje kandydackie musiały dostosować swoje przepisy prawne do wymagań unijnych. W wielu przypadkach te instytucje były skopiowanymi i w praktyce martwymi wersjami swoich zachodnich odpowiedników. Jednak jak pokazują nasze badania, powszechnym problemem w regionie V4 jest duży rozdźwięk pomiędzy literą prawa a praktyką. Jest to szczególnie widoczne w przypadku Słowacji, gdzie brak zgodności pomiędzy formalnymi zasadami a rzeczywistą praktyką jest standardem w wielu instytucjach. Ogólne oceny NIS dla regionu V4 wskazują, że pięć instytucji posiada luki implementacyjne, czyli różnice pomiędzy prawem, a praktyką, wynoszące 20 lub więcej punktów (patrz Załącznik). Do filarów tych należą: organy ścigania, sektor biznesowy, władza wykonawcza i sądownicza.



Głównym wnioskiem płynącym z niniejszej analizy jest to, że odpowiednie ramy prawne same w sobie nie zapewniają odpowiedniej ochrony przed podejrzanymi zachowaniami osób czy instytucji. Rzetelności i uczciwość nie zawsze idą w parze z dobrze skonstruowanymi ramami formalnymi, a zasady zaimportowane z zewnątrz często nie zostają podparte praktyką. Profesjonalnie stworzone instytucje to za mało by zmienić kulturę polityczną dopuszczającą nieuczciwe zachowania.

Rzetelności i uczciwość nie zawsze idą w parze z dobrze skonstruowanymi ramami formalnymi, a zasady zaimportowane z zewnątrz często nie zostają podparte praktyką.

Ogólny brak przejrzystości w regionie V4 stanowi dobrą ilustrację tego, jak daleko stoją od siebie prawo i praktyka. Dla przykładu, we wszystkich krajach odpowiednie przepisy prawne nakładają na urzędników publicznych wysokiego szczebla, partie polityczne, instytucje publiczne oraz spółki skarbu państwa obowiązek składania oświadczeń majątkowych, oświadczeń na temat dochodów, podarunków oraz konfliktów interesów. W wielu przypadkach takie oświadczenia zawierają jedynie powierzchowne lub zwyczajnie nieprawdziwe informacje. Jak można wywnioskować na podstawie przykładów przedstawionych w dalszych rozdziałach, rzadko kiedy takie przypadki naruszenia obowiązującego prawa są ścigane i karane.

Nadmierny wpływ polityczny na instytucje jest problemem powszechnym w regionie V4.

Finansowanie partii politycznych jest kolejnym obszarem dużego ryzyka w regionie. Standardową praktyką wśród dominujących partii jest wydawanie większych środków na finansowanie działań i kampanii niż pozwala na to prawo. Dużym problemem są też nieskuteczne ramy prawne, co wynika z faktu, że „wielkie koalicje” z udziałem partii rządzących i opozycyjnych często sabotują wszelkie próby objęcia finansowania partii politycznych przejrzystym systemem monitorowania, kontroli i karania.

Standardową praktyką wśród partii jest wydawanie większych środków na finansowanie działalności i kampanii niż pozwala na to prawo.

Kolejnym problemem powszechnym w regionie V4 jest nadmierny wpływ polityczny na instytucje. Jak pokazują przypadki Czech i Węgier, administracja publiczna jest szczególnie podatna na naciski partii politycznych i polityków, a politycy często sprawują kontrolę nad decyzjami personalnymi w biurokracjach. Rekrutacja na zasadach merytokratycznych, przewidywalne, długoterminowe ścieżki kariery oraz profesjonalizm, czyli cechy kojarzone z kompetentną, celową i wydajną administracją państwową i ogólnym wzrostem gospodarczym<sup>12</sup>, to praktyki rzadko stosowane w administracjach krajów V4. Praktyka polegająca na zwalnianiu przez nowy rząd części

<sup>12</sup> P. Evans, i J.E. Rauch, (1999) *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth*, „American Sociological Review”, 1999, t. 64, s. 748-765.



urzędników publicznych, by zastąpić ich osobami lojalnymi wobec partii znacząco zwiększa prawdopodobieństwo oportunistycznego zachowania wśród pracowników sektora publicznego. Niemniej jednak, aby wpłynąć na niezależne instytucje, interes polityczny nie zawsze używa nieformalnych ścieżek lub nadużywa słabych regulacji. Przykładem dużego wpływu czynników politycznych na poprzednio niezależne sfery życia społecznego są Węgry, czemu sprzyja silna koalicja rządowa, posiadająca 2/3 miejsc w parlamencie.

## **I. Słaby system sprawiedliwości i podejrzanе interesy w krajach postkomunistycznych**

### **Czechy: Administracja publiczna i prokuratura**

Cztery najsłabsze filary zidentyfikowane w badaniu czeskiego krajowego systemu rzetelności życia publicznego to prokuratura (40 punktów), sektor publiczny (42 punkty), policja (43 punkty) oraz partie polityczne (47 punktów). Instytucje te decydują o wydatkach publicznych, ustalają zasady regulujące funkcjonowanie instytucji państwowych oraz wszczynają postępowania przeciwko osobom działającym na szkodę interesu publicznego. Niniejsza część raportu poświęcona jest instytucjom, które otrzymały najniższą ocenę ogólną. Kluczową słabą stroną wspólną dla tych instytucji jest zbyt duży wpływ polityczny na ich pracowników zarówno w wymiarze proceduralnym jak i bezpieczeństwa zatrudnienia. Wpływ ten prowadzi do stanu zbiorowej nieodpowiedzialności, a w przypadku administracji publicznej do niskiego poziomu kompetencji zawodowych.

W tej części raportu omówiono funkcjonowanie ministerstw oraz innych instytucji państwowych o ogólnokrajowym zakresie władzy, odpowiedzialnych za przygotowanie projektów regulacji, wdrażanie przyjętych regulacji, podejmowanie decyzji w zakresie zamówień publicznych oraz zarządzanie majątkiem państwowym i dużą częścią dotacji państwowych.

Czechy posiadają wystarczające zasoby finansowe oraz odpowiednią liczbą wykwalifikowanych pracowników, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie administracji publicznej. Wydaje się nawet, że w administracji publicznej występuje przerost zatrudnienia<sup>13</sup>, a średnie wynagrodzenie (35.341 CZK w 2010 r., około 1.400 EUR) jest wyższe niż w sektorze biznesowym (23.873 CZK) i niebiznesowym (24.289 CZK, około 1.000 EUR)<sup>14</sup>.

Pomimo posiadania wystarczających zasobów, administracja publiczna jest niezdolna do przyciągnięcia, wyedukowania oraz zatrzymania kompetentnych pracowników. W szczególności dotyczy to stanowisk kierowniczych. Zamiast promować doskonalenie umiejętności zawodowych i niezależność, przyjęty system przyczynia się do wysokiej rotacji pracowników oraz promuje lojalność wobec polityków.

<sup>13</sup> Wywiad z byłym pracownikiem rozwiązanej Generalnej Dyrekcji Administracji Państwowej.

<sup>14</sup> Publiczna internetowa baza danych Czeskiego Urzędu Statystycznego - <http://www.denik.cz/ekonomika/prumerny-plat-ve-statni-sprave-loni-klesl-o--korun.html>, dostęp: 18 maja 2012 roku.

Taki stan rzeczy po części wynika z braku formalnych zasad selekcji pracowników oraz braku zdefiniowanych ścieżek rozwoju zawodowego<sup>15</sup>. Relacja pomiędzy większością pracowników sektora publicznego a państwem w dalszym ciągu jest regulowana przepisami Kodeksu Pracy. Kodeks Pracy gwarantuje relatywnie dobrą ochronę przed naciskami politycznymi zwykłym pracownikom, którzy mogą zostać zwolnieni wyłącznie z określonych prawem powodów. Są jednak sposoby na obejście tych mechanizmów ochrony – po pierwsze, pracownicy na stanowiskach kierowniczych cieszą się dużą dowolnością w wynagradzaniu pracowników dzięki uznaniowej części wynagrodzenia (która może dochodzić nawet do 100% kwoty wynagrodzenia) i jednorazowym premiom, po drugie odpowiedzialność wobec urzędników państwowych za wyrządzone szkody lub czyny bezprawne jest podyktowana względami politycznymi. Jak wynika z ankiety przeprowadzonej w 2009 r., w większości przypadków pracownicy administracji publicznej nie są pociągani do odpowiedzialności za decyzje podjęte w sprzeczności z prawem<sup>16</sup>.

Podatność zwykłych pracowników na naciski polityczne pogarsza fakt, że prawie wszyscy urzędnicy kierujący zespołem (od szefów zespołów i działów do dyrektorów departamentów) są wyznaczani przez polityków. Urzędnicy ci mogą też zostać arbitralnie zwolnieni przez osoby, które je wcześniej mianowały.

**W Czechach zwykli pracownicy sektora publicznego są podatni na naciski polityczne.**

W następstwie tego administracja publiczna działa sprawnie na odcinkach, gdzie występuje wystarczająco dużo woli politycznej i niesprawnie tam, gdzie jej brak. Dodatkowo słabo wykwalifikowani pracownicy publiczni osłabiają pozycję negocjacyjną administracji publicznej w rozmowach z sektorem prywatnym. To z kolei sprawia, że urzędnicy kierują się formalizmem lub odmawiają wzięcia na siebie odpowiedzialności za sprawowanie władzy publicznej i przekazują ważne decyzje poza obręb administracji publicznej<sup>17</sup>.

Niedoskonałe rozwiązania prawne w innych obszarach pozwalają na nadużywanie słabości administracji publicznej. Mianowicie, istniejące ramy prawne pozwalają na podpisywanie kontraktów ze spółkami mającymi anonimowych udziałowców i nie zapewniają wystarczającej ochrony przed konfliktami interesów. W efekcie niewielka liczba spółek o anonimowej strukturze właścicielskiej regularnie generujących bardzo wysokie zyski<sup>18</sup> co roku pozyskuje około 8 mld CZK, co stanowi około 1,2% wszystkich zamówień publicznych<sup>19</sup>. Luki prawne umożliwiające zachowania korupcyjne oraz silna polityczna przynależność wysoko postawionych urzędników publicznych są powodem oddolnych nacisków na partie polityczne, które otwierają możliwości realizacji partykularnych interesów.

<sup>15</sup> Ustawę o służbie cywilnej przyjęto w kwietniu 2002, ale od tego czasu była już czterokrotnie odkładana i do tej pory nie weszła w pełni w życie.

<sup>16</sup> P. Černý i K. Klanicová: *Klientelistský nebo právní stá., ? „Ekologický právní servis”*, Praha, 2010, p. 22-23.

<sup>17</sup> Na przykład spółka akcyjna Lesy ČR zatrudnia zewnętrzną kancelarię prawniczą pomimo, że posiada własny departament prawny, patrz: <http://www.otevrete.cz/hodnoceni-uradu/soutez-otevreno-zavreno/archiv-souteze/2010/>, dostęp: 18 maja 2012 roku, Kolejnym obszarem gdzie zdaje się to być powszechną praktyką są zamówienia publiczne.

<sup>18</sup> Patrz: <http://zpravy.ihned.cz/c1-52709790-anonymni-firmy-zavratne-vydelavaji-ze-statnich-zakazek-tezi-zisk-az-70-procent>, dostęp: 18 maja 2012 roku.

<sup>19</sup> Patrz: [http://magazin.ceskenoviny.cz/zpravy/zindex-anonymni-firmy-loni-ziskaly-z-verejnych-tendru-8-ml-d-ko/639131&id\\_seznam=25272](http://magazin.ceskenoviny.cz/zpravy/zindex-anonymni-firmy-loni-ziskaly-z-verejnych-tendru-8-ml-d-ko/639131&id_seznam=25272), dostęp: 18 maja 2012 roku.

W czeskim badaniu systemu rzetelności życia publicznego uznano za konieczne podzielenie instytucji sprawiedliwości na sądy i prokuraturę. Jednym z powodów takiego podziału było diametralnie różne podejście każdej z tych instytucji (nota bene: prokuratura otrzymała najniższą ocenę ze wszystkich instytucji), kolejnym zaś fakt, że w tym kraju prokuratura jest formalnie częścią władzy wykonawczej.

Główną rolą służby prokuratorskiej jest reprezentowanie interesu publicznego w postępowaniach karnych. Prokuratorzy mają obowiązek wszczęcia postępowania wobec wszystkich przestępstw, o których powezmą wiedzę. W przeciwieństwie do sądów i sędziów, prokuratorzy nie mogą polegać na Konstytucji oraz odpowiednich przepisach prawnych, które gwarantowałyby im pełną niezależność. Podatność prokuratury na wpływy polityczne zdaje się być ważnym powodem, dla którego w ciągu ostatnich dwudziestu lat żadna większa sprawa o korupcję nie zakończyła się wyrokiem skazującym.

Prokuratorzy otrzymują jedynie sztywne wynagrodzenie. Jeżeli zaś chodzi o strukturę organizacyjną, prokuratura jest zorganizowana w sposób hierarchiczny, podobnie do administracji państwowej. Prokurator Generalny jest rekomendowany przez Ministra Sprawiedliwości i mianowany przez rząd. Prokurator Generalny może także na wniosek Ministra Sprawiedliwości, zostać zdymisjonowany przez rząd bez wyraźnego powodu. Minister, we współpracy z Prokuratorem Generalnym ma prawo do usunięcia urzędników służby prokuratorskiej niższego szczebla pod warunkiem, że jest to uzasadnione poważnym naruszeniem obowiązków służbowych. W praktyce po zmianach pracowników z nadania politycznego na poziomie ministerialnym zwykle następują dymisje prokuratorów. Zmiany tego rodzaju rzucają wątpliwość na niezależność prokuratury nawet w sytuacjach kiedy dymisja wydaje się być w pełni uzasadniona, tak jak było w przypadku byłego Prokuratora Generalnego Vesecki<sup>20</sup>.

Jeden z byłych zastępców Prokuratora Generalnego wskazywał, że poza naciskami zewnętrznymi ze strony egzekutywy, niezależność prokuratorów jest dodatkowo podważana przez ich przełożonych, którzy mają możliwość wydawania swoim podwładnym wiążących poleceń służbowych w odniesieniu do poszczególnych spraw. W odróżnieniu od sędziów, prokuratorzy wyższego szczebla mają prawo do odbierania spraw swoim podwładnym. Instrumentalne wykorzystanie tej prerogatywy zostało dobrze udokumentowane w przypadku byłego wicepremiera Čunka<sup>21</sup>.

System zniechęca prokuratorów do niezależnego działania nawet kiedy mają do tego pełne prawo. Wielu z nich woli mieć pisemną zgodę przełożonych na każdy krok w postępowaniu sądowym, szczególnie w przypadku głośnych i politycznie wrażliwych postępowań<sup>22</sup>. W efekcie ukształtował się system charakteryzujący się zbiorową nieodpowiedzialnością. Prokuratorzy zachęcają policję do działania w podobny sposób. Tolerują oni, co jest sprzeczne z prawem, przeciąganie „wstępnych śledztw” przez wiele miesięcy oraz na odkładania spraw na później bez pisemnego dokumentowania każdego podejmowanego kroku tak jak wymaga tego prawo<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Patrz: [http://zpravy.idnes.cz/vlada-odvolala-nejvyssi-zalobkyni-veseckou-nahradi-ji-pavel-zeman-10e-/domaci.aspx?c=A101027\\_141026\\_domaci\\_js](http://zpravy.idnes.cz/vlada-odvolala-nejvyssi-zalobkyni-veseckou-nahradi-ji-pavel-zeman-10e-/domaci.aspx?c=A101027_141026_domaci_js), dostęp: 18 maja 2012 roku.

<sup>21</sup> Patrz: informacja prasowa z 17 sierpnia 2011 roku - <http://portal.justice.cz/nsz/hlavni.aspx?j=39&o=29&k=2716&d=318040>, dostęp: 18 maja 2012 roku.

<sup>22</sup> Wywiad z Jaroslavem Fenykiem.

<sup>23</sup> Wywiad z Jaroslavem Fenykiem, Por. opinia Transparency International - Czych na temat śledztwa policyjnego w związku z zawiadomieniem o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z 18 października 2010 roku - <http://old.transparency.cz/pdf/2010-10-18-stanovisko-policie-ukladaniAA.pdf>, dostęp: 18 maja 2012 roku.

Częściowy paraliż prokuratury oznacza, że podejrzenia lub rzeczywiste śledztwa badane lub prowadzone przez media, organy ścigania lub Najwyższą Izbę Kontroli, nie są doprowadzane do końca lub nie prowadzą do sporządzenia aktu oskarżenia, a następnie skazania winnych.

### **Węgry: Partie polityczne i biznes**

Wśród naukowców, think-tanków, grup zajmujących się rzecznictwem, prasy, a także zwykłych obywateli zdaje się panować zgoda co to tego, że węgierskie partie polityczne stanowią źródło dużego ryzyka korupcji. W wielu przypadkach słabych filarów NIS relatywnie silne i dobrze skonstruowane ramy prawne nie idą w parze z rzeczywistą praktyką instytucji. Jednak w przypadku partii politycznych problemem nie są tylko ich praktyki, nieodpowiednie są również przepisy dotyczące finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych.

Choć w 1997 r. na mocy prawa wyborczego wprowadzono limit wydatków na jednego kandydata w kwocie 1 mln HUF (około 3.400 EUR), to za naruszenie tego przepisu nie grożą ostre sankcje. Jednocześnie oczywistym jest, że partie potrzebują dużo więcej pieniędzy na finansowanie działania i kampanii niż pozwala na to prawo. Podczas kampanii wyborczych media oraz organizacje pozarządowe zazwyczaj monitorują wydatki partii i starają się oszacować rzeczywiste wydatki w oparciu o cenę rynkową reklam. Według [kepmutas.hu](http://kepmutas.hu), strony internetowej, która oszacowała wydatki podczas kampanii wyborczej z 2010 r. na podstawie rzeczywistych cen rynkowych, dwie najsilniejsze partie polityczne: MSZP (Węgierska Partia Socjalistyczna) oraz Fidesz (Związek Młodych Demokratów - Węgierska Unia Obywatelska) średnio wydały trzy razy więcej niż wynosi limit.

Prawo nie nakazuje partiom politycznym przeprowadzania audytów księgowych i publikowania sprawozdań finansowych w formacie spełniającym standardy UE w zakresie podwójnej księgowości, a skarbnicy partii nie są prawnie odpowiedzialni za sprawozdania. Kolejnym problemem jest słabość mechanizmów kontroli zewnętrznej i monitoringu. Mimo że partie mają obowiązek przesyłania swoich sprawozdań finansowych do Najwyższego Organu Kontrolnego (NOK), to nie dysponuje on skutecznym narzędziem do kompleksowej kontroli sprawozdań, a jego uprawnienia są ograniczone jedynie do nakładania sankcji na partie naruszające prawo.

Pomiędzy 1994 a 2010 r. węgierska scena polityczna była zdominowana przez dwie równie silne, opozycyjne wobec siebie partie polityczne – centroprawicowy Fidesz i socjalistyczny MSZP. Pod koniec lat 90-tych XX wieku zaciekle rywalizacja pomiędzy tymi dwoma formacjami doprowadziła do silnej polaryzacji węgierskiej sceny politycznej<sup>24</sup>, co znacząco przyczyniło się obniżenia jakości demokracji w tym kraju. Nadmiernie upolityczniona atmosfera miała doniosły wpływ na administrację publiczną, władzę sądowniczą, media oraz codzienne życie obywateli, nawet na poziomie zawodowym i rodzinnym<sup>25</sup>. Po każdym wyborach znaczna część wykwalifikowanych pracowników administracyjnych instytucji publicznych była zwalniana, nawet na niższych stanowiskach kierowniczych i zastępowana przez osoby z nadania politycznego<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> [http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11\\_Hungary.pdf](http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Hungary.pdf), dostęp: 21 kwietnia 2012 roku.

<sup>25</sup> J. Meyer-Sahling, *The Institutionalization of Political Discretion in Post-communist Civil Service Systems: The Case of Hungary*, „Public Administration”, 2006, t. 84: s. 693-716.

<sup>26</sup> D. Jancsics, *Amikor a Leviatán éjjeliőrnek képzeli magát: Az állami adminisztráció ma*, [w:] G. Nikoletta i J. Liska (red.), *Magyar Árok és Napfény Ország - fiatal értelmiségiek a ma és a jövő Magyarorszájáról*, Budapest: Gondolat, 2006, s. 237-265

W wyborach, które miały miejsce w kwietniu 2010 r. Fidesz i jego mniejszy partner polityczny – Chrześcijańsko-Demokratyczna Partia Ludowa (KDNP) zdobyły dwie trzecie miejsc w Zgromadzeniu Narodowym, tym samym zyskując zdolność do zmiany konstytucji. To wydarzenie radykalnie zmieniło równowagę sił na Węgrzech, dając zwycięskim partiom polityczną siłę bez precedensu w ciągu ostatnich 20 lat od upadku komunizmu. Jak do tej pory wydaje się, że koalicja używa swojej większości do osłabienia demokratycznych instytucji, a nie zwiększenia ich rzetelności i skuteczności. Nowy rząd został poddany krytyce za zmianę Konstytucji bez prawdziwych konsultacji społecznych w celu wzmocnienia kontroli nad mediami, osłabienia niezależności sądów oraz zmniejszenia ochrony pracowniczej wobec urzędników publicznych<sup>27 28 29</sup>.

Jeżeli chodzi o biznes to Węgry poczyniły znaczne postępy w uproszczeniu i ujednoczeniu przepisów dotyczących rejestracji firm. Na przykład założenie działalności gospodarczej zajmuje jedynie cztery dni i wymaga minimalnych kosztów. Jest to imponujący wynik nawet według międzynarodowych standardów<sup>30</sup>. System podatkowy dla spółek, włącznie z podatkiem dochodowym od osób prawnych, także został uproszczony w 2010 r. ułatwiając prowadzenie działalności i utrudniając uchylanie się od płacenia podatków<sup>31</sup>. Bardzo zaostrożono standardy i przepisy w zakresie audytów finansowych.

Pomimo tych niewątpliwych osiągnięć, niektóre obszary charakteryzuje słaba regulacja i niewielka kontrola ze strony władz. Dla przykładu, postępowania upadłościowe i likwidacyjne mogą ciągnąć się miesiącami, a nawet latami i wiązać się z dużymi kosztami. W odpowiedzi na te trudności na Węgrzech pojawił się nowy model biznesowy, tzw. „cementarzyska spółek”. Model ten zakłada likwidowanie firm działających na rynku przy użyciu nielegalnych sposobów, aby uniknąć kosztów związanych z postępowaniem upadłościowym i likwidacyjnym<sup>32</sup>.

Węgierski model biznesowy posiada amorficzną strukturę i niewiele dynamicznych (a większości międzynarodowych) spółek korzystających z najnowszych technologii. Po drugiej stronie bieguny leży mniej skuteczny i produktywny sektor krajowy zdominowany przez małe i mikro-przedsiębiorstwa z ponad milionowym udziałem samozatrudnionych<sup>33</sup>. Wiele z nich wybiera łatwiejszą drogę i stara się uzyskać przewagę konkurencyjną za pomocą łapówek i „prowizji” zamiast dążyć do poprawy sposobu zarządzania i organizacji lub wprowadzania innowacji.

<sup>27</sup> Opinia na temat nowej Konstytucji Węgier przyjęta przez Komisję Wenecką na 87. Plenarnym Posiedzeniu (Wenecja, 17-18 czerwca 2011 roku) 102, 103 [zwana dalej Opinią Komisji Weneckiej] - <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29016-e.pdf>, dostęp: 20 czerwca 2012 roku.

<sup>28</sup> [http://www.nytimes.com/2011/04/19/world/europe/19iht-hungary19.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2011/04/19/world/europe/19iht-hungary19.html?_r=1), dostęp: 20 czerwca 2012 roku.

<sup>29</sup> <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR27/006/2011/en/b528abb2-32a6-4615-858a-5eef13f369f/eur270062011en>, dostęp: 20 czerwca 2012 roku.

<sup>30</sup> World Bank Doing Business 2011, s. 168.

<sup>31</sup> *Taxation trends in the European Union* (wydanie 2010) Komisji Europejskiej, por.

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/2010/ntl\\_release.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2010/ntl_release.pdf), dostęp: 10 czerwca 2012 roku.

<sup>32</sup> N. Alexa, R. Rita Bárdos, Z. Szántó i J. Tóth Istvan, (2008) *Corruption risks in the business sector - National Integrity System Country Study. Part two by TI Hungary*, 2008 - por. <http://www.transparency.hu/files/p/en/490/2625261448.pdf>, dostęp: 10 lipca 2011

<sup>33</sup> [http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11\\_Hungary.pdf](http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Hungary.pdf), dostęp: 25 kwietnia czerwca 2012 roku.

Ryzyko korupcyjne jest bardzo wysokie na punktach styku sektora prywatnego z sektorem publicznym. Zamówienia publiczne i pozwolenia wydawane przez władzę to obszary najbardziej dotknięte tym problemem, szczególnie na lokalnych szczeblach władzy. Dużym problemem są także wydatki publiczne na poziomie ogólnokrajowym. Poza „standardowymi” korupcyjnymi prowizjami w wysokości 10-15% w przypadku małych projektów publicznych<sup>34</sup> na szczeblach lokalnych możemy też odnaleźć celowo zaprojektowane oraz profesjonalnie zarządzane systemy siatek korupcyjnych drenujących ogromne ilości publicznych pieniędzy z dużych projektów publicznych<sup>35</sup>. Tutaj stopa zysku skorumpowanych aktorów jest prawdopodobnie dużo wyższa niż 10-15%. Niektóre grupy interesu są nawet w stanie wpłynąć na legislację w celu zdobycia monopolu lub pozycji gwarantujących stały zysk<sup>36</sup>.

Na Węgrzech poza „standardowymi” korupcyjnymi prowizjami w wysokości 10-15% w przypadku małych projektów publicznych na szczeblach lokalnych, możemy też odnaleźć celowo zaprojektowane i profesjonalnie zarządzane systemy siatek korupcyjnych, drenujące ogromne ilości publicznych pieniędzy z dużych projektów publicznych.

Na Węgrzech funkcjonuje niewiele spółek należących do skarbu państwa. Jednak przypadki gdy przedstawiciele sektora państwowego i prywatnego wchodzi w zмовę nie są wcale rzadkie. Na przykład te same prywatne firmy pojawiają się przy okazji prawie wszystkich dużych projektów infrastrukturalnych. Pomimo że w 2010 r. Fidesz zdobył władzę obiecując położenie kresu szemranym interesom typowym dla poprzedniego rządu socjalistów, poprzedni węgierscy „minigarchowie” zostali zastąpieni nowymi. Na przykład dziennikarze śledczy ujawnili przypadek firmy, której właścicielem jest były skarbnik obecnej partii rządzącej. Od 2010 r. firma ta wygrała przetargi publiczne o zawrotnej wartości 200 mld HUF (1 mld USD)<sup>37 38</sup>.

Mechanizmy zapewniające rzetelność w sektorze biznesowym są także na niskim poziomie. Brakuje regulacji, które chroniłyby tzw. sygnalistów (*whistleblowers*)<sup>39</sup>. Potencjalni sygnaliści borykają się z problemem stygmatyzacji. Bardzo prawdopodobne jest także, że nikt nie będzie chciał ich już zatrudnić w przyszłości. W związku z tym, typową strategią bezpieczeństwa wśród pracowników jest „lepiej siedzieć cicho” i nie reagować na naganne zachowania współpracowników lub przełożonych. Mechanizmy zapewniające rzetelność na poziomie korporacyjnym takie jak: kodeksy etyki, szkolenia antykorupcyjne oraz jednostki compliance (tj. jednostki odpowiedzialne za zapewnianie przestrzegania przez podmiot przepisów prawa oraz regulacji wewnętrznych) są wprowadzane jedynie w międzynarodowych firmach. Większość średnich lub mniejszych przedsiębiorstw na Węgrzech nie zwraca uwagi na kwestię przeciwdziałania korupcji.

<sup>34</sup> Ernst & Young Kft. i MKIK GVI, *Integrity and corruption risks in the Hungarian corporate sector – 2010*

<sup>35</sup> D. Jancsics i I. Javor, *Corrupt Governmental Networks*, „International Public Management Journal”, 2012, t. 15, s. 62-99.

<sup>36</sup> Por. Z. Szántó, Istvan J. Tóth, Sz. Varga i T. Cserpes, *Gazdasági érdekcsoportok, szabályozási kudarcok, járadékvadászat és korrupció, CUB Corruption Research Center, Budapest, 2010* i István János Tóth (red.), *Szabályozási kudarcok, járadékvadászat és korrupció kockázatok a magyar villamosenergia-szektorban*, CUB Corruption Research Center, Budapest, 2010.

<sup>37</sup> <http://magyarnarancs.hu/belpol/kozgep-tul-a-200-milliardon-78425>, dostęp: 13 czerwca 2012 roku.

<sup>38</sup> [http://hvg.hu/hvgfriss/2012.27/201227\\_simicskaek\\_milliardjai\\_ceghajlatvaltozas](http://hvg.hu/hvgfriss/2012.27/201227_simicskaek_milliardjai_ceghajlatvaltozas), dostęp: 7 lipca 2012 roku.

<sup>39</sup> *OECD Progress Report 2011. Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention*, s.40

## **Słowacja: Policja, sądownictwo i prokuratura**

W tej części raportu omówiono najsłabsze instytucje na Słowacji: organy ścigania (policja), prokuraturę oraz sądownictwo. Te trzy filary otrzymały najniższy wynik w słowackim raporcie NIS. Instytucje te razem są odpowiedzialne za wdrażanie polityki antykorupcyjnej poprzez instytucje reprezentujące organy ścinania, prokuraturę oraz sądową kontrolę administracji państwowej. Ponadto wszystkie te instytucje cechują podobne słabości, szczególnie jeżeli chodzi o wdrożenie mechanizmów zapewniających rzetelność oraz rozliczalność. Co ważne, ostatnie wydarzenia na słowackiej arenie politycznej mają dużo większy wpływ na te filary niż jakiegokolwiek inne czynniki. Pozytywny trend panujący w 2010 i 2011 r., który został doceniony w raporcie NIS dotyczącym Słowacji i znalazł odzwierciedlenie w samym wyniku punktowym, mógł być krótkotrwały ze względu na przedterminowe wybory parlamentarne w marcu 2012 r.. Zmiana składu rządu sprawiła, że poprzedni zwolennicy reform w prokuraturze, policji oraz sądownictwie (Minister Sprawiedliwości Lucia Žitňanská oraz Minister Spraw Wewnętrznych Daniel Lipšic) znaleźli się w ławach opozycji. Część inicjatyw ogłoszonych przez poprzedni rząd została całkowicie wstrzymana, a te, które zostały uchwalone w 2010 i 2011 r. muszą zostać wdrożone przez nowy rząd<sup>40</sup>, który składa się z zaledwie jednej partii – SMER - Socjalna Demokracja. To właśnie SMER, który w tamtym czasie był najsilniejszą partią opozycyjną, poddał wyżej wymienione reformy - wprowadzone przez rząd Ivety Radičovej - ostrej krytyce. Brak politycznego konsensusu i zgody co do kierunku polityki w tym zakresie we wszystkich tych trzech instytucjach może doprowadzić do powierzchownego wdrożenia niedawno wprowadzonego mechanizmu lub nawet, zakładając pesymistyczny scenariusz, spowodować kompletne odwrócenie kierunku przyjętego przez poprzedni rząd.

W ciągu ostatnich lat słowackie organy ścigania przechodziły ciągłe zmiany. Duża rotacja pracowników przy niskich standardach rekrutacji negatywnie odbija się na skuteczności słowackiej policji. Jednocześnie brak odpowiednich przepisów w zakresie mianowania i awansowania pracowników oraz naciski polityczne stanowią największe zagrożenia dla niezależności tej instytucji. Chociaż dostęp do informacji na temat działań policji poprawił się w ciągu ostatniej dekady, to w dalszym ciągu występują poważne braki w zakresie informacji na temat majątku policjantów. Takie informacje ujawniane są wyłącznie wewnątrz. Ramy prawne są skonstruowane w sposób pozwalający na zapewnienie rozliczalności policji, ale brak niezależnego organu, który rozpatrywałby skargi składane na członków policji nie pozwala na pełną kontrolę tej instytucji. Brak restrykcji co do zatrudnienia po skończeniu pracy w policji oraz zasad w zakresie podarunków uważane są za poważne luki w legislacji. Brak działań na rzecz budowania zdolności (*capacity building*) w zakresie zasad etycznych oraz bardzo słabe mechanizmy zapewniające rzetelność stanowią największe słabości.

Prokuratura jest jedyną instytucją w słowackim systemie konstytucyjnym, której struktura organizacyjna nie zmieniła się od czasów komunizmu. Prezydent wyznacza Prokuratora Generalnego rekomendowanego przez parlament. Uwarunkowania instytucjonalne charakteryzuje ściśle hierarchiczna organizacja o niejasnych zasadach mianowania i awansowania poszczególnych prokuratorów, których niezależność jest ograniczana na skutek dominującej pozycji urzędu Prokuratora Generalnego. Wątpliwości co do obiektywności decyzji w sprawach czołowych polityków oskarżonych o popełnienie przestępstwa podczas pełnienia urzędu, a także w

<sup>40</sup> Zarówno w sądownictwie, jak i organach ścigania w 2011 r. wprowadzono złożone mechanizmy oceny skuteczności tych instytucji, podejmując tym samym pierwszą próbę wprowadzenia jasnych i mierzalnych kryteriów umożliwiających indywidualną ocenę sędziów i policjantów.



kwestiach finansowania partii politycznych, które nie były ścigane w odpowiednim czasie lub nie były w ogóle ścigane są uważane za przejaw braku niezależności prokuratury<sup>41</sup>.

Opinia publiczna nie otrzymuje informacji na temat pracy prokuratury co przekłada się na niski poziom wiedzy na temat jej roli i funkcji w społeczeństwie. Proces ujawniania stanu majątkowego prokuratorów jest bardzo formalny, a ich oświadczenia majątkowe nie są publikowane.

Sądownictwo stanowi jedyną władzę konstytucyjną, w której nie przeprowadzono znaczących zmian personalnych po 1989 r. W odpowiedzi na zawirowania z lat 90-tych XX wieku, kiedy to władza wykonawcza i parlament wielokrotnie przekraczały granicę podziału władzy, a rząd wielokrotnie bezpośrednio wpływał na nominacje sędziowskie, poprawka uchwalona w 2011 r. wzmocniła niezależność sądownictwa pozwalając sędziom na dożywotne pełnienie stanowiska oraz ustanawiając Radę Sądownictwa, samorządny organ odpowiedzialny za administrowanie większością spraw związanych z sądownictwem. Wzmocnienie niezależności tej instytucji w 2001 r. nie poszło jednak w parze z wprowadzeniem mechanizmów przejrzystości i rozliczalności umożliwiających zewnętrzną kontrolę. Problemy, które trapią sądownictwo wiążą się z oskarżeniami o wykorzystywanie postępowań dyscyplinarnych do ataków na niewygodnych sędziów, a także oskarżeniami o nepotyzm przy wyborze kandydatów na sędziów. Falę krytyki wywołał też wybór byłego Ministra Sprawiedliwości Stefana Harabina (2006-09) na stanowisko Przewodniczącego Sądu Najwyższego w 2009 r. Jednocześnie władza sądownicza jest instytucją o największym braku zaufania na Słowacji (32% zaufania, 65% braku zaufania)<sup>42</sup>. Jest również uważana za najbardziej skorumpowaną instytucję w kraju<sup>43</sup>.

Wszystkie trzy wyżej wymienione instytucje borykają się ze znacznymi problemami z wdrożeniem mechanizmów zapewniających przejrzystość i rzetelność. Mimo że istnieją odpowiednie ramy prawne, to sama ich implementacja napotyka na szereg przeszkód. Na przykład w sądownictwie sędziowie są poddawani postępowaniom dyscyplinarnym prowadzonym przez Sąd Dyscyplinarny, który z kolei jest wybierany przez Radę Sądownictwa. Ta praktyka jest źródłem wielu przykładów stosowania wniosków dyscyplinarnych i następujących po nich postępowań w sposób arbitralny, w celu zastraszenia sędziów, którzy publicznie krytykowali obecny stan sądownictwa<sup>44</sup>. Taki stan rzeczy nie tylko podważa spójność i uczciwość procesu podejmowania decyzji przez Sąd Dyscyplinarny oraz Radę

Rozliczalność słowackich organów ścigania (policji), prokuratury i sądownictwa jest ograniczana przez długoletnią kulturę biurokratyczną

<sup>41</sup> W dwóch najgłośniejszych sprawach dotyczących domniemanego nielegalnego finansowania dwóch dużych partii politycznych - SDKÚ i SMER, śledztwa zostały zawieszono ze względu na „niewystarczające dowody”. W 2004 r. polityczna organizacja strażnicza Aliancia Fair Play złożyła doniesienie do policji dotyczące darczyńców partii rządzącej SDKÚ. Aliancia dowodziła, na podstawie własnego śledztwa, że wielu osób wskazanych jako darczyńcy SDKÚ nigdy nie przekazało partii żadnych pieniędzy. W sprawie z roku 2010 z udziałem SDKÚ partia została oskarżona o pranie brudnych pieniędzy, zakładanie fikcyjnych firm i rachunków bankowych w rajach podatkowych przez ówczesną partię rządzącą SMER. W tym samym roku dziennik „SME” opublikował nagranie audio, na którym osoba o głosie przypominającym głos Pana Fico, przewodniczącego SMER, rozmawia o zdobyciu funduszy dla partii od nieujawnionych sponsorów z pominięciem oficjalnych kont partii. W obu przypadkach prokuratorzy umorzyli sprawy. Więcej informacji por. *Parties not charged, but doubts linger*, „Slovak Spectator”, 17 stycznia 2011 r. - [http://spectator.sme.sk/articles/view/41321/2/parties\\_not\\_charged\\_but\\_doubts\\_linger.html](http://spectator.sme.sk/articles/view/41321/2/parties_not_charged_but_doubts_linger.html), dostęp: 19 maja 2011 roku.

<sup>42</sup> Standardowy Eurobarometr 74, 2010 Raport Krajowy dotyczący Słowacji - [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb74/eb74\\_sk\\_sk\\_nat.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_sk_sk_nat.pdf), dostęp: 17 listopada 2011 roku.

<sup>43</sup> Światowy Barometr Korupcji 2009, Pełny raport - <http://transparency.org/content/download/43788/701097>, dostęp: 17 listopada 2011 roku.

<sup>44</sup> Istnieje wiele udokumentowanych przypadków, w którym występował ten schemat. Dla indywidualnych przykładów patrz: *2010 Human Rights Report: Slovakia*, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, U.S. State Department - [www.state.gov/documents/organisation/160213.pdf](http://www.state.gov/documents/organisation/160213.pdf), s. 5-8, dostęp: 17 listopada 2011 roku]. Monitoring dotyczący niektórych spraw dyscyplinarnych również dostępny pod adresem: <http://www.sudcovia.sk/Konkr%C3%A9tne-pr%C3%ADpady/>, (w języku słowackim), Sudcovia „Za Otvorenú Justíciu”, dostęp: 17 maja 2012 roku.



Sądownictwa, ale potencjalnie także zasadność postępowań dyscyplinarnych i ich percepcję przez opinię publiczną. Rozliczalność wszystkich trzech instytucji wobec opinii publicznej jest ograniczana przez długoletnią kulturę biurokratyczną. W organach ścigania praktyka informowania o sprawach karnych była bardzo selektywna z tendencją do informowania o poważnych sprawach i sukcesach policji. Sytuacja jest jeszcze bardziej niepokojąca jeżeli chodzi o mechanizmy zapewniające rzetelność w praktyce. Ponieważ ramy legislacyjne w zakresie rzetelności są bardzo niejasne w wszystkich trzech instytucjach, ich silna implementacja musi zastąpić braki merytoryczne. Tak niestety nie jest. Nie istnieje żaden niezależny organ, który analizowałby potencjalne konflikty interesów oraz kwestię rzetelności członków tych instytucji, brak też inicjatyw wewnętrznych, które stanowiłyby bodziec do dyskusji na temat potrzeby wprowadzenia mechanizmów zapewniających rzetelność.

### **Polska: Społeczeństwo obywatelskie i biznes**

Najsłabszymi instytucjami polskiego systemu rzetelności życia publicznego są społeczeństwo obywatelskie i biznes. Warto zauważyć, że mimo iż społeczeństwo obywatelskie jest obecnie bardzo słabe, to dysponuje ogromnym potencjałem w zwalczaniu korupcji. Należy jednak podkreślić, że te filary mają dość szerokie znaczenie. Obejmują one relatywnie szeroką i zróżnicowaną część społeczeństwa. To właśnie odróżnia je od innych filarów NIS, które zostały ocenione i które zazwyczaj stanowiły konkretne instytucje publiczne (takie jak *ombudsman* – Rzecznik Praw Obywatelskich, władza ustawodawcza i wykonawcza). Niedostatki w obszarze społeczeństwa obywatelskiego i biznesu w Polsce mają pewne wspólne źródła. Te źródła to fundamenty społeczno-polityczne i społeczno-kulturalne polskiego społeczeństwa.

W Polsce ludzie generalnie niechętnie zraszają się, angażują w działalność filantropijną lub podejmują działania na rzecz wspólnego dobra. Charakterystyczną cechą polskiej polityki jest brak zaufania i alienacja obywateli, których znaczna część odmawia akceptacji polityki w jej obecnym kształcie. Podstawowym wyznacznikiem takiego stanu rzeczy jest tradycyjnie bardzo niska frekwencja wyborcza, wynosząca od 40 do 55% w wyborach parlamentarnych (w latach 1991–2011). Ocena stanu demokracji w Polsce jest najczęściej negatywna. Deklaracje badanych w 2011 roku wskazują, że ponad dwie piąte (43%) Polaków dobrze ocenia funkcjonowanie demokracji w kraju, ale połowa (50%) jest przeciwnego zdania. Instytucje polityczne w Polsce są w dużej mierze wyalienowane ze społeczeństwa. Partie polityczne zraszają niewielki ułamek społeczeństwa, ciesząc się jednocześnie znikomym zaufaniem społecznym<sup>45</sup>. Poziom indywidualnej aktywności obywatelskiej w Polsce jest także niski<sup>46</sup>, a brak wiary w rzetelność życia publicznego jest powszechny.

Te okoliczności sprawiają, że trudno społeczeństwu obywatelskiemu i biznesowi stać się ważnym aktorami, którzy aktywnie mogliby się przyczynić do rozwoju krajowego systemu rzetelności życia publicznego. Zarówno organizacje pozarządowe jak i sektor prywatny nie wykazują zbyt dużego zaangażowania w kwestie rzetelności życia publicznego. Istnieje zaledwie garstka organizacji społecznych, które nazywają siebie organizacjami strażniczymi (*watchdogs*). Większość z nich to instytucje zlokalizowane w Warszawie, które nie reprezentują żadnego ruchu społecznego o szerszym zasięgu.

<sup>45</sup> Europejski Sondaż Społeczny (European Social Survey) z 2010 roku.

<sup>46</sup> Europejski Sondaż Społeczny (European Social Survey) z 2010 roku.

Sektor biznesowy nie wyraża prawie żadnego zainteresowania wspieraniem inicjatyw antykorupcyjnych.

Istnieje także szerszy problem współpracy pomiędzy organizacjami społecznymi i biznesem. Strony sobie nie ufają. Biznes woli koncentrować się na „robieniu interesów”. Przedsiębiorcy, jak i zwykli obywatele nie chcą wspierać organizacji pozarządowych ze względu na ich zły wizerunek (na przykład po oskarżeniach o korupcję polityczną opinia publiczna zaczyna negatywnie kojarzyć słowo „fundacja”<sup>47</sup>) oraz brak przejrzystości finansowej. Organizacje pozarządowe są traktowane jako partner słaby, zależny, którego podstawową funkcją jest dostarczanie legitymacji dla działań wizerunkowych, z kolei biznes traktowany jest przede wszystkim jako źródło finansowania<sup>48</sup>. Znane są przypadki spółek zrujnowanych przez organy skarbowe, które uznały prowadzoną przez nie działalność charytatywną za niekonstytucyjną<sup>49</sup>. Wszystkie ww. czynniki sprawiają, że trudno zainicjować owocną współpracę pomiędzy organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorstwami, która mogłaby doprowadzić do stworzenia kultury filantropii, a także uzyskania większej niezależności od państwa co z kolei ułatwiłoby działania strażnicze.

**Polscy przedsiębiorcy, jak i zwykli ludzie nie chcą wspierać instytucji pozarządowych ze względu na ich zły wizerunek i brak przejrzystości finansowej.**

Organizacjom społeczeństwa obywatelskiego dużo lepiej współpracuje się z samorządami lokalnymi. W efekcie stają się one coraz bardziej zależne od finansowania publicznego, co z kolei podważa wiarygodność strażniczego aspektu ich działalności. Co więcej, jedynie w bardzo ograniczonym zakresie zajmują się one tego rodzaju działalnością, bardziej koncentrując się na realizacji swojej subsydiarnej funkcji, co oznacza, że ich działalność skupia się przede wszystkim na zagadnieniach związanych z polityką społeczną.

Przejrzystość polskiego sektora społeczeństwa obywatelskiego jest bardzo słaba. Zakres informacji dostępnych publicznie na temat działalności i finansów tego rodzaju organizacji jest bardzo ograniczony. Wiele organizacji zdaje się nie być świadomych znaczenia zgodności z podstawowymi standardami w tym zakresie. Transparentność danej organizacji w dużej mierze zależy od jej dobrej woli.

Dodatkowo większość organizacji pozarządowych zwyczajnie nie ma wystarczających zasobów na prowadzenie profesjonalnej działalności. Średni roczny budżet takich organizacji wynosi nie więcej niż 25 tys. EUR. Właśnie z powodu barier finansowych sektor społeczeństwa obywatelskiego ma bardzo ograniczone możliwości przyciągania wykwalifikowanych pracowników. Jest to szczególnie widoczne w przypadku organizacji

<sup>47</sup> Najlepiej znanym przykładem jest przypadek fundacji żony byłego prezydenta Polski Aleksandra Kwaśniewskiego. W 1996 r. tuż po wyborze Kwaśniewskiego na prezydenta jego żona wysłała list do wojewodów prosząc ich o wskazanie przedsiębiorstw w ich regionach, które mogły wesprzeć jej fundację. Później w 2004 r. odmówiła ujawnienia źródeł finansowania przed parlamentarną komisją śledczą badającą przypadki korupcji. To nietransparentne zachowanie wzmocniło powszechną opinię, że fundacje to niewarci zaufania agenci politycznej korupcji (<http://wiadomosci.ngo.pl/strona/80283.html>).

<sup>48</sup> A. Giza, J. Wygnański, *Przyszłe wyzwania dla współpracy biznesu i organizacji pozarządowych*, [w:] *Odpowiedzialny Biznes w Polsce. Dobre praktyki. Raport 2010*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu - <http://odpowiedzialnybiznes.pl/pl/praktyka-csr/dobre-praktyki/raporty/raport-2010.html>, dostęp: 24 kwietnia 2011 r.

<sup>49</sup> Najbardziej znany jest przypadek Waldemara Gronowskiego, piekarza z Legnicy. Chleba, którego nie udało mu się sprzedać oddawał biednym. W 2004 r. otrzymał nagrodę Dobroczyńcy Roku, po czym został poddany kontrolom skarbowym, w toku których ustalono, że jego firma nie płaciła podatku VAT za produktu oddane na cele charytatywne. Jego firma zbankrutowała. Ta sprawa zyskała duży rozgłos i stała się symboliczną dla biznesowej działalności charytatywnej i podejścia państwa do niej - <http://legnica.naszemiasto.pl/artukul/1057909.koniec-procesu-piekarza-z-legnicy.id.t.html#1569afceb10b02b1.1.3.5>.

zajmujących się kwestiami korupcji i polityki antykorupcyjnej, których działalność często wymaga doświadczenia i wiedzy (np. z obszaru prawa)<sup>50</sup>.

Ramy legislacyjne, które regulują obszar biznesu w Polsce, są niewystarczające. Według rankingu Banku Światowego „Doing Business 2011” oceniającego przyjazność otoczenia regulacyjnego gospodarki dla rozwoju przedsiębiorczości w 183 państwach, Polska uplasowała się na 62. pozycji pod względem ogólnej „łatwości robienia biznesu” (*ease of doing business*). Pod względem łatwości zakładania działalności gospodarczej zajmuje 113. miejsce z 6 procedurami, które należy przejść, aby tego dokonać.

Przedsiębiorstwa nie są wolne od nacisków zewnętrznych. Sporządzony przez Bank Światowy Indeks Występowania Łapówek (*Incidence of Graft Index*), opisujący procent firm, od których oczekiwano podarunku lub nieformalnej opłaty podczas aplikowania o określoną decyzję administracyjną, wskazuje, że w Polsce przedsiębiorcy stykają się z korupcją w relacjach z urzędem. Jest to jednak zjawisko stosunkowo rzadkie – średnio 7,6% firm zetknęło się z takim żądaniem. Ten obraz wygląda trochę inaczej, jeśli uwzględnić różne obszary występowania oczekiwań łapówki. Na przykład ryzyka korupcyjne są dużo wyższe w przypadku ubiegania się o kontrakt publiczny lub uzyskiwania pozwolenia na import<sup>51</sup>.

Kolejną ważną kwestią dotyczącą biznesu w Polsce jest kultura „antypaństwowa”, którą podziela wielu przedsiębiorców. W Polsce państwo i jego organy są postrzegane przez ludzi biznesu raczej w kategoriach organów opresyjnych, ograniczających swobodę biznesu, a lojalność wobec państwa nie jest traktowana jako powinność etyczna. Jest to efekt uwarunkowań historycznych oraz obecnego, nieefektywnego systemu biurokratycznego. Wobec braku zaufania na linii państwo – przedsiębiorca, omijanie norm prawnych nie jest uważane za nieetyczne<sup>52</sup>.

Kolejną ważną kwestią związaną z polskim biznesem w kontekście norm wyrażonych w prawa i kodeksach etyki jest historycznie ukształtowany wzorzec przedsiębiorcy. Według badaczy z Centrum Etyki Biznesu, głównego ośrodka naukowego zajmującego się tym zagadnieniem w Polsce, etyczność biznesu jest problemem mentalnym, ponieważ dominuje przekonanie, że ludzie biznesu powinni dążyć do sukcesu bez względu na bariery etyczne, a umiejętność omijania regulacji jest cechą pozytywną, przejawem sprytu i zaradności<sup>53</sup>.

## II. Fasadowe instytucje i naciski polityczne podkopują system

### Czechy: Konflikty interesów i niewystarczająca przejrzystość

W większości instytucji analizowanych w czeskim badaniu krajowego systemu rzetelności życia publicznego dostrzeżono szereg złych praktyk. Przeszkody jakie napotykają obywatele w zdobywaniu informacji na temat powiązań pomiędzy politykami lub funkcjonariuszami publicznymi a prywatnymi firmami oraz trudności w

<sup>50</sup> A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński (red.), *Mechanizmy zapobiegania korupcji w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

<sup>51</sup> *Enterprise Surveys. Poland country profile 2009*, The World Bank, s. 13 - <http://www.enterprisesurveys.org/documents/EnterpriseSurveys/Reports/Poland-2009.pdf>; A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński (red.), *Mechanizmy zapobiegania korupcji w Polsce*, op. cit.

<sup>52</sup> A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński (red.), *Mechanizmy zapobiegania korupcji w Polsce*, op. cit.

<sup>53</sup> W. Gasparski, A. Lewicka –Strzałocka, B. Rok, D. Bąk, *Portret polskiej etyki biznesu: fakty, oceny, propozycje*, [w:] W. Gasparski, B. Rok (red.), *Ku obywatelskiej rzeczpospolitej gospodarczej*, Wydawnictwo Poltex, Warszawa 2010, s. 15-16.

dostęp do dokumentów dotyczących ważnych decyzji związanych z inwestycjami publicznymi, bardzo ograniczają możliwość realizacji nadzoru publicznego. Przełomowe orzeczenie Najwyższego Sądu Administracyjnego, który niedawno orzekł, że wynagrodzenia urzędników publicznych stanowią informację publiczną, pokazało ogólną niechęć sektora publicznego do działania w sposób przejrzysty. Takie pozytywne wydarzenia stanowią jednak odosobnione przypadki, podczas gdy wiele poważnych luk nie zostaje rozwiązanych.

Poważną słabością czeskiego systemu rzetelności życia publicznego jest zaledwie wyrwykowa regulacja kwestii konfliktów interesów. Braki w tym obszarze mają poważne konsekwencje dla finansowania partii politycznych, efektywności wydatków publicznych i ogólnej zdolności administracji państwowej do dbania o interes publiczny. Lobbying pozostaje obszarem zupełnie nieuregulowanym, a aktorzy nie przywiązują większej wagi do kodeksów etyki.

Istniejące prawo, włącznie z osobnym prawem dotyczącym konfliktów interesów, wskazuje na niekompatybilność pewnych urzędów i nakłada obowiązek składania corocznych oświadczeń majątkowych na relatywnie szerokie grono urzędników publicznych. Członkowie parlamentu i senatorzy nie mogą jednocześnie zajmować stanowisk w innych organach konstytucyjnych (np. sądach)<sup>54</sup> lub pracować w administracji publicznej. Mogą natomiast służyć jako członkowie rządu, zajmować wybieralne stanowiska w organach administracji regionalnej i lokalnej oraz zasiadać w wykonawczych lub nadzorczych organach spółek skarbu państwa. Urzędnicy publiczni nie mogą być członkami organów wykonawczych i nadzorczych spółek prywatnych, a działalność gospodarczą mogą prowadzić wyłącznie za wyraźną zgodą swoich przełożonych. Obostrzenia dotyczące członków rządu stanowią kombinację ograniczeń obowiązujących członków parlamentu i funkcjonariuszy publicznych. Ponadto członkowie parlamentu, senatorzy, członkowie wybieralnych organów wykonawczych na wszystkich poziomach administracyjnych oraz urzędnicy publiczni odpowiedzialni za zarządzanie funduszami powyżej pewnej kwoty (250.000 CZK), mają obowiązek składania corocznych oświadczeń majątkowych, oświadczeń dotyczących każdej funkcji sprawowanej poza urzędem, podarunków, dochodów oraz zobowiązań.

Ograniczenia i wymagania wskazane powyżej stanowią jednak zaledwie szkielet kompleksowego systemu regulującego kwestię konfliktów interesów. O ile pełnienie niektórych urzędów jednocześnie jest niedozwolone, to lista takich stanowisk jest niekompletna i nie ma zawiera żadnych ograniczeń co do pełnienia ich po sobie. W wyniku tego mamy do czynienia ze zjawiskiem „obrotowych drzwi”, w którym osoby są niezauważalnie „transferowane”, np. z firmy prywatnej na wpływowe stanowisko w administracji publicznej i vice versa<sup>55</sup>. Co więcej, zarządy spółek skarbu państwa stanowią swoiste przechowalnie dla byłych polityków,

Zarządy spółek skarbu państwa stanowią swoiste przechowalnie dla byłych polityków, zapewniając im nagrody finansowe sięgające milionów CZK rocznie oraz pośrednią kontrolą nad wyborem dostawców.

<sup>54</sup> Na przykład nie mogą być zatrudnieni w Czeskim Banku Narodowym, Najwyższym Organie Kontrolnym, Radzie Radiofonii i Telewizji. Nie mogą także sprawować urzędu prezydenta lub *ombudsmana*.

<sup>55</sup> Na przykład, Jiří Kittner (ODS), który przez wiele lat był prezydentem Liberecu wcześniej pracował jako dyrektor ds. ekonomicznych firmy budowlanej Syner, a były przewodniczący rady regionalnej Liberecu Pavel Pavlík (ODS), po odejściu z urzędu rozpoczął pracę w firmie konsultingowej pracującej dla podmiotu zależnego Syneru. Obie firmy zdobyły wiele regionalnych i miejskich kontraktów publicznych w czasie, gdy ci politycy sprawowali swoje urzędy. Patrz: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=630548>, dostęp: 18 maja 2012 r.

zapewniając im nagrody finansowe sięgające milionów CZK rocznie<sup>56</sup> oraz pośrednią kontrolę nad wyborem dostawców.

Są dwa powody, dla których obowiązek przedstawiania corocznych oświadczeń majątkowych nie wystarczy, by poprawić tę sytuację. Po pierwsze oświadczenia monitorują tylko zmiany majątności, a nie majątek łącznie. Politycy, których majątek zdawał się nieproporcjonalnie zwiększyć, mogą twierdzić, że dochód pochodzi ze sprzedaży aktywów nabytych przez rozpoczęciem kadencji, a takie twierdzenie jest niemożliwe do zweryfikowania. Po drugie, sankcje za niezłożenie oświadczenia lub podawanie fałszywych informacji są bardzo lekkie. Poprawka do przedmiotowego prawa uchwalona w 2008 r. utajniła mechanizm nakładania sankcji i zmniejszyła kary<sup>57</sup>. Aktywa przepisane na członków rodziny przed rozpoczęciem pełnienia funkcji także znajdują się poza zakresem prawa.

Te trzy czynniki jeszcze bardziej pogłębiają konsekwencje ww. braków. Pomimo niedawnej zmiany prawa o zamówieniach publicznych, istniejące uregulowania w dalszym ciągu pozwalają na podpisywanie kontraktów ze spółkami mającymi anonimowych udziałowców/akcjonariuszy. Niedawna analiza przeprowadzona przez ZIndex, niezależną organizację pozarządową, wykazała, że takie spółki obsługują dużą część zamówień publicznych<sup>58</sup>. Jest prawdopodobne, że firmy te należą do polityków lub funkcjonariuszy publicznych.

Podsumowując, istnieje wiele sposobów na ukrywanie konfliktów interesów przez polityków i urzędników publicznych. Biorąc pod uwagę słabe regulacje i jeszcze słabszy nadzór nad finansowaniem partii politycznych, nie jest zaskakujące, że ten sam schemat powtarza się w licznych sprawach korupcyjnych, w których partie zapewniły dostęp do zasobów publicznych osobie, która następnie wykorzystwała urząd do zapewnienia kasy partyjnej, tym samym odwdzięczając się za wcześniejszą przysługę<sup>59</sup>.

Wprawdzie w poprzedniej dekadzie zaobserwowano pewną poprawę w zakresie transparentności instytucji publicznych (szczególnie w policji), w dalszym ciągu istnieją jednak ważne obszary, gdzie niedostateczna legislacja, w parze z pobłażliwie realizowanym nadzorem, pozwala na prywatyzację urzędów publicznych, powodując znaczne straty finansowe. Szczególnie problematyczne obszary to finansowanie partii politycznych, działalność organów administracji publicznej oraz, już poza instytucjami publicznymi, struktury własnościowe spółek prywatnych.

Obywatele mogą wnioskować o udzielenie informacji na temat działalności publicznych instytucji na podstawie ustawy o wolnym dostępie do informacji, która swoim zakresem obejmuje niemal wszystkie instytucje publiczne: organy administracji rządowej, samorządy lokalne, instytucje zarządzające funduszami państwowymi, policję, sądy oraz spółki skarbu państwa. Niektóre instytucje (*ombudsman*, Najwyższy

<sup>56</sup> Szef Praskich Socjaldemokratów (CSSD) Petr Hulínský na przykład zarobił 19 mln CZK z tytułu uczeźnictwa i organach spółek miejskich w okresie 3 lat, omijając tym samym zapisy Ustawy o konfliktach interesów. Patrz: [http://www.lidovky.cz/vynosna-opozice-sef-prazske-cssd-hulinsky-si-vydelal-19-milionu-pse-/ln\\_domov.asp?c=A101012\\_080644\\_ln\\_domov\\_pks](http://www.lidovky.cz/vynosna-opozice-sef-prazske-cssd-hulinsky-si-vydelal-19-milionu-pse-/ln_domov.asp?c=A101012_080644_ln_domov_pks), dostęp: 18 maja 2012 roku. Por. raport wyjaśniający do Druku Sejmowego Nr 994 - <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=994&CT1=0>, dostęp: 18 maja 2012 r.

<sup>57</sup> Por. StřetZ, s. 23 oraz poprawkę nr 216/2008 Sb. Co ciekawe, poprawka została wprowadzona w czasie gdy Najwyższy Sąd Administracyjny miał podjąć decyzję w pierwszej sprawie o takim charakterze, a mianowicie w przypadku Senatora i Wicepremiera Čunka. Patrz: orzeczenie NSA 7 As 19/2008 z 19 grudnia 2008 roku.

<sup>58</sup> J. Skuhrovec, *Seznam společností s listinnými akciemi na majitele, které vyhrály veřejné zakázky mezi lety 2007 - 2010*. ZIndex, 2011-  
[http://www.zindex.cz/data/listinne\\_akcie\\_na\\_majitele-2007-2010.xls](http://www.zindex.cz/data/listinne_akcie_na_majitele-2007-2010.xls), dostęp: 18 maja 2012 roku.

<sup>59</sup> Patrz: [http://zpravny.idnes.cz/sef-prazske-cssd-hulinsky-si-v-mestskych-firmach-vydelal-19-milionu-1du-/domaci.aspx?c=A101012\\_114524\\_domaci\\_bar](http://zpravny.idnes.cz/sef-prazske-cssd-hulinsky-si-v-mestskych-firmach-vydelal-19-milionu-1du-/domaci.aspx?c=A101012_114524_domaci_bar),  
dostęp: 18 maja 2012 roku.

Organ Kontrolny) muszą przestrzegać szerszych zasad w zakresie publikowania informacji. Zgodnie z ustawą o wolnym dostępie do informacji, instytucje mają obowiązek publikowania wielu podstawowych informacji w Internecie. Co jednak ważniejsze, ustawa nakazuje im ujawnianie niemal każdej informacji na żądanie i publikowanie informacji raz już udostępnionych na żądanie. Te postanowienia ustawy są jednak przestrzegane tylko częściowo. Na przykład sądy wyższych instancji idą dalej w publikowaniu ważnych danych niż nakazuje im to prawo, ale jednocześnie ignorują obowiązek publikowania informacji dotyczących bieżących i przyszłych budżetów<sup>60</sup>.

Na poziomie indywidualnym transparentność osobistych motywacji w ramach partii politycznych oraz instytucji publicznych reguluje ustawa o konfliktach interesów, która nakazuje szerokiej grupie urzędników publicznych publikowanie oświadczeń majątkowych, oświadczeń dotyczących funkcji pełnionych poza urzędem, prezentów, dochodów i zobowiązań. Przepisy prawa w tym zakresie są w dużej mierze przestrzegane, ale są relatywnie łatwe do omięcia. Ponadto, wartość informacyjna oświadczeń jest niewielka, ponieważ obejmują one tylko okres kadencji.

W praktyce osoby chcące uzyskać informacje na temat sektora publicznego odkrywają, że niektóre dane są relatywnie łatwe do uzyskania, a otrzymanie innych jest utrudnione przez ograniczenia administracyjne lub nadmiernie obstrukcyjne praktyki. Linia podziału zdaje się odpowiadać granicy, za którą obywatel zmienia się z pasywnego konsumenta usług publicznych w agenta nadzoru.

Ponadto, jak wskazują liczne sprawy korupcyjne, obszary, w których informacje są trudne do uzyskania, są wyraźnie skorelowane z tym miejscami w systemie, w których występuje największy potencjał korupcyjny. W szczególności dotyczy to informacji dotyczących zarządzania finansowego instytucji, wynagrodzeń pracowników, informacji na temat wykonywania kontroli lub wymierzania sankcji albo danych, na podstawie których podejmowane są ważne decyzje (takie jak przyznawanie kontraktów publicznych)<sup>61</sup>.

Na przykład organizacja pozarządowa Děti Země od 3 lat bezskutecznie stara się o uzyskanie informacji na temat kontraktów zawartych z kancelariami prawniczymi świadczącymi usługi prawne na rzecz Ministerstwa Transportu oraz Dyrekcji Dróg i Autostrad, włącznie z usługami w zakresie obsługi sporów dotyczących dostępu do informacji<sup>62</sup>. Jak więc widać okres piętnastu dni, jakie instytucje mają na udzielenie informacji, w praktyce może się rozciągać na wiele lat.

Jeżeli chodzi o wynagrodzenie urzędników publicznych, niedawne orzeczenie Najwyższego Sądu Administracyjnego potwierdziło, że informacje na ten temat stanowią informację publiczną i nie są chronione ustawą o ochronie danych osobowych. Niemniej jednak wiele instytucji publicznych odmawia zastosowania się do decyzji sądu<sup>63</sup>. Ponadto Urząd Ochrony Danych Osobowych wydał oświadczenie, w którym zaleca władzom ignorowanie orzeczenia<sup>64</sup>, a urzędnicy Ministerstwa Spraw

<sup>60</sup> W marcu 2011 r. kiedy badacz NIS Petr Jansa przeszukiwał strony, budżety innych sądów nie były jeszcze dostępne, ani nie zostały zaktualizowane (dostępne były budżety za rok 2005, 2007 itd.).

<sup>61</sup> Na przykład praski urząd miejski utajnił szereg kluczowych dokumentów dotyczących kontrowersyjnego projektu Otwarta Karta, włącznie z dokumentacją przetargową oraz analizą dotyczącą przestrzegania prawa, tym samym uniemożliwiając realizację publicznego nadzoru. Patrz: <http://www.otevrete.cz/hodnoceni-uradu/soutez-otevreno-zavreno/archiv-souteze/2010/nominace-zavreno-ucast-obcanu-na-rozhodovani-2010-282.html#3>, dostęp: 18 maja 2012 roku..

<sup>62</sup> Patrz: <http://www.detizeme.cz/zprava.shtml?x=2288519>, dostęp: 18 maja 2012 roku.

<sup>63</sup> Patrz: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=707086>, dostęp: 18 maja 2012 roku.

<sup>64</sup> Patrz: opinia ÚOOÚ z 3 czerwca 2011 r., <http://www.uouu.cz/uouu.aspx?menu=14&loc=328>, dostęp: 18 maja 2012 roku.

Wewnętrznych podjęli nawet próbę wykorzystania poprawki do ustawy o wolnym dostępie do informacji do przemycenia zapisu wyłączającego wynagrodzenia wysoko postawionych urzędników z zakresu ustawy.

Sektor prywatny jest ważnym aktorem systemu instytucji państwowych, ponieważ poprzez zamówienia publiczne świadczy usługi i dostarcza produkty na rzecz państwa. Mimo pewnych usprawnień wprowadzonych przez niedawne nowelizacje, ustawa o zamówieniach publicznych w dalszym ciągu pozwala spółkom, których właściciele pozostają anonimowi i/lub legitymujących się słabymi standardami przejrzystości, na wygrywanie kontraktów publicznych. Sukcesy takich firm w zdobywaniu zamówień publicznych<sup>65</sup> wskazują na tajne powiązania z urzędnikami publicznymi i politykami. Biorąc pod uwagę pobłażliwość członków parlamentu, komitetów, w tym również właściwych Urzędów Skarbowych w nadzorowaniu finansowania partii politycznych<sup>66</sup> (a przedmiotowe regulacje są i tak szczątkowe), jest prawdopodobne, że część z tych zysków służy do finansowania partii.

Ze względu na powyższe niedostatki, uzyskanie informacji na temat przyczyn wygrania przez daną spółkę kontraktu publicznego może być bardzo trudne. To samo dotyczy informacji na temat faktycznych właścicieli spółki. Nie dowiemy się również, czy zyski nie służą nielegalnemu sponsorowaniu partii politycznej lub konkretnego kandydata. Takich samych trudności może przysparzać wykrycie przypadków klientelizmu, który przyczynia się do występowania tych praktyk w administracji publicznej.

## **Węgry: Nadmierne naciski polityczne**

Próby podważenia niezależności węgierskich mediów oraz sądownictwa pokazują, że w postkomunistycznym społeczeństwie ani instytucje demokratyczne, ani członkostwo w UE nie stanowią wystarczającej ochrony przed niedemokratycznymi zmianami w obszarach wolnej prasy i niezależnego sądownictwa. Oba przypadki stanowią ważną lekcję na temat tego, jak nacisk polityczny może podważyć niezależność relatywnie dobrze funkcjonujących instytucji w demokratycznym kraju. W obu tych przykładach węgierski rząd wykorzystał dwie trzecie władzy ustawodawczej znajdującej się w jego posiadaniu do wzmocnienia politycznej kontroli nad wcześniej bardziej niezależnymi obszarami życia społecznego.

**Węgierski rząd wykorzystał dwie trzecie władzy ustawodawczej znajdującej się w jego posiadaniu do wzmocnienia politycznej kontroli na wcześniej bardziej niezależnymi obszarami życia społecznego.**

Media stanowią czwartą najsłabszą instytucję na Węgrzech i znajdują się w tyle za pozostałymi instytucjami medialnymi krajów V4. Mimo że w pierwszej dekadzie XXI wieku media węgierskie były uważane za dobry przykład pluralistycznych i dynamicznych mediów, ostatni raport Wolności Prasy 2012 obniżył status prasy z „wolny” na „częściowo wolny”. Freedom House stwierdził, że jest to niepokojąca zmiana w dobrze ugruntowanej demokracji<sup>67</sup>. Według raportu głównymi powodami obniżenia statusu były: nowe prawo medialne uchwalone przez koalicję rządzącą,

<sup>65</sup> Skuhrovec, J.: Seznam společností s listinnými akciemi na majitele, které vyhrály veřejné zakázky mezi lety 2007 - 2010. Zindex, 2011 - [http://www.zindex.cz/data/listinne\\_akcie\\_na\\_majitele-2007-2010.xls](http://www.zindex.cz/data/listinne_akcie_na_majitele-2007-2010.xls), dostęp: 18 maja 2012 roku.

<sup>66</sup> W ciągu ostatnich 5 lat władze skarbowe nie wykonały kontroli ksiąg rachunkowych żadnej partii parlamentarnej.

<sup>67</sup> <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2012>, dostęp: 2 maja 2012 roku.



nowoutworzona i kontrowersyjna Krajowa Agencja Ochrony Danych, politycznie umotywowana procedura koncesyjna powodująca m.in. utratę koncesji przez Klubradio, popularną stację radiową znaną ze swych antyrządowych komentarzy politycznych, coraz częstsze doniesienia o przypadkach cenzury i autocenzury szczególnie w kanałach służby publicznej, a także pogarszający się klimat gospodarczy dla niezależnych mediów<sup>68</sup>.

Wysiłki rządu Fidesz-KDNP zmierzające do wzmocnienia kontroli nad mediami wywołały silną krytykę w kraju i zagranicą. Rząd korzystając z dwóch trzecich większości głosów, uchwalił w 2011 r. prawo ustanawiające ścisły nadzór jednego organu, Urzędu ds. Mediów Krajowych i Infokomunikacji (NMHH), nad mediami radiowo-telewizyjnymi, drukowanymi i internetowymi. Członkowie NMHH byli w całości mianowani przez rząd.

Nowe prawo o usługach medialnych i mass mediach (Ustawa CLXXXV z 2010 r.) nakłada na media drukowane i internetowe wymóg rejestracji i wymusza na dziennikarzach ujawnianie tożsamości informatorów w sprawach dotyczących bezpieczeństwa narodowego lub publicznego, jednak nie definiuje wprost znaczenia „spraw dotyczących bezpieczeństwa narodowego lub publicznego”. Nowe prawo daje także możliwość nakładania szokująco wysokich kar na dziennikarzy lub wydawców za złamanie jego przepisów. Ich wysokość może doprowadzić do upadłości mniejszych lub średnich dostawców usług medialnych.

10 grudnia 2011 r. węgierski Sąd Konstytucyjny uchylił niektóre paragrafy nowego prawa medialnego, na przykład osłabił uprawnienia NMHH do nakładania sankcji i usunął zapis ograniczający anonimowość informatorów.

Pomimo tych pozytywnych orzeczeń Sądu Konstytucyjnego, wpływ polityczny na węgierskie media jest oczywisty i pozostaje niezmiennym źródłem niepokoju. Od 2011 r. finansowana przez rząd Węgierska Agencja Prasowa (MTI) stała się wymaganym oficjalnym źródłem treści wiadomości dla wszystkich mediów publicznych. Wszystkie programy informacyjne nadawane przez telewizję publiczną i radio publiczne korzystają z wiadomości i zdjęć zredagowanych i zrobionych przez MTI. Jednak obiektywność MTI jest co najmniej wątpliwa. Wszystkie niedawne analizy potwierdzają nadreprezentację koalicji rządowej w mediach publicznych<sup>69 70 71 72</sup>.

Przypadek [atlatzso.hu](http://atlatzso.hu) („przejrzysty”), strony internetowej stworzonej przez dziennikarzy śledczych w lipcu 2010 r. jest kolejnym przykładem sposobu, w jaki władze, pod wpływem interesów politycznych, starają się ograniczyć wolność prasy. Strona miała na celu promowanie przejrzystości w rządzie. Po kilku tygodniach od otwarcia strony, redaktor naczelny został przesłuchany przez funkcjonariuszy wydziału przestępczości zorganizowanej policji po publikacji dokumentów dotyczących podejrzanych wydarzeń. Ponieważ redaktor ten odmówił ujawnienia swojego źródła, policja zagroziła oskarżeniem go o krzywoprzysięstwo. Policja weszła również do jego domu i zatrzymała dysk twardy jako dowód w sprawie<sup>73</sup>.

<sup>68</sup> <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Hungary%20draft.pdf>, dostęp: 20 czerwca 2012 roku.

<sup>69</sup> [http://index.hu/kultur/media/2010/12/10/ketharmados\\_fidesz-uralom\\_az\\_mtv-ben](http://index.hu/kultur/media/2010/12/10/ketharmados_fidesz-uralom_az_mtv-ben), dostęp: 20 czerwca 2012 roku.

<sup>70</sup> <http://www.republikon.hu/news.php?id=141>, dostęp: 20 czerwca 2012 roku.]

<sup>71</sup> [http://www.policysolutions.hu/hireink-olvas/egveduralokodo\\_a\\_fidesz\\_a\\_hiradokban](http://www.policysolutions.hu/hireink-olvas/egveduralokodo_a_fidesz_a_hiradokban), dostęp: 20 czerwca 2012 roku.

<sup>72</sup> <http://nezopontintezet.hu/mufajok/mediamonitor/>, dostęp: 20 czerwca 2012 roku.

<sup>73</sup> <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Hungary%20draft.pdf>, dostęp: 20 czerwca 2012 roku.



Na Węgrzech media odgrywały bardzo ważną rolę w zwalczaniu korupcji. W ostatnich latach dziennikarze śledczy ujawnili szereg przypadków korupcji na wysokich szczeblach, na przykład sprawę György'a Hunvalda, byłego parlamentarzysty MSZP oraz socjalistycznego prezydenta Dystryktu VII, a także sprawę Miklósa Hagyó, byłego socjalistycznego wiceprezydenta Budapesztu. Tak zwany projekt „Batonring” w Sávoly jest kolejnym przykładem tego jak prasa może przyczynić się do wstrzymania projektów dotkniętych korupcją na Węgrzech w przypadku, gdy zawiodą wewnętrzne kontrole administracyjne. To sprawia, że obecne działania rządu zmierzające do osłabienia niezależności mediów są szczególnie niepokojące.

Podczas transformacji politycznej niezależność sądownictwa oraz jego organizacja miały symboliczne znaczenie dla odpolitycznienia kraju jako najważniejszej wartości rządów prawa na Węgrzech. Reforma sądownictwa przeprowadzona w 1997 r. zapewniła silną autonomię organizacyjną systemowi sądownictwa, przyczyniając się do wzmocnienia trójpodziału władzy, pozostawiając jednak administrację sądową nieskuteczną i nieprzejrzystą<sup>74</sup>. Nie ma wątpliwości, że węgierski system prawny potrzebuje bardzo gruntownych zmian. Jednak, jak twierdzą krytycy, nowe Prawo Fundamentalne wprowadzone przez rząd Fidesz-KDNP w 2011 r., które zmieniło przepisy konstytucji dotyczące sądownictwa, stanowi duży krok w tył, jeżeli chodzi o niezależność i odpolitycznienie sądów.

Obecne zmiany w systemie sądownictwa spotkały się z silną krytyką ze strony Komisji Weneckiej i Rady Europy. Według Komisji, w państwach UE nie ma żadnego innego kraju, w którym system sądownictwa byłby tak scentralizowany jak na Węgrzech<sup>75 76</sup>. Na postawie nowego prawa dotyczącego sądownictwa, stworzono Krajowy Urząd ds. Sądownictwa (NJO), a Tünde Handó, była wiceprezes Krajowego Stowarzyszenia Sędziów Sądów Pracy, przyjaciółka premiera Viktora Orbána i jego rodziny oraz żona prominentnego europoła Fideszu została wyznaczona na szefa NJO na dziewięć lat. Nowe prawo nadaje szefowi NJO wyjątkowo szerokie uprawnienie<sup>77</sup>.

Rząd niespodziewanie obniżył wiek emerytalny dla sędziów z 70 do 62 lat zmuszając tym samym ponad dwustu sędziów do przejścia na wcześniejszą emeryturę. Szef NJO ma prawo do przeniesienia urzędującego sędziego do innego sądu i osobistego obsadzenia każdego wakatu – zarówno w sądach cywilnych jak i wojskowych, a także do mianowania zastępców sędziów zmuszonych do przejścia na emeryturę. Szef NJO ma także prawo do przyspieszenia spraw o dużym znaczeniu społecznym oraz przenoszenia spraw z sądów budapesztańskich do dowolnego innego miejsca w kraju. Termin „duże znaczenie społeczne” nie jest jednak precyzyjnie zdefiniowany przez prawo. Jedną z dziewięciu spraw przeniesionych w ostatnim czasie z Budapesztu do mniejszych miast w oparciu o nowe prawo była najgłośniejsza sprawa korupcyjna w ostatnich latach z udziałem opozycyjnej partii socjalistycznej. Głównym oskarżonym w procesie jest były wiceprezydent Budapesztu Miklós Hagyó, zarzuty ciężące na nim dotyczą sprzeniewierzenia setek milionów HUF. Transparency International Węgry określiło praktykę przenoszenia poszczególnych spraw przez szefa NJO jako negatywny precedens, który może podważyć niezależność sądów, zwiększyć ryzyko korupcji i znacząco podważyć obiektywność systemu sądownictwa<sup>78</sup>.

<sup>74</sup> Z. Fleck, *Judicial independence in Hungary* [w:] A. Seibert-Fohr (red.), *Judicial Independence in Transition*, Springer, Berlin 2011, s. 793-834

<sup>75</sup> [http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N\\_Opinion\\_ef.asp?L=E&OID=663](http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&OID=663), dostęp: 20 czerwca 2012 roku.

<sup>76</sup> <http://www.economist.com/node/21551100>, dostęp: 20 czerwca 2012 roku.

<sup>77</sup> <http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2012/01/latest-budapest>, dostęp: 20 czerwca 2012 roku.

<sup>78</sup> [http://www.transparency.hu/lqazsagszolgalattas\\_kezi\\_vezerlesen](http://www.transparency.hu/lqazsagszolgalattas_kezi_vezerlesen), dostęp: 20 czerwca 2012 roku.

Rada Europy naciska na Węgry by dokonały zmian, które chroniłyby niezależność sądownictwa i mediów informacyjnych. Mimo że w czasie pisania niniejszego rozdziału węgierski rząd zaproponował pewne zmiany, to proces ich przyjmowania jest w toku i nie jest jasne, na ile rząd zmodyfikuje te nowe, kontrowersyjne przepisy<sup>79</sup>.

## **Polska: Administracja a biznes i dostęp do informacji publicznej**

W Polsce miał miejsce szereg przypadków, kiedy to prywatne firmy zostały celowo doprowadzone do upadłości przez decyzje administracyjne. Najbardziej znanym przykładem jest historia Romana Kluski, założyciela i właściciela firmy komputerowej Optimus. W 2000 r. zrezygnował z kierowania spółką i sprzedał swoje udziały w niej. Swoją decyzję umotywował między innymi atmosferą zastraszenia, korupcją i niemożliwością uczciwego prowadzenia działalności w Polsce. W 2002 r. został w spektakularny sposób aresztowany pod zarzutem wyłudzenia przez Optimus 30 mln zł podatku VAT. Jego posiadłość została zajęta jako dodatkowe zabezpieczenie majątkowe. Dzień po aresztowaniu lokalna Wojskowa Komenda Uzupelnień podjęła próbę nałożenia obowiązku świadczenia rzeczowego na samochody terenowe należące do Kluski. W listopadzie 2003 r. Najwyższy Sąd Administracyjny uchylił wszystkie decyzje organów podatkowych. W późniejszych wywiadach Kluska twierdził, że zarówno przed aresztowaniem, jak i po nim osoby podające się za przedstawicieli grupy posiadającej silne wpływy w administracji publicznej, składały mu propozycje zapewnienia bezkarności w zamian za odstąpienie udziałów w zyskach. Kolejnym niesławnym przykładem dwuznaczności przepisów, które doprowadziły do upadłości inną firmę komputerową jest historia JTT. Tak jak Optimus firma została oskarżona o wyłudzenie podatku VAT. Po kilku latach te oskarżenia także zostały uchylone, ale na uratowanie spółki było już za późno.

Te przykłady pokazują, że obowiązujące niejednoznaczne przepisy prawa mogą być wprost stosowane do wymuszania łapówek od firm lub zmuszania ich do określonego zachowania, na przykład – do przekazywania darowizn na rzecz wybranych organizacji lub partii, a także to do karania przedsiębiorców, którzy wspierają inicjatywy niepożądane przez grupy zdolne do wywierania takiego nacisku.

Kolejną problematyczną kwestią polskiego systemu rzetelności życia publicznego jest rola zamówień publicznych. Jedną z głównych przeszkód w zmniejszeniu ryzyka korupcji poprzez zapewnianie rzetelności w zamówieniach publicznych jest brak mechanizmów karania nieuczciwych wykonawców.

Naruszenie prawa podczas wykonywania kontraktu z instytucją publiczną rzadko stanowi przeszkodę, która mogłaby uniemożliwić takiemu wykonawcy wygranie kolejnego kontraktu. Najwyższa Izba Kontroli w jednym ze swoich raportów na temat korupcji, podaje przykład wdrożenia Narodowego Programu Zwalczenia Chorób Nowotworowych. Kontrola przeprowadzona w latach 2006-2008 wykazała, że prace na

**W Polsce niejednoznaczne przepisy prawa mogą być wprost stosowane do wymuszania łapówek od firm lub zmuszania ich do określonego zachowania.**

<sup>79</sup> <http://www.parlament.hu/irom39/06393/06393.pdf>, dostęp: 20 czerwca 2012 roku.

rozwojem programu były wykonywane przez te same osoby, które później decydowały o zakupach sprzętu wykorzystywanego przy wdrożeniu programu. Takie praktyki wynikają z konsolidacji prywatnych umów i mają na celu stworzenie siatki osób współpracujących ze sobą w różnych układach, w różnym czasie i przy różnych projektach. Osoby wchodzące w skład takich siatek są cenione jako doświadczeni eksperci i chętnie korzysta się z ich usług przy kolejnych przedsięwzięciach<sup>80</sup>.

Ważnym mechanizmem zapewniania cywilnego nadzoru nad rządem jest dobrze funkcjonujące prawo w zakresie dostępu do informacji publicznej. Bez niego organizacje pozarządowe nie mogą skutecznie spełniać swojej strażniczej roli. W Polsce dostęp do informacji publicznej istnieje. Zdarza się jednak, że organy władzy publicznej odmawiają udostępnienia danych lub opóźniają procedury związane z ich udostępnianiem. Przykładem może być odmowa udzielenia informacji na temat ogłoszonego przez rząd Donalda Tuska projektu stworzenia tarczy antykorupcyjnej. Z żądaniem udostępnienia danych wystąpiło Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich wraz z innymi organizacjami skupionymi w Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych.

Trudności, jakie napotkały rozpoznawalne organizacje w zderzeniu z centralnym aparatem biurokratycznym, skłania do refleksji, że dostęp do informacji publicznej dla przeciętnego obywatela, niespecjalizującego się w procedurach związanych z dostępem do informacji publicznej i często nieświadomego swoich praw, może być niemal niemożliwy.

Brak dostępu do informacji publicznej był także ważną w kwestię w niedawnej „aferze solnej”. Po upublicznieniu wyników śledztwa dziennikarzy prywatnej stacji telewizyjnej, którzy ujawnili, że tzw. sól wypadowa (produkt uboczny produkcji chlorku wapnia zawierający niebezpieczne karcynogeny) była sprzedawana jako sól jadalna przez dużych hurtowników, narosły poważne wątpliwości co do bezpieczeństwa żywności. Sól wypadowa była dodawana do wielu produktów spożywczych (np. produktów piekarskich) i stosowano ją głównie w przemyśle spożywczym. Według początkowych ustaleń, co najmniej trzy firmy od trzech lat sprzedawały sól wypadową w ilości 1000 ton miesięcznie. Normalnie taka sól jest używana do odładzania dróg, a jej spożycie może być bardzo niebezpieczne dla zdrowia. Z rynku wycofano około 227.000 ton produktów zawierających sól wypadową. Pomimo trwającego śledztwa i wielu aresztowań, rząd oraz prokuratura odmówili ujawnienia nazw firm wykorzystujących sól wypadową. W związku z tym konsumenci nie mogą podjąć świadomych decyzji co do zakupu produktów niezawierających soli wypadowej<sup>81</sup>.

Podobna słabość w egzekwowaniu prawa do informacji publicznej występuje w przypadku innej niepokojącej sytuacji. Jak ujawnił jeden z polskich tygodników<sup>82</sup>, Kancelaria Premiera odmówiła ujawnienia stenogramów rozmów premiera Donalda Tuska z Władimirem Putinem, jakie odbyły się w okresie od 2009 do 2011 roku, mimo że nie zostały one zastrzeżone. Takie informacje (tj. stenogramy) mogłyby pomóc w ocenie zaangażowania strony polskiej i rosyjskiej w wyjaśnienie katastrofy lotniczej koło Smoleńska w Rosji stanowiącej przedmiot bardzo gorących sporów.

<sup>80</sup> A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński (red.), *op. cit.*

<sup>81</sup> <http://ireport.cnn.com/docs/DOC-756056>; <http://wiadomosci.onet.pl/raporty/afera-solna/raport-specjalny.html>

<sup>82</sup> „Uważam Rze”, 7 maja 2012 roku.

Istnieje wiele innych przykładów problemów dotyczących dostępu do informacji publicznej. Dodatkowo w zeszłym roku polski parlament zmienił ustawę o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z poprawką wprowadzoną przez jednego z senatorów partii rządzącej, prawo do informacji publicznej może teraz zostać ograniczane ze względu na „ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa” w dwóch sytuacjach: gdyby osłabiało to pozycję państwa w negocjacjach na przykład umów międzynarodowych lub w ramach Unii Europejskiej oraz żeby chronić interesy majątkowe państwa w postępowaniach przed sądami czy trybunałami. Konstytucyjność tej poprawki wzbudziła ogromne kontrowersje. Ostatecznie w kwietniu 2012 r. Trybunał Konstytucyjny uznał poprawkę za niekonstytucyjną.

### **Słowacja: Rozbieżności pomiędzy prawem a praktyką**

Jedną z najbardziej uderzających cech słowackiego systemu NIS są różnice pomiędzy ocenami ram prawnych a oceną ich praktycznego wdrożenia. Ta tendencja jest szczególnie widoczna w instytucjach zajmujących się uprawnieniami konstytucyjnymi, tj. w parlamencie, sądownictwie i w pewnym zakresie także w rządzie oraz partiach politycznych. Wdrażanie uchwalonych praw na Słowacji napotyka wiele trudności i jest praktyką, którą trzeba uznać za najgorszą w słowackim systemie rzetelności. Kolejne części niniejszego raportu przedstawiają poszczególne przykłady tej praktyki i jej różne przejawy w krajowym systemie, od skłonności do formalizmu prawnego, kiedy to przepisy są wdrażane w sposób bardzo wąski, nieuwzględniający pierwotnych intencji ustawodawcy, szerszego kontekstu społeczno-etycznego, przez stosowanie praktyki, zgodnie z którą aktorzy kontrolują sami siebie, co ogranicza możliwość wykonywania obiektywnej kontroli zgodnie z przepisami prawa, aż do ograniczonych zdolności administracyjnych instytucji stworzonych do kontrolowania i karania złego zachowania.

Jedną z najbardziej uderzających charakterystyk słowackiego systemu NIS są różnice pomiędzy ocenami ram prawnych a oceną ich praktycznego wdrożenia. Ta tendencja jest szczególnie widoczna w instytucjach zajmujących się uprawnieniami konstytucyjnymi.

Przykład formalizmu prawnego można odnaleźć w zarządzaniu oświadczeniami majątkowymi wysokiej rangi urzędników. W przypadku sędziów zwyczajnych oświadczenia majątkowe nie były dostępne publicznie do 2011 r. Do tego czasu również nie były one w żaden sposób kontrolowane przez administracje sądów. Sędziowie wprawdzie wypełniali swój prawny obowiązek składania takich oświadczeń, jednak administratorzy sądów jedynie formalnie potwierdzali ich złożenie. Wprawdzie w 2010 r. uchwalono poprawkę do prawa o sędziach, która od 2011 r. nakazuje publikację oświadczeń majątkowych sędziów na stronach internetowych, umożliwiając ich publiczną kontrolę, jednak nie wiadomo jeszcze, jak ten system sprawdzi się w praktyce. Sytuacja w sądownictwie jest porównywalna do nieskutecznej kontroli wobec członków parlamentu i rządu.

W pracach komisji parlamentarnych zajmujących się konfliktami interesów, można dostrzec przejawy pobłażliwości wobec kolegów-polityków. Członkowie parlamentu są

zobowiązani do zgłaszania konfliktów interesów oraz innych informacji, w tym składania oświadczeń majątkowych w ciągu 30 dni od objęcia urzędu, a następnie w każdym kolejnym roku za poprzedni rok kalendarzowy do Parlamentarnego Komitetu ds. Niekompatybilności Funkcji (zwany dalej komitetem). Komitet jest złożony z parlamentarzystów koalicji rządzącej i partii opozycyjnych na zasadzie proporcjonalności. Jeżeli istnieją dowody obciążające danego parlamentarzystę, komitet ma obowiązek wszcząć postępowanie dowodowe i podjąć decyzję w ciągu sześćdziesięciu dni. Sam sposób wdrożenia prawa konstytucyjnego jest jednak nieustannie kwestionowany przez media i organizacje pozarządowe. Zgodnie ze swoją długotrwałą praktyką, komitet nie żąda dokładnych informacji na temat majątku parlamentarzystów. Tak więc wystarczy, że parlamentarzysta poinformuje, że jest właścicielem nieruchomości, natomiast nie musi już określać jej wartości<sup>83</sup>. To prowadzi do absurdalnych sytuacji, np. w 2009 r. Transparency International Słowacja złożyła skargę do komitetu, wnioskując o zbadanie sprawy parlamentarzysty Jána Sloty, który wedle doniesień medialnych skorzystał z prywatnego samolotu, by polecieć do Chorwacji, a innym razem sam pilotował prywatny samolot odrzutowy. W obu przypadkach komitet nie był w stanie przyjąć żadnej uchwały i przyjął „pisemne wyjaśnienie”<sup>84</sup> Sloty, mimo iż wszystkie znaki wskazywały, że dopuścił się on naruszenia prawa konstytucyjnego, które wyraźnie zakazuje parlamentarzystom przyjmowania darowizn i darmowych usług.

Rozbieżność pomiędzy tym, co jest zapisane w prawie a praktyką jest jednak największa w obszarze finansowania partii politycznych. Trzy przejawy tej rozbieżności to: formalizm, stronnictwo wobec kolegów-polityków oraz brak zdolności administracyjnych. W raporcie oceniającym Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE z 2010 stwierdzono, że obecny nadzór finansowy nad słowackimi partiami politycznymi „zawiera elementy, które mogłyby potencjalnie stanowić podstawę skutecznego reżimu regulacyjnego”. Jednak, jak dodaje raport, „skuteczność tych elementów jest osłabiana przez niedokładność przepisów prawa i nieegzekwowanie tego prawa”<sup>85</sup> <sup>86</sup>. Obie instytucje nadzorcze (komitet parlamentarny oraz Ministerstwo Finansów) wykonują swoje uprawnienia w formalistyczny sposób. Parlamentarna komisja nie posiada pełnego dostępu do ksiąg rachunkowych partii, a otrzymuje jedynie ich uproszczoną wersję składaną przez partię polityczną i zatwierdzoną przez audytora. Komitet nie posiada też pracowników wsparcia, którzy mogliby badać prawidłowość sprawozdań finansowych.

Takie samo formalne podejście jest charakterystyczne dla Ministerstwa Finansów i sposobu, w jaki sprawuje ono nadzór nad sprawozdaniami z kampanii. Ministerstwu

<sup>83</sup> Na przykład, w 2009 r. lider mniejszej partii koalicyjnej, SNS, Ján Slota został wielokrotnie sfotografowany przez media jak pilotuje mały prywatny samolot i prowadzi luksusowego Mercedesa-Benza SLR McLaren 722 Edition kosztującego ponad pół miliona EUR (ok. 678.900 USD). W swoim oświadczeniu majątkowym zadeklarował roczne dochody w kwocie 726.000 SK (około 24.000 EUR / 32.587 USD) z tytułu pełnienia urzędów publicznych i kolejne 128.250 Sk (4.200 EUR / 5.702 USD) tytułem innych dochodów. Do jego majątku należą nieokreślone mieszkanie, ogródek z altaną, dwa samochody, motocykl, samolot Diamond DA 42 oraz oszczędności. Patrz: [www.nrsr.sk/Default.aspx?sid=vnf/oznamenie&UserId=SlotaJan](http://www.nrsr.sk/Default.aspx?sid=vnf/oznamenie&UserId=SlotaJan), dostęp: 17 listopada 2011 roku. Samolot i jeden z samochodów to nowe pozycje na liście w porównaniu z poprzednim rokiem. Według Jana Benková, rzecznika SNS, samochód to Łada Niva, którą Slota kupił za około 8.000 EUR (10.862 USD). Rzeczniczka nie określiła ceny samolotu, który według tego co podał dziennik „Hospodárske Noviny” został kupiony jako samolot powypadkowy - [http://hnonline.sk/43-67823910-1-37630430-k02000\\_d-94](http://hnonline.sk/43-67823910-1-37630430-k02000_d-94), dostęp: 17 listopada 2011 r.

<sup>84</sup> „The Slovak Spectator”, [http://spectator.sme.sk/articles/view/36206/2/slot\\_a\\_files\\_into\\_problems.html](http://spectator.sme.sk/articles/view/36206/2/slot_a_files_into_problems.html), 17 sierpnia 2009 roku, dostęp: 17 listopada 2011 roku.

<sup>85</sup> Slovak Republic Parliamentary Elections 12 June 2010, OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, Warszawa 2010, s. 10, <http://www.osce.org/odihr/71246>.

<sup>86</sup> Te same wnioski znajdują potwierdzenie w raporcie 2010 GRECO dotyczącym przestrzegania prawa na Słowacji, który skupiał się na kwestii przejrzystości finansowania partii. Według raportu obecny poziom przestrzegania prawa jest „globalnie niezadowolający” i nie widać by od ostatnich rekomendacji poczyniono jakiś zauważalny postęp. *Third Evaluation Round. Compliance Report on the Slovak Republic*, Przyjęty przez GRECO na 46, Posiedzeniu Plenarnym, marzec 2010, s. 12-13

również brakuje wyspecjalizowanych pracowników, którzy mogliby skontrolować sprawozdania. Ministerstwo jedynie bada, czy sprawozdania zawierają obowiązkowe informacje. Media i organizacje pozarządowe wielokrotnie wskazywały na te istniejące od dawna problemy z wdrażaniem prawa. Na przykład przez ostatnią dekadę organizacja strażnicza Alliance Fair-Play złożyła wiele doniesień do policji, komitetu parlamentarnego, Ministerstwa Finansów, które dotyczyły domniemyanych naruszeń wymogów prawnych w sprawozdaniach finansowych partii. Żadne z tych doniesień nie zostało należycie zbadane ani nie trafiło przed oblicze sądu. W najgłośniejszych sprawach dotyczących domniemanego nielegalnego finansowania dwóch czołowych partii, słowackiej Unii Chrześcijańsko Demokratycznej (SDKÚ) oraz SMER, śledztwa zostały zawieszono ze względu na „niewystarczające dowody”. W 2004 r. Alliance Fair-Play złożyła doniesienie na policji w związku z darczyńcami rządzącej partii SDKÚ. Organizacja na podstawie własnego śledztwa twierdziła, że wiele osób wskazanych jako darczyńcy SDKÚ nigdy nie przekazało partii żadnych pieniędzy. W 2010 r. w sprawie również dotyczącej SDKÚ, partia ta została oskarżona o pranie brudnych pieniędzy, zakładanie fikcyjnych firm i rachunków bankowych w rajach podatkowych przez ówczesną partię rządzącą SMER. W tym samym roku dziennik „SME” opublikował nagranie, na którym osoba o głosie przypominającym głos Róberta Fico, przewodniczącego SMER, mówi o zdobyciu funduszy dla partii od nieujawnionych sponsorów z pominięciem oficjalnych kont. W obydwu przypadkach prokuratorzy umorzyli śledztwa<sup>87</sup>.

## 5. Najmocniejsze strony systemu rzetelności życia publicznego

Niniejszy rozdział opisuje najmocniejsze strony krajowych systemów rzetelności życia publicznego krajów V4 oraz najlepsze praktyki stosowane w tym regionie. W każdym z krajów badacze zidentyfikowali jego najmocniejsze filary, które zostały przeanalizowane w pierwszej części niniejszego rozdziału. Panuje zgodność co do tego, że we wszystkich czterech krajach regionu najmocniejszymi instytucjami są *ombudsman* oraz najwyższy organ kontrolny. W drugiej części niniejszego rozdziału opisano najlepsze praktyki, które znacząco przyczyniają się do sprawnego funkcjonowania systemu instytucjonalnego w danym kraju. Takie praktyki dotyczyć mogą jednej lub większej liczby instytucji.

Jak wynika z rozdziału zatytułowanego *Ciemna strona systemu rzetelności życia publicznego*, dobrze zaprojektowane ramy formalne nie zawsze stanowią skuteczną ochronę przed uchybieniami, nieetycznym zachowaniem oraz nielegalnymi praktykami w krajach V4. Kluczowymi zmiennymi w złożonym systemie efektywnie działającego systemu rzetelności życia publicznego są czynniki indywidualne. Głównym wnioskiem, jaki możemy wyciągnąć, jest fakt, że sukces lub porażka instytucji może zależeć od indywidualnych cech, takich jak umiejętności przywódcze, uczciwość oraz odwaga.

**Odpowiednie ramy formalne nie zawsze wystarczą. Kluczowymi zmiennymi w złożonym systemie efektywnie działającego systemu rzetelności życia publicznego są czynniki indywidualne**

<sup>87</sup> Dodatkowe informacje na temat obu spraw patrz: *Parties not charged, but doubts linger*, „Slovak Spectator”, 17 stycznia 2011 r. - [http://spectator.sme.sk/articles/view/41321/2/parties\\_not\\_charged\\_but\\_doubts\\_linger.html](http://spectator.sme.sk/articles/view/41321/2/parties_not_charged_but_doubts_linger.html), dostęp 19 maja 2011 r.

### Najmocniejsze instytucje regionu V4

Czechy	Sądownictwo	Najwyższy Organ Kontrolny		
Węgry	Ombudsman	Najwyższy Organ Kontrolny		
Polska	Ombudsman	Najwyższa Izba Kontroli		
Słowacja	Ombudsman	Najwyższy Organ Kontrolny	Media	Społeczeństwo obywatelskie

Zródło: Raporty NIS z poszczególnych krajów.

We wszystkich krajach grupy V4 *ombudsman* został uznany za jeden z najsilniejszych filarów rzetelności życia publicznego, mimo że instytucja ta z zasady nie posiada tak bezpośredniego wpływu na ryzyko korupcji jak inne filary. Jednakże przykład Słowacji pokazuje, że nawet bez zmieniania ram prawnych czy struktury organizacyjnej instytucji *ombudsmana*, indywidualne cechy rzecznika mogą zwiększyć prawdopodobieństwo realizacji bardziej bezpośrednich działań mających na celu zapobieganie korupcji. Kolejnym przykładem na to, jak ważne znaczenie może mieć czynnik indywidualny są Węgry. W tym kraju nowe Prawo Fundamentalne zmieniło w znaczący sposób strukturę organizacyjną instytucji *ombudsmana*, która jest obecnie bardziej scentralizowana i mniej niezależna. Jednak mimo tych niekorzystnych zmian, *ombudsman* postąpił wbrew rządowi i zainicjował proces przeglądu przez Sąd Konstytucyjny najważniejszych spraw, takich jak nowa, budząca kontrowersje ustawa medialna. Również w Polsce indywidualne cechy charakteru Rzecznika Praw Obywatelskich mają wpływ na postrzeganie instytucji przez obywateli. Wyniki przedstawione w raportach NIS również pokazują, że w krajach V4 instytucja rzecznika praw obywatelskich jest jedyną, której praktyka działania znacznie mocniej wpływa na system rzetelności, niż wynikałoby to z dotyczących jej ram legislacyjnych (patrz: Załącznik).

Przykłady z Czech pokazują, że dobrze sprawdzające się w innych obszarach ramy formalne, nie zawsze wystarczająco chronią poszczególne osoby w odniesieniu do ich kariery zawodowej oraz wynagrodzenia. W tych przypadkach wyrażenie publicznego sprzeciwu wobec nieetycznych praktyk wymaga wiele odwagi.

Do najbardziej efektywnie działających instytucji krajów regionu V4 należą również najwyższe organy kontrolne. Patrząc na takie kraje, jak Czechy i Węgry, możemy wywnioskować, że w tych państwach przykładą się dużą wagę do wysokich kompetencji pracowników. Dzięki restrykcyjnemu procesowi rekrutacyjnemu w Czechach oraz wysokiej jakości szkoleń wewnętrznych na Węgrzech, najwyższe organy kontrolne tych krajów znajdują się w czołówce pod względem rzetelności. Najwyższy organ kontrolny odgrywa kluczową rolę w przeciwdziałaniu korupcji, dzięki posiadanemu know-how, a także praktycznej i teoretycznej wiedzy na temat praktyk korupcyjnych, jednak tylko pod warunkiem, że uczciwość najwyższych urzędników nie



budzi żadnych wątpliwości. Przeszłość polityczna szefa Najwyższego Organu Kontrolnego na Węgrzech poddaje w wątpliwość niezależność oraz wiarygodność tej instytucji. Jednakże wzmocnienie kontroli oraz uprawnień najwyższego organu kontrolnego dodatkowo wzmocniłoby efektywne funkcjonowanie tej instytucji we wszystkich krajach V4.

Najwyższe organy kontrolne należą do najsilniejszych instytucji w regionie V4

Instytucje niepodlegające organom rządowym, w szczególności media i społeczeństwo obywatelskie, również okazały się pełnić ważną rolę w walce z korupcją w regionie V4. Grupom interesu, które wywierają wpływ oraz manipulują instytucjami rządowymi, znacznie trudniej jest kontrolować media czy społeczeństwo obywatelskie. We wszystkich krajach dziennikarze śledczy, a także twórcy portali internetowych oraz blogów ujawniali nielegalne praktyki, których dopuszczali się skorumpowane kliki. Również w każdym z poddanych analizie krajów grupy V4 zidentyfikować można dobre przykłady współpracy pomiędzy mediami, organizacjami pozarządowymi oraz innymi organizacjami społecznymi w zwalczaniu korupcji. W Polsce ważną rolę w działaniach zapobiegających korupcji starają się pełnić organizacje strażnicze.

Grupom interesu, które są w stanie wpływać na instytucje państwowe i manipulować nimi, znacznie trudniej jest kontrolować aktorów zewnętrznych takich jak media i społeczeństwo obywatelskie.

Ogólnie przejrzystość życia publicznego należy uznać za kwestię o dużym znaczeniu. Sukces prawa do wolności informacji na Słowacji pokazuje, że wszystkie kanały, które upubliczniają dane rządowe, mogą mieć ogromny wpływ na zmniejszenie ryzyka korupcji. Równie kluczową rolę odgrywa tu technologia. Innowacyjne rozwiązania, takie jak e-zamówienia publiczne, serwisy internetowe i aplikacje służące do łatwego wyszukiwania danych dotyczących zamówień publicznych oraz przeszukiwania innych dużych zbiorów danych, techniki eksploracji danych (data mining), platformy internetowe umożliwiające wymianę poglądów i komentarzy dotyczących projektów aktów prawnych oraz podjętych decyzji, funkcjonują bardzo skutecznie nie tylko na Słowacji, ale również w pozostałych krajach grupy V4.

W rozdziale czwartym, jako jeden z czynników wpływających negatywnie na skuteczność instytucji, wskazano nadmierny wpływ polityczny. Oceniając to samo zjawisko z pozytywnej strony, możemy stwierdzić, że niezależność instytucji jest kluczowym czynnikiem w przypadku zidentyfikowanych najlepszych praktyk, takich jak Sąd Konstytucyjny w Czechach czy też system wyborczy na Węgrzech. Wiodącą pozycję najwyższe organy kontroli we wszystkich krajach V4 zawdzięczają także posiadanej wiedzy i doświadczeniu.



## I. Znaczenie cech osobistych

### Czechy: Najwyższy organ kontrolny i sądownictwo

Ta część raportu koncentruje się na dwóch z czterech najsilniejszych instytucji wskazanych w czeskim raporcie NIS. Powodem dla którego skupiono się na Najwyższym Organie Kontrolnym (76 punktów) oraz sądach (65), zamiast *ombudsmana* (90 punktów) i administracji wyborczej (65), jest większy potencjał wybranych instytucji do zwalczania korupcji.

Najwyższy Organ Kontrolny (NOK) otrzymał drugą najwyższą ocenę wśród wszystkich filarów NIS. Jego niezależność jest umocowana w konstytucji, a koszty operacyjne pokrywane z osobnej części budżetu państwowego. Czeski NOK posiada wystarczające uprawnienia, środki finansowe i zasoby ludzkie do wykonywania swoich obowiązków. Nie jest jednak uprawniony do kontrolowania lokalnych organów samorządowych<sup>88</sup>, partii politycznych, służb wywiadowczych, ani spółek należących do skarbu państwa.

NOK przywiązuje dużą uwagę do selekcji i dalszego edukowania pracowników. To w szczególności dotyczy pracowników Sekcji Kontroli, którzy muszą przejść rygorystyczne szkolenia wewnętrzne<sup>89</sup>. Niezależność 17-osobowego zarządu NOK gwarantują długie kadencje członków<sup>90</sup>, jasno zdefiniowane procedury dymisjonowania i przepisy dotyczące niekompatybilności urzędów. Jednocześnie jednak 5 z ostatnich 7 nominacji (od grudnia 2005 r.) zostało wręczonych byłym członkom parlamentu<sup>91</sup>. Jest to praktyka dopuszczalna przez prawo, jednak budząca wątpliwości, czy nie dochodzi do konfliktów interesów. Ponadto, biorąc pod uwagę brak systemu ścieżek kariery oraz innych zabezpieczeń, zwykli pracownicy NOK są potencjalnie podatni na naciski ze strony przełożonych.

Czeski Najwyższy Organ Kontrolny przywiązuje dużą uwagę do selekcji i edukowania pracowników. To w szczególności dotyczy pracowników Sekcji Kontroli, którzy muszą przejść rygorystyczne szkolenia wewnętrzne.

NOK był krytykowany za skupianie się wyłącznie na legalności i prawidłowości zarządzania finansowego i niewracanie większej uwagi na skuteczność, gospodarność i efektywność wydatków publicznych<sup>92</sup>. Ta krytyka jest jednak nie do końca uzasadniona. Po pierwsze istnieje ogromna przestrzeń do poprawy w obszarze zarządzania finansowego i praktyk księgowych instytucji państwowych<sup>93</sup>. Po drugie niewiele inwestycji publicznych opiera się na jasno sformułowanych regułach i konkretnych wskaźnikach, co sprawia, że ocena ich skuteczności jest trudna.

NOK stosuje spójne podejście do prowadzenia kontroli, skupiając się na najbardziej znaczących rozdziałach budżetu<sup>94</sup>, a także monitoruje wdrożenie działań naprawczych. Na przykład po kontroli zarządzania finansowego dotacjami unijnymi nastąpiło sprawdzenie kwot faktycznie zapłaconych kar finansowych (ujawniając zwolnienie

<sup>88</sup> W maju 2011 r. uruchomiono konstytucyjny mechanizm poprawkowych z zamiarem rozszerzenia kompetencji NOK do kontrolowania instytucji samorządowych, patrz: Sněmovní tisk 351 i Sněmovní tisk č. 352.

<sup>89</sup> Wywiad z Miroslavem Leixnerem, por. Raport Roczny NOK 2009, s. 29 - <http://www.nku.cz/vyr-zpravy/vyrocnizprava-nku-2009.pdf>.

<sup>90</sup> 9 lat w przypadku prezesa i wiceprezesa, do 65. roku życia dla członków zwykłych.

<sup>91</sup> Prawo o Najwyższym Organie Kontrolnym zabrania członkom zarządu NOK zajmowania jakichkolwiek stanowisk w partiach politycznych, ale nie zabrania członkostwa w partii.

<sup>92</sup> Wywiad z Miroslavem Leixnerem.

<sup>93</sup> Raport Roczny NOK 2009, s. 18; <http://www.nku.cz/vyr-zpravy/vyrocnizprava-nku-2009.pdf>.

<sup>94</sup> Wywiad z Jiřim Kalivodą oraz Janem Vedralem.

z kar w kwocie 31 mld CZK, przy ogólnej wartości wynoszącej 34,5 mld CZK). Ogólnie NOK rocznie kontroluje około 10% budżetu państwa.

Mimo że NOK dostarcza sektorowi publicznemu wielu cennych rekomendacji, to jednak nie dysponuje żadnymi mechanizmami do zapewniania ich wdrażania, ani uprawnieniami do nakładania sankcji. W dużej mierze musi polegać na władzy wykonawczej, parlamencie i organach ścigania oraz lobbowaniu na rzecz zmian w istniejących praktykach. Wprawdzie NOK może złożyć zawiadomienie do policji w dowolnym czasie trwającej kontroli, ale w praktyce rzadko korzysta z tej możliwości i czeka aż organy ścigania wystąpią o dodatkowe informacje na temat już zakończonych kontroli<sup>95</sup>.

W ogólnym ujęciu NOK spełnia swoją funkcję kontrolną i dostarcza parlamentowi, administracji publicznej oraz społeczeństwu ważnych informacji na temat zarządzania majątkiem państwowym. Jednak problematyczne kwestie, a niekiedy nawet oczywiste przypadki naruszenia prawa, zgłaszane przez NOK, wydają się być w dużej mierze ignorowane przez inne instytucje. Izba Poselska poświęca niewiele czasu na raporty dostarczane przez NOK<sup>96</sup>. Parlamentarny Komitet Kontroli Budżetowej zdołał omówić jedynie 5 z 26 raportów opracowanych w 2010 r.<sup>97</sup>, a organy ścigania zwlekają z wszczynaniem śledztw lub odkładają wrażliwe sprawy na półkę<sup>98</sup>. Niemniej jednak niezależność i profesjonalizm czynią z NOK jeden z najlepiej funkcjonujących elementów krajowego systemu rzetelności życia publicznego<sup>99</sup>.

Kluczowe gwarancje niezależności sądownictwa mają umocowanie w czeskiej Konstytucji<sup>100</sup>. Budżet sądownictwa stanowi jednak część budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości, co daje Ministrowi Finansów prawo decydowania o jego całkowitych wydatkach<sup>101</sup>. Wynagrodzenia sędziów są regulowane przez specjalne prawo i są obliczane na podstawie współczynników opartych na średnim wynagrodzeniu w sektorze niebiznesowym. Próby zmiany prawa dotyczącego wynagrodzeń sędziów zostały zneutralizowane przez Sąd Konstytucyjny, który wielokrotnie ochronił sędziów przed próbami zmniejszenia wynagrodzeń.

Podstawową ochronę przeciwko stronniczości sądów zapewnia proceduralne uregulowanie postępowań cywilnych, karnych i administracyjnych, które pozwalają uczestnikom na wniesienie sprzeciwu wobec stronniczości sędziego. Czynnikiem potencjalnie ograniczającym to zabezpieczenie jest brak dostępności informacji dotyczących poszczególnych sędziów, które mogłyby pomóc uczestnikom postępowania na wykrycie stronniczości<sup>102</sup>. Postępowania dyscyplinarne wobec sędziów są raczej rzadkie, a sankcje przeważnie mało surowe<sup>103</sup>. Wskazuje to na pewien stopień niezdrowej solidarności zawodowej w sądownictwie, ale przedstawiciele tego grona zauważyli stopniową poprawę po kluczowych reformach z 2008 r.<sup>104</sup>

<sup>95</sup> W ostatnich dwóch latach, NOK złożył tylko jedno zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa oparte na ustaleniach kontroli Nr 07/27.

<sup>96</sup> Wywiad z Miroslavem Leixnerem.

<sup>97</sup> Wywiad z Jiřim Kalivodą oraz Janem Vedralem.

<sup>98</sup> Ibidem.

<sup>99</sup> Czeskie Badanie NIS osobno traktuje sąd i prokuraturę. To podejście jest uzasadnione faktem, że prokuratura jest formalnie częścią władzy wykonawczej. Ustalenia poczynione w badaniu ilustrują różną skuteczność poszczególnych instytucji wchodzących w skład krajowego systemu rzetelności życia publicznego.

<sup>100</sup> Aby zmienić Konstytucję, potrzebne są 3/5 głosów wszystkich Posłów oraz zgoda Senatu. Jednak uchwalenie takiej zmiany oraz innych praw, które by znacząco ograniczyły niezależność sądów może być unieważnione z powodu niekonstytucyjności przez Sąd Konstytucyjny.

<sup>101</sup> Wywiad z Frantiřkiem Korbelem, por. F. Korbel, *Současny stav správy justice a pokusy o jeho reformu*, [w:] *Česká justice*. Transparency International - Česká republika, Praha 2010, s. 11-78 - <http://www.transparency.cz/publikace-analyzy/ceska-justice-otazka-spravy-nezavislosti/>.

<sup>102</sup> Jedynym wyjątkiem są sędziowie Sądu Konstytucyjnego, których dotychczasowa kariera jest omawiana przed nominacją w Senacie, i których życiorysy są dostępne na stronie internetowej Sądu Konstytucyjnego - <http://www.concourt.cz/clanek/687>.

<sup>103</sup> Badanie decyzji dyscyplinarnych przeprowadzone w kwietniu 2011 r. dostępne na stronie Najwyższego Sądu Administracyjnego.

<sup>104</sup> Wywiad z Frantiřkiem Korbelem.

Sądy najwyższe odgrywały ważną rolę w obronie interesu publicznego i cieszą się dużym zaufaniem publicznym. Dwie wady obniżają jednak reputację sądów niższych instancji. Jedną z nich to przewidywalność orzeczeń: zaledwie niecałe 50% z 76 097 orzeczeń sądów niższej instancji w 2009 r. zostało utrzymanych przez sądy okręgowe po apelacji<sup>105</sup>. Jedną z przyczyn takiej statystyki jest ogromna ilość nowych regulacji uchwalanych co roku i ich niska jakość. Zamieszanie z tym związane przysparza trudności nawet doświadczonym prawnikom<sup>106</sup>. Obok niewystarczającej wydolności, efektem ubocznym jest także utrzymująca się przewlekłość postępowań sądowych.

Węgierski Rzecznik ds. Ochrony Danych był prawdziwą konstytucyjną nowością w Europie. Jednak nowy organ ds. ochrony danych jest osobny od systemu *ombudsmana* i podlega władzy ustawodawczej.

Jeżeli chodzi o zwalczanie korupcji, to prokuraturze nie udało się doprowadzić poważnych lub politycznie wrażliwych spraw przed oblicze sądu, a jej zainteresowanie ogranicza się do drobnej korupcji w administracji. Wyroki wydane w 69 sprawach, które skończyły się wyrokiem skazującym w 2009 r. były relatywnie lekkie<sup>107</sup>. Na uwagę zasługuje jednak niedawna sprawa, kiedy członek parlamentu został skazany za oferowanie łapówek w formie „pożyczek” innym członkom partii, by zdobyć ich lojalność podczas decyzji parlamentarnych.

### **Węgry: *Ombudsman* i najwyższy organ kontrolny**

Mimo że na Węgrzech zwalczanie korupcji nie stanowi głównego priorytetu *ombudsmana*, to ta instytucja ma bardzo duże znaczenie, jeżeli chodzi o prawa obywatelskie, transparentność oraz kontrolę nad instytucjami pełniącymi funkcję regulatorów. System *ombudsmana* został niedawno poddany radykalnym zmianom, co spotkało się z silną krytyką. Zmiany wywołały dyskusję na temat niezależności tej instytucji.

Węgierski model *ombudsmana* został stworzony podczas procesu demokratyzacji we wczesnych latach 90-tych XX wieku. Głównym jego celem było stworzenie instytucji, które wspierałyby mechanizmy ochrony praw obywatelskich. Pierwotnie struktura organizacyjna instytucji *ombudsmana* była oparta na jednym ogólnym *ombudsmanie* praw obywatelskich (Parlamentarny Komisarz ds. Praw Obywatelskich, czasami mówiono o nim Komisarz ds. Praw Człowieka) i czterech równych mu rangą wyspecjalizowanych *ombudsmanach* (włącznie z Rzecznikiem ds. Ochrony Danych i Wolności Informacji, Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz Praw Ekologicznych)<sup>108</sup>.

W tamtym czasie węgierski Rzecznik ds. Ochrony Danych stanowił prawdziwą konstytucyjną nowość w Europie. Instytucjonalna ochrona praw do informacji w połączeniu z ochroną danych i wolnością informacji okazała się wielkim sukcesem i zainspirowała inne kraje do stworzenia własnych urzędów ds. ochrony informacji. Poprzednia struktura organizacyjna autonomicznego systemu wielu rzeczników została zmieniona po uchwaleniu węgierskiego Prawa Fundamentalnego, które weszło

<sup>105</sup> Patrz: informacje statystyczne systemu sądownictwa - <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=3397&d=47145>.

<sup>106</sup> Patrz komentarz Roberta Malecký'ego, piszącego dla czeskiego Stowarzyszenia Adwokatów - <http://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=1123>.

<sup>107</sup> *Zpráva o činnosti státního zastupitelství za rok 2009* - <http://portal.justice.cz/nsz/soubor.aspx?id=84948>.

<sup>108</sup> <http://www.theioi.org/news/hungary-new-ombudsman-act>

w życie 1 stycznia 2012 r. Nowa ustawa o *ombudsmanie* stworzyła bardziej scentralizowaną i hierarchiczną strukturę, w której dwóch nowych wyspecjalizowanych rzeczników zostało zastępcami głównego *ombudsmana*. Nowy główny *Ombudsman*, Komisarz ds. Praw Fundamentalnych, jest nominowany przez Prezydenta Republiki i wybierany przez Parlament. Jego głównym obowiązkiem jest ochrona praw fundamentalnych.

Jednym z nowych zastępców jest Komisarz Parlamentarny ds. Przyszłych Pokoleń, który jest Rzecznikiem ds. Środowiska. Bada on skargi związane z szerokim zakresem spraw środowiskowych, takich jak degradacja miejskich obszarów zielonych, zanieczyszczenie dźwiękiem przez lotnictwo, licencjonowanie poszczególnych instalacji przemysłowych, itd.<sup>109</sup> Drugi zastępca to Parlamentarny Komisarz ds. Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych, który odpowiedzialny jest za ochronę praw mniejszości narodowych i etnicznych<sup>110</sup>. Ponadto na mocy nowego prawa zniesiono instytucję Parlamentarnego Komisarza ds. Ochrony Danych i powołano nowy urząd ds. ochrony danych odrębny od systemu *ombudsmana*. Nowy organ administracyjny jest wyznaczany przez władzę wykonawczą, mimo iż z mocy prawa stanowi on niezależny urząd.

W chwili publikacji węgierskiego raportu NIS nie było jasne, jak te zmiany wpłyną na działanie systemu *ombudsmana*. Nowa struktura ma jednak wielu krytyków. Między innymi Komisja Europejska wyraziła duże zaniepokojenie faktyczną niezależnością nowego urzędu ds. ochrony danych<sup>111</sup>.

Pomimo krytyki, żadne poważne wady nowego systemu jeszcze się nie ujawniły. Wprawdzie jest za wcześnie na kompleksową ocenę działania instytucji, ale nowy urząd *ombudsmana* wydaje się funkcjonować względnie dobrze, nawet pomimo tego że jest organem bardziej scentralizowanym. Na przykład Komisarz Praw Fundamentalnych, Máté Szabó, niedawno odegrał bardzo aktywną rolę w dyskusji wokół krytykowanej ustawy medialnej. Szabó wnioskował do Sądu Konstytucyjnego o weryfikację pewnych wątpliwych zapisów prawa medialnego<sup>112</sup>. *Ombudsman* zwrócił także uwagę Sądu na szereg innych spraw, takich jak niedostateczny nadzór nad młodocianymi przestępcami, surowymi lokalnymi regulacjami dotyczącymi osób bezdomnych w budapesztańskim dystrykcie Józsefváros i obowiązkowy kontrakt pomiędzy państwem a studentami zabraniający studentom, których nauka została sfinansowana z pieniędzy publicznych, pracy za granicą przez kilka lat od ukończenia studiów<sup>113</sup>.

Utworzony w 1989 r. Najwyższy Organ Kontrolny (NOK) jest organizacją kontroli finansowej i gospodarczej Parlamentu. NOK kontroluje i ocenia sposób wydatkowania środków publicznych. Instytucja ta jest uprawniona do kontroli budżetu państwa, fundacji, partii politycznych, spółek skarbu państwa, Węgierskiego Banku Narodowego, samorządów lokalnych i innych instytucji finansowanych z budżetu państwa. Pewne zaniepokojenie wywołał jednak fakt, że część obecnych członków kierownictwa NOK ma bogatą przeszłość polityczną. Jednak pomimo tych zagrożeń dla swojej niezależności, NOK pozostaje jedną z najsilniejszych instytucji na Węgrzech.

<sup>109</sup> <http://www.jno.hu/en/?&menu=intro>, dostęp: 13 czerwca 2012 roku.

<sup>110</sup> <http://www.kisebbszegiombudsman.hu/index.php?lang=en>, dostęp: 13 czerwca 2012 roku.

<sup>111</sup> <http://www.economist.com/node/21548285>, dostęp: 13 czerwca 2012 roku.

<sup>112</sup> <http://www.theioi.org/news/hungary-ombudsman-becomes-active-on-media-act-v>, dostęp: 13 czerwca 2012 roku.

<sup>113</sup> [http://index.hu/belfold/2012/03/29/az\\_ab\\_elott\\_a\\_hallgatoi\\_szerzodes/](http://index.hu/belfold/2012/03/29/az_ab_elott_a_hallgatoi_szerzodes/), dostęp: 13 czerwca 2012 roku.

NOK, jako najważniejsza organizacja strażnicza w zakresie finansów odgrywa kluczową rolę w zwalczaniu korupcji na Węgrzech. W ciągu swojego istnienia, udało jej się zdobyć spore doświadczenie i umiejętności w obszarze zarządzania finansami publicznymi. NOK dysponuje również rozległą wiedzą na temat korupcji. Wyżsi rangą pracownicy instytucji regularnie publikują prace i artykuły naukowe na temat korupcji. W 2011 r. NOK uruchomiło „projekt rzetelności”, którego głównym celem jest zbadanie, „zmapowanie” i klasyfikacja ryzyka korupcji w administracji publicznej, wypracowanie dobrych praktyk kontroli oraz wzmocnienie przejrzystości i zgodności z normami prawnymi i etycznymi, a także wprowadzenie profesjonalnych innowacji<sup>114</sup>.

Ramy prawne zapewniają NOK niezależność organizacyjną, a jej działalność jest transparentna. Instytucja posiada autonomię w sprawach budżetowych i personalnych. NOK ma szczegółową i często aktualizowaną stronę internetową ([www.asz.hu](http://www.asz.hu)), która udostępnia odwiedzającym wiele raportów. Organizacja publikuje wyniki kontroli poszczególnych samorządów lokalnych i partii politycznych<sup>115</sup>. Raporty zazwyczaj zawierają rekomendacje. Ustalenia NOK są często drukowane przez węgierską prasę.

Jeżeli chodzi o przeszłość zawodową pracowników, to większość kontrolerów NOK to ekonomiści, ale wśród nich znajdują się również inżynierowie i prawnicy. Instytucja dokłada dużych starań, by zwiększać kompetencje pracowników poprzez wysokiej jakości szkolenia wewnętrzne i edukację.

Skuteczność NOK mogłaby jeszcze wzrosnąć, gdyby rozszerzone zostały uprawnienia instytucji do przeprowadzania kontroli i nakładania kar. W szczególności dotyczy to kwestii finansowania partii politycznych. Na przykład NOK ma prawo wyłącznie kontrolować dokumenty przedstawione przez partie polityczne i nie ma żadnych narzędzi pozwalających na przeprowadzanie dodatkowych śledztw. NOK posiada również bardzo ograniczone możliwości nakładania sankcji na partie naruszające prawo.

## **Polska: Najwyższa Izba Kontroli i Rzecznik Praw Obywatelskich**

Według polskiego raportu NIS, najsilniejszymi instytucjami są Najwyższa Izba Kontroli oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Siła tych instytucji jest wspólną cechą wszystkich krajów w Europie. Należy jednak podkreślić, że rola Rzecznika Praw Obywatelskich w ochronie rzetelności całego systemu nie jest kluczowa. Zdecydowanie ważniejszą rolę w tym względzie pełni Najwyższa Izba Kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) kontroluje instytucje publiczne oraz sposób wykorzystania funduszy publicznych. Lata systematycznego budowania struktury i metodologii przyniosły pozytywne rezultaty. Najwyższa Izba Kontroli – ciesząca się opinią instytucji profesjonalnej i rzetelnej – dysponuje odpowiednimi zasobami kadrowymi i finansowymi, jednak malejący z roku na rok budżet sprawia, że utrzymanie wysokiej klasy specjalistów staje się dla niej poważnym wyzwaniem. Przepisy prawa gwarantują szeroki zakres niezależności Najwyższej Izby Kontroli i jej kontrolerów, choć warto byłoby wzmocnić mechanizmy zapewniające apolityczność kadr. Najwyższa Izba Kontroli, dzięki rozbudowanej polityce informacyjnej, jest instytucją wyjątkowo

<sup>114</sup> <http://integritas.asz.hu/>, dostęp: 13 czerwca 2012 roku..

<sup>115</sup> <http://www.asz.hu/jelentesek/osszes>, dostęp: 13 czerwca 2012 roku..

przejrzystą. Istniejące procedury umożliwiają skuteczne rozliczanie izby z jej działań, przepisy ustawy zawierają też odpowiednie mechanizmy zapewniające rzetelność, w tym rozbudowany system ocen pracowników. W praktyce pojawiają się jednak problemy, które wymagają dalszego uregulowania. Poziom kontroli finansowych prowadzonych przez kontrolerów izby należy ocenić wysoko. Rezultaty pracy Najwyższej Izby Kontroli są jednak niedostatecznie wykorzystywane przez inne instytucje, na co jednak nie ma już ona wpływu. Najwyższa Izba Kontroli niewątpliwie przyczynia się w dużym stopniu do zwiększenia standardów zarządzania finansami państwa i niwelowania zagrożeń korupcyjnych.

Kwestią dyskusyjną pozostaje, czy przepisy ostatniej nowelizacji ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wprowadzające możliwości poddania tej instytucji zewnętrznemu audytowi finansowemu, są zagrożeniem dla jej niezależności. Audyt może zostać zlecony przez Marszałka Sejmu.

W ostatnim czasie doszło do prób wpływania na Najwyższą Izbę Kontroli przez polityków. Podczas kontroli w sprawie katastrofy smoleńskiej szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Tomasz Arabski, złożył skargę na Najwyższą Izbę Kontroli do Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, zarzucając kontrolerom złamanie zasad, gdy odmówiono mu wglądu do wybranych dokumentów z kontroli. Po publikacji raportu końcowego na temat katastrofy smoleńskiej niektórzy politycy partii rządzącej podjęli próbę podważenia jej reputacji, oskarżając Najwyższą Izbę Kontroli o stronniczość<sup>116</sup>.

Misją Rzecznika Praw Obywatelskich (*ombudsmana*) jest ochrona praw i wolności człowieka oraz obywatela, jakie wynikają z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych aktów normatywnych. Funkcjonowanie rzecznika polega na badaniu legalności działania instytucji państwa zobowiązanych do przestrzegania prawa oraz nadzorowaniu stanu przestrzegania zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej<sup>117</sup>. Rzecznik inicjuje swoje działanie w wypadku stwierdzenia systemowego naruszenia wolności i praw jednostki lub interweniuje na wniosek osoby potencjalnie poszkodowanej.

Silna pozycja ustrojowa instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich wynika z umocowania jej w konstytucji<sup>118</sup>. Funkcjonowanie tego urzędu reguluje głównie ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. *Ombudsman* w Polsce jest instytucją rzeczywiście niezależną. Duży wpływ na sposób działania urzędu wywiera osoba rzecznika, w praktyce bowiem przysługuje mu duża autonomia w doborze spraw i sposobach ich rozpatrywania. Rzeczywista działalność Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadza się do czynności informacyjnych i kontrolnych oraz do kierowania spraw w celu ponownego rozpatrzenia przez właściwe instytucje.

Podobnie jak w wypadku Najwyższej Izby Kontroli, względnie wysoka ocena funkcjonowania tej instytucji wynika z niekwestionowanej reputacji jaką się ona cieszy. Według kryteriów, którymi się posługiwano monitorując urząd rzecznika, wypadał on również bardzo dobrze – głównie dzięki zachowaniu wysokiego poziomu wewnętrznej transparentności działania, silnej pozycji wobec innych organów władzy, niezależności od bieżącej sytuacji politycznej i profesjonalizmowi działania. Dobry

<sup>116</sup> M. Solon-Lipiński, *Tykająca bomba korupcji*, „Rzeczpospolita”, 20 marca 2012 - <http://www.rp.pl/artukul/9157,841210-Tykajaca-bomba-korupcji.html>

<sup>117</sup> Art. 1 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r. - <http://www.brpo.gov.pl/index.php?md=8497&s=1>

<sup>118</sup> Art. 208-212 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 208-212 - <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>; por. J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa, 2010).

wynik Rzecznika Praw Obywatelskich wymaga jednak komentarza, ponieważ jest on przede wszystkim rezultatem obiektywnych uwarunkowań decydujących o formalnej sile tej instytucji.

Gdy jednak rozważymy, jaką rolę odgrywa rzecznik w zakresie przeciwdziałania korupcji, propagowania transparentności, umacniania wysokich standardów życia publicznego czy idei dobrego rządzenia, wówczas się okaże, że nie jest ona aż tak duża. To z kolei wynika z tego, że działania rzecznika skupiają się przede wszystkim na osiągnięciu celów związanych z poprawą w podstawowych obszarach praw obywatelskich, na przykład ochronie podstawowych wolności. Wśród tych priorytetów nie do końca zawierają się kwestie związane z szeroko rozumianą rzetelnością życia publicznego, przeciwdziałaniem korupcji czy prawem do dobrego rządzenia. Rzecznik poświęca zatem mniej uwagi takim sprawom jak ograniczenia w zakresie dostępu do informacji publicznej, kontroli konfliktów interesów lub naruszanie kodeksów etycznych obowiązujących w administracji publicznej. Zapewne tego rodzaju zagadnienia mogłyby być częściej podnoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich, na to jednak brakuje potencjału instytucjonalnego (w tym przede wszystkim środków i zasobów ludzkich), co zresztą jest jednym z czynników obniżających ocenę działalności rzecznika w zakresie poprawy rzetelności życia publicznego.

Potencjał polskiego urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich jest ogromny.

Ujmując rzecz w skrócie, w urzędzie Rzecznika Praw Obywatelskich tkwi ogromny potencjał, który mógłby być wykorzystany do poprawy funkcjonowania innych elementów składających się na sieć instytucji, mających największy wpływ na poziom rzetelności życia publicznego w Polsce – administracji publicznej, partii politycznych, organów ścigania, organizacji pozarządowych. Nie jest on jednak w stanie zaangażować się w tego typu działania ze względu na brak wystarczających zasobów.

### **Słowacja: Najwyższy Organ Kontrolny, ombudsman, media i społeczeństwo obywatelskie**

W słowackim systemie rzetelności życia publicznego nie ma wyróżniających się pod względem siły i roli w zwalczaniu korupcji instytucji. Grupa składająca się z ośmiu filarów, które można uznać za względnie skuteczne, otrzymała od 63 do 75 punktów, ale tylko dwa z nich otrzymały ponad 70 punktów (parlament - 71, Najwyższy Organ Kontrolny - 75). W tej grupie znajdują się instytucje reprezentujące państwo (parlament, rząd), instytucje publiczne (*ombudsman*, Najwyższy Organ Kontrolny, organy administracji wyborczej) oraz instytucje prywatne (partie polityczne, media, organizacje społeczeństwa obywatelskiego). Każdy filar posiada jedną dużą słabość, do których należą: małe możliwości działania (media, społeczeństwo obywatelskie), formalistyczna implementacja zasad prawa (parlament, najwyższy organ kontrolny) lub słabe zaangażowanie w kwestie przejrzystości lub zwalczania korupcji (*ombudsman*).

Instytucje są także bardzo zróżnicowane pod względem relatywnego znaczenia w słowackim systemie rzetelności życia publicznego, szczególnie jeżeli uwzględnimy ich wkład w przepisy antykorupcyjne i dotyczące przejrzystości oraz ich wdrożenie. To najlepiej ilustruje przykład najsilniejszej instytucji – Najwyższego Organu Kontrolnego. Najwyższy Organ Kontrolny dysponuje wystarczającymi zasobami, by odpowiednio wypełniać swoje zadania w systemie rzetelności życia publicznego



i od lat działa profesjonalnie i skutecznie, utrzymując swoją niezależność. Narzędzia zapewniające transparentność i rozliczalność są często stosowane w praktyce, a instytucja osiąga także dobre wyniki, jeżeli chodzi o mechanizmy zapewniające rzetelność. NOK nie wykorzystuje jednak swojego potencjału i przedstawia bardzo formalistyczne wyniki kontroli z niewielkim naciskiem na efektywność i skuteczność kontrolowanych zadań. To samo dotyczy *ombudsmana*. Na podstawie wyników NIS dotyczących wskaźników zdolności i jakości rządzenia, *ombudsman* powinien odgrywać znaczącą rolę w zwalczaniu korupcji i promowaniu rzetelności w społeczeństwie. Biuro *ombudsmana* dysponuje wystarczającymi zasobami, jest wolne od ingerencji z zewnątrz i posiada dobrze funkcjonujące mechanizmy zapewniające przejrzystość, rozliczalność i rzetelność. Zatem mimo pewnych ograniczeń kompetencji prawnych, *ombudsman* został zaprojektowany jako silna instytucja w ramach systemu NIS. Jednak jej waga w systemie politycznym jest niewielka, a skuteczność słaba. Poprzedni *ombudsman*, Pavel Kandráč, nie wypowiadał się na temat pewnych trendów oraz dyskusji toczących się w społeczeństwie, a jego widoczność była dosyć ograniczona. Okres słabości może jednak się zakończyć wraz z objęciem urzędu przez nowego *ombudsmana*, byłej sędziyni, która złożyła przysięgę w marcu 2012. Nowa rzeczniczka, Jana Dubovcová, została nagrodzona za ujawnienie przypadków korupcji i opracowanie systemu zwalczania tego zjawiska, podczas gdy była sędzią w jednym z lokalnych sądów. Była też jednym z najaktywniejszych krytyków stanu słowackiego sądownictwa<sup>119</sup>.

Z drugiej strony, media i społeczeństwo obywatelskie odgrywają ważną rolę w społeczeństwie jako strażnicy, mimo że napotykają poważne przeszkody, a ich oceny świadczą, że borykają się z poważnymi słabościami. Obu sektorom brakuje skutecznych mechanizmów zapewniających rzetelność, a zasady regulujące konflikty interesów oraz kodeksy postępowania są rzadko spotykane i nie są obowiązkowe. Z powodu ograniczonych informacji na temat społeczeństwa obywatelskiego udostępnianych publicznie, rozliczalność tej instytucji jest niska. Brak zasobów, zarówno ludzkich, jak i finansowych, ma bardzo duży wpływ na jakość ich pracy. W mediach wpływ tych braków głównie wiąże się ze spadkiem aktywności na polu dziennikarstwa śledczego, co z kolei ma bezpośrednie przełożenie na działania związane z ujawnianiem przypadków korupcji. Z powodu braku zasobów organizacje społeczeństwa obywatelskiego borykają się z dużą rotacją pracowników. Pomimo tych słabości, media i społeczeństwo obywatelskie odgrywały, i w dalszym ciągu odgrywają, czołową rolę w ujawnianiu przypadków korupcji i pomagają w kształtowaniu publicznej percepcji korupcji. W 2010 r. na blogu Slovak Press Watch (SPW), zajmującym się monitoringiem słowackich mediów, w tamtym czasie prowadzonym przez obecnego dyrektora TI Słowacja Gabriela Šipoša, podjęto próbę oceny „przydatności” słowackich mediów w kontrolowaniu rządu. Na blogu przedstawiono kilkadziesiąt spraw omówionych przez media w okresie od 2006 do 2010 r. Były to sprawy dotyczące niegospodarności, oszustwa, korupcji oraz złego zarządzania. W opinii prowadzących bloga, wprawdzie wystąpiły znaczące różnice pomiędzy poszczególnymi mediami, ale generalnie to właśnie media, a nie partie opozycyjne miały największe zasługi w kontrolowaniu rządu<sup>120</sup>.

<sup>119</sup> Por. *The Money Trap, Stopping the Spread of Corruption* - [http://www.soros.org/resources/articles\\_publications/publications/osn\\_20031025/OSN--Summer-Fall%202003.pdf](http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/osn_20031025/OSN--Summer-Fall%202003.pdf)

<sup>120</sup> Patrz: *Najuzitočnejšie médiá volebného obdobia* - <http://spw.blog.sme.sk/c/226485/Najuzitocnejšie-media-volebneho-obdobia-SME-Pravda-TREND.html>



W tych działaniach media są wspierane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które zapewniają narzędzia i informacje niezbędne do prowadzenia śledztw dziennikarskich dzięki własnej pracy analitycznej oraz tworzą nowe aplikacje oparte na wolnym dostępie do informacji. Na przykład Otwarta Baza Danych Zamówień Publicznych<sup>121</sup> prowadzona przez Transparency International Słowacja pozwala użytkownikom na przeszukiwanie bazy danych zamówień publicznych według nazwy instytucji zaangażowanej w zamówienie publiczne oraz wartości zamówionych usług i towarów dostarczanych przez różne instytucje i firmy. Organizacja strażnicza Aliancia Fair Play stworzyła aplikację internetową ZNasichDani.sk, który wykorzystuje dostępne publicznie dane do ujawniania tożsamości wpływowych osób (np. właścicieli, dyrektorów) stojących za firmami zdobywającymi państwowe kontrakty, tym samym ujawniając przypadki konfliktów interesów<sup>122</sup>. Ostatni projekt Aliancii rozpoczęty w maju 2012 r. daje użytkownikom uporządkowane informacje na temat wszystkich projektów finansowanych z unijnych funduszy strukturalnych pomiędzy 2007 a 2013 r.<sup>123</sup> Oprócz ujawniania przypadków korupcji i kształtowania publicznej percepcji, to właśnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego często próbują rozpocząć debaty na temat polityk antykorupcyjnych i przeprowadzają próby pilotażowe ich skuteczności. Aliancia Fair Play wykazała jak duże znaczenie ma dostęp publiczny do informacji o kontraktach podpisanych przez instytucje państwowe z podmiotami zewnętrznymi. Udało jej się wpłynąć na rząd Ivety Radičovej (2010-2012), by zawarł on mechanizmy przeciwdziałania korupcji związane z publicznym dostępem do kontraktów wszystkich organizacji publicznych i instytucji samorządowych w swoim programie. Działania TI Słowacja w ramach projektu „Transparentne Miasto” wdrożonego przez miasto Martin dowiodły znaczenia e-aukcji i e-zamówień w procesie zamówień publicznych. E-aukcje zostały wprowadzone przez rząd Ivety Radičovej na poziomie ogólnokrajowym. Inne miasta także wdrożyły to narzędzie, aby zwiększyć przejrzystość procesu zamówień publicznych, uzyskać najlepszą ceną i zaoszczędzić pieniądze podatników<sup>124</sup>.

## II. Przejrzystość to główna broń przeciw korupcji.

### Czechy: Przejrzyste i rozliczalne działanie

*Ombudsman* oraz Najwyższy Organ Kontrolny stanowią przykłady instytucji, które w całości funkcjonują w przejrzysty i rozliczalny sposób, a także wykazują się determinacją w działaniu na rzecz interesu publicznego. Jak wskazuje raport NIS istniejące zasady, pomimo wielu niedoskonałości pozwalają na zapewnienie rozliczalnego zachowania, zarówno instytucji, jak i poszczególnych osób. Jedynie w ograniczonej liczbie przypadków (np. sędziów, zarządu Najwyższego Organu Kontrolnego) zapewniają one wystarczający poziom ochrony dla osób starających się wprowadzać pozytywne zmiany. Dobre praktyki zatem często zależą od osobistej uczciwości i odwagi dziennikarzy śledczych, aktywistów NGO lub polityków<sup>125</sup>,

<sup>121</sup> <http://tender.sme.sk/>

<sup>122</sup> Aplikacja zdobyła nagrodę <http://opendatachallenge.org/> w kategorii najlepszej aplikacji 2011 roku.

<sup>123</sup> <http://datanest.fair-play.sk/datasets/50>

<sup>124</sup> Badania na temat zamówień publicznych na Słowacji pomiędzy 2009 a 2011 r. prowadzone przez Transparency International Słowacja, potwierdziły, że „głównym powodem większej konkurencji, poza kryzysem gospodarczym, [było] wprowadzenie na skalę masową aukcji elektronicznych i zaostrzenie zasad konkurencji. Podczas gdy w 2011 r. e-aukcje były stosowane w co czwartym przetargu, w 2009 r. tylko w co sto czterdziestym”. Raport (w języku angielskim) jest dostępny na stronie - <http://www.transparency.sk/the-state-was-buying-more-effectively-in-2011/>

<sup>125</sup> Obecny Minister Sprawiedliwości, Jiří Pospíšil, dokonał szeregu politycznie wrażliwych zmian w prokuraturze próbując usunąć ze stanowiska urzędników podejrzewanych o celowe wstrzymywanie śledztw.

prokuratorów<sup>126</sup> oraz innych urzędników publicznych. Na szczególne wyróżnienie w kontekście dobrych praktyk zasługuje kilka obszarów: Najwyższy Organ Kontrolny, sądy najwyższe, oraz media we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Działalność Najwyższego Organu Kontrolnego została opisana szczegółowo w innej części niniejszego raportu. Wśród dobrych praktyk stosowanych przez tę instytucję, trzy zasługują na szczególne wyróżnienie. Jedną to rygorystyczny proces rekrutacji oraz duża liczba pracowników z wykształceniem wyższym. Po drugie, Najwyższy Organ Kontrolny stosuje wysokie standardy transparentności w funkcjonowaniu wewnętrznym, włącznie z zarządzaniem finansami. Ta silna strona została jednak niedawno osłabiona przez podejrzenie sprzeniewierzenia funduszy Najwyższego Organu Kontrolnego przez jej prezesa Dohnalę, a także jego odmowę wobec przeprowadzenia kontroli przez Komitet ds. Kontroli Budżetowej Izby Poselskiej<sup>127</sup>. Informacje, które przeciekły do mediów, wskazują jednak, że reszta kierownictwa tej instytucji w tej kwestii nie podziela stanowiska swojego prezesa<sup>128</sup>. Trzecim obszarem, w którym występują dobre praktyki, jest jakość kontroli Najwyższego Organu Kontrolnego. Kontrolerzy częściej kładą większy nacisk na legalność i przestrzeganie zasad zarządzania finansowego niż na skuteczność, gospodarność i efektywność wydatków publicznych<sup>129</sup>. Choć takie rozwiązanie jest dalekie od doskonałości, jednak zewnętrzne ograniczenia nie pozwalają na wykonywanie bardziej wnikliwych kontroli efektywności. Na przykład podczas kontroli towarzystwa ubezpieczeniowego VZP, Najwyższy Organ Kontroli nie mógł zbadać wydajności i gospodarności wykorzystania funduszy VZP, ponieważ przedmiotowe prawo nie zawiera żadnych obiektywnych kryteriów, które by pozwalały na taką kontrolę. W dokumentacjach przetargowych często brakuje jasno zdefiniowanych celów, wymagań materiałowych i finansowych i/lub ram czasowych, co utrudnia Najwyższemu Organowi Kontrolnemu sprawdzenie legalności finansowej. O ile niedoskonała dokumentacja przetargowa może służyć ukryciu przypadku sprzeniewierzenia publicznych pieniędzy, to w przypadku mniejszych miast, jej niska jakość prawdopodobnie wynika z braku wykwalifikowanych pracowników<sup>130</sup>. Godne pochwały jest to, że NOK szuka sposobów na przedstawienie takich ocen, mimo wyżej wymienionych ograniczeń. Na przykład podczas kontroli środków wydanych na utrzymanie głównych dróg i autostrad NOK zastosował analizę porównawczą do obliczenia strat finansowych wynikających z wprowadzenia nowego systemu utrzymania głównych dróg. Podczas innej kontroli dotyczącej projektu modernizacji korytarzy kolejowych instytucja ta zwróciła uwagę na wielokrotne przypadki zwiększenia potrzeb inwestycyjnych z pierwotnych 97,1 mld CZK do 135,5 mld CZK.

Zarówno Sąd Konstytucyjny, jak i Najwyższy Sąd Administracyjny dowiodły, że są w stanie podejmować odważne decyzje i stanowić przeciwwagę dla zakusów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Rola Najwyższego Sądu Administracyjnego jest szczególnie ważna, gdy chodzi o nadużywanie władzy i przypadki sprzeniewierzenia publicznych pieniędzy. Od chwili powołania do życia w 2003 r., Najwyższy Sąd Administracyjny wydał szereg kluczowych orzeczeń dotyczących wolnego dostępu do

<sup>126</sup> Jak pokazało aresztowanie Davida Ratha w maju 2012 r., niska ocena przyznana prokuraturze w czeskim raporcie NIS wcale nie uniemożliwia indywidualnym prokuratorom skutecznego ścigania przypadków korupcji z udziałem wpływowych polityków. Patrz: <http://zpravy.ihned.cz/politika/c1-55823010-jdu-neproslapanou-cestou-rika-statni-zastupkyne-ktera-obvinila-ratha-z-korupce>.

<sup>127</sup> Patrz: <http://www.nku.cz/cz/media/tiskove-prohlaseeni-tykajici-se-zahajeni-tzv--kontroly-na-nku-id5028/>.

<sup>128</sup> Patrz: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/clanek.phtml?id=694845>.

<sup>129</sup> Wywiad z Miroslavem Leixnerem.

<sup>130</sup> Patrz: [http://www.rozhlas.cz/zpravy/spolecnost/\\_zprava/1037634](http://www.rozhlas.cz/zpravy/spolecnost/_zprava/1037634).

informacji<sup>131</sup>, procedur związanych z zagospodarowywaniem terenu i pozwoleniami budowlanymi<sup>132</sup>, pobieraniem podatków oraz innych obszarów<sup>133</sup>. Niestety, choć indywidualne orzeczenia są zazwyczaj respektowane, to praktyka administracyjna często nie ulega zmianie lub rząd uchwała poprawki, które legalizują poprzednio nielegalne działania<sup>134</sup>.

Zadowolająca praca sądów najwyższych instancji w pewnym stopniu wynika z ich niezależności instytucjonalnej. Sąd Konstytucyjny dysponuje własnym budżetem i wielokrotnie zapewniał sędziom ochronę przed próbami zmniejszenia wynagrodzeń. Wysoki stopień niezależności jest także udzielany na poziomie indywidualnym. Sędziowie Sądu Konstytucyjnego są wyznaczani na 10-letnią kadencję przez Prezydenta za zgodą Senatu. Jednak nawet sędziowie sądów niższych instancji są dobrze chronieni przed naciskami z zewnątrz, zarówno jeżeli chodzi o kadencję, jak i prowadzone postępowania. Ich kadencja jest dożywotnia, a dymisja grozi im tylko w wyniku postępowania dyscyplinarnego lub z innych powodów określonych prawem. Orzeczenia, które chronią dziennikarzy przed pozwami o naruszenie dóbr osobistych ze strony polityków lub niedawne skazanie członka parlamentu w otwartym procesie za przekupienie kolegów z partii świadczą o niezależności czeskiego sądownictwa<sup>135</sup>.

Mimo że trudno jest ocenić wkład mediów w rozwój mechanizmów antykorupcyjnych, faktem jest, że od kilku lat przypadki korupcji są opisywane wyjątkowo często i względnie dokładnie. Dane z monitoringu mediów pokazują na przykład, że w okresie od stycznia do czerwca 2011 r. słowo „korupcja” występowało w monitorowanych mediach częściej niż „bezrobocie” lub „sprawiedliwość” i prawie równie często jak „edukacja” lub „rodzina”<sup>136</sup>.

Ponadto media potrafią śledzić przypadki korupcyjne w długim okresie (jak udowodniły to na przykład w przypadku tak zwanej „mafii sądowej”)<sup>137</sup>. Tygodnik „Respekt”, dzienniki „Hospodářské noviny” i „Lidové noviny”, a także wiele internetowych serwisów informacyjnych, takich jak Aktualne.cz, poświęcają dużo miejsca przypadkom korupcji oraz redagują komentarze wyjaśniające braki prawne, które umożliwiają praktyki korupcyjne. Działania niezależnych mediów publicznych są komplementarne wobec działań mediów prywatnych. Na przykład w tym roku reporter czeskiej telewizji otrzymał Nagrodę Dziennikarską Funduszy Społeczeństwa Obywatelskiego za serię reportaży dotyczących przypadków sprzeniewierzenia pieniędzy w praskiej miejskiej spółce transportowej<sup>138</sup>.

<sup>131</sup> Na przykład sąd orzekł, że administracja publiczna ma obowiązek udostępniać kontrakty (orzeczenie AS 17/2008 z 7 maja 2008 roku) lub protokoły z oceny oferty w zamówieniach publicznych (orzeczenie 1 As 28/2010 z 17 czerwca 2010 roku).

<sup>132</sup> Na przykład orzeczenia wielokrotnie uchylające część planów zagospodarowania Pragi związanych z budową nowego lotniska, niedawne orzeczenie 1 Ao 7/2010 z 27 stycznia 2011 r.

<sup>133</sup> Wywiady z Josefem Baxą i Františkem Korbelem.

<sup>134</sup> Wywiad z Josefem Baxą.

<sup>135</sup> Patrz: [http://zpravy.idnes.cz/rozsudek-nad-bartou-a-skarkou-d2r-/domaci.aspx?c=A120412\\_235733\\_domaci\\_kop](http://zpravy.idnes.cz/rozsudek-nad-bartou-a-skarkou-d2r-/domaci.aspx?c=A120412_235733_domaci_kop)

<sup>136</sup> Badanie przeprowadzone przez Petra Jansę oraz Terezę Kvášovą do celów NIS 30 czerwca 2011 r. w bazie danych NewtonMedia, który monitoruje 19 rodzajów źródeł (poza publikacjami regionalnymi i profesjonalnymi, serwis monitoruje 39 dzienników ogólnokrajowych, 9 ogólnokrajowych programów telewizyjnych, 8 ogólnokrajowych stacji radiowych i 269 serwerów internetowych).

<sup>137</sup> Pozew złożony przeciwko byłemu Prokuratorowi Generalnemu Marie Benešovej za nazwanie wysoko postawionych urzędników prokuratury „mafią sądową, które próbuje uzyskać kontrolę nad sądownictwem by służyło ono interesom elit rządzących”. Vesecká i jego współpracownicy zaskarżyli Benešovą za to stwierdzenie. Sędzia Cepl w odważnym orzeczeniu stwierdził, że termin „mafia sądowa” był przesadzony i niedokładny, ale odrzucił pozew argumentując, że stwierdzenie ma oparcie w rzeczywistości jeżeli chodzi o nietypowe postępowanie powodów i podejrzone spotkania pomiędzy nimi. To „nietypowe” postępowanie polegało na usunięciu prokuratora badającego domniemane zachowania o charakterze przestępczym ówczesnego wicepremiera Čunka z prokuratury w Přerovie tuż formalnym oskarżeniem Čunka, patrz: orzeczenie Praskiego Sądu Rejonowego 36 C 8/2008 z 5 czerwca 2008 roku - <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/fotogalerie/2008/06/05/prohlednete-si-rozsudek-soudce-vojtecha-cepla-o-justicni-mafii/>. Sąd apelacyjny uchylił orzeczenie w lutym 2011 roku (patrz: <http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/benesova-se-musi-omluvit-za-vyrok-o-justicni-mafii/>), ale sprawa ma jeszcze zostać rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy.

<sup>138</sup> Patrz: <http://www.novinarskacena.cz/aktuality/novinarska-cena-2011-ma-sve-vitezky/#vysledky%20>.

Ogólnie rzecz biorąc, media odgrywają znaczącą rolę w ujawnianiu przypadków nadużycia władzy i niegospodarności środkami publicznymi, nawet pomimo skromnych zasobów dostępnych do celów dziennikarstwa śledczego.

W Czechach media odgrywają znaczącą rolę w ujawnianiu przypadków nadużycia władzy i niegospodarności środkami publicznymi, nawet pomimo skromnych zasobów dostępnych do celów dziennikarstwa śledczego.

W ostatnich trzech latach pojawiły się nowe inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego, których celem jest zwalczanie korupcji. Niestety poziom współpracy w tym sektorze jest niski, a wpływ indywidualnych inicjatyw na formułowanie polityki publicznej oraz ich zdolność do mobilizowania zwolenników jest ograniczona. Niemniej jednak część tych inicjatyw skutecznie uzupełnia pracę mediów poprzez dostarczanie narzędzi analitycznych (ZIndex), informowanie na temat kwestii związanych z samorządami (np. PragueWatch) lub wykonywanie niezależnej pracy śledczej przy większych sprawach korupcyjnych (Nadační fond proti korupci).

### **Węgry: Dobrze funkcjonujący system wyborczy**

Może wydawać się to banalne, ale jednym z najważniejszych osiągnięć postkomunistycznych Węgier jest to, że pomimo oczywistych braków i pewnych przesadzonych komentarzy prasowych, fundamenty węgierskiej demokracji są stabilne. Wybory powszechne na poziomie ogólnokrajowym i lokalnym zawsze były wolne, sprawiedliwe i transparentne od czasu upadku monopartyjnego systemu komunistycznego w latach 1989-1990. Udział dobrze funkcjonującego organu administracji wyborczej był kluczowy w budowaniu silnego systemu demokratycznego. OSCE/ODIHR opublikowało komentarz na temat wyborów parlamentarnych na Węgrzech stwierdzający, że „wybory generalnie odbywały się na warunkach równych dla wszystkich, z wykorzystaniem wyrafinowanego systemu wyborczego. Ponadto były zarządzane przez profesjonalne i wydajne organy administracji wyborczej, z udziałem pełnoprawnych przedstawicieli partii politycznych”<sup>139</sup>.

Mimo że wielu naukowców jest zgodnych co do tego, że w połowie lat 90-tych XX wieku węgierska scena polityczna stopniowo zmierzała w stronę amerykańskiego systemu dwupartyjnego i była zdominowana przez centroprawicowy Fidesz i socjalistyczny MSZP, ostatnie wybory z 2010 r. udowodniły, że system wyborczy jest w stanie odzwierciedlić znaczące zmiany zachodzące w społeczeństwie węgierskim i skierować nowe grupy zajmujące się rzecznictwem na arenę polityczną. Fakt, że system wyborczy zapewnia swobodę rozwoju nowym formacjom politycznym, może wpływać na zmniejszenie korupcji. Wcześniejsze badania dowodzą, że w społeczeństwach przejściowych, gdzie sztywny system polityczny nie jest w stanie zapewnić prawdziwych i akceptowalnych sposobów na integrację powstających grup zajmujących się rzecznictwem, takie grupy prawdopodobnie uciekną się do korupcji, by uzyskać możliwość wpływania na decyzje polityczne<sup>140 141</sup>.

Fakt, że węgierski system wyborczy zapewnia swobodę rozwoju nowym formacjom politycznym może wpływać na zmniejszenie korupcji.

<sup>139</sup> OSCE/ODIHR, sierpień 2010 roku, s. 1.

<sup>140</sup> N. H. Leff, *Economic Development through Bureaucratic Corruption*, „American Behavioral Scientist”, 1964, t. 8, s. 8-14.

<sup>141</sup> S. P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, „Yale University Press”, New Haven: 1968.

W wyborach powszechnych z 2010 r. do Parlamentu dostały się dwie nowe partie – skrajnie prawicowy i populistyczny Jobbik oraz LMP (Polityka Może Być Inna). Jobbik i LMP wydają się mocno angażować w walkę z korupcją. Obie partie posługiwały się silnie antykorupcyjną retoryką wobec swoich dużo silniejszych przeciwników, czyli Fideszu i MSZP. Parlamentarzyści Jobbiku i LMP odgrywają ważną rolę w wywieraniu stałej presji na koalicję rządową Fidesz-KDNP poprzez ciągłe kwestionowania podejrzanych interesów prowadzonych przez państwo oraz przetargów publicznych z węgierskimi minigarchami.

W odróżnieniu od partii rządzących, oba nowe ugrupowania o charakterze oddolnym wykorzystywały innowacyjne techniki medialne i nowe sposoby finansowania kampanii poprzez niewielkie datki ze strony zwolenników za pośrednictwem Internetu<sup>142</sup>. Złą wiadomością jest to, że ekstremistyczne ideologie są popularne na Węgrzech. Duża część węgierskiego społeczeństwa wspiera Jobbik i jego antysemickie, homofobiczne i antyromskie ideologie. W 2010 r. partia zdobyła 17% głosów i dopóki przestrzega podstawowych reguł demokracji, dopóty nie można jej wykluczyć z reprezentowania wyborców w Parlamencie. Stanowi to poważny test siły, elastyczności oraz tolerancji węgierskiego systemu wyborczego.

Organ administracji wyborczej odpowiedzialny za wybory powszechne, lokalne i do Parlamentu Europejskiego, stanowi przykład „najlepszej praktyki” na Węgrzech. Działalność organu administracji wyborczej jest bardzo przejrzysta i rozliczalna. Ta instytucja jest podzielona na dwa osobne organy: Państwowy Urząd Wyborczy Węgier (NEO) oraz Państwowy Komitet Wyborczy (NEC).

NEO głównie spełnia funkcje administracyjne, takie jak przygotowywanie, organizowanie i przeprowadzanie wyborów. Rozpowszechnia także informacje niezwiązane z partiami politycznymi wśród obywateli, kandydatów oraz organizacji nominujących kandydatów. Ponadto ta jednostka organu administracji wyborczej jest odpowiedzialna za dostarczanie informacji na temat warunków technicznych wyborów<sup>143</sup>.

NEC jest niezależnym organem obradującym, odpowiedzialnym za zapewnianie uczciwości, bezstronności i legalności procesu wyborczego. NEC wydaje oświadczenia mające na celu zapewnienie, że regulacje i praktyka prawna dotyczące wyborów są interpretowane w spójny sposób. NEC posiada prawo do podejmowania decyzji dotyczących odwołań wobec działania urzędu wyborczego. Jest także odpowiedzialny za ustalenie i publikowanie wyników wyborów o wymiarze ogólnokrajowym<sup>144</sup>.

Pracownicy organu administracji wyborczej są doświadczeni i dobrze wykształceni. Organizacja stosuje nawet parytet płci<sup>145</sup>. Organ administracji wyborczej ma wystarczająco dużo zasobów, by zatrudniać tyle osób ile potrzebuje.

Działalność urzędu wyborczego jest bardzo przejrzysta. Oba organy (NEC i NEO) korzystają z jednej strony internetowej i publikują bardzo szczegółowe informacje na

<sup>142</sup> [http://kitekinto.hu/bem-rakpart/2010/04/25/jobbik\\_es\\_lmp\\_avatarok\\_a\\_kampanyban/](http://kitekinto.hu/bem-rakpart/2010/04/25/jobbik_es_lmp_avatarok_a_kampanyban/), dostęp 13 czerwca 2012 roku.

<sup>143</sup> <http://www.valasztas.hu/en/ovi/index.html>, dostęp: 13 czerwca 2012 roku.

<sup>144</sup> <http://www.valasztas.hu/en/ovb/index.html>, dostęp: 13 czerwca 2012 roku.

<sup>145</sup> Raport NIS Węgry 2011

temat wszystkich poprzednich wyborów i referendum oraz materiałów dotyczących samych NEC i NEO. Strona jest również dostępna w języku angielskim<sup>146</sup>. Udostępniane są również informacje na temat praw, regulacji i rozporządzeń ministerialnych związanych z przedmiotem działalności tych organów. Organ administracji wyborczej publikuje wszystkie decyzje NEC i udostępnia je obywatelom za pośrednictwem strony internetowej.

Choć nie istnieje żaden sformalizowany kodeks postępowania urzędników wyborczych i innych pracowników, ich postępowanie w wystarczającym stopniu regulują niepisane zasady. Organ administracji wyborczej zdaje się być wyjątkową instytucją w węgierskim społeczeństwie, zdolną do bardzo efektywnego funkcjonowania bez formalnych mechanizmów zapewniających rzetelność. Pomimo związków innych instytucji z państwem i/lub polityką, Węgrzy bardzo szanują i wspierają organ administracji wyborczej. Ogólna rzetelność NEC i NEO jest uznawana za wysoką.

### **Polska: Rola organizacji pozarządowych w przeciwdziałaniu korupcji**

Wprawdzie w jednym z poprzednich rozdziałów niniejszego raportu wspomniano, że sektor obywatelski należy do najsłabszych filarów polskiego systemu rzetelności życia publicznego, to jednak działalność niektórych organizacji trzeciego sektora zajmujących się przeciwdziałaniem korupcji jest warta podkreślenia jako jedna z najlepszych praktyk. To może być także wskazówką, że jeżeli kondycja polskich organizacji pozarządowych byłaby lepsza (np. jeżeli chodzi o dostępne zasoby), to siła całego systemu rzetelności życia publicznego byłaby dużo większa.

Mimo że skuteczne działania antykorupcyjne mogą wymagać zatrudnienia profesjonalnych kadr na stałych etatach, tylko niewiele NGO na to stać. Większość z nich to fundacje i stowarzyszenia mające siedziby w Warszawie i pracujące na szczeblu centralnym. Główne obszary ich pracy to badania i rzecznictwo, bezpośrednie działania strażnicze, edukowanie i prowadzenie szkoleń, a także opracowywanie rozwiązań internetowych zwiększających transparentność.

Jedną z najważniejszych organizacji pozarządowych na polskiej scenie organizacji strażniczych jest Fundacja im. Stefana Batorego, która jest fundacją założoną przez George'a Sorosa. Program Przeciw Korupcji Fundacji został zainicjowany w 2000 r. kampanią społeczną „Korupcja. Nie musisz dawać, nie musisz brać w tym udziału”. Celem kampanii było uwrażliwienie opinii publicznej na plagę korupcji. Od tego czasu działania w ramach programu skupiają się na monitorowaniu poczynań władz na szczeblu lokalnym i ogólnokrajowym, diagnozowaniu mechanizmów korupcji w konkretnych obszarach i profesjach, a także budowaniu ruchu społecznego promującego przejrzystość w życiu publicznym.

Jedną z najważniejszych inicjatyw programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego jest monitoring obietnic w zakresie zwalczania korupcji składanych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczych do parlamentu. Przed każdymi wyborami wszystkie partie polityczne są proszone o wypełnienie kwestionariuszy na temat ich propozycji dotyczących zwalczania korupcji. Przedstawiciele partii politycznych startujących w wyborach do parlamentu przedstawiają swoje priorytety

<sup>146</sup> <http://www.valasztas.hu/>, dostęp 13 czerwca 2012 roku.

antykorupcyjne oraz podpisują deklaracje antykorupcyjne w imieniu swoich partii. Po wyborach następuje monitoring realizacji tych obietnic. Raporty z monitoringu są przedstawiane co roku na konferencjach prasowych.

Kolejnym obszarem zainteresowania programu Przeciw Korupcji jest przejrzystość procesu legislacyjnego. Program monitoruje ścieżki legislacyjne wybranych praw, między innymi uczestnicząc w pracach komisji parlamentarnych. Po każdej kontroli Program publikuje raport i rekomenduje zmiany, które powinny zostać zastosowane w przepisach regulujących proces legislacyjny. Program Przeciw Korupcji pracował także nad polską Strategią Antykorupcyjną. Do tej pory przeprowadzono dwa badania socjologiczne na temat wdrożenia strategii na szczeblu lokalnym i centralnym. Badacze analizowali wszystkie informacje dotyczące procedur antykorupcyjnych w wybranych urzędach publicznych i agencjach oraz przeprowadzili wywiady z ich przedstawicielami. W rezultacie można było ocenić w jaki sposób strategia sprawdzała się w praktyce i przygotować dokument programowy dotyczący proponowanych zasad tworzenia i wdrażania nowej strategii.

Program Przeciw Korupcji Fundacji pracował także na rzecz ochrony tzw. „sygnalistów” (*whistleblowers*). Był pierwszą instytucją w Polsce, która omawiała ten temat i udało jej się umieścić go w publicznym dyskursie. Co ciekawe, program Przeciw Korupcji podjął próby stworzenia nowego słowa w polskim słowniku, tłumacząc angielskie słowo *whistleblower* na polski termin „sygnalista”. To istotne szczególnie z tego względu, że w polskiej kulturze łatwo byłoby zdyskredytować pomysł sygnalizowania, przedstawiając je jako donoszenie lub denuncjowanie. Program m.in. oferował porady prawne osobom, które chciały zasygnalizować nieprawidłowości w swoim miejscu pracy, sugerując sposoby uniknięcia oskarżeń o działanie na niekorzyść pracodawcy lub przekroczenia granic konstruktywnej krytyki. Program zapewnia również wsparcie osobom, które straciły pracę lub w inny sposób dotknęły je inne konsekwencje działania jako sygnaliści.

Kolejną ważną instytucją, która podjęła wysiłki na rzecz zwiększenia przejrzystości życia publicznego, jest Instytut Spraw Publicznych, który wraz z Fundacją im. Stefana Batorego opracował zmiany w Kodeksie Wyborczym zwiększające transparentność finansów partii i kampanii. Fundacja im. Stefana Batorego zajmowała się monitoringiem kampanii wyborczych, a Instytut Spraw Publicznych monitorował przychody i wydatki partii politycznych podczas ich codziennych (pozawyborczych) działań. Wyniki tego monitoringu zostały przełożone na propozycje poprawek prawa, które następnie zostały skutecznie uchwalone.

Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich jest organizacją pozarządową, której celem jest ochrona prawa dostępu do informacji publicznej i edukowanie osób chcących rozpocząć działalność strażniczą. Co roku stowarzyszenie szkoli kilkudziesięciu lokalnych liderów w ramach stacjonarnych i interaktywnych kursów dotyczących działalności strażniczej. Razem tworzą oni sieć stowarzyszeń, których celem jest przede wszystkim praca na rzecz zwiększania przejrzystości na poziomie samorządów. Za przykład realizowanych przez nich projektów może służyć monitoring dostępu do informacji publicznej w gminach województwa śląskiego. Stowarzyszenie opracowało metodologię oceny poziomu transparentności samorządów, a następnie lokalna organizacja wykonała badania, które ujawniły cały szereg problemów związanych z dostępem do informacji publicznej.



Istnieje także osobna grupa organizacji pozarządowych, które starają się nadzorować polityków, wykorzystując do tego celu metody interaktywne. Sejmometr.pl jest inicjatywą, która umożliwia obserwowanie całości procesu legislacyjnego w Sejmie. Ta strona internetowa pozwala na odnalezienie wszystkich regulacji, nad którymi pracują obecnie posłowie, śledzić głosy oddane przez poszczególnych posłów i partie, czytać stenogramy przemówień poselskich, sprawdzać oświadczenia majątkowe posłów itd.

Główną wartością strony jest to, że gromadzi ona wszystkie ważne informacje dotyczące posłów i partii w jednym miejscu, jest bardzo łatwa w nawigacji i ma atrakcyjną oprawę graficzną.

Kolejną „interaktywną” inicjatywą jest strona Mamprawowiedziec.pl. Przed każdymi wyborami autorzy inicjatywy wysyłają ankiety do wszystkich kandydatów. Pytania

zawarte w ankietach dotyczą najważniejszych kwestii w państwie. Wyniki tego badania są następnie publikowane na stronie internetowej tak, aby po każdym wyborach każdy mógł sprawdzić, czy dany poseł głosuje zgodnie ze swoimi deklaracjami.

Podsumowując, należy pamiętać, że pomimo ogólnej słabości polskich organizacji pozarządowych i małego udziału organizacji strażniczych wśród nich, realizowane są ciekawe i skuteczne projekty zwiększające transparentność życia publicznego. Wniosek jest taki, że istnieje ogromny potencjał dla organizacji strażniczych, ale bez perspektyw na zwiększenie niezależności i profesjonalizmu polskich NGO nie będą mogły one poszerzyć swojej działalności oraz zapewnić lepszych warunków ochrony przejrzystości i rzetelności polskiego życia publicznego.

Istnieje ogromny potencjał dla organizacji strażniczych, ale bez perspektyw na zwiększenie niezależności i profesjonalizmu polskich NGO nie będą mogły one poszerzyć swojej działalności oraz zapewnić lepszych warunków ochrony przejrzystości i rzetelności polskiego życia publicznego.

## **Słowacja: Prawo o wolności informacji**

Po ponad dziesięciu latach od uchwalenia prawa o wolności informacji przez słowacki parlament, można spokojnie stwierdzić, że ustawa ta stanowi najważniejszą normę prawną w relacjach obywatel-rząd. W systemie politycznym zdominowanym przez rząd, pomimo istnienia demokracji parlamentarnej, gdzie kontrola rządu przez parlament ma głównie charakter formalny, ustawa o wolności informacji stanowi skuteczne narzędzie dające możliwość kontroli rządu, regionów i urzędów miejskich. Pomimo, że dostępność i skuteczność prawa napotyka na ciągłe próby ograniczania jego zakresu, a także zmniejszania jego atrakcyjności, do tej pory wszystkie tego typu wysiłki były nieudane ze względu na naciski mediów i organizacji pozarządowych, które odgrywały kluczową rolę podczas przygotowywania prawa. Udałe wdrożenie prawa było także wspieranie przez spójne orzeczenia sądów. Ponadto w ostatnich latach informacje dostępne publicznie poddawane są bardziej wyszukanej metodzie analizy z wykorzystaniem technik eksploracji danych (data mining). W 2011 r. organizacja strażnicza Aliancia Fair Play stworzyła internetową aplikację ZNasichDani.sk, która wykorzystuje dane dostępne publicznie do ujawniania tożsamości wpływowych osób (np. właścicieli, dyrektorów) działających w firmach, którym udało się zdobyć kontrakty publiczne, tym samym pomagając w odkrywaniu przypadków konfliktów interesów<sup>147</sup>.

<sup>147</sup> Aplikacja zdobyła nagrodę <http://opendatachallenge.org/> w kategorii najlepszej aplikacji 2011 roku.



Inna aplikacja, także stworzona w 2011 r., [otvorenezmluvy.sk](http://otvorenezmluvy.sk) (otwarte kontrakty) publikuje uporządkowane dane na temat wszystkich kontraktów zawieranych przez sektor publiczny. Kolejna część tego rozdziału opisuje inne przypadki działań parlamentu i rządu opierające się na ustawie o wolności informacji.

Ustawa o wolności informacji zobowiązuje parlament do publikowania dat i agend sesji parlamentarnych, stenogramów obrad publicznych, historii głosowań, projektów ustaw i uchwalonych ustaw oraz danych dotyczących nieobecności parlamentarzystów podczas obrad i posiedzeń komisji. W 2002 r.

**Ustawa o wolności informacji jest skutecznym narzędziem, które umożliwia kontrolę na słowackim rządem, władzami regionalnymi i miejskimi.**

ówczesny marszałek Pavol Hrušovský rozpoczął inicjatywę „Otwarty Parlament” mającą na celu rozszerzenie wymagań prawnych dotyczących transmisji „na żywo” z obrad (także w formie archiwalnej) oraz zapisów audio z obrad parlamentarnych. Strona internetowa parlamentu<sup>148</sup> pozwala obywatelom na oglądanie obrad parlamentarnych (strumień audio i video) lub korzystanie z archiwum, które zawierają stenogramy wszystkich obrad od 1994 r.<sup>149</sup> Witryna zawiera również sekcję „śledź projekt ustawy”, która pozwala każdemu na gromadzenie informacji na temat projektów ustaw poddanych pod obrady, sposób w jaki parlamentarzyści głosowali nad projektem ustawy oraz poprawek wprowadzanych w parlamencie. Portal udostępnia także inne dane, takie jak agendy, kompletne zapisy głosowań, czy dane kontaktowe parlamentarzystów. W ramach inicjatywy Otwarty Parlament, każdy może odwiedzić parlament jako członek zorganizowanej grupy lub indywidualnie każdego dnia roboczego od 8 do 16, nawet podczas posiedzeń plenarnych. Pełen zakres danych na temat organizacji i funkcjonowania parlamentu jest zatem dostępny opinii publicznej od 2002 r., niezależnie od zmian na stanowisku marszałka. Podczas kadencji poprzedniego marszałka Richarda Sulika (2010-11) parlament, w celu zwiększenia przejrzystości, podjął decyzję o opublikowaniu w Internecie wszystkich kontraktów, faktur i zamówień związanych z działalnością parlamentu<sup>150</sup>.

W 2001 r., bezpośrednio w związku z nową legislacją dotyczącą wolności informacji, gabinet rządowy zmienił zasady legislacyjne aby uwzględnić nowy mechanizm konsultacji publicznych. Nowe zasady zobowiązywały ministrów do publikowania w Internecie każdego projektu legislacyjnego oraz decyzji politycznych omawianych podczas obrad gabinetu. Opinia publiczna może przez określony czas (zwykle 15 dni) zapoznawać się z zaproponowanymi materiałami i komentować je. Jeżeli przynajmniej 500 osób i organizacji podpisze się pod inicjatywą proponującą zmiany lub wyrazi opinie na temat publikowanego dokumentu, ministerstwo może rozpocząć negocjacje z ich przedstawicielami. Ten system spełnia rolę wstępnego testu legislacji zaproponowanej przez rząd i stanowi wczesny sygnał ostrzegawczy, że proponowane rozwiązanie spotka się z krytyką. System umożliwia także mediom i organizacjom pozarządowym rozpoczynać publiczne debaty znacznie wcześniej niż na etapie skończenia prac nad projektem. Pozwala on również opinii publicznej na proponowanie rozwiązań poprawiających projekty ustaw. Wszystkie dokumenty znajdujące się na agendzie cotygodniowych obrad rządu są dostępne za pośrednictwem portalu

<sup>148</sup> [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)

<sup>149</sup> W ramach oficjalnej współpracy pomiędzy parlamentami Słowacji i Czech stworzono Cyfrową Bibliotekę. Biblioteka jest dostępna pod adresem [www.nrsr.sk/dk](http://www.nrsr.sk/dk) i zawiera elektroniczne wersje istniejących aktów prawnych do 1848 r., a także stenogramy obrad, agendy, projekty ustaw i uchwał.

<sup>150</sup> Patrz: [www.nrsr.sk/web/default.aspx?sid=nrsr/kancelaria/platne\\_zmluvy](http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?sid=nrsr/kancelaria/platne_zmluvy), dostęp: 17 listopada 2011 roku.

www.rokovania.sk, który jest administrowany przez rząd. Budżet rządu jest także publiczny i każdy może monitorować wydatki na stronie Ministerstwa Finansów [www.rozpocet.sk](http://www.rozpocet.sk) (słowackie tłumaczenie [budzet.sk](http://www.rozpocet.sk)). Strona została uruchomiona w kwietniu 2011 r. i pozwala obywatelom na nadzorowanie bieżącej sytuacji fiskalno-budżetowej.

## 6. Perspektywy regionu

Kolejne trzy rozdziały przedstawiają dalsze komparatywne aspekty krajów V4 i koncentrują się na takich tematach jak skutki akcesji do UE, wdrożenie prawa oraz rola mediów i społeczeństwa obywatelskiego. Aspekty te stanowią ważne elementy systemu rzetelności życia publicznego w regionie V4.

### I. Skutki akcesji do UE w regionie V4

Prawdopodobnie najsilniejszym wspólnym doświadczeniem krajów V4 w ostatniej dekadzie była akcesja i członkostwo w UE. Badania dowiodły, że po przystąpieniu do UE kraje V4 często uchylały lub zmieniały ramy prawne przyjęte podczas procesu akcesji. Poakcesyjny rozdział niniejszego raportu poświęcony jest analizie wpływu akcesji do UE oraz okresu po akcesji na wdrożenie prawa w regionie.

Jednym z najbardziej powszechnych problemów występujących w krajach Grupy Wyszehradzkiej jest problematyczne wdrażanie prawa. Jak pokazują raporty istnieją wyraźne różnice pomiędzy ocenami ram prawnych, a ocenami praktyk w tym zakresie. Powszechny formalizm prawny, zgodnie z którym przepisy są wdrażane w sposób bardzo wąski, nie uwzględniający pierwotnej intencji ustawodawcy czy też szerszego kontekstu społecznego i etycznego, znacząco obniża ogólny wynik oceny krajowych systemów rzetelności życia publicznego w regionie. Innymi słowy raporty NIS wskazują, że to, co jest zapisane w przepisach prawa niekoniecznie przechodzi w praktykę. Jakie czynniki wpływają na wdrażanie prawa? Dostępne badania na ten temat wskazują, że do najważniejszych z nich należą: stopień dopasowania instytucjonalnego i dopasowania przepisów, polityczne preferencje aktorów oraz zdolności administracyjne rządów<sup>151</sup>. W niektórych krajach część z tych kluczowych elementów nie funkcjonuje prawidłowo, co może stanowić źródło ich problemów z implementacją prawa. Kraje V4 mają również wspólne doświadczenia, które ukształtowały ich instytucje i aktorów oraz mają wpływ na wdrażanie prawa w całym regionie. Bez wątplenia najsilniejszym wspólnym doświadczeniem krajów V4 w ostatniej dekadzie była akcesja oraz członkostwo w UE.

Podczas procesu akcesji do UE, kraje kandydujące musiały dokonać transpozycji setek norm prawnych, aby osiągnąć kompatybilność własnych systemów prawnych z *acquis communautaire*. W raporcie z 1997 r. dotyczącym gotowości krajów kandydackich do członkostwa w UE, Komisja Europejska po raz pierwszy wprowadziła raporty monitorujące na temat krajów kandydackich. Celem tych raportów była regularna ocena ich postępu na drodze do akcesji. Wykorzystując warunkowość przystąpienia do

<sup>151</sup> Szerokie bazy danych dotyczące badań jakościowych na temat zgodności z prawem, patrz: <http://www.eif.oeaw.ac.at/compliance/>. Bazy danych dotyczące badań ilościowych dotyczących wdrożenia, patrz: <http://www.eif.oeaw.ac.at/implementation/>.

UE jako „karty przetargowej, oferując rządowi poszczególnych krajów dodatkowe zachęty, aby te spełniły postawione im warunki”<sup>152</sup> Komisja Europejska miała bezpośredni wpływ na czas wdrożenia przepisów i naciskała na kraje kandydackie by te zwiększyły skuteczność swoich systemów prawnych. Taktyka „kija i marchewki” okazała się skuteczna. Krajom kandydackim w relatywnie krótkim czasie udało się zmienić obowiązujące ramy prawne i instytucjonalne. Niemniej jednak w tym samym czasie kraje kandydackie były krytykowane przez Komisję za praktyczny aspekt wdrożenia nowych przepisów: stosowanie i egzekwowanie przyjętej legislacji. Dosłowna transpozycja legislacji UE w krajach kandydackich podczas akcesji doprowadziła do zignorowania cech specyficznych dla poszczególnych krajów i lokalnych grup interesu<sup>153</sup>. Znaczenie warunkowości stosowanej przez UE wobec krajów kandydackich bardzo osłabło w momencie samej akcesji w 2004 r. Oczekiwano, że socjalizacyjny efekt akcesji<sup>154</sup> będzie osłabiony przez odejście części administracji krajowej odpowiedzialnej za negocjacje akcesyjne do instytucji unijnych. Antoaneta L. Dimitrova<sup>155</sup> zasugerowała, że po przystąpieniu byłych krajów CEE do UE w 2004 r. miały one możliwość zareagowania na wymagania postawione im w procesie przystąpienia do UE, w którym to nie miały zbyt wielkiego pola do negocjacji, poprzez zrewidowanie pewnych zobowiązań przedakcesyjnych lub też zablokowanie etapu ich wdrożenia. Spodziewano się, że nowe kraje członkowskie będą miały trudną drogę do przebycia w UE, szczególnie jeżeli chodzi o transpozycję legislacji europejskiej do systemów krajowych. Jak się okazało te obawy były tylko częściowo prawdziwe. Wielu autorów wskazywało, że osiągnięcia nowych państw członkowskich na polu transpozycji legislacji są większe niż starych państw Unii<sup>156</sup>. Pomimo pewnych różnic pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, wysoka skuteczność nowych krajów członkowskich jest często tłumaczona zachowaniem przedakcesyjnych mechanizmów legislacyjnych zaprojektowanych z myślą o skutecznego wdrożenia *acquis communautaire*. Pomimo sukcesów nowych państw członkowskich w formalnej transpozycji prawa UE, trend do jego dosłownego wdrażania został utrzymany. Badania nad wdrożeniem wybranych dyrektyw UE w obszarze polityki społecznej przeprowadzone przez Gerdę Falknera oraz Oliviera Treiba<sup>157</sup> stanowiące kontynuację badań nad krajami UE-15<sup>158</sup> wykazały, że nowe państwa członkowskie nie pasują do żadnego ze „światów zgodności” zaproponowanych dla UE-15. Wprowadzono więc nową, czwartą kategorię – „świat martwych liter (prawa)”. Do tej grupy należą wszystkie kraje V4, a także Włochy i Irlandia. Kraje te charakteryzują doskonałe wyniki podczas etapu transpozycji oraz dosyć systematyczne problemy na etapach zastosowania i egzekucji. W odróżnieniu od „światów zgodności”, na wdrożenie prawa w „świecie martwych liter (prawa)” wpływa bardzo duża ilość czynników: od słabego społeczeństwa obywatelskiego oraz niskiego statusu związków zawodowych, poprzez niezdolność i brak woli podmiotów prawnych do stosowania prawa, do problematycznej egzekucji prawa przez organy monitorujące i sądy. Właśnie te czynniki zostały wskazane jako problematyczne w raportach NIS dotyczących krajów V4.

<sup>152</sup> F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*, „Journal of European Public Policy”, 2004, t. 11, s. 670

<sup>153</sup> F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Candidate Countries and Conditionality*, [w:] P. Graziano, M. Vink (red.), 2007. *Europeanization: New Research Agendas*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007.

<sup>154</sup> Ibidem.

<sup>155</sup> A. Dimitrova, *Institutionalization of Imported Rules in the European Union's New Member States: Bringing Politics Back in the Research Agenda*, European University Institute, EUI Working Papers 2007/37, 2007.

<sup>156</sup> Dane ilościowe są kompilowane na podstawie Tabel wyników rynku krajowego Komisji Europejskiej - [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm)

<sup>157</sup> G. Falkner, i O. Treib, *Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States*, „Journal of Common Market Studies”, 2008, t. 46, s. 293-313.

<sup>158</sup> G. Falkner, O. Treib, M. Hartlapp, S. Leiber, *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press, 2005.

Dodatkowo „brak kija” ze strony UE pozwolił krajom V<sub>4</sub> na udoskonalenie, zrewidowanie lub zupełne uchylenie ram instytucjonalnych stworzonych w wyniku akcesji. Jednym z wymagań stawianych wobec krajów kandydackich było utworzenie i utrzymywanie administracyjnej zdolności zbudowanej na zasadach profesjonalizmu i politycznej neutralności. Jan-Hinrik Meyer-Sahling wykazał, że tylko Estonia, Litwa i Łotwa kontynuowały po przystąpieniu do UE przedakcesyjne reformy administracyjne, podczas gdy Słowacja, Polska i Czechy uchyliły lub znacząco zrewidowały ramy przyjęte podczas akcesji<sup>159</sup>. Dla przykładu, Słowacja zlikwidowała Urząd Służby Cywilnej, co doprowadziło do wzmocnienia wpływu politycznego na służbę cywilną. Praktyka taka była powszechna w latach 90-tych XX wieku. Tak zwane „miękkie zasady”<sup>160</sup> stanowiące element przedakcesyjnej warunkowości, które jednak nie były częścią *acquis communautaire* zostały zaprojektowane by wypełnić lukę pomiędzy prawem formalnym, a stosowaniem prawa w praktyce. Zakres zmian w systemach służby cywilnej w krajach V<sub>4</sub> po 2004 r. ilustruje ograniczenia warunkowości przedakcesyjnej, lecz również sugeruje, że efekty socjalizacji warunkowości nie były w stanie zmienić wartości aktorów krajowych. Aktorzy ci posłusznie wdrażali wszystkie wymagane regulacje, co jednak nie miało większego wpływu na wyznawane przez nich wartości. Warunkowość w krajach kandydackich wzmocniła zatem znaczenie rozliczalności politycznej wobec zewnętrznych organizacji (UE, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy), ale jednocześnie osłabiła rozliczalność poziomą wobec lokalnych elektoratów<sup>161</sup>. Jak stwierdził Klaus Goetz – „w środowiskach, gdzie instytucje nie są jeszcze ustabilizowane a ich efekty socjalizacyjne są generalnie ograniczone, do głosu dochodzą aktorzy”<sup>162</sup>.

Nie istnieją proste rozwiązania które gwarantowałyby poprawę sposobu wdrażania prawa w Czechach, Polsce, na Węgrzech i Słowacji. Raporty NIS dotyczące krajów V<sub>4</sub> dają wiele dowodów na to, jak wdrożenie prawa (zarówno podczas etapu egzekwowania jak i stosowania) utrudniają niedoskonałości systemów sądowych, administracyjnych zdolności instytucji monitorujących oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które to są niedoinwestowane oraz mają za mało pracowników. Jak stwierdziła Gerda Falkner (2010, s. 18) omawiając braki we wdrożeniu prawa UE w krajach członkowskich: „Przykro patrzeć jak przepisy prawa, które wypracowano z tak wielkim trudem, podczas skomplikowanych negocjacji wewnątrzunijnych są następnie tak często nieprzestrzegane przez kraje członkowskie”<sup>163</sup>.

## II. Niezależność mediów w krajach Grupy Wyszehradzkiej

Niniejszy rozdział zawiera przegląd parametrów niezależności mediów oraz ich roli w nadzorowaniu aparatów państwowych krajów V<sub>4</sub>.

Ogólnie rzecz biorąc media mają swobodę działania we wszystkich krajach V<sub>4</sub>, a ich obywatele mają dostęp do szerokiego spektrum źródeł informacji. Z wyjątkiem Węgier, które stały się celem silnej krytyki z powodu nowego prawa medialnego, przedmiotowe

<sup>159</sup> J-H. Meyer-Sahling, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession*, SIGMA Paper No. 44, OECD, 2009 - [http://www.oilis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00002C4A/\\$FILE/JT03264288.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00002C4A/$FILE/JT03264288.PDF)

<sup>160</sup> W takich obszarach jak zdolność administracyjna, przeciwdziałanie korupcji i przejrzystość.

<sup>161</sup> D. Malová, i B. Dolný, *The Eastern Enlargement of the EU: Challenges to Democracy?*, „Human Affairs”, 2008, t. 18, s. 67-80.

<sup>162</sup> K. H. Goetz, *The New Member States and the EU: Responding to Europe*, [w:] S. Bulmer, Ch. Lequesne (red.), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, s. 254-285.

<sup>163</sup> G. Falkner, *Compliance with EU Social Policies in Old and New Member States: Different Worlds, Different Remedies*, Working Paper No. 06/2010, Institute for European Integration Research, 2010 - <http://www.eif.oew.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-06.pdf>, dostęp: 13 maja 2012 roku.

przepisy prawa nie odbiegają od standardów międzynarodowych<sup>164</sup>. Szerokie i słabo zdefiniowane prerogatywy jakie węgierskie prawo medialne daje znajdującemu się pod polityczną kontrolą organowi nadzoru mediów stanowią poważne zagrożenie dla niezależności mediów. We wszystkich czterech krajach Grupy Wyszehradzkiej media są zależne od reklamodawców, a fundusze na gruntowne śledztwa dziennikarskie są ograniczone. Niemniej jednak media chętnie informują o nieprawidłowościach w administracji publicznej, a dziennikarze prasowi mieli duży udział w ujawnieniu poważnych afer korupcyjnych we wszystkich czterech krajach. Przejrzystość struktury właścicielskiej mediów w regionie jest zróżnicowana<sup>165</sup>, w niektórych przypadkach budzi ona wątpliwości co do ich bezstronności.

Istnieją duże podobieństwa pomiędzy rynkami medialnymi wszystkich krajów regionów, jednak należy pamiętać o różnicy w ich wielkości – liczba mieszkańców Słowacji (około 5,5 mln) jest niemal siedem razy mniejsza niż liczba osób mieszkających w Polsce<sup>166</sup>.

W każdym kraju grupę prywatnych nadawców uzupełnia państwowa agencja prasowa oraz jeden lub więcej kanał telewizji publicznej i radia publicznego. Wprawdzie nie ma publicznych mediów drukowanych, ale prywatne media drukowane reprezentują szerokie spektrum poglądów politycznych i są liderami opinii i dziennikarstwa śledczego. Rynek węgierski natomiast wykazuje oznaki zmiany układu sił: badanie NIS pokazuje, że „koncentracja własności radia i telewizji oraz mediów drukowanych jest doskonale widoczna tuż przed i po zmianie rządu” z jasnym przechyłem w stronę pravicowych właścicieli mediów. W Polsce wielu dziennikarzy wskazywało, że upolitycznienie ich zawodu, częściowo wynikające z polaryzacji mediów, jest poważnym problemem. Z drugiej strony słowacki raport NIS zauważa zanikającą tendencję łączenia wiadomości z komentarzem politycznym<sup>167</sup>, nawet jeżeli media czasem wyrażają swoje preferencje polityczne.

Powszechnym trendem zdaje się być stopniowa tabloidyżacja mediów, po części wynika to z potrzeby przyciągnięcia reklamodawców. Silna koncentracja na wynikach czytelnictwa, słuchalności i oglądalności mediów sprawia, że koncentrują się one na treściach mainstreamowych oraz dziennikarstwie sensacyjnym, zamiast relacjonować wiadomości w sposób dogłębny i spójny<sup>168</sup>. Przedstawiciele słowackiego środowiska dziennikarskiego przypisali też niski standard dziennikarstwa nieodpowiedniemu wyszkoleniu dziennikarzy<sup>169</sup>. Dziennikarze w Polsce wskazali na wpływ spowolnienia gospodarczego, a co za tym idzie niższych pensji i zwolnień, na jakość pracy śledczej<sup>170</sup>.

We wszystkich czterech krajach podstawową gwarancją wolności mediów jest konstytucja. O ile w Czechach prawo konstytucyjne jedynie gwarantuje wolność słowa, to słowacka konstytucja przewiduje specjalne prawo regulujące media linearne, a polska konstytucja zawiera cały akapit określający kompetencje Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, włącznie z mechanizmami zabezpieczającymi przed jej upolitycznieniem. Niedawno zmieniona węgierska konstytucja wymaga większości kwalifikowanej do zmiany prawa o wolności mediów, które „określi zasady nadzoru nad

<sup>164</sup> Nowe prawo medialne skrytykowały takie organizacje jak Reporterzy Bez Granic, Komitet Ochrony Dziennikarzy, Human Rights Watch, a także Reprezentant OSCE ds. Wolności Mediów czy Wiceprezydent Komisji Europejskiej wyrazili swoją krytykę.

<sup>165</sup> Na przykład Czeski system prawny np. pozwala spółkom akcyjnym na posiadanie anonimowych właścicieli.

<sup>166</sup> Czechy i Węgry mają po około 10 milionów mieszkańców.

<sup>167</sup> Wywiad z E. Stulrajterem, E. Babitzową, B. Ondrášikiem i M. Lešeikiem.

<sup>168</sup> J. Jiráček, *Czech Newspapers Reviewed. New Presence: The Prague Journal of Central European Affairs*, 2005, nr 1, s. 44-45.

<sup>169</sup> Wywiad z P. Múdrym, M. Lešeikiem i B. Ondrášikiem.

<sup>170</sup> A. Niżyńska, J. Osiecki, *Sami o sobie. Kondycja i zagrożenia odpowiedzialnego dziennikarstwa*, [w:] J. Kucharczyk (red.), *Kto pilnuje strażników w demokratycznej Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2011, s. 78-79 - <http://www.isp.org.pl/publikacje,82,448.html>, dostęp 15 kwietnia 2011 roku.

massmediami oraz rynkiem mediów informacyjnych”. Zaprojektowany jako zabezpieczenie przed instrumentalnym traktowaniem prawodawstwa dotyczącego mediów, zapis ten sprawia, że bardzo trudno jest zmienić regulacje dotyczące mediów.

Inne prawa w sposób bardziej szczegółowy regulują kwestię działalności mediów. Poza przypadkiem Węgier, osobne prawa regulują media linearne (radio i telewizję), a inne media drukowane. Media internetowe podlegają pod nadzór organów nadzorczych na Słowacji, Węgrzech i w Czechach. Ogólnie rzecz biorąc można powiedzieć, że przedmiotowe prawa są wystarczająco precyzyjne by orzeczenia sądów były przewidywalne. Wyjątkiem są Węgry, gdzie niejasne sformułowania takie jak „wyjątkowo uzasadnione przypadki” w połączeniu z innymi przepisami, opisanymi poniżej, otwierają pole do politycznej interwencji.

Poza ogólnymi przepisami chroniącymi wolność słowa, wolność mediów opiera się na wielu innych elementach. Wraz z czynnikami ekonomicznymi oraz ogólnym funkcjonowaniem sądownictwa, są to: dostęp do koncesji nadawczych, ochrona źródeł informacji, dostęp do treści informacji i regulacji, włącznie z publikowaniem informacji zastrzeżonych, oraz prawa dotyczące zniesławienia. Kluczowy jest tu także sposób realizacja nadzoru nad mediami. Ustanawia ona granice dla politycznych i administracyjnych ingerencji w pracę mediów oraz zakres sankcji, jakie można zastosować wobec mediów.

We wszystkich czterech krajach otrzymanie koncesji radiowych i telewizyjnych wymaga złożenia wniosku we właściwym organie nadzorczym. W przypadku mediów drukowanych taka licencja nie jest wymagana, choć na Węgrzech i Słowacji wydawcy muszą zarejestrować swoje produkty. Kryteria oceny zazwyczaj obejmują techniczne przygotowanie wnioskodawcy, zasoby finansowe, przejrzystość struktury własnościowej oraz wpływ portfela programowego nadawcy w zakresie „pluralizmu informacji i treści mediów”<sup>171</sup>. Wnioskodawcy nie mogą odwołać się od decyzji regulatora, mogą jednak podważyć jej prawidłowość w postępowaniu sądowym. Poza przypadkiem Węgier, proces licencyjny nie wywoływał większych kontrowersji<sup>172</sup>. W niedawnym konkursie główna opozycyjna stacja radiowa Klubradió utraciła licencję na rzecz kanału muzycznego, a także napotkała na inne trudności, które doprowadziły ją na skraj upadłości. Ten przypadek pokazuje, że to nie przepisy związane z procesem licencyjnym, ale uprawnienie dyskrecjonalne organu nadzorczego zagrażają wolności mediów na Węgrzech<sup>173</sup>. Polski raport NIS wskazuje, że polskie prawodawstwo w tym zakresie także przejawia braki jeżeli chodzi o koncentrację własności.

Rola mediów jako instrumentu nadzoru publicznego jest utrzymywana dzięki prawu dziennikarzy do ochrony anonimowości swoich informatorów oraz ich „licencję na relacjonowanie”, tj. wolności do przekazywania informacji, które mają znaczenie dla interesu publicznego. Na Słowacji i w Czechach prawo do nieujawniania źródeł informacji jest ograniczone jedynie zobowiązaniem do zapobiegania zachowaniom przestępczym. Dziennikarze mają obowiązek zapobiegać takim zachowaniom lub je zgłaszać.

<sup>171</sup> Patrz: [http://www.rada-rtv.sk/\\_cms/data/modules/download/1311150454\\_zakon\\_c\\_308\\_2000\\_Z.z.\\_o\\_vysielani\\_a\\_retransmisii.pdf](http://www.rada-rtv.sk/_cms/data/modules/download/1311150454_zakon_c_308_2000_Z.z._o_vysielani_a_retransmisii.pdf)

<sup>172</sup> Innym kontrowersyjnym przypadkiem była decyzją Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji odmawiająca przyznania koncesji nadawczej konserwatywnej katolickiej Telewizji Trvam w marcu 2012 r. Oficjalnym powodem odmowy był brak transparentności źródeł finansowania, ale przeciwnicy argumentowali, że w przeszłości koncesje przyznawano wnioskodawcom o dużo gorszej sytuacji finansowej. Patrz: <http://www.warsawvoice.pl/WVpage/pages/article.php/20624/news>

<sup>173</sup> Patrz: <http://esbalogh.typepad.com/hungarianspectrum/2011/12/media-freedom-in-hungary-the-case-of-klubr%C3%A1di%C3%B3.html>

W Polsce specjalne ograniczenia mają zastosowanie do spraw dotyczących bezpieczeństwa narodowego, morderstw oraz aktów terrorystycznych<sup>174</sup>. Nowe węgierskie prawo medialne idzie dalej i ogranicza ochronę źródeł informacji do tych, które zostały uzyskane zgodnie z prawem. Jednak w orzeczeniu wydanym już po przyjęciu nowego prawa, węgierski Sąd Konstytucyjny uznał ochronę zapewnianą przez obecne prawo medialne za wystarczającą<sup>175</sup>.

Wykorzystywanie danych pochodzących z przecieków, szczególnie podsłuchów policyjnych, stanowiło źródło kontrowersji także w innych krajach. Przecieki podsłuchów wykonanych przez policję oraz tajne służby z jednej strony przyczyniły się do ujawnienia szeregu skandali korupcyjnych,<sup>176</sup> z drugiej jednak strony ich wyciek rzuca poważne wątpliwości na skuteczność organów ścigania. W kontekście wolności prasy warto wspomnieć, że poza przypadkiem Węgier publikowane takich informacji nie jest zabronione<sup>177</sup>.

Kolejnym ważnym czynnikiem determinującym zdolność mediów do realizacji publicznego nadzoru są regulacje dotyczące publicznego dostępu do informacji. Zarówno prawo jak i praktyka na Słowacji zdają się działać dobrze.

W Czechach poziom instytucjonalnego oporu wobec mechanizmów zapewniania przejrzystości jest relatywnie wysoki, ale odpowiednie prawa zostały uchwalone, a najwyższy sąd administracyjny podtrzymał prawo obywateli do informacji. Polskie prawo prasowe dodatkowo wzmacnia ustawę o dostępie informacji publicznej<sup>178</sup>. Na Węgrzech dostęp do informacji publicznej został poważnie ograniczony przez nowe prawo, które zastępuje niezależnego Komisarza ds. Ochrony Danych i Wolności Informacji agencją administracyjną, która formalnie stanowi część władzy wykonawczej i podlega premierowi<sup>179</sup>.

Media wszystkich czterech krajów odegrały aktywną rolę w opisywaniu przypadków korupcji. To twierdzenie jest szczególnie prawdziwe w przypadku Czech, gdzie w ostatnich latach media wyjątkowo często zajmowały się przypadkami korupcji. W przeciwieństwie na przykład do Słowacji, media bardzo umiejętnie śledziły przypadki korupcji w wymiarze długoterminowym (patrz rozdział „Najsilniejsze strony”). Śledztwa, które następują po pierwszym impulsie dostarczonym przez informatorów stanowią przede wszystkim domenę dziennikarzy wywodzących się z mediów drukowanych.

Aby ochronić reputację oraz prywatność osób fizycznych każdy z czterech krajów stosuje prawo dotyczące zniesławienia i pomówienia. Jest to kontrowersyjny obszar, ponieważ publikowanie nieprzychylnych informacji może stanowić pretekst do podjęcia kroków prawnych wobec danego medium. Czescy dziennikarze mają zapewniony wysoki poziom ochrony w tym względzie: w politycznie wrażliwych sprawach procesy sądowe o ochronę dóbr osobistych rzadko kończą się wyrokiem

<sup>174</sup> Patrz: <http://www.pressreference.com/No-Sa/Poland.html>

<sup>175</sup> Patrz: <http://atlatszo.hu/2011/12/20/constitutional-court-decided-in-favour-of-journalistic-source-protection/>

<sup>176</sup> Niedawny przypadek w Czechach dotyczący potajemnych interesów byłego prezydenta Pragi, Paveła Béma i członków zarządu prywatnej spółki (patrz: <http://zpravny.ihned.cz/c1-55173350-dalsi-odposlechy-bem-s-janouskem-ladili-noty-chteli-ovlivnovat-developerskou-firmu> ). Na Słowacji, wyciek akt tajnych służb zwanych „Gorila” mapujących kontakty pomiędzy przedstawicielami niemal wszystkich partii politycznych i grupy finansowej Penta spowodował poważny kryzys polityczny. Autentyczność informacji nie została w pełni potwierdzona (patrz: <http://tema.aktuality.sk/kaucha-gorila/> ).

<sup>177</sup> Prawo wprowadzone w 2009 r. zakazało publikowania policyjnych podsłuchów w Czechach, ale nowelizacja z 2011 r. pozwala na ich publikowanie w przypadku jeżeli interes publiczny przeważa nad potrzebą ochrony prywatności. Patrz <http://www.novinky.cz/domaci/240564-nahubkovy-zakon-je-mekci-odposlechy-lze-ve-verejnem-zajmu-zverejit.html>

<sup>178</sup> Do ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej dołączyła ustawa Prawo Prasowe nakładające na instytucje publiczne obowiązek udzielania informacji dziennikarzom, określając przy tym tryb przekazania informacji i ich zakres.

<sup>179</sup> Patrz: <http://www.freedominfo.org/2011/09/new-law-on-freedom-of-information-in-hungary/>

skazującym<sup>180</sup>. Mimo że prawo słowackie nie różni się zbyt wiele od czeskiego, orzeczenia sądów wykazują odwrotny trend: w wielu sprawach media musiały płacić wysokie odszkodowania politykom za używanie takich słów jak „arogancki”<sup>181</sup>. W Polsce ta surowość prawa dotyczącego zniesławienia spotkała się z największą krytyką. Polski kodeks karny przewiduje wyroki do dwóch lat więzienia za zniesławienie urzędnika publicznego lub osób pomagających mu w wykonywaniu obowiązków publicznych<sup>182</sup>. Na Węgrzech obowiązują podobne przepisy. Wprowadzenie nowego prawa medialnego nie zmienia obowiązujących regulacji w zakresie zniesławienia i pomówienia, ale niejasność zapisów oraz szeroki zakres pozaprawnej władzy nadanej organowi nadzorującemu media sprawiają, że właściciele spółek medialnych stali się bardzo ostrożni, szczególnie w przypadku spraw związanych z oszustwami<sup>183</sup>.

Węgierskie prawo medialne nakłada szczególne obowiązki na „dostawców usług medialnych posiadających znaczący udział w rynku”. Jeżeli chodzi o przekazywane treści, to prawo nakłada obowiązek nadawania wiadomości. Prawo także zabrania poświęcania więcej niż 20% czasu trwania programów informacyjnych na „relacje o zdarzeniach kryminalnych, które nie są informacjami służącymi demokratycznej opinii publicznej” (średnio w roku). Jednak na Węgrzech regulacje dotyczące przekazywanych treści są źródłem niepokoju na szerszym poziomie. Przepisy nowego prawa medialnego, które mają chronić społeczeństwo przed obrażaniem, zagrożeniami dla moralności publicznej oraz nienawiścią wobec większości lub mniejszości narodowych, mają bardzo szeroki zakres, a podstawy do wszczynania śledztw przez organ nadzorujący media nie zostały jasno określone. W ekstremalnych przypadkach obecne prawo pozwala organowi nadzorującemu media na nałożenie kary na każde medium działające w celu osiągnięcia zysku (for-profit) w wysokości do 727.000 EUR za opublikowanie informacji na temat dowolnej osoby lub organizacji<sup>184</sup>. Nota bene: jak zauważono w słowackim raporcie NIS niejasne wymogi co do prezentowania wiadomości w sposób obiektywny i zrównoważony sprawiają, że nadawcy stosują autocenzurę prewencyjną<sup>185</sup>.

Wspólne dla wszystkich krajów kompetencje organów nadzorczych to udzielanie licencji nadawczych, nadzorowanie działania mediów publicznych oraz monitorowanie przestrzegania przez media prywatne warunków określonych w ich koncesjach oraz prawach medialnych. Dwa kluczowe czynniki, które determinują rolę organów nadzorujących media to mechanizm wyznaczania ich członków oraz sposób nadawania im uprawnień. W Polsce oraz Czechach nominacje polityczne do organów nadzorczych były szeroko krytykowane<sup>186 187</sup>, ale w przypadku Czech organ nadzorczy ma niezależny budżet, a zarząd każdego medium publicznego jest wybierany osobno. Na Słowacji najskuteczniejszą metodą ingerencji w pracę mediów wydają się być pozwy o zniesławienie. Niemniej jednak, niejasno sformułowane wymagania co do przedstawiania wiadomości w „obiektywny i zrównoważony sposób” umożliwiło słowackiemu organowi nadzorującemu nałożenie kary np. za użycie uwłaczającego

<sup>180</sup> Patrz na przykład sprawa byłego parlamentarzysty Zdenka Kořistka, który nie musi przeproszać lobbystów, których praktyki korupcyjne zostały przez niego ujawnione. Patrz [http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/nejvyssi-soud-zamitl-dovolani-dalika-a-vecerka-v-koristkove-kauze/588251&id\\_seznam=5918](http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/nejvyssi-soud-zamitl-dovolani-dalika-a-vecerka-v-koristkove-kauze/588251&id_seznam=5918)

<sup>181</sup> Patrz: <http://www.sme.sk/c/5040557/harabin-opat-vyhral-sud-proti-novinam.html>

<sup>182</sup> Patrz: <http://www.ifex.org/poland/2007/11/08/two-newspaper-editors-to-be-held/>

<sup>183</sup> Wywiad z Jülią Keserú, K-Monitor Public Watchdog Association.

<sup>184</sup> Patrz: <http://humanrightshouse.org/Articles/17199.html>

<sup>185</sup> Wywiad z P. Múdrym, dyrektorem International Press Insitute, z E. Babitzovą, dyrektorem generalnym Asociácie nezávislých rozhlasových a televíznych staníc oraz z I. Štulajterem, reporterem dziennika „SME”.

<sup>186</sup> Patrz: Raport NIS Polska, Filar Media, Część: Niezależność (w praktyce).

<sup>187</sup> Wywiad z Janem Jirákiem, *International Press Insitute: Press Freedom Audit Report*. Czechy.Por. IPI Mission 13-14 maja 2009 roku, s. 8 - <http://www.freemedia.at/press-room/public-statements/features/singleview/4573/>.



synonimu słowa „szycha” w odniesieniu do polityków<sup>188</sup>. W 2010 r. czeski organ nadzorczy na podstawie podobnego przepisu nałożył sześć kar<sup>189</sup>.

Ryzyko związane z węgierskim systemem nadzoru nad mediami zdecydowanie góruje nad słabościami pozostałych trzech krajów. System nominacji, który promuje partię rządzącą przyczyni się do utrzymania składu zarówno organu nadzorującego media (NMHH) oraz Funduszu Służby Publicznej (który odpowiada za cały majątek i dochody mediów publicznych) nawet po zakończeniu kadencji obecnego rządu. Jednocześnie nadaje on NMHH bardzo szerokie uprawnienia śledcze umożliwiając komisarzowi medialnemu wszczęcie śledztwa nawet jeżeli dostawca usług medialnych nie naruszył prawa. Sankcje, jakie nałożyć może NMHH są bardzo wysokie i mogą zostać wymierzone wobec osób, które mogą potencjalnie utrudniać śledztwo<sup>190</sup>. Jak wspomniano wcześniej, zakres kontroli treści jest bardzo szeroki i niejasno sformułowany.

### III. Społeczeństwo obywatelskie w regionie V4

Można wyróżnić kilka obszarów, w których problemy krajów Grupy Wyszehradzkiej są dosyć podobne. Fundamentalną kwestią jest stan finansowy organizacji pozarządowych, włącznie z dostępnymi dla nich źródłami finansowania (szczególnie dotyczy to organizacji strażniczych). Do pozostałych problemów należą: brak przejrzystości i - w większości przypadków - brak mechanizmów samoregulacji.

Mimo że kraje Grupy Wyszehradzkiej różnią się pod względem systemów finansowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, to wszystkie borykają się z tym samym problemem – brakiem funduszy. Faktem szczególnie ważnym w przypadku organizacji strażniczych i organizacji zajmujących się rzecznictwem jest to, że po akcesji do UE zdecydowanie ograniczyły się ich możliwości jeśli chodzi o otrzymywanie finansowania z prywatnych fundacji, najczęściej amerykańskich, które były ważnym darczyńcą w latach 90. Dzisiaj wspólną cechą krajów V4 jest duża zależność organizacji pozarządowych od instytucji i źródeł państwowych, jak również od finansowania ze strony UE. Nie wszystkie z nich są jednak transparentne.

Dla przykładu, na Węgrzech głównym źródłem przychodów organizacji pozarządowych ze strony państwa jest Narodowy Fundusz Cywilny, który jest dosyć przejrzysty oraz fundusze ministerialne, które z kolei są zależne od gestii ministrów. Fundusze te mogą być przekazane na podstawie rozporządzenia ministra bez zapytań o oferty. W wyniku tej sytuacji powstaje szerokie pole do defraudacji oraz budowania klientelizmu. Niektóre przypadki sprzeniewierzenia środków opisano poniżej.

W Polsce, w odróżnieniu od innych krajów, głównym donatorem organizacji społeczeństwa obywatelskiego są samorządy lokalne, co uniemożliwia rozwój silnego ruchu lokalnych organizacji strażniczych. Duża część pieniędzy jest też przyznawana przez administrację centralną w formie grantów i dotacji. W tych kwotach zawarte są także fundusze unijne, które jednak otrzymują jedynie największe i najsilniejsze organizacje (około 10% całej populacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego) ze względu na złożoność procedur, jakie wiążą się z ich otrzymaniem. Konsekwencją tego

<sup>188</sup> Wywiad z E. Babitzovą.

<sup>189</sup> Raport Roczny 2010 RRTV. *Zpráva o činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a o stavu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a v oblasti poskytování audiomedialních služeb na vyžádání za rok 2010* - <http://www.rrtv.cz/cz/static/o-rade/vyrocní-zpravy/index.htm>.

<sup>190</sup> Patrz: <http://www.indexcensorship.org/2011/01/hungary-media-law/>

stanu rzeczy jest również małe zróżnicowanie źródeł finansowania polskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Ponad połowa z nich ma nie więcej niż trzech darczyńców.

Czeski raport NIS wskazuje na problem korupcji związany z częścią dotacji unijnych. Zgodnie z doświadczeniami niektórych organizacji, fundusze można skutecznie pozyskiwać korzystając z usług specjalnie do tego celu stworzonych „firm konsultingowych”. Choć inne raporty dotyczące krajów V4 nie stwierdzają tego wprost, problem zdaje się występować we wszystkich państwach Grupy Wyszehradzkiej.

Kolejną kwestią jest finansowanie prywatne. W trzech z czterech krajów V4 (Polska, Węgry, Słowacja) funkcjonują różne odmiany tak zwanego mechanizmu 1%. System ten pozwala obywatelom na przekazanie 1% podatku dochodowego na wsparcie organizacji pozarządowych. Nie jest to jednak skuteczne źródło finansowania organizacji strażniczych, ponieważ podatnicy najchętniej wybierają organizacje charytatywne. Ponadto przekazanie 1% podatku na cele dobroczynne może powodować, że podatnicy nie będą się czuli zobowiązani do wspierania organizacji na inne sposoby.

Ważną kwestią jest również zachęcanie biznesu i osób fizycznych do przekazywania darowizn na rzecz organizacji pozarządowych. W przypadku Polski, pomimo istnienia przepisów, które powinny ułatwić przekazywanie darowizn, organizacje nie bardzo mogą liczyć na tę formę wsparcia ze strony osób fizycznych (około 20% Polaków deklaruje, że przekazało darowiznę, przy czym zazwyczaj nie są to duże kwoty), ani osób prawnych (w tym przypadku nie ma wiarygodnych szacunków, chociaż na podstawie badań sektora pozarządowego można wysnuć wniosek, że z tej formy wsparcia korzysta niewiele ponad 20% NGO i nie stanowi ona istotnej części ich budżetów). Niektóre powody złego wizerunku organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz obawy związane z przekazywaniem darowizn zostały opisane w rozdziale dotyczącym najsłabszych instytucji w Polsce. Również baza członkowska organizacji nie stanowi dobrego źródła finansowania, zważywszy na fakt, że większość członków stowarzyszeń nie płaci składek (jest to podstawowe źródło utrzymania dla zaledwie 12% organizacji).

Mówiąc o źródłach finansowania NGO należy podkreślić, że podobne zjawisko nadużywania formy organizacji społeczeństwa obywatelskiego do celów politycznych zostało opisane w raportach NIS dotyczących Węgier, Słowacji i Czech (raport NIS dotyczący Polski nie omawia tego problemu, ale w niniejszym raporcie, w rozdziale dotyczącym najsłabszych instytucji w Polsce przedstawione zostały inne problemy związane z bliskimi relacjami pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a politykami). To zjawisko zostało opisane w węgierskim raporcie NIS, a polega na tworzeniu przez rząd „własnych”, przyjaznych quasi-organizacji społeczeństwa obywatelskiego (i współpracy głównie z nimi): podmiotów zarejestrowanych w formie stowarzyszeń lub fundacji, ale w sposób oczywisty utworzonych przez siły polityczne i/lub biznesowe i służących ich celom. Quasi-organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywały kluczowe role w poważnych aferach finansowych, m. in. w tak zwanej aferze Zuschlaga. János Zuschlag, były parlamentarzysta z ramienia partii socjalistycznej, i jego współpracownicy utworzyli siatkę organizacji, których celem było pozyskiwanie funduszy z różnych źródeł państwowych na różne cele (np. obozy dla młodzieży), a które to fundusze były w rzeczywistości wykorzystywane do finansowania węgierskiej Partii Socjalistycznej. W podobnej sprawie odkryto, że przewodniczący partii (László Földesi-Szabó, emerytowany policjant) oraz

współpracownicy Fundacji Egymásért założonej przez wysoko postawionych funkcjonariuszy służb specjalnych, dopuścili się defraudacji i przemytu. Analogiczny przypadek miał miejsce na Słowacji, gdzie organizacje społeczne non-profit zwane Socialne podniky finansowane przez Europejski Fundusz Społeczny stanowiły jedynie przykrywą dla defraudacji funduszy podatników UE. Podobnie jak na Węgrzech, beneficjentami tego procederu były osoby blisko związane z jedną z partii politycznych (SMER). Takie praktyki również mają miejsce w Czechach, gdzie są nazywane „porcovani medveda”.

Trudności z finansowaniem przyczyniają się do problemów NGO z rekrutacją i utrzymaniem stałych pracowników na kluczowych stanowiskach. W niektórych przypadkach nie będzie przesadnym stwierdzenie, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego są poddawane „drenażowi mózgow”.

Kolejnym problemem wspólnym dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach V4 jest brak kultury rozliczalności i rzetelności. Na przykład na Węgrzech spośród organizacji społeczeństwa obywatelskiego jedynie organizacje pożytku publicznego (OPP) (stanowiące 48% wszystkich organizacji) mają prawny obowiązek opracowywania raportów rocznych zawierających sprawozdania finansowe. Jednak nie mają obowiązku udostępniania ich publicznie (np. na stronach internetowych), ani nie muszą przysyłać ich do żadnego organu państwowego (np. prokuratury). Jedynie OPP o wyjątkowym statusie (6%) są zobowiązane do publikowania swoich raportów w ogólnokrajowej gazecie. Jednakże w praktyce przestrzeganie tych regulacji nie jest monitorowane. Zatem planowane nowe prawo dotyczące organizacji non-profit nałoży na nie obowiązek składania raportów w sądach. Należy jednak dodać, że prawnie wymagana forma tych raportów jest właściwie niezrozumiała dla laika, ponieważ w dużej mierze zawiera informacje o charakterze ilościowym, największy nacisk kładzie na kwestie księgowo i nie zawiera części opisowej odnoszącej się do rzeczywistej działalności organizacji. Zatem publikacja łatwego do zrozumienia raportu lub raportowanie przez organizacje niebędące OPP zależy w całości od woli danej organizacji i jest praktyką stosowaną przez małą grupę bardziej profesjonalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. To samo tyczy się upubliczniania informacji na temat składu zarządu oraz listy etatowych pracowników – ta praktyka jest jeszcze rzadziej spotykana niż informowanie o ogólnych celach i działaniach organizacji.

W Polsce istnieje podobna sytuacja. I tak na przykład przepisy obligują fundacje, które są jednym z podstawowych typów NGO w Polsce, do sporządzenia rocznych sprawozdań z działalności. Według przepisów ustawy o fundacjach, każda z nich powinna co roku złożyć właściwemu ministrowi sprawozdanie ze swojej działalności i udostępnić je do publicznej wiadomości. Sporządzenie rocznego sprawozdania merytorycznego jest również obowiązkiem wszystkich organizacji posiadających status „organizacji pożytku publicznego”. Mimo to szacuje się, że mniej więcej jedna trzecia fundacji i tyle samo organizacji pożytku publicznego nie wywiązuje się z tych najprostszych obowiązków sprawozdawczych. Z danych Ministerstwa Edukacji Narodowej wynika, że spośród 1524 nadzorowanych przez nie fundacji z ustawowego obowiązku przysyłania sprawozdania za rok 2008 wywiązały się jedynie 404 podmioty. Kolejnym przykładem braku transparentności polskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest ich niezajomość ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zobowiązuje ona wszystkie podmioty wykonujące zadania publiczne, włącznie z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego do publikowania informacji na

określonych zasadach, np. publikowania odpowiednich danych w Biuletynie Informacji Publicznej. W praktyce jednak te przepisy nigdy nie zostały wcielone w życie.

Samoregulacja trzeciego sektora w krajach Grupy Wyszehradzkiej jest dość słaba. Jedynie Węgry prezentują się relatywnie pozytywnie pod tym względem, zaś wyniki pozostałych krajów są niezadowolające.

Mimo że na Węgrzech brakuje mechanizmów samoregulacji oraz kodeksów postępowania, które odnosiłyby się do całego sektora, jednak podobne instrumenty istnieją w pewnych podsektorach oraz regionach kraju. Najlepiej znanym przypadkiem, uznawanym za wzorowy model, jest współpraca i system delegacji ruchu NGO zajmujących się ochroną środowiska, który jest stosowany w praktyce od przynajmniej 15 lat. Jest on oparty na instytucji „Zjazdu Krajowego” (ZK), corocznego spotkania ruchu ekologicznego organizowanego przez różne organizacje społeczeństwa obywatelskiego każdej wiosny. W spotkaniach uczestniczy od 120 do 150 organizacji. Tym, co odróżnia je od innych takich „zjazdów” jest to, że ZK posiada spisane i wspólnie zatwierdzone zasady postępowania określające cele, tryby działania, uczestnictwa i podejmowania decyzji. Z samoregulacyjnego punktu widzenia, najważniejsze elementy to:

- jedynie oświadczenia zatwierdzone przez większość podczas ZK mogą być uważane za stanowisko całego ruchu (żadna organizacja nie może wypowiadać się w imieniu wszystkich);
- tylko delegaci wybrani przez ZK są upoważnieni do uczestniczenia w wielostronnych dyskusjach lub ciałach doradczych jako przedstawiciele całego ruchu;

Podczas tych wyborów i podejmowania decyzji, każda zarejestrowana organizacja społeczeństwa obywatelskiego (mająca ochronę środowiska za jeden ze swoich głównych celów) uczestnicząca w ZK dysponuje jednym głosem (a zatem nie ma preferencji dla większych organizacji). System został opracowany w połowie lat 90-tych XX wieku w długim i „organicznym” procesie, przede wszystkim w odpowiedzi na rządowe próby znalezienia lub wyznaczenia głównego przedstawiciela ruchu ekologicznego. Można dodać, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się ekologią nie są zorganizowane pod parasolem jednej organizacji z centralnym przywództwem, ale właśnie dzięki takiemu systemowi udało im się zachować różnorodność oraz zwiększyć zdolność działania na rzecz wyznaczonych celów.

Dla kontrastu, w innych krajach rozliczalność organizacji trzeciego sektora jest bardzo niska. Na Słowacji wśród organizacji pozarządowych brakuje mechanizmów samoregulacji. Niektóre NGO mają własne kodeksy postępowania, pisemne bądź ustne (zazwyczaj opracowywane na żądanie darczyńców), jednak nie istnieją ogólnosektorowe zasady w tym zakresie. W różnych organizacjach patronackich często funkcjonowały dobrowolne kodeksy, a ich przestrzeganie prawie nigdy nie było egzekwowane. Większość sporów w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego było rozwiązywanych indywidualnie, w oparciu o indywidualne poczucie dobrego, przejrzystego i odpowiedniego zachowania.

Czeski NIS także wspomina, że samoregulacja w praktyce się nie sprawdza. Organizacje patronackie nie mogą promować rzetelności wśród swoich członków, ponieważ nie dysponują wystarczającymi narzędziami motywacyjnymi. Ważną zachętą w tym kierunku mógłby być łatwiejszy dostęp do darowizn. Narzędziem, które stara się

wykorzystywać ten pomysł jest portal zwany „Daruj Prawidłowo”. Portal ten został założony przez Forum Darczyńców. Część procesu rejestracji ma na celu zapewnienie informacji na temat „zdrowia finansowego, działania, zarządu, kontroli oraz zarządzania zasobami oraz organizacji komunikacji”.

W Polsce występuje podobny problem. Wprowadzono próby uregulowania NGO, ale według polskiego raportu NIS samoregulacja wśród polskich organizacji pozarządowych w praktyce właściwie nie funkcjonuje. Pierwsze wysiłki na rzecz stworzenia zbioru zasad regulujących funkcjonowanie trzeciego sektora podjęto w latach 90-tych XX wieku. W ramach I Ogólnopolskiego Forum Inicjatyw Pozarządowych w 1997 r. opracowano Kartę Zasad Działania Organizacji Pozarządowych. Jej zapisy przewidywały m.in. konieczność rozróżnienia w statucie organizacji funkcji zarządzających i nadzorczych oraz wskazanie, by członkowie kolegiального organu nadzorczego nie pobierali wynagrodzeń za pracę w tym organie. Karta nie odegrała jednak w praktyce większej roli – z danych cytowanych przez raport CIVICUS CSI wynika, że w 2002 r. 72% organizacji nie wiedziało nawet o istnieniu takiego zbioru zasad.

## 7. Rekomendacje

Rekomendacje przedstawione w niniejszym raporcie skierowane są do różnych interesariuszy systemu NIS. Niektóre zalecenia mają charakter ogólny i mają zastosowanie do wszystkich krajów V4, natomiast inne odnoszą się do konkretnych krajów.

### Administracja publiczna

- Zmniejszenie wpływu politycznego na sektor publiczny. **Wszystkie kraje V4.**
- Zwiększenie profesjonalizmu kadr sektora publicznego. **Czechy**
- Wzmocnienie stabilności i przewidywalności ścieżek kariery zwykłych pracowników i wyższych rangą urzędników służby publicznej. Ochrona profesjonalnych pracowników administracji publicznej przed zwolnieniami o podłożu politycznym. **Czechy i Węgry.**

### Organy ścigania: Prokuratura

- Zmniejszenie wpływu politycznego na prokuraturę. **Wszystkie kraje V4.**
- Zmniejszenie zależności poszczególnych prokuratorów od prokuratorów wyższych rangą **Czechy, Słowacja**
- Zreformowanie nadmiernie zhierarchizowanej i nieprzejrzystej struktury organizacyjnej. **Czechy, Słowacja**

### Organy ścigania: Policja

- Poprawa warunków zatrudnienia w policji: ograniczenie wysokiej rotacji pracowników, zwiększenie standardów zatrudniania oraz wprowadzenie ograniczeń co do pracy po odejściu z policji. **Słowacja**

## **Partie polityczne**

- Opracowanie nowych, skutecznych i transparentnych regulacji w zakresie finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. **Wszystkie kraje V4.**
- Złamanie konsensusu wśród partii politycznych co do utrzymywania nieprzejrzystego systemu finansowania partii. **Węgry**
- Zwiększenie uprawnień najwyższego organu kontrolnego, aby mógł on bardziej szczegółowo kontrolować finansowanie partii politycznych i nadanie mu uprawnień do nakładania kar na partie naruszające prawo. **Węgry**

## **Biznes**

- Zwiększenie przejrzystości procesu zamówień publicznych. **Wszystkie kraje V4.**
- Opracowanie bardziej obiektywnych i jawnych (Internet) procedur oraz zmniejszenie ryzyka związanego z procesem przyznawania pozwoleń i licencji. **Wszystkie kraje V4.**
- Wzmocnienie mechanizmów zapewniających rzetelność w sektorze biznesowym. Promowanie i dofinansowywanie programów dotyczących etycznego prowadzenia biznesu dla małych i średnich przedsiębiorstw. **Węgry**
- Poprawa regulacji dotyczących upadłości i likwidacji. **Węgry**
- Ochrona przedsiębiorców przed wymuszeniami ze strony urzędników dzięki bardziej skutecznemu i bezstronnemu egzekwowaniu prawa. **Polska**

## **Sądownictwo**

- Wzmocnienie niezależności sądów. **Węgry**
- Zwiększenie przejrzystości procesu wyboru kandydatów. **Słowacja, Węgry**

## **Spółeczeństwo obywatelskie**

- Zmniejszenie zależności sektora obywatelskiego od finansowania publicznego i dotacji unijnych. **Wszystkie kraje V4.**
- Promowanie indywidualnej aktywności obywatelskiej i współpracy pomiędzy organizacjami społecznymi a biznesem. **Polska**

## **Najwyższy Organ Kontrolny**

- Zwiększenie uprawnień najwyższych organów kontrolnych, aby mogły one bardziej skrupulatnie kontrolować finansowanie partii publicznych oraz nadanie im uprawnień do nakładania kar na partie naruszające prawo. **Wszystkie kraje V4.**

## 8. Załącznik

### Oceny punktowe NIS: Grupa Wyszehradzka ogółem

Filary - tablica wyników	1-L	2-E	3-J	4-PS	5-LE	6-EMB	7-O	8-SAI	9-ACA	10-PP	11-M	12-CS	13-B	Średnia
Zasoby (prawo)	94	N/A	75	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	75	81	81	75	75	79
Zasoby (praktyka)	81	75	63	75	44	81	75	81	67	63	81	38	69	69
Niezależność (prawo)	94	88	75	56	56	56	88	81	50	88	75	100	69	75
Niezależność (praktyka)	69	56	56	31	44	83	81	75	58	75	44	75	56	62
Przejrzystość (prawo)	63	81	69	81	69	75	94	88	50	50	50	N/A	69	70
Przejrzystość (praktyka)	69	56	56	44	56	75	81	81	58	56	38	50	44	59
Rozliczalność (prawo)	63	69	75	75	81	69	88	75	58	50	63	N/A	69	69
Rozliczalność (praktyka)	50	44	44	33	44	56	75	75	75	31	56	44	38	51
Mechanizmy zapewniania rzet	50	56	69	56	69	50	81	63	67	63	63	N/A	56	62
Mechanizmy zapewniania rzet	44	31	44	33	38	69	69	69	58	38	50	38	25	46
Związane z filarem 1	56	38	69	38	56	31	56	75	50	44	44	63	31	
Związane z filarem 2	38	56	44	50	-	94	63	56	42	44	63	56	19	
Związane z filarem 3	-	-	-	42	-	-	-	69	50	-	63	-	-	
Zdolność	84	73	67	54	48	73	81	79	63	77	70	72	67	70
Jakość rządzenia	56	56	59	56	59	66	81	75	61	48	53	46	50	59
Rola	47	47	56	40	56	63	59	67	47	44	56	59	25	51
<b>Ogólny wynik filaru</b>	<b>63</b>	<b>59</b>	<b>61</b>	<b>50</b>	<b>55</b>	<b>67</b>	<b>74</b>	<b>74</b>	<b>57</b>	<b>56</b>	<b>60</b>	<b>59</b>	<b>47</b>	<b>60</b>
Prawo	73	73	73	67	69	63	88	77	60	66	66	-	68	70
Praktyka	63	53	53	43	45	73	76	76	63	53	54	49	46	57
Różnica	-10	-21	-20	-24	-24	10	-11	0	3	-14	-13	-	-21	-12