



**Katarzyna Batko-Tołuć**

## **Czy posłowie naprawdę walczą z korupcją?**

**O tym, jak przez 10 lat  
Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych  
szukała odpowiedzi na to pytanie**



Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego

Warszawa 2012

Opracowanie redakcyjne:  
*Małgorzata Wyrzykowska*

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2012

Publikacja wydana wyłącznie w wersji elektronicznej

Wydawca:  
Fundacja im. Stefana Batorego  
ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa  
tel. |48| 22 536 02 00  
e-mail: [batory@batory.org.pl](mailto:batory@batory.org.pl)  
[www.batory.org.pl/korupcja](http://www.batory.org.pl/korupcja)

Łamanie:  
„TYRSA” Sp. z o.o.  
ul. Kościeliska 7, 03-614 Warszawa  
[www.tyrsa.pl](http://www.tyrsa.pl)

## Spis treści

<b>Wprowadzenie</b>	5
<b>I. Klimat społeczny i polityczny dla działań AKOP na przestrzeni 10 lat</b>	7
<b>II. W poszukiwaniu metody działania – 10 lat rozwoju</b>	11
II.1 2001–2005	11
II.2 2005–2007	17
II.3 2007–2011	25
II.3.1 Monitoring treści „tarczy antykorupcyjnej”	27
II.3.2 Oświadczenia AKOP	29
II.3.3 Współpraca z klubami parlamentarnymi	32
II.4 Obietnice 2011	35
II.5 Działania edukacyjne	35
II.6 Metody działania Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych	38
<b>III. Dylematy i doświadczenia AKOP</b>	41
<b>IV. Budowanie Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych</b>	43
<b>V. Co życie publiczne zyskuje dzięki działalności Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych</b>	49
V.1 Rozpoznawalność AKOP	49
V.2 Długotrwałe i systematyczne działania organizacji społecznych lekarstwem na doraźność polityki	50
V.3 Budowanie kompetentnego i silnego partnera dla rządu w debacie publicznej	52
V.4 Czy politycy boją się sprawdzania ich wiarygodności przez AKOP	52



## Wprowadzenie

W 2011 roku mija 10 lat, od kiedy rozpoczęła działalność Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych (AKOP). Jej celem było i jest oddziaływanie na decyzje podejmowane przez polityków – skłanianie ich do tworzenia systemu odpornego na patologie życia publicznego. AKOP zmieniała politykę, ale także polityka determinowała rozwój działań podejmowanych przez Koalicję. Okrągła rocznica to okazja do podsumowań, które nie powinny służyć jedynie sentymentalnemu patrzeniu w przeszłość, a przede wszystkim śmiałości spojrzeń w przyszłość. Warto zastanowić się, jak działała Koalicja, na kogo i na co wpływała i co udało się zmienić.

Krytyczna analiza i umiejętność docenienia osiągnięć mogą służyć nie tylko AKOP, ale też osobom sceptycznym – zniechęconym do polityki i niewierzącym w możliwość dokonywania zmian. Mogą być przydatne dla ewentualnych naśladowców pragnących tworzyć koalicje realizujące konkretne cele. Tym samym raport z pierwszego dziesięciolecia kierowany jest do wszystkich, którzy czują, że administracja i politycy powinni działać dla obywateli, przestrzegając prawa i zasad otwartości. Jego adresatami są także polskie watchdogi, które poszukują sposobów na skuteczne kontrolowanie władzy – a wciąż brakuje im przykładów i doświadczeń zakorzenionych w polskiej rzeczywistości – oraz sami członkowie Koalicji, którzy nadal mają misję do spełnienia i warto, aby przyjrzeni się, dokąd doszli przez te 10 lat.



## I. Klimat społeczny i polityczny dla działań AKOP na przestrzeni 10 lat

*Dziecko, nie bądź naiwna, nic się nie da zrobić. Korupcja była, jest i będzie...* – powiedział starszy pan na Polach Mokotowskich w Warszawie, gdy poprosiłam go o podpis pod petycją do parlamentarzystów o złożenie obietnic wyborczych dotyczących zapobiegania korupcji.

Od tamtej chwili minęło już ponad 10 lat, trudno nazwać mnie dzieckiem, a jednak pamiętam ten dzień dosyć dobrze. Był 27 maja 2001 roku, niedziela, w akcji „Pole do podpisu” uczestniczył tłum wolontariuszy. Zapadła mi w pamięci piękna pogoda i kilkadziesiąt podobnych do siebie rozmów z ludźmi – jedni podpisywali się od razu, inni pytali, czy wiem, co to jest korupcja, a jeszcze inni odmawiali ze sceptycyzmem. Pamiętam też, że litera „d” w wyrazie „podpis” była celowo koślawą – tworząc coś w rodzaju logo akcji. Ta akcja była świetnie przeprowadzona. Prawie sto pięćdziesiąt organizacji pozarządowych w ponad stu miejscach kraju zebrało około 44 tysięcy podpisów pod listem do ugrupowań politycznych uczestniczących w wyborach parlamentarnych. Chcieliśmy, aby jasno określiły, w jaki sposób zamierzają przeciwdziałać korupcji w przyszłej kadencji parlamentu. 5 czerwca 2001 roku przedstawiciele koalicji czterech organizacji, które przygotowały to przedsięwzięcie – program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Transparency International – Polska i Fundacji Komunikacji Społecznej – przekazali na ręce ówczesnego marszałka Sejmu Macieja Płażyńskiego wielkie pudło z podpisami.

Czy aż taki wysiłek był potrzebny? Może politycy i bez tej akcji złożyliby obietnice zapobiegania korupcji? Zapewne efekt w postaci konkretnych deklaracji byłby podobny. Ale celem powstałej właśnie Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych było nie tylko skłonienie polityków do zaangażowania w zapobieganie korupcji. Zależało nam też na

uświadomieniu obywatelom, że ich przedstawiciele we władzach, których przecież wybieramy sami powinni być ludźmi rzetelnymi, którzy nie składają obietnic wyborczych bez pokrycia oraz, że to my obywatele jesteśmy tymi, którzy powinni sprawdzać, czy składane obietnice są wypełniane<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Obietnice wyborcze. Kampania 2001.



Przekazanie marszałkowi Sejmu, Maciejowi Płażyńskiemu podpisów pod petycją skierowaną do parlamentarzystów

Od początku Koalicja postawiła sobie zatem za cel nie tylko rozliczanie z obietnic, co należy do zadań watchdogów, ale też przyjęła misję edukacyjną – zarówno w stosunku do społeczeństwa, jak i do polityków, którzy mieli poczuć oddech społeczeństwa na plecach i nauczyć się odpowiedzialnego składania i wypełniania obietnic.

**KORUPCJA to wykorzystywanie urzędu publicznego dla korzyści prywatnych i osobistych.**

Przejawia się w różnych formach, takich jak:

- łapownictwo, przekupstwo,
- obchodzenie procedur zamówień publicznych,
- przekupstwo graniczne i podatkowe,
- świadome i niezgodne z prawem dysponowanie dobrem publicznym,
- nieuczciwa protekcja,
- nepotyzm, kumoterstwo,
- kupczenie wpływami,
- finansowanie polityków w zamian za uzyskane wpływy<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Tamże.

Szerokie rozumienie korupcji przyjęte przez AKOP w 2001 roku stanowiło pewną nowość – w powszechnym rozumieniu korupcją było wtedy jedynie dawanie łapówek. Na przestrzeni lat – nie tylko dzięki działaniom Koalicji – rozumienie tego zjawiska zaczęło się jednak zmieniać. Rasma Karklins, profesor nauk politycznych na Uniwersytecie Illinois w Chicago, opisywała, jak przeobraził się klimat wokół tematyki zapobiegania korupcji w badaniach naukowych. Kiedy zaczynała interesować się tematem, patrzono na nią ze sceptycyzmem. Na początku lat dwutysięcznych problematyka ta była już na świecie szeroko poruszana. Pod koniec 2003 roku w Meksyku przyjęto Konwencję Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji. W Polsce coraz częściej pojawiały się komentarze ekspertów i polityków na temat jakości życia publicznego – przemiany gospodarcze przebiegały szybko, ale cieniem kładły się na nich niejasności związane z prywatyzacją majątku publicznego i zarządzaniem nim. Wzrost wymagań dotyczących standardów przejrzystości, rozliczalności i efektywności wydatkowania środków publicznych – choć większość tych pojęć nie funkcjonowała wówczas w debacie publicznej – wynikał także stąd, że Polska gwałtownie przygotowywała się do członkostwa w Unii Europejskiej.

W ciągu 10 lat sytuacja polityczna zmieniła się do tego stopnia, że problem korupcji jest prawie zupełnie zmarginalizowany, choć była ona kiedyś wymieniana w badaniach jako jedna z najważniejszych bolączek życia publicznego. Jeszcze w 2006 roku w badaniu przeprowadzonym dla programu Przeciw Korupcji można było przeczytać, że

deklaracje i zachowania dotyczące korupcji są obecnie ważnym elementem dyskursu publicznego. Aktualnie jest to chyba, obok lustracji, najsilniej uwypuklony problem społeczny. Również w ubiegłorocznej kampanii wyborczej korupcja i jej zwalczanie były jednymi z ważniejszych haseł i elementów programów partii politycznych, a przede wszystkim PiS.

Niestety, upolitycznienie tematu i wzbudzone wokół niego silne emocje spowodowały jego negatywne nacechowanie i zanikanie z dyskursu publicznego. Z żalem przyznaje to eurodeputowany Prawa i Sprawiedliwości, były Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Janusz Wojciechowski, który sam mówi, że to zapewne polityka jego partii doprowadziła do obecnej sytuacji<sup>3</sup>.

W 2006 roku powstało Centralne Biuro Antykorupcyjne. Początkowo jego działania budziły ogromne emocje społeczne, ale po zmianie kierownictwa w 2009 roku wyciszyła się burza medialna wokół tej instytucji. Temat zapobiegania patologiom życia publicznego zniknął z debaty publicznej i wytyływa w mediach jedynie przy okazji głośnych spraw. Jego nieobecność nie oznacza jednak rozwiązania problemu. Niepokoją nowe zjawiska: coraz częstsze ignorowanie procedur przy tworzeniu prawa, niestosowanie przez najwyższe organy

---

<sup>3</sup> Wywiad z Europosłem PiS, Januszem Wojciechowskim, przeprowadzony 6 września 2011 roku.

państwa zasad jawności wynikających z artykułu 61 Konstytucji RP, zbyt słaba prewencja antykorupcyjna i praktycznie zupełny brak edukacji w tej dziedzinie, korupcja wyborcza czy wreszcie niemal całkowity brak ochrony prawnej osób sygnalizujących nieprawidłowości w instytucjach publicznych.

Choć zainteresowanie tematyką antykorupcyjną ostatnio spada, to działania podmiotów zaangażowanych w walkę z tym zjawiskiem są coraz bardziej profesjonalne. Większość ważnych sfer występowania korupcji ma swojego wyspecjalizowanego strażnika. Zadbano też o docieranie do różnych środowisk – od szkół poczynając, a na lokalnych liderach kończąc. Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych skupia prawie całe środowisko pozarządowe zajmujące się tematem. Należy do niej siedem podmiotów: program Przeciw Korupcji w Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Komunikacji Społecznej, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Stowarzyszenie Szkoła Liderów, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich i Stowarzyszenie „Normalne Państwo”. Działania AKOP wspiera też Stowarzyszenie 61.

## II. W poszukiwaniu najlepszej metody działania AKOP – 10 lat rozwoju

Przez 10 lat obietnice wyborcze zestawiano aż 4 razy, przy okazji kolejnych wyborów parlamentarnych – w 2001, 2005, 2007 i 2011 roku (kadencja rozpoczęta w 2005 roku została skrócona i zakończyła się w 2007 roku). Od początku działania Koalicji organizowano doroczną konferencję przeglądową, na której sprawdzano postępy w realizacji obietnic. Początkowo przedsięwzięcie to zaplanowano tylko na 4 lata, ale potem działania przedłużono. Pierwsze konferencje przeglądowe miały formę konferencji prasowych. Kolejne przybrały już stałą formułę prezentacji stopnia wykonania obietnic oraz komentarzy ekspertów i reprezentantów partii politycznych. Stopniowo AKOP podejmowała też inne działania – zaczęła wydawać oświadczenia i zwracać się o udzielanie informacji na temat poczynań antykorupcyjnych rządu. Działania edukacyjne stanowiły margines aktywności AKOP, choć czasem pojawiały się sondy internetowe czy konkursy.

### II.1 Lata 2001–2005

Pierwszą kampanię zbierania obietnic bardzo nagłośniono – towarzyszyła jej akcja „Pole do podpisu”. Społeczeństwo oczekiwało od partii, że przedstawią pomysły na skuteczne zapobieganie korupcji. Pytania zadawane komitetom wyborczym miały charakter ogólny i pozwalały szeroko przedstawić katalog koniecznych działań. Zapytano zresztą nie tylko o zmiany prawne, które partia zamierza zrealizować, ale także o samo ugrupowanie i jego własne rozwiązania dotyczące praworządności i etyki postępowania.

#### **Pytania o obietnice zadane komitetom wyborczym w 2001 roku**

1. Co uczynicie w sprawie ograniczenia korupcji, wtedy kiedy będziecie rządzić?
2. Co uczynicie w sprawie ograniczenia korupcji, gdy znajdziecie się w opozycji?
3. Jak zamierzacie postępować wobec swoich członków, którzy naruszają prawo?
4. Jak zamierzacie postępować wobec swoich członków, którzy znajdują się w sytuacji konfliktu interesów – prywatnego i publicznego?

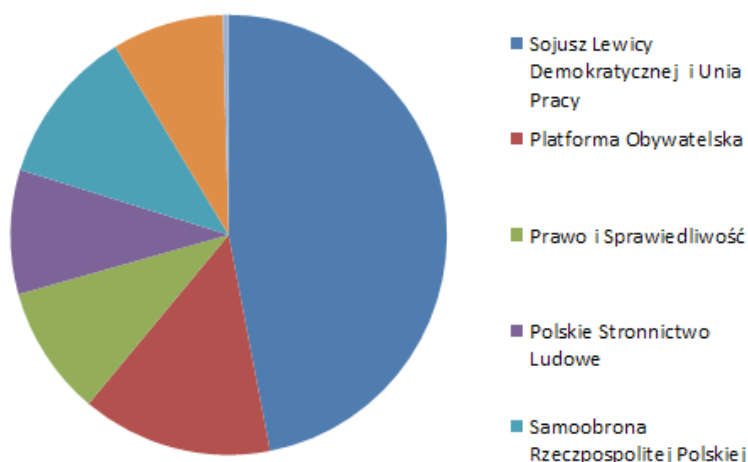


Zbieranie podpisów pod petycją do parlamentarzystów

Na pytania odpowiedziało 9 z 16 zapytanych komitetów wyborczych. Nie uczyniła tego część ugrupowań, które w następnych latach pozostały na scenie politycznej. Szerokie obietnice złożył Sojusz Lewicy Demokratycznej wraz z Unią Pracy – które następnie wygrały wybory, Polskie Stronnictwo Ludowe, którego członkiem w owym czasie był Janusz Wojciechowski – prezes Najwyższej Izby Kontroli w latach 1995–2001, Unia Wolności, dla której były to pierwsze całkowicie przegrane wybory (partia nie weszła do Sejmu), oraz Prawo i Sprawiedliwość, które wypisało walkę z korupcją na swoich sztandarach i po tym hasłem wygrało kolejne wybory – w 2005 roku. Z nieznanых przyczyn na pytania nie odpowiedziała natomiast Platforma Obywatelska. Jej przedstawicielka – posłanka Iwona Śledzińska-Katarasińska – w kolejnych latach podkreślała, że nie jest w stanie tego wytłumaczyć, chociaż dla jej partii wartości związane z etyką życia publicznego mają zasadnicze znaczenie. Zabrakło także odpowiedzi rządzących cztery lata później Ligi Polskich Rodzin i Samoobrony RP. Dosyć szeroko natomiast wypowiedział się Komitet Wyborczy Unii Polityki Realnej, który z kolei miał pełną świadomość niewielkich szans na zwycięstwo.

Tematy, którymi partie chciały się zajmować, obejmowały niezwykle szerokie *spectrum* spraw. Pomysły na rozwiązywanie tych samych problemów czasami znacznie się różniły. Jednym z powtarzających się tematów były **zamówienia publiczne** – w których dostrzegano zbyt wiele uznaniowości, zbyt słabą pozycję oferentów oraz brak możliwości karania niesolidnych firm chociażby poprzez tworzenie czarnych list. Sporo uwagi poświęcono też **procesom**

**Rozkład sił w parlamencie kadencji 2001–2005**  
(dane po wyborach, nie uwzględniają zmian podczas kadencji)

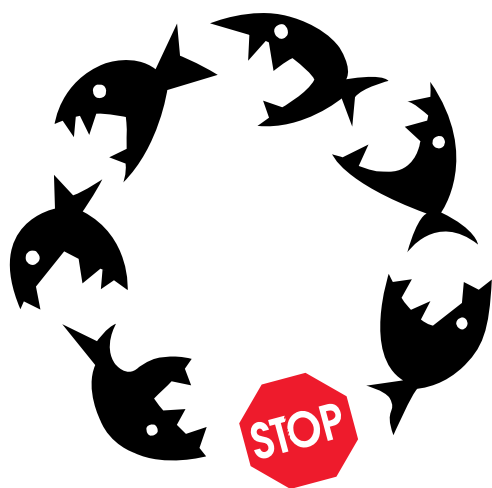


Nazwa ugrupowania	Liczba posłów
Sojusz Lewicy Demokratycznej i Unia Pracy	216
Platforma Obywatelska	65
Prawo i Sprawiedliwość	44
Polskie Stronnictwo Ludowe	42
Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	53
Liga Polskich Rodzin	38
Mniejszość Niemiecka	2
<b>RAZEM:</b>	<b>460</b>

prywatyzacyjnym. Deklarowano chęć zniesienia koncesji, zezwoleń, zwolnień i ulg, które stwarzały okazję do uznaniowości urzędniczej, oraz likwidacji funduszy celowych bądź wprowadzenia większej kontroli nad ich finansami. Zwracano uwagę na urzędy celne, służby nadzoru i wymiar sprawiedliwości, a także wskazywano na potrzebę poszerzenia jawności majątkowej osób sprawujących funkcje publiczne. Jednocześnie Prawo i Sprawiedliwość już wtedy postulowało powołanie specjalnego urzędu antykorupcyjnego – w 2006 roku powstało Centralne Biuro Antykorupcyjne – oraz konieczność likwidacji konkursów na wyższe stanowiska w administracji publicznej jako fikcyjnych, co zresztą samo przeprowadziło kilka lat później. SLD-UP oraz PSL postulowały powstawanie ponadpartyjnych porozumień na rzecz zapobiegania korupcji.

Na konferencjach przeglądowych pojawiali się politycy z pierwszych stron gazet, sprawujący ważne funkcje partyjne: Krzysztof Janik, Ryszard Kalisz, Marek Dyduch, Jolanta Szymanek-Deresz (SLD), Jarosław Kaczyński, Ludwik Dorn, Przemysław Gosiewski (PiS), Janusz Wojciechowski, Zbigniew Kuźmiuk (PSL) oraz Iwona Śledzińska-Katarasińska (PO). Politycy przychodzili na spotkania

# CZY POSŁOWIE NAPRAWDĘ WALCZĄ Z KORUPCJĄ?



**23 WRZEŚNIA ZAPYTAJMY ICH  
JAK WYPEŁNIAJĄ SWOJE OBIETNICE.**

**[WWW.PRZECIWKORUPCJI.ORG.PL](http://WWW.PRZECIWKORUPCJI.ORG.PL)**

Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
POLSKA



FUNDACJA  
KOMUNIKACJI  
SPOŁECZNEJ



FUNDACJA  
BATOREGO

WYDZIAŁ  
PROGRAM PRZECIWKORUPCJA



HELSEŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA  
HELSINKI FOUNDATION FOR HUMAN RIGHTS



przygotowani: *Nie ukrywam, że prace nad wieloma dokumentami przyspieszono ze względu na tę konferencję* – mówił podczas jednego ze spotkań Janusz Wojciechowski (wówczas PSL)<sup>4</sup>. Minister spraw wewnętrznych i administracji Krzysztof Janik przedstawił natomiast „Rządową Strategię Przeciwdziałania Korupcji”.

Media były zainteresowane tematem i chętnie obejmowały doroczną konferencję swoim patronatem. Spotkanie prowadziło zazwyczaj dwóch lub dwoje dziennikarzy. Początkowo nie przedstawiano raportu z realizacji obietnic co roku, ale z czasem przyjęto taką formułę. Dawano politykom możliwość swobodnego wypowiedzenia się, a dziennikarzom okazję do zadawania pytań.

**Media, które obejmowały patronatem konferencje prasowe  
AKOP w latach 2001–2005**

Stacje telewizyjne:	Stacje radiowe	Media elektroniczne:
Telewizja POLSAT (poświęciła tej tematyce cały talk-show zatytułowany „Czarny pies czy biały kot”)	Polskie Radio – Program 1	gazeta.pl
Telewizja Polska – Program 2	Radio PIN	ngo.pl
Telewizja Polska – Program 3	Radio TOK FM	onet.pl
TOYA TV	Radio WaWa	
TV4	Radio ZET	

Koalicja testowała różne sposoby organizowania konferencji prasowych. Pierwsza z nich – 23 września 2002 roku – miała charakter ogólny. Umożliwiono zadanie politykom pytań na specjalnej infolinii, po czym przekazano je podczas konferencji. Choć początkowo nie przedstawiano raportu z realizacji obietnic, nad rzeczowością dyskusji czuwali dziennikarze, którzy pełnili także funkcje mobilizującą: Janina Paradowska z „Polityki” pytała:

Marszałek Wojciechowski zapewne pamięta raport NIK (sporządzony za jego prezesury) o tym, jak przestrzegane są obecnie obowiązujące przepisy tzw. ustawy antykorupcyjnej. [...]. Mamy 560 jawnych oświadczeń majątkowych. Przeczytałam dokładnie 320. Powiem wprost – są to oświadczenia, z których wieje oszustwem i kłamstwem. Co w związku z tym zamierzają zrobić władze Sejmu? A co sejmowa Komisja Etyki, w której zasiada pan poseł Kaczyński? Jaka jest państwa wiedza o tym, co zrobiły służby skarbowe, które w tej chwili mogą przecież porównać oświadczenia z PIT-ami, aby nie było aż tak śmiesznie? [...] I jeszcze druga sprawa. W parlamencie nie ma Unii Wolności, która miała pomysł na ustawę regulującą kwestię lobbingu. Czy przedstawiciele tych ugrupowań, które obecnie zasiadają w parlamencie, uważają, że taka ustawa jest potrzebna. Czy toczą się prace?<sup>5</sup>

<sup>4</sup> [www.akop.pl/dzialania-akop/relacje-z-wydarzen/i-konferencja-prasowa-2002.html](http://www.akop.pl/dzialania-akop/relacje-z-wydarzen/i-konferencja-prasowa-2002.html).

<sup>5</sup> Tamże.

W 2002 i 2003 roku prowadzenie konferencji powierzono dwójgu dziennikarzy śledczych: Hannie Bogoryi-Zakrzewskiej i Ernestowi Zozuniowi. Konferencja przeglądowa (23 września 2003) dotyczyła zasad postępowania członków partii – sprawdzano, jak w praktyce wygląda realizacja deklaracji składanych w odpowiedzi na pytania: „Jak zamierzacie postępować wobec swoich członków, którzy naruszają prawo?” i „Jak zamierzacie postępować wobec swoich członków, którzy znajdą się w sytuacji konfliktu interesów – prywatnego i publicznego?”. Podczas tej konferencji członkowie koalicji po raz pierwszy sięgnęli do doniesień prasowych i przytoczyli konkretne sytuacje, w których partie powinny były zastosować którąś z przyjętych zasad. Pytanie o sposób postępowania w faktycznych przypadkach konfliktu interesów czy łamania prawa stało się stałym elementem kolejnych konferencji przeglądowych. Konferencja w 2003 roku stworzyła też okazję do skomentowania przedstawionej rok wcześniej przez ministra Krzysztofa Janika „Rządowej Strategii Przeciwdziałania Korupcji”. Grażyna Kopińska, dyrektor programu Przeciw Korupcji, przedstawiła szczegółowy raport z jej realizacji.

Trzecia konferencja (23 września 2004) przybrała bardzo dynamiczną formę. Poświęcona była realizacji konkretnych obietnic legislacyjnych oraz kwestiom etycznym. Poprowadzili ją redaktorzy Krzysztof Skowroński z Polsatu i Michał Karnowski z „Newsweeka”. Tym razem politykom nie pozwolono na rozwlekłość, a dziennikarze dyskutowali, prowokowali i naciskali na konkretne odpowiedzi.

Na czwartej i ostatniej w tej kadencji konferencji (8 września 2005) przedstawiono raport z realizacji obietnic wyborczych przygotowany przez eksperta, doktora Piotra Korysia. Autor zwracał uwagę na zmarnowany potencjał wielu złożonych, ale nierozpatrzonych projektów uchwał. Piętnował niejednoznaczne postawy polityków, którzy inne standardy etyczne stosowali wobec swych partyjnych przyjaciół, a inne wobec oponentów. Wskazywał na skłonność koalicji rządzącej do obarczania winą poprzedników zamiast szukania rozwiązań, które dobrze zabezpieczyłyby przed korupcją. Ostrzegał – jak się później okazało, niestety nieskutecznie – przed upolitycznieniem tematyki korupcji. Mówił też o konieczności ponadpartyjnego programu walki z korupcją.

Wśród istotnych rozwiązań, które nie zostały zrealizowane, autor raportu wskazywał na: lustrację majątkową (PiS), zakaz przyjmowania sponsoringu od firm i osób prywatnych przez działaczy publicznych, a także stworzenie rejestru nierzetelnych firm (PSL), odbudowę odpolitycznionego korpusu służby publicznej (co postulowało kilka ugrupowań), wprowadzenie osobistej odpowiedzialności urzędników za popełnione błędy (PO), a także pomysł powołania Prokuratorii Generalnej, reprezentującej interesy Skarbu Państwa (rząd). W raporcie dano też wyraz zaniepokojeniu niektórymi rozwiązaniami, np. propozycją całkowitego zrezygnowania z finansowania partii przez budżet (PO, UPR).

Jeżeli chodzi o zachowania partii, autor wskazywał na wspomniane już podwójne standardy wobec „swoich” i „obcych”, problemy ze zrozumieniem, czym jest konflikt interesów, oraz brak wewnętrznych regulacji etycznych wielu partii lub ich nieskuteczność.

Koalicja od początku dawała partiom politycznym możliwość odniesienia się do zdiagnozowanej rzeczywistości. Raport został do nich wysłany z wyprzedzeniem około dwóch miesięcy.

Przez pierwsze cztery lata wkładano bardzo wiele wysiłku w nagłośniecie działań koalicji i tematu zapobiegania korupcji. Służyły temu zarówno akcje angażujące obywateli – podpisywanie listu do posłów czy infolinia – jak też pozytywnie patronatów medialnych. Działania koalicji wspierała agencja reklamowa OZON.

## II.2 Lata 2005–2007

Pod koniec czteroletniego okresu, na jaki zaplanowano działania Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych, organizacje członkowskie podjęły decyzję o przedłużeniu przedsięwzięcia. Po pierwsze, nie został stworzony zadawalający system antykorupcyjny i wciąż nie zrealizowano niektórych obietnic wyborczych. Po drugie, Koalicja zaczęła się rozbudowywać. W 2004 roku dołączyły do niej Centrum Edukacji Obywatelskiej i Stowarzyszenie Szkoła Liderów. Za każdą z tych organizacji stała spora grupa obywateli i instytucji, na którą AKOP miała nadzieję oddziaływać. Pod koniec 2005 roku do Koalicji przyłączyło się też Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich<sup>6</sup>.

Tym razem przy zbieraniu obietnic AKOP nie pozostawiła dowolności w wyborze środków antykorupcyjnych komitetom wyborczym poszczególnych partii politycznych i zapytała o konkretne sprawy zebrane w „Katalog Antykorupcyjny”, zawierający zbiór najważniejszych problemów, których rozwiązanie mogło ograniczyć korupcję. Katalog składał się z obietnic niezrealizowanych podczas kadencji parlamentu 2001–2005 oraz zadań, które uznano za najpilniejsze podczas konferencji „Korupcja i jej przeciwdziałanie”<sup>7</sup> w styczniu 2005 roku. Komitety poproszono o wskazanie, które z wymienionych problemów uznają za ważne i konieczne do zrealizowania w nadchodzącej kadencji parlamentu, oraz o podanie sposobu, w jaki należy to zrobić. Pozostawiono też partiom możli-

---

<sup>6</sup> Tym samym skład AKOP był następujący: program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Komunikacji Społecznej, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Stowarzyszenie Szkoła Liderów i Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich. Transparency International Polska, które było jedną z organizacji założycielskich Koalicji, odeszło z niej w 2002 roku.

<sup>7</sup> List AKOP do Komitetów Wyborczych.

wość dodania własnych pomysłów, jeżeli z ich perspektywy coś istotnego zostało pominięte. Katalog podzielono na trzy części: działania dotyczące prewencji, zmiany legislacyjne i ściganie korupcji.

### Obietnice wyborcze komitetów wyborczych w 2005 roku

W kwestii **zapobiegania korupcji** postulowano:

- wzmocnienie służby cywilnej poprzez organizowanie uczciwych, jawnych konkursów na wszystkie stanowiska w służbie cywilnej i rozszerzenie jej na poziom samorządów terytorialnych,
- wprowadzenie przepisów antykorupcyjnych do regulaminów partii politycznych – dokonanie przez partie weryfikacji majątkowej członków i przyjęcie kodeksów etycznych,
- powołanie komisji standardów etycznych na wzór brytyjskiej komisji Nolana, która wypowiadałaby się w kwestii konfliktu interesów,
- przywrócenie kontroli sejmowej nad budżetami agencji i funduszy oraz
- ograniczenie liczby koncesji i zezwoleń w gospodarce.

W sferze **zmian legislacyjnych** wskazywano na konieczność:

- zmienienia sposobu stanowienia prawa, tak aby był całkowicie przejrzysty, jasny i dający wszystkim zainteresowanym stronom równe możliwości przedstawienia swoich racji,
- doprowadzenia do egzekwowania prawa antykorupcyjnego poprzez jednoznaczne przepisy i wyciąganie konsekwencji za nierealizowanie prawa (zwłaszcza dotyczyć to miało oświadczeń majątkowych i zakazów dla pracowników samorządowych związanych z dodatkową pracą mogącą wpływać na bezstronność wykonywania ich zadań),
- znowelizowanie ustawy o policji poprzez zakazanie sponsorowania jej przez instytucje ubezpieczeniowe, banki, stowarzyszenia i fundacje,
- zreformowanie postępowania dyscyplinarnego,
- ratyfikowanie Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych Przeciw Korupcji.

W kwestii **ścigania** przejawów korupcji podkreślano wagę:

- wzmocnienia organów ścigania,
- wprowadzenia ochrony sygnalistów (whistleblowers).

Katalog został wysłany do ośmiu komitetów wyborczych: Ligi Polskich Rodzin, Partii Demokratycznej, Platformy Obywatelskiej, Polskiego Stronnictwa Ludowego, Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony RP, Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Socjaldemokracji Polskiej. Wszystkie udzieliły odpowiedzi. W większości nie odniosły się jednak do „Katalogu Antykorupcyjnego”. Wysuwały

natomiast pomysły takie jak: powołanie „Wielkiej Komisji Śledczej, która prześledzi cały proces prywatyzacyjny III RP” (LPR); „Komisji Prawdy i Sprawiedliwości, która [...] ma służyć rzuceniu światła na ew. patologie procesów prywatyzacyjnych (korupcja, etc.) i wskazaniu odpowiedzialnych” (PiS), „rozliczenie trwającego od kilkunastu lat procesu prywatyzacji, określanej jako [...] «Wielki przekręt»” (PSL), czy pozbawienie „poczucia bezpieczeństwa korzystania z majątku zdobytego nielegalnie przez «wielkich łapowników okresu transformacji»” (Samoobrona RP). Sformułowania te dobrze oddają klimat polityczny wokół korupcji wywołany aferą Rywina<sup>8</sup>, aferą starachowicką<sup>9</sup> czy aferą posła Pęczaka<sup>10</sup>; które znacznie przyczyniły się do klęski SLD w wyborach 2005 roku.

Wiele odpowiedzi dotyczących działań antykorupcyjnych było niekonkretnych i niezrozumiałych np. „Należy **urealnić** uwarunkowania prawne i funkcjonowanie służby cywilnej” (PiS). Jak się później okazało, były to w rzeczywistości zapowiedzi osłabienia służby cywilnej. Były też obietnice, które nie tylko były niezrozumiałe, ale też wydawały się realizować już istniejące prawo, np. „zostanie wprowadzona **bezwzględna zasada jawności i powszechnej dostępności wszystkich urzędowych dokumentów**, które mogłyby wskazywać na złamanie prawa bądź naruszenie standardów zachowań, które obowiązują wyższych funkcjonariuszy publicznych” (PO). Komitety wyborcze bądź nie nawiązywały do „Katalogu Antykorupcyjnego”, bądź odnosiły się doń lekceważąco: „niestety dołączony do pisma **katalog antykorupcyjny** wypracowany w Fundacji Batorego **musimy ocenić**

---

<sup>8</sup> Afera Rywina to nazwa jednego z największych, niewyjaśnionych do końca skandali korupcyjnych III Rzeczypospolitej. Skandal wybuchł na tle propozycji korupcyjnej, którą Lew Rywin (producent filmowy) złożył Adamowi Michnikowi (redaktor naczelny „Gazety Wyborczej”) 22 lipca 2002. Miała ona dotyczyć przyjęcia korzystnych dla Agory SA (spółka akcyjna, potentatka medialna, właścicielka „Gazety Wyborczej”) przepisów w ustawie medialnej. W sprawie powołano sejmową komisję śledczą. Zgodnie z jej ustaleniami w sprawę propozycji korupcyjnej mieli być zamieszani członkowie politycy i biznesmeni związani z SLD, czyli tzw. „grupa trzymająca władzę”. Komisja śledcza przyjęła raport odrzucający istnienie „grupy trzymającej władzę”, ale na posiedzeniu plenarnym Sejmu przyjęto raport posła Ziobry (PiS), w którym oskarżono czelowne osoby w państwie. Zbigniew Ziobro postulował postawienie przed Trybunałem Stanu m.in. prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego i premiera Leszka Millera (SLD). Jednak po przejęciu władzy przez PiS i objęciu stanowiska ministra sprawiedliwości przez Zbigniewa Ziobrę żaden z tych wniosków nie został zgłoszony.

<sup>9</sup> Afera starachowicka polegała na przecieku tajnych informacji z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji do osób podejrzanych o kontakty przestępcze. Wyroki w tej sprawie zapadły w styczniu 2005.

<sup>10</sup> Poseł Andrzej Pęczak (SLD) zdefraudował 42 miliony złotych z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi. Ponadto zarzuczano mu płatną protekcję i przyjęcie łapówki od Marka Dochnała (lobbysty) w formie m.in. użyczenia luksusowego samochodu marki Mercedes-Benz klasa S wartości prawie 300 tys. zł. W zamian za to Pęczak miał przekazywać informacje m.in. o szczegółach prywatyzacji w branży energetycznej. W sprawie dotyczącej WFOŚiGW został skazany na karę pozbawienia wolności. Druga sprawa sądowa nie zakończyła się do momentu pisania tekstu (koniec listopada 2011 roku).



Moment wrzucania podpisanych obietnic do urny wyborczej (poseł Ludwik Dorn)

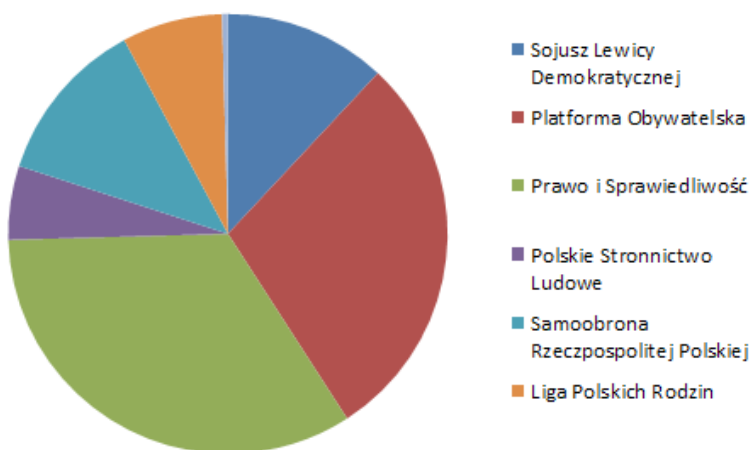
**krytycznie”** (Samoobrona RP). Jedynie Prawo i Sprawiedliwość oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej przedstawiły obietnice, które można uznać za przemyślane i odpowiadające standardom tego typu dokumentów, czyli zaproponowały konkretne rozwiązania prawne bądź organizacyjne.

Na konferencji podsumowującej antykorupcyjne dokonania poszczególnych partii w poprzedniej kadencji (8 września 2005 roku) nowe obietnice zostały krótko zaprezentowane przez każdego z polityków. Następnie reprezentanci partii podpisali je i wrzucili do urny wyborczej.

Od 2006 roku raporty roczne podsumowujące realizację obietnic należały już do stałych działań AKOP. Były gotowe co najmniej miesiąc przed konferencją, aby można je było wystuć ekspertom. Pierwszy raport podsumowujący poprzednią kadencję parlamentarną był bardzo specjalistyczny i trudny w odbiorze dla przeciętnego czytelnika. Wyzwaniem stało się przedstawienie stosunkowo skomplikowanych tematów w przystępnej formie. Ostatecznie raport przyjął częściowo formę przejrzystej tabeli. W pierwszej kolumnie wyszczególniono obietnice poszczególnych partii, w drugiej przedstawiano, jakie inicjatywy legislacyjne miałyby świadczyć o jej realizacji, w trzeciej dodano komentarz AKOP oceniający faktyczne znaczenie danej inicjatywy: „zmniejsza zagrożenie korupcyjne”, „zwiększa zagrożenie korupcyjne”, „nie zmienia istniejącego stanu rzeczy”, „częściowo zmniejsza, częściowo zwiększa zagrożenie korupcyjne” itp. W drugiej części raportu przypomniano, jakie konkretnie obietnice zostały przez partie złożone. W trzeciej obszernie omawiano poszczególne propozycje legislacyjne. Ta forma raportu utrzymała się w 2007 roku. Później poddano ją modyfikacjom – ostatnia kolumna nie zawierała już uproszczonej oceny, tylko odsyłała do obszernego omówienia poprzez podanie strony, na której się ono znajduje.

Również konferencje przeglądowe zmieniły swój format. Przestały być konferencjami prasowymi, a stały się spotkaniami otwartymi dla publiczności, na których każdy mógł zadać pytanie i dyskutować z politykami. Nadal oczywiście

**Rozkład sił w parlamencie kadencji 2005–2007**  
(dane po wyborach, nie uwzględniają zmian podczas kadencji)



Nazwa ugrupowania	Liczba postów
Sojusz Lewicy Demokratycznej	55
Platforma Obywatelska	133
Prawo i Sprawiedliwość	155
Polskie Stronnictwo Ludowe	25
Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	56
Liga Polskich Rodzin	34
Mniejszość Niemiecka	2
<b>RAZEM</b>	<b>460</b>

zapraszane były media, co owocowało dosyć licznymi publikacjami prasowymi. Wciąż też starano się o odpowiednie patronaty – w 2006 roku pozyskano TVN 24 i TOK FM, a w 2007 roku „Gazetę Prawną”, TOK FM i portal ngo.pl. Podczas konferencji prezentowano i omawiano raport, przedstawiano wybrany dla każdej partii przypadek konfliktu interesów jej członków czy popieranym przez nią osób albo też ich konfliktu z prawem i reakcją partii na tę sytuację, a także komentarze ekspertów i polityków do przedstawionych materiałów. Stałymi ekspertami AKOP zostali: prof. Mirosława Grabowska, prof. Edmund Wnuk-Lipiński, prof. Andrzej Zoll, red. Michał Karnowski (do 2007 r.) i prof. Antoni Kamiński (od 2008 r.).

W 2006 roku do programu konferencji włączono dodatkowo prezentację wyników badania CBOS „Społeczny wizerunek zachowań partii zasiadających w parlamencie wobec korupcji” oraz wyniki sondażu przeprowadzonego przez uczniów szkół gimnazjalnych z Kutna i Ożarowa współpracujących z Centrum Edukacji Obywatelskiej.



**Eksperti współpracujący z Koalicją: prof. Mirosława Grabowska, Michał Karnowski, prof. Andrzej Zoll oraz Danuta Przywara z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (z ramienia AKOP)**



**Cd. eksperci współpracujący z Koalicją: prof. Edmund Wnuk-Lipiński, prof. Andrzej Zoll, prof. Antoni Kamiński**

Pierwsza konferencja przeglądowa dotycząca realizacji obietnic wyborczych z 2005 roku odbyła się 22 września 2006. Po raz pierwszy w historii konferencji organizowanych przez Koalicję nie byli na niej obecni politycy (poza Januszem Wojciechowskim, byłym prezesem NIK). Wypadła wprawdzie w pełen napięć dzień obrad Sejmu, gdy premier Jarosław Kaczyński odwołał z rządu wicepremiera Andrzeja Leppera, ale nie tłumaczy to prawie całkowitej i solidarnej absencji wszystkich sił politycznych. Tym bardziej, że w 2004 roku termin konferencji i obrad Sejmu również się pokrywał, a reprezentacja parlamentarzystów była liczna. Być może tym razem przyczyną było to, że nie wyznaczono w każdej z partii stałej osoby odpowiedzialnej za kontakty z Koalicją – co zasugerował jeden z ekspertów podczas konferencji – a być może fakt, że po raz pierwszy nie była to konferencja prasowa, politycy nie mieli więc interesu w pokazaniu się, wobec czego kolejny raz okazali lekceważenie wobec organizacji społecznych, objawiające się wcześniej w słabej jakości składanych obietnic. W 2007 roku sytuacja ta się nie powtórzyła, choć konferencja miała podobną formułę. Być może był to wynik zabiegów Koalicji, która w grudniu 2006 roku wysłała do 6 klubów parlamentarnych prośbę o wyznaczenie stałego przedstawiciela do kontaktów z Koalicją, a być może skutek bliskości wyborów. Konferencja odbyła się bowiem 26 września 2007 r., a wybory miały miejsce 21 października.

#### **Politycy wyznaczeni przez partie polityczne do kontaktów z AKOP (od 2006 roku)**

Platforma Obywatelska – Paweł Olszewski

Polskie Stronnictwo Ludowe – Jan Bury<sup>11</sup>

Prawo i Sprawiedliwość – Łukasz Zbonikowski

Samoobrona RP – Janusz Maksymiuk

Sojusz Lewicy Demokratycznej – Ryszard Kalisz

Raport podsumowujący realizację obietnic wyborczych zbierał informacje o konkretnych zobowiązaniach wypełnionych przez dwa lata kadencji. Ponadto dodano informację o inicjatywach wykraczających poza obietnice, a mających wpływ na walkę z korupcją.

Obszernie opisano, jakie działania w tej sferze podejmowały poszczególne kluby oraz jak przebiegał proces stanowienia prawa, ale główne konkluzje dotyczą Prawa i Sprawiedliwości, które jako partia wiodąca w koalicji skutecznie zrealizowała swoje propozycje. Innym klubom udało się spełnić obietnice o tyle, o ile były one zgodne z postulatami PiS. Przy tym partie, które weszły do koalicji rządzącej – LPR i Samoobrona – wykazały się większą skutecznością, bo niektóre projekty zgodne z ich postulatami zostały przygotowane przez rząd.

<sup>11</sup> Jan Bury zrezygnował z misji przedstawiciela w listopadzie 2007 roku, kiedy to został mianowany sekretarzem stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa. Od tej pory PSL nie miało stałego przedstawiciela ds. kontaktów z AKOP.



Stali przedstawiciele partii do kontaktów z Koalicją: (od prawej) Ryszard Kalisz (SLD), Paweł Olszewski (PO), (czwarty od prawej) Łukasz Zbonikowski (PiS), ponadto przedstawiciele innych partii: (pierwszy od lewej) Józef Szczepańczyk (PSL) i (trzeci od lewej) Bogdan Socha (Samoobrona RP)

Jeżeli chodzi o zakres zmian, to klubowi PiS udało się wprowadzić nowe regulacje dotyczące służby cywilnej. Większość z nich jednak, zdaniem AKOP, w praktyce zwiększała zagrożenia korupcyjne. Wprowadzono też urząd antykorupcyjny – Centralne Biuro Antykorupcyjne, ratyfikowano Konwencję ONZ Przeciw Korupcji (nastąpiło to 30 czerwca 2006 z inicjatywy rządu; żaden klub nie głosował przeciw) oraz wprowadzono w Sejmie „Kartę zgłoszeniową pracowników i asystentów społecznych”. Ponadto klub PiS zrealizował inicjatywy legislacyjne wykraczające poza obietnice, a dotyczące prawa zamówień publicznych, służby granicznej, urzędów i izb skarbowych. Zdaniem AKOP tylko rozwiązania dotyczące straży granicznej zmniejszyły zagrożenie korupcją, zaś pozostałe dwa akty je zwiększały ze względu na dążenie do uproszczeń w zamówieniach publicznych kosztem dbałości o jakość wydatkowania środków publicznych oraz ze względu na osłabianie państwowej służby cywilnej i jej upolitycznienie.

W kadencji 2005–2007 nie zajęto się wieloma sprawami podnoszonymi przez AKOP w propozycji „Katalogu Antykorupcyjnego”: ograniczeniem liczby koncesji i zezwoleń, stworzeniem komisji standardów etycznych na wzór brytyjskiej komisji Nolana, sposobem stanowienia prawa, nowelizacją ustawy o policji, reformą postępowania dyscyplinarnego, ochroną sygnalistów (whistleblowers). Zaledwie rozpoczęto działania w zakresie przywrócenia kontroli Sejmu nad budżetami agencji i funduszy oraz nad egzekwowaniem prawa antykorupcyjnego.

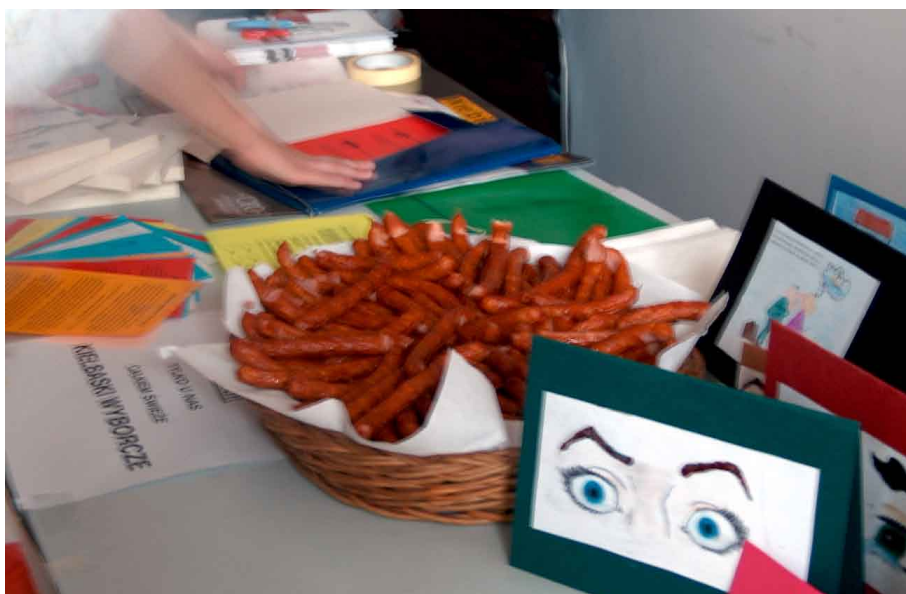
### II.3 Lata 2007–2011

Nagłe rozwiązanie Sejmu i przyspieszone wybory w 2007 roku spowodowały konieczność szybkiego zebrania obietnic przed kolejną kadencją. 28 września 2007 AKOP zwróciła się do komitetów wyborczych ugrupowań uczestniczących w wyborach do parlamentu z prośbą o przestanie odpowiedzi na pytania o najważniejsze problemy związane z przeciwdziałaniem korupcji i o przyszłość Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

#### Pytania o obietnice wyborcze zadane komitetom wyborczym w 2007 roku

1. Jakie są zdaniem Państwa największe problemy w zakresie przeciwdziałania korupcji?
2. W jaki sposób zamierzacie je Państwo rozwiązać?
3. Jak widzicie Państwo przyszłość Centralnego Biura Antykorupcyjnego: czy – i ewentualnie – co – trzeba zmienić?

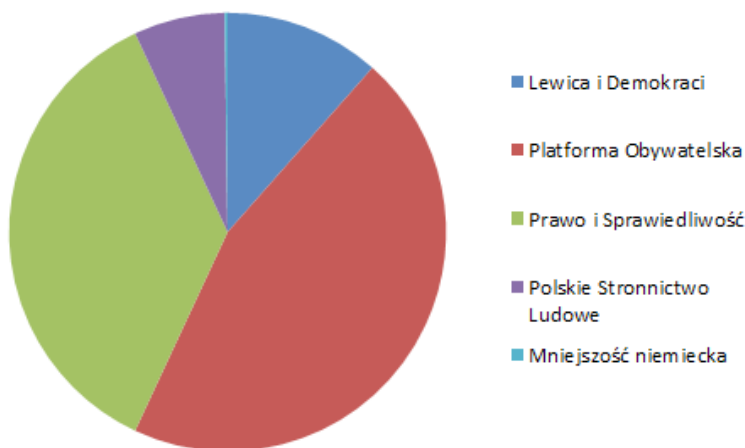
Mając w pamięci jakość obietnic złożonych w 2005 roku, AKOP ogłosiła konkurs „Kiełbasa wyborcza” na najbardziej bezsensowną obietnicę wyborczą. Ocenę obietnic pozostawiono opinii publicznej. AKOP zobowiązała się do dokonania własnej. Dwa tygodnie po wyborach miały zostać ogłoszone wyniki konkursu i wręczone nagrody – „kiełbasy wyborcze” internautów i AKOP – przedstawicielom tych partii, które złożyły obietnice uznane za najbardziej bezsensowne.



Konkurs „Kiełbasa wyborcza”

Propozycje działań antykorupcyjnych zostały przesłane przez 4 komitety – Polskiego Stronnictwa Ludowego, Lewicy i Demokratów, Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej. Tym razem jednak okazało się, że komitety wyborcze przedstawiły rozwiązania operujące zestandaryzowanym językiem wprowadzania rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Praktycznie wszystkie podkreślały wagę prewencji, egzekucji lub przeglądu prawa czy przygotowania organizacyjnego instytucji publicznych. Pojawiły się również pomysły na reformę Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W opinii członków AKOP obietnice były rzetelne. W związku z tym Koalicja zdecydowała się zawiesić konkurs „Kiełbasa wyborcza”. Wyraziła też zadowolenie, że kilkuletnie starania o podniesienie poziomu wiedzy na temat mechanizmów antykorupcyjnych przynoszą rezultaty, przynajmniej w sferze jakości składanych obietnic.

**Rozkład sił w parlamencie kadencji 2007–2011**  
(dane po wyborach, nie uwzględniają zmian podczas kadencji)



Nazwa ugrupowania	Liczba posłów
Lewica i Demokraci	53
Platforma Obywatelska	209
Prawo i Sprawiedliwość	166
Polskie Stronnictwo Ludowe	31
Mniejszość Niemiecka	1
<b>RAZEM:</b>	<b>460</b>

W 2007 roku do Koalicji przyłączyło się też nieformalnie Stowarzyszenie 61 prowadzące serwis [mamprawowiedzec.pl](http://mamprawowiedzec.pl). Nie zostało wprowadzone formalnie organizacją członkowską, ale współpracowało przy kolejnych przedsięwzięciach.

Od 2007 roku AKOP poszerzyła zakres podejmowanych działań. Zaczęto realizować nie tylko doroczną konferencję przeglądową, ale także na bieżąco

nagåtniać rozwój sytuacji w dziedzinie przeciwdziałania korupcji – zwłascza po stronie rządowej. Robiono to w formie **oświadczeń**. Aby jednak oświadczenia miały rzetelne podstawy, **niektóre informacje pochodzące z mediów czy raportów należało dokładnie sprawdzać**. Jak pokazała praktyka, było to zadanie czasochłonne i wymagające ogromnego nakładu pracy.

### II.3.1 Monitoring treści „tarczy antykorupcyjnej”

27 kwietnia 2009 roku Koalicja, w ślad za doniesieniami medialnymi i rządowym dokumentem „500 dni pracy rządu Donalda Tuska i koalicji PO-PSL”, wysłała wniosek do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) o uszczegółowienie i rozszerzenie podanych w tych źródłach informacji o przedsięwzięciu nazwanym „tarczą antykorupcyjną”. Wydawało się bowiem, że został stworzony długo oczekiwany trwały mechanizm zapobiegania korupcji w gospodarce. Służby specjalne miały się przyglądać szczególnie uważnie wybranym procedurom prywatyzacyjnym i przetargowym. AKOP zainteresowała się m.in. tym, jak wyglądało powołanie tego mechanizmu, jak dobierano konkretne procedury, jak wygląda w praktyce praca nad „tarczą antykorupcyjną”, jak jest finansowana i jakie dane potwierdzają „zauważalny wpływ” działań na sposób postępowania osób podejmujących decyzje w sferze zamówień publicznych i prywatyzacji, o którym donosił raport rządowy.

12 maja 2009 roku dyrektor generalny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przekazał odpowiedzi na większość pytań. Wynikało z nich, że „tarcza antykorupcyjna” ma niesformalizowany charakter, nie funkcjonuje na podstawie zatwierdzonych planów i harmonogramów, a działania służb specjalnych podejmowane są w zależności od „sił i środków”. Niektóre pytania – głównie o protokoły ze spotkań związanych z tworzeniem i realizowaniem przedsięwzięcia – pozostały bez odpowiedzi jako utajnione. AKOP uznała jednak, że interesuje ją samo polecenie premiera dotyczące powołania tarczy, wychodząc z założenia, że nic nie tłumaczy nałożenia na nie klauzuli tajności. 15 lipca 2009 roku przedstawiciele AKOP zostali zaproszeni do KPRM na spotkanie z ministrem Jackiem Cichockim, sekretarzem Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Minister przedstawił na nim informacje o celach i zasadach działania „tarczy antykorupcyjnej” oraz zadeklarował, że we wrześniu tego samego roku udostępni informacje na temat efektów jej działania. Ponieważ do listopada oczekiwane informacji nie nadeszły, AKOP wystosowała list z przypomnieniem, na który nadeszła odpowiedź odsyłająca do strony internetowej<sup>12</sup>. Znajdowały się na niej dane doskonale znane AKOP i udostępnione już wcześniej pod naciskiem mediów zainteresowanych sprawą.

Niezależnie już we wrześniu AKOP złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na odmowę udostępnienia polecenia szefa Rady Ministrów

<sup>12</sup> [www.premier.gov.pl/s.php?id=3807](http://www.premier.gov.pl/s.php?id=3807).

w sprawie powołania „tarczy antykorupcyjnej”. Tak rozpoczęła się ponaddwuletnia batalia o uzyskanie informacji na temat tego, czym tak naprawdę miało być to przedsięwzięcie. Trwała ona tak długo, ponieważ Kancelaria PRM kilkakrotnie popełniała błędy proceduralne – najpierw nie wydawała decyzji odmawiającej dostępu do informacji, a następnie wydała ją niewłaściwemu podmiotowi (wnioskodawcą była Koalicja, zaś decyzję otrzymała dyrektor programu Przeciw Korupcji Grażyna Kopińska). Sprawa trafiła wprawdzie do sądu, ale ten oddalił skargę z powodów proceduralnych. Starania trzeba było zacząć od początku. Tym razem AKOP ze względów organizacyjnych zdecydował, że wniosek złoży jedna z organizacji członkowskich – Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich. Następnie Stowarzyszenie przeszło całą drogę składania wniosków i skarżenia. Procedura sądowa skończyła się po ponad dwóch latach od złożenia pierwszego wniosku. Stało się jasne, że premier musi udostępnić fragment protokołu ze spotkania, na którym zdecydowano o powołaniu „tarczy antykorupcyjnej”, zawierający polecenie jej powołania. Na otrzymanie dokumentów AKOP musiała czekać kolejne dwa miesiące. Nie obyło się bez wezwania premiera RP do wykonania wyroku sądu. Ostatecznie 6 września 2011 roku AKOP otrzymała odtajnioną część protokołu z posiedzenia Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, które miało zawierać polecenie premiera dotyczące powołania „tarczy”. Koalicja odniosła się do otrzymanego materiału w krytycznym oświadczeniu z 7 września 2011 roku:

**Jesteśmy zaskoczeni** treścią dokumentu, który otrzymaliśmy. Polecenie premiera o utworzeniu „Tarczy Antykorupcyjnej”, które miało znaleźć się w udostępnionym fragmencie protokołu jest raczej zapisem nieformalnej dyskusji między szefami służb specjalnych.

**Wyrażamy oburzenie**, że ujawnienie dokumentu, który nie zawiera w naszej ocenie treści tajnych, trwało ponad 2 lata i wymagało zaangażowania finansowego i czasowego sądów administracyjnych (w tym NSA), przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz urzędników KPRM. W tajnym do niedawna dokumencie możemy znaleźć tak „tajne” treści jak: „wiele błędnych decyzji podejmowanych jest przez urzędników nie wiedzących co jest w danym przypadku naruszeniem prawa”, „niedoskonałość prawa pozwala w pewnych sytuacjach na legalne wykorzystywanie procedur na szkodę państwa” czy też „przepisy ustawy o SKW i SWW w sposób jednoznaczny zawężają pole działania tych służb”.

**Zaskakuje nas**, że „Tarcza Antykorupcyjna”, która według deklaracji rządu funkcjonuje od czerwca 2008, a więc już ponad 3 lata, nie doczekała się żadnego publicznego sprawozdania z jej przebiegu. Dziwi to tym bardziej, że „Tarcza Antykorupcyjna” została uznana przez KPRM jako narzędzie, dzięki któremu udało się spełnić obietnicę ograniczenia korupcji złożoną przez Premiera Donalda Tuska.

## Statystyka monitoringu „tarczy antykorupcyjnej”

Zagadnienie	Liczby
Liczba miesięcy od pierwszego wniosku do udostępnienia informacji	28 miesięcy
Liczba pism wymienionych pomiędzy AKOP, sądami i instytucjami publicznymi	Ponad 30

## II.3.2 Oświadczenia AKOP

Sprawa „tarczy antykorupcyjnej” pochłonęła wiele energii i zaangażowała członków AKOP na dłuższy czas. Mimo to równolegle interesowano się na bieżąco rozwojem sytuacji w sprawach istotnych dla polityki antykorupcyjnej. AKOP wyrażała oczekiwania co do polityki rządu w sprawie zapobiegania korupcji, zabierała głos na temat projektów zmian w ustawie antykorupcyjnej i o CBA, komentowała tempo i zakres działań rządowych dotyczących zapobiegania korupcji oraz raporty oceniające polskie dokonania w tej sferze. Pierwsze oświadczenie pojawiło się już pod koniec kadencji 2005–2007.

Data wystosowania stanowiska	Przedmiot stanowiska	Adresat /Ewentualne dalsze działania związane ze stanowiskiem/
28 maja 2007	Uwagi do projektu ustawy o ograniczeniach związanych z pełnieniem funkcji publicznych <i>(uwagi dotyczyły zakresu regulacji – podkreślano jej dobre strony, ale także wyrażano obawy co do przepisów nieskutecznych oraz ingerujących w prawa jednostki i nieproporcjonalnych do celów)</i>	marszałek Sejmu, sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz media
25 października 2007	Oczekiwania wobec nowego rządu w sferze zapobiegania korupcji, w tym przede wszystkim postulat wzmocnienia działań prewencyjnych mających zapobiegać przyczynom korupcji <i>(w stanowisku położono akcent na kwestie dotyczące stanowienia prawa i wprowadzania procedur antykorupcyjnych w instytucjach publicznych oraz edukacji obywatelskiej i propagowania właściwych postaw etycznych w życiu publicznym. Ponadto zwrócono uwagę na konieczność poddania działalności CBA kontroli parlamentu)</i>	Kluby sejmowe i media

Data wystosowania stanowiska	Przedmiot stanowiska	Adresat /Ewentualne dalsze działania związane ze stanowiskiem/
3 marca 2008	Ocena działań nowego rządu w zakresie przeciwdziałania korupcji po trzech miesiącach pracy <i>(w stanowisku wyrażono zaniepokojenie faktem, że większość działań nowego rządu skupia się na kontroli, oraz tym, że nie ma pewności, czy rząd zamierza strategicznie zająć się kwestią zapobiegania korupcji)</i>	Rząd i media
29 maja 2008	Wezwanie instytucji odpowiedzialnych za walkę z korupcją do publicznego ustosunkowania się do ocen i wniosków zawartych w raporcie przygotowanym przez ekspertów niemieckich w ramach programu <i>Transition Facility</i> oceniającego skuteczność polskiej strategii antykorupcyjnej oraz innych działań. <i>(w raporcie zawarte były uwagi na temat niedostatecznie rozwiniętych działań prewencyjnych w zapobieganiu korupcji – podkreślano, że są one bardziej skuteczne, tańsze i bardziej etyczne, choć mniej spektakularne. Ponadto przestrzegano przez nadmiernym rozbudowywaniem regulacji antykorupcyjnych, gdyż może się to przyczynić do zmniejszenia skuteczności. Wskazywano też, iż eksperci piszący raport podkreślają konieczność wprowadzenia zmian dotyczących Centralnego Biura Antykorupcyjnego)</i>	Politycy i media Na to oświadczenie nadeszła odpowiedź z 4 lipca 2008 od Pełnomocnika Rządu do Spraw Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych
12 stycznia 2009	Oświadczenie w sprawie polityki antykorupcyjnej rządu po ponad roku od jego powołania. <i>(w oświadczeniu zwrócono uwagę, iż brakuje jasnej wizji, a działania władz ograniczają się do reagowania na konkretne sytuacje. Wskazywano na brak informacji o zmianach w ustawie antykorupcyjnej, brak informacji o sposobie zorganizowania „tarczy antykorupcyjnej” oraz niedoskonałe rozwiązania dotyczące zmian w ustawach o służbie cywilnej i o pracownikach samorządowych)</i>	Kluby sejmowe i media

Data wystosowania stanowiska	Przedmiot stanowiska	Adresat /Ewentualne dalsze działania związane ze stanowiskiem/
6 maja 2009	<p>Oświadczenie w sprawie proponowanych przepisów ustawy antykorupcyjnej i sposobu upubliczniania i konsultowania tego projektu</p> <p><i>(w oświadczeniu zwrócono uwagę, że projekt ustawy powstawał niezgodnie z procedurami, oraz wskazano na niejasności dotyczące relacji do innych ustaw, nieproporcjonalność nakładanych ograniczeń w sferze działalności biznesowej do celu regulacji i brak rozwiązań dotyczących rzetelnego weryfikowania oświadczeń majątkowych, co było główną przeszkodą w ich funkcjonowaniu jako środka prewencji antykorupcyjnej)</i></p>	Kluby sejmowe i media
29 października 2009	<p>Oświadczenie dotyczące opublikowania na stronach KPRM informacji na temat „tarczy antykorupcyjnej”</p> <p><i>(zwrócono uwagę na brak bliższych informacji o tarczy i na zmianę tonu pisania o tarczy)</i></p>	Politycy i media
18 marca 2010	<p>Oświadczenie w sprawie kolejnego, zmodyfikowanego projektu ustawy antykorupcyjnej</p> <p><i>(tematem oświadczenia był sposób konsultowania projektu założeń do ustawy antykorupcyjnej – z wąskim gronem organizacji, w krótkim czasie i bez wyraźnego sygnału, że taka jest intencja – oraz konkretne przepisy projektu założeń ustawy – w tym propozycja wyłączenia z pojęcia informacji publicznej deklaracji majątkowych, niejednakowe konsekwencje za złamanie przepisów ustawy dla różnych grup za to samo przewinienie, objęcie ustawą zbyt szerokiego kręgu osób. Oświadczenie zawierało też informacje o dobrych stronach ustawy)</i></p>	Kluby sejmowe, agencje informacyjne i media

Data wystosowania stanowiska	Przedmiot stanowiska	Adresat /Ewentualne dalsze działania związane ze stanowiskiem/
9 czerwca 2010	Oświadczenie dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym <i>(tematem oświadczenia była oceniona jako regres zmiana w stosunku do wcześniej konsultowanego projektu oraz uwagi do proponowanego usunięcia z ustawy definicji korupcji i wymogu zgody sądu na zbieranie przez CBA danych wrażliwych)</i>	Politycy i media 15 czerwca 2010 pełnomocniczka rządu ds. przeciwdziałania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych wystana odpowiedź z informacją o losach ustawy, a w odpowiedzi AKOP jeszcze raz przestała 23 czerwca swoje uwagi.
7 września 2011	Oświadczenie dotyczące przekazania odtajnionego fragmentu protokołu z posiedzenia Kolegium do spraw Służb Specjalnych dotyczącego „tarczy antykorupcyjnej”. <i>(w oświadczeniu wskazano na długotrwały proces udostępnienia dokumentu, jego zawartość, z której nie wynikała tajność treści, oraz sposób informowania przez rząd o projekcie „tarczy antykorupcyjnej”)</i>	Media
22 listopada 2011	Oświadczenie nt. zmian w polityce antykorupcyjnej rządu <i>(Koalicja wyraziła obawę, że w związku z likwidacją stanowiska pełnomocnika rządu ds. opracowania programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych i przekazaniem jego zadań dotyczących prewencji antykorupcyjnej CBA oraz opóźnieniami w przyjmowaniu Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011–2016 rząd całkowicie zaniedba prewencję antykorupcyjną)</i>	Politycy, agencje informacyjne i media

### II.3.3 Współpraca z klubami parlamentarnymi

Pod koniec 2009 roku, po kolejnej konferencji przeglądowej, **klub parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości zaproponował współpracę przy działaniach na rzecz zapobiegania korupcji**. Pomysł wzbudził obawy członków AKOP przed upolitycznieniem i w konsekwencji zdezawuowaniem działań Koalicji. Z drugiej strony, w dyskusji pojawiały się głosy, że Koalicja musi używać różnych środków, aby wprowadzać zmiany, a gwarancją rzetelności AKOP powinna być pełna jawność kontaktów z politykami.

Ostatecznie przedstawiciele AKOP zgodzili się wyrazić swoje opinie na temat planowanych przez klub Prawa i Sprawiedliwości propozycji zmian legislacyjnych (miało to dotyczyć w szczególności ustawy lobbingowej) informując jednak, że **AKOP jako instytucja monitorująca realizację obietnic wyborczych nie może podjąć współpracy z jedną z monitorowanych partii**. Zapowiedziano, że spotkanie na ten temat może się odbyć jedynie w warunkach pełnej jawności. Oznaczało to upublicznienie informacji o spotkaniu, jego przebiegu i wynikach na stronie [www.akop.pl](http://www.akop.pl).

Spotkanie odbyło się w Sejmie 17 listopada 2009 roku i miało charakter kurtuazyjny. AKOP zobowiązała się do przekazania materiałów z monitoringów i rekomendacji – które i tak były publicznie znane – oraz do przedstawienia swoich uwag do ewentualnych propozycji legislacyjnych. Niestety oddźwięk medialny spotkania był, z punktu widzenia AKOP, bezpodstawnie negatywny. Kilka dni po spotkaniu ukazał się w „Rzeczpospolitej”<sup>13</sup> artykuł, z którego „wypadł” autoryzowany fragment komentarza o brzmieniu:

Grażyna Czubek z Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. S. Batorego zaznacza, że **nie ma mowy o współpracy z jedną partią**. – Naszą ekspercką wiedzę oferujemy wszystkim, którzy o nią wystąpią. Żadnej partii nie dajemy swojego poparcia – mówi. Przyznaje, że PiS prosił o materiały rozwiązań antykorupcyjnych jakie funkcjonują w świecie, a także konfliktu interesów. Wiele z regulacji nie wynika z ustaw. Są to rozporządzenia, kodeksy dobrych praktyk. Do AKOP zwróciła się też niedawno Platforma. – Poproszono nas o materiały dotyczące konfliktu interesów – mówi Grażyna Czubek”.

W artykule akapit ten miał następujące brzmienie:

**AKOP zaznacza, że będzie współpracować z PiS przy pełnej jawności**. – Naszą ekspercką wiedzę oferujemy wszystkim, którzy o nią wystąpią. Żadnej partii nie dajemy swojego poparcia – podkreśla Grażyna Czubek z Programu przeciw Korupcji Fundacji Batorego. Pierwsze spotkanie przedstawicieli organizacji z politykami odbyło się w ubiegły wtorek. Notatkę z niego AKOP ujawniła na swojej stronie internetowej.

W tej sprawie AKOP wydała oświadczenie:

**Członkowie Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych oświadczają, że nie współpracują z żadną partią, ani siłą polityczną**. Jesteśmy natomiast gotowi dzielić się naszą wiedzą na temat przeciwdziałania korupcji i budowania przejrzystości życia publicznego z każdym kto jest tą tematyką zainteresowany.

Kierując się tą zasadą na prośbę Klubu Parlamentarnego PiS spotkaliśmy się 17 listopada br. z trzema postaciami – Przemysławem Gosiewskim, Elżbietą Witek oraz Łukaszem Zbonikowskim. Podczas spotkania przedstawiliśmy swoje opinie na temat koniecznych zmian w procesie stanowienia prawa, obiecaliśmy przestanie dostępnych na naszych

<sup>13</sup> [www.rp.pl/artykul/398027.html](http://www.rp.pl/artykul/398027.html).

stronach [www.akop.pl/public/files/notatka\\_17%2011%2009-2-1258976562.doc](http://www.akop.pl/public/files/notatka_17%2011%2009-2-1258976562.doc) opracowań na interesujący naszego rozmówcę temat oraz wyraziliśmy otwartość na przedstawienie w przyszłości ew. uwag do projektu ustawy, nad którym ma pracować Klub PiS. Notatka z tego spotkania niezwłocznie ukazała się na naszej stronie: [http://www.akop.pl/public/files/notatka\\_17%2011%2009-2-1258976562.doc](http://www.akop.pl/public/files/notatka_17%2011%2009-2-1258976562.doc).

Ostatecznie sprawa trafiła do Rady Etyki Mediów, która również oceniła artykuł jako nierzetelny<sup>14</sup>.

Raport z kadencji 2007–2011 podsumował działania wszystkich partii, które złożyły obietnice i znalazły się w Sejmie – czyli PO, PSL, PiS i SLD. AKOP doceniła pozytywne zmiany, które w największym stopniu mogła wprowadzić najsilniejsza partia w parlamencie, czyli PO. Zauważyła też pozytywne zjawiska związane z popieraniem przez opozycję (konkretnie SLD) obiecujących antykorupcyjnych projektów ustaw przedstawianych przez koalicję rządzącą (PO-PSL). Ponadto doceniono własne działania opozycji przy zgłaszaniu propozycji legislacyjnych (np. propozycje SLD: rozdzielenia stanowisk ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego, przywrócenie służby cywilnej w administracji rządowej i zmiany w ustawie o CBA).

Generalne konkluzje były jednak krytyczne w stosunku do wszystkich partii. W przypadku SLD zwracano uwagę na zmniejszenie zaangażowania w zapobieganie korupcji po pierwszych dwóch latach kadencji. Jeśli chodzi o PSL, to jako indywidualna partia największe osiągnięcia miała w dziedzinie związanej z prewencją antykorupcyjną, czyli w eliminowaniu niektórych barier administracyjnych. Najbardziej krytycznie raport odnosił się do największych partii – rządzącej PO i opozycyjnej PiS. Tej ostatniej zarzucano niewspółmierne do złożonych obietnic zaangażowanie w działania antykorupcyjne. Wskazywano, że skoro partia ta buduje swoją przewagę wyborczą na hasłach walki z nieuczciwością w życiu publicznym, to również jej faktyczne działania powinny wskazywać na priorytetowe traktowanie tego obszaru. Tymczasem PiS było w ostatnich latach kadencji całkowicie bierne w tej dziedzinie, jeżeli pominąć ostrą i często wyrażaną krytykę zaniechań koalicji rządzącej. Z drugiej strony, wskazywano, że niewiele obietnic PO (najsilniejszej partii w parlamencie i jednocześnie partii rządzącej) zostało zrealizowanych:

rozdzielono funkcje Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, wprowadzono przetarg elektroniczny i zmianę uniemożliwiającą osobom skazanym prawomocnymi wyrokami kandydowanie do parlamentu, zlikwidowano Państwowy Zasób Kadrowy [wprowadzone w poprzedniej kadencji rozwiązanie ostabiające wymagania wobec osób zatrudnionych w administracji publicznej – przyp. aut.] i przywrócono wyższe stanowiska do służby cywilnej. W ostatnim roku kadencji opracowano w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011–2016<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> [www.akop.pl/public/files/REM.jpg](http://www.akop.pl/public/files/REM.jpg).

<sup>15</sup> Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku. Przewodnik i raport. Warszawa, październik 2011.

Program ten nie został ostatecznie przyjęty przez wyborami.

Koalicja krytycznie odniosła się do zaniechań, które nie ograniczały się do nieprzyjęcia kompleksowego programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych. Nerozwiazane pozostały następujące problemy: nieprzejrzyste zasady naboru do rad nadzorczych spółek Skarbu Państwa [wprawdzie podejmowano w tej sferze działania, ale nieskuteczne – przyp. aut], brak ochrony dla osób zgłaszających nieprawidłowości w instytucjach (whistleblowers); zaniedbywanie prewencji w działaniach Centralnego Biura Antykorupcyjnego, nieskuteczne prowadzenie prac nad nowelizacjami ustawy antykorupcyjnej i lobbingowej. Generalne konkluzje dotyczące działań antykorupcyjnych partii rządzącej wskazują, że większy nacisk kładziono na ściganie niż na prewencję. Jak podsumowuje AKOP – jest to tendencja charakterystyczna dla działań kolejnych rządów na przestrzeni dziesięciolecia.

## II.4 Obietnice 2011

Podczas kadencji Sejmu 2007–2011 nie tylko rozwinięto formy działania, ale też wprowadzono kolejne zmiany w sposobie zbierania obietnic. Członkowie AKOP wyraźnie określili swoje pola zainteresowań i wiedzy eksperckiej w zakresie zapobiegania korupcji i pytali kandydatów właśnie o te sprawy. Dzięki temu następne oceny dokonywane przez AKOP opierały się na doskonałej znajomości tematu. Politykom znacznie trudniej było przedstawiać rozwiązania nieskuteczne lub nawet szkodliwe, gdyż oceniający dysponowali wiedzą pochodzącą z monitoringów i doświadczeń innych krajów. I tak, Centrum Edukacji Obywatelskiej zapytało o kwestie związane z edukacją antykorupcyjną, Helsińska Fundacja Praw Człowieka o uprawnienia służb specjalnych mających w swoich zadaniach zwalczanie korupcji w Polsce, program Przeciw Korupcji o kwestię upolitycznienia naboru do rad nadzorczych Skarbu Państwa i ochrony prawnej sygnalistów (whistleblowers), a Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich o jawność procesu stanowienia prawa<sup>16</sup>.

## II.5 Działania edukacyjne

Głównym celem działania AKOP było doprowadzenie do przemyślenia i zaplanowania działań antykorupcyjnych przez partie polityczne, przygotowania i przedstawienia obietnic dotyczących korupcji oraz rozliczenie partii z ich realizacji. Postanowiono jednocześnie przekonać opinię publiczną, że wpływanie na polityków jest możliwe, oraz pokazać, jak to należy robić. Głównemu nurtowi działań towarzyszyły przedsięwzięcia edukacyjne dotyczące korupcji jako zjawiska.

<sup>16</sup> Ankiety z pytaniami i odpowiedziami komitetów wyborczych są dostępne na [www.akop.pl/dzialania-akop/obietnice-wyborcze-2011.html](http://www.akop.pl/dzialania-akop/obietnice-wyborcze-2011.html).

Przed wszystkim do akcji włączono młodzież współpracującą z Centrum Edukacji Obywatelskiej. Młodzi ludzie prowadzili recepcję podczas dorocznej konferencji, zorganizowali na niej wystawę antykorupcyjną, uczestniczyli w spotkaniu. Czasem zadawali też pytania wprawiające polityków w zakłopotanie. Młodzież przygotowała własne plakaty antykorupcyjne, a nawet wiersze.

### „KORUPCJA”

KORUPCJA – nie daj Boże –  
Nic ci nie pomoże.  
Ogłupi, omami, bezwzględnie wykorzysta  
Pamiętaj, KORUPCJA to nie jest gra czysta.  
Tylu ludzi na posadach  
Tyle rzeczy na wystawach  
Za grosze dobra narodowe kupują  
I wille z basenami sobie budują.  
Dużo zyskują, majątki zwiększają  
A nam biednym ludziom podatki podwyższają  
Czasem kara ich nie dosięga.  
Czy znajdzie się kiedyś tak długa ręka  
Która sprawiedliwość wymierzy,  
Każe odpowiedzieć za swoje winy?  
Czy ujrzymy w gazetach takie nowiny  
Że KORUPCJA nie opłaca się wcale  
I korzystają z niej tylko „wandale”,  
Co nasz kraj chcą zniszczyć  
A nie potrafią sami niczego wymyślić?

*Dominika Bielińska*

Działania edukacyjne polegały także na zwiększaniu wiedzy odbiorców o praktycznych i teoretycznych aspektach działalności antykorupcyjnej. Na stronie internetowej [www.akop.pl](http://www.akop.pl) wyodrębniono sekcję, gdzie udzielano odpowiedzi na pytania o to, jak należy reagować w wypadku zetknięcia się z korupcją – podano tam także telefony do Centralnego Biura Antykorupcyjnego i programu Przeciw Korupcji; przedstawiano dostępne badania poziomu korupcji i tłumaczono trudności związane z jej mierzaniem; wyjaśniano, czym jest prawo do informacji i czym jest korupcja oraz przedstawiano informacje dotyczące korupcji w oświacie. Ponadto regularnie udostępniano sondy i testy, w których czytelniczki i czytelnicy mogli sprawdzić swoją wiedzę, ale też poznać międzynarodowe rozwiązania dotyczące zapobiegania korupcji czy odnośne prawo. Na stronie udostępniono także linki do różnych organizacji zajmujących się tematami zbliżonymi do działań AKOP.



Plakaty antykorupcyjne przygotowane przez młodzież ze szkół gimnazjalnych współpracujących z Centrum Edukacji Obywatelskiej

## II.6 Metody działania Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych

Wybory	Opis metody
Zbieranie obietnic wyborczych	<p>Objetnice były zbierane cztery razy – w 2001, 2005, 2007 i 2011 roku.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• W 2001 roku zadano 4 ogólne pytania o planowane działania partii w zakresie legislacji, ale także o radzenie sobie z patologiami wewnątrz ugrupowania.</li> <li>• W 2005 roku proszono o ustosunkowanie się do stworzonego wcześniej „katalogu antykorupcyjnego” i dodanie własnych propozycji.</li> <li>• W 2007 roku zadano pytania ogólne o plany partii w zakresie zapobiegania korupcji i jedno szczegółowe o Centralne Biuro Antykorupcyjne. Ogłoszono też konkurs „Kiełbasa wyborcza” na najbardziej absurdalną obietnicę.</li> <li>• W 2011 roku postawiono konkretne pytania związane z dziedzinami zagrożonymi patologiami korupcyjnymi, w których członkowie AKOP posiadali wiedzę ekspercką, oraz zapytano o najważniejsze działania partii w pierwszym roku rządów.</li> </ul>
Konferencje prasowe	<p>W latach 2002–2004 co roku organizowano konferencję prasową, na której partie były rozliczane ze swoich działań.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• W 2002 roku dano politykom możliwość przedstawienia własnych wypowiedzi.</li> <li>• W 2003 roku odniesiono się do przestrzegania zasad praworządności i etyki życia publicznego przez członków poszczególnych partii.</li> <li>• W 2004 roku konferencję poświęcono realizacji konkretnych obietnic legislacyjnych oraz kwestiom etycznym.</li> </ul>
Konferencje przeglądowe i podsumowujące	<p>W 2005, 2007 i 2011 zorganizowano konferencje podsumowujące kadencje. Od 2006 roku AKOP organizowała w latach, w których nie było wyborów, konferencje przeglądowe. Miały one stały schemat.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• przedstawienie oceny wykonania obietnic przez członkowskie organizacje AKOP,</li> <li>• informacje o reakcjach partii na łamanie zasad etycznych czy reguł prawa przez członków partii przedstawiane przez AKOP,</li> <li>• komentarze ekspertów,</li> <li>• odniesienie się do przedstawionej sytuacji przez reprezentantów partii politycznych.</li> </ul> <p>Na każdej konferencji przedstawiano raport z postępów w realizacji obietnic.</p>

Raporty	Od 2005 roku AKOP przygotowywała raporty na konferencje podsumowujące i przeglądowe. Pierwszy raport pojawił się na konferencji podsumowującej kadencję w 2005 roku i był przygotowany przez eksperta zewnętrznego. W kolejnych latach członkowie AKOP sami przygotowywali doroczny raport. Ulegał on drobnym zmianom, z zasady miał jednak formę tabelarycznego przewodnika oraz części opisowej. W każdym raporcie przeglądowym odwoływano się do raportów z lat poprzednich.
Sprawdzanie działań rządu	Od 2009 roku AKOP zaczęła składać wnioski o informacje na temat prowadzonych przez rząd działań związanych z zapobieganiem korupcji. W ten właśnie sposób sprawdzono informacje o „tarczy antykorupcyjnej”.
Publikowanie stanowisk	Od 2007 roku Koalicja publikowała oświadczenia. Wyrażała w nich oczekiwania co do polityki rządu w dziedzinie zapobiegania korupcji, zabierała głos w sprawie projektów zmian w ustawie antykorupcyjnej i ustawie o CBA, komentowała tempo i zakres działań rządowych dotyczących zapobiegania korupcji oraz raporty oceniające polskie dokonania w tej sferze.
Praca z mediami	Co roku konferencje były obejmowane patronatami medialnymi. W pierwszych latach sprawowało je kilkanaście stacji telewizyjnych, radiowych i mediów elektronicznych, a od 2008 r. wyłącznie portal <a href="http://www.ngo.pl">www.ngo.pl</a> . Później skupiono się na zapraszaniu mediów i rozsyłaniu notatek prasowych po spotkaniu. Po każdej konferencji ukazywało się przynajmniej kilka materiałów prasowych. Do członków AKOP media zwracały się także o komentarze w związku z ujawnianymi przypadkami nieprawidłowości w życiu publicznym.
Opracowania problemowe	W czerwcu 2008 roku AKOP przygotowała opracowanie zatytułowane „Zasady etyczne zapisane w statutach partii i regulaminach Klubów Parlamentarnych”.
Działania angażujące obywateli	W 2001 roku AKOP zorganizowała zbieranie podpisów w ramach akcji „Pole do podpisu”. W 2002 roku obywatele mogli zadawać politykom pytania dzwoniąc na numer infolinii. W 2007 ogłoszono konkurs „Kiełbasa wyborcza”.
Działania edukacyjne	Na stronie internetowej <a href="http://www.akop.pl">www.akop.pl</a> można znaleźć odpowiedzi na pytania, czym jest korupcja, czy można zmierzyć jej poziom, jak zachować się w wypadku podejrzenia o korupcję. Ponadto regularnie pojawiają się sondy internetowe. Można też poddać się testowi wiedzy o korupcji. W działania AKOP włącza się młodzież współpracująca z Centrum Edukacji Obywatelskiej, która uczestniczy w dorocznych konferencjach, przygotowuje wystawy, robi badania, pisze tematyczne wiersze i przygotowuje plakaty antykorupcyjne.
Strona internetowa	Na stronie <a href="http://www.akop.pl">www.akop.pl</a> można znaleźć bieżącą informację o działaniach Koalicji oraz zapoznać się z całą dokumentacją.



### III. Dylematy i doświadczenie AKOP

Po 10 latach działania – które symbolicznie zakończyła konferencja podsumowująca kadencję 2007–2011 – AKOP miała spory dorobek związany z monitorowaniem władz i upowszechnianiem wyników monitoringu. Ciągłość instytucjonalna pozwalała na eksperymenty, szukanie właściwego podejścia do tematu i dobieranie narzędzi w zależności od zmieniającej się sytuacji. Zanim ostatecznie ukształtował się sposób prezentacji wyników monitoringu w raportach i na konferencjach, trzeba było rozstrzygnąć wiele dylematów.

Przede wszystkim od początku AKOP zdawała sobie sprawę, że **zbierając obietnice wyborcze musi rozgraniczać sytuację, gdy partia wygra wybory i gdy znajdzie się w opozycji**. Podczas zbierania obietnic po raz pierwszy zadano pytania, co partia robi, gdy będzie rządziła, a co, gdy znajdzie się w opozycji. Przy kolejnych – w 2005, 2007 i 2011 roku – AKOP zrezygnowała z tego rozróżnienia w pytaniach, ale zawsze odnosiła się do sytuacji ugrupowania w swoich raportach wskazując na **mniejsze możliwości partii opozycyjnych** i oceniając podejmowane przez nie działania pod kątem instrumentów, jakimi dysponują. Jednocześnie AKOP śledziła działania wszystkich partii znajdujących się w parlamencie, a nawet w pierwszych latach tych, które do niego nie weszły – wskazując na **możliwość prowadzenia kampanii informacyjnych i promowania postaw obywatelskich, monitorowania i komentowania działań koalicji rządzącej oraz zgłaszania poselskich projektów ustaw**. Poza tym AKOP zwracała uwagę na **próby realizacji różnych projektów legislacyjnych oraz zachowania partii opozycyjnych podczas głosowania nad projektami partii rządzącej lub innej partii opozycyjnej, rozwiązyjącymi problemy podnoszone przez daną partię**. Jednocześnie jednak członkowie AKOP zadawali sobie wielokrotnie pytanie, czy nie lepiej byłoby monitorować wyłącznie rządzących, gdyż to oni mają realną możliwość wprowadzania zmian.

Innym dylematem, przed którym stanęła AKOP, była jakość składanych obietnic. To, że partie zadeklarują chęć walki z korupcją, nie gwarantuje bowiem jej skuteczności. **Propozycje mogą mieć przecież szereg wad – pomijając kluczowe**

obszary; dotyczyć ważnych kwestii, ale rozwiązywać je w sposób, który może pogorszyć sytuację; wprowadzać środki nieproporcjonalne, naruszające inne prawa. Poza tym niektóre obietnice były zbyt ogólne i trudne do zweryfikowania. AKOP musiała to wszystko uwzględnić.

Na przestrzeni lat wypracowany został mechanizm oceniania konkretnych obietnic. Raporty przygotowywane na konferencje przeglądowe w latach 2006 i 2007 zawierały prostą ocenę wskazującą, czy dane rozwiązanie „zmniejsza zagrożenie korupcyjne”, „zwiększa zagrożenie korupcyjne”, „nie zmienia istniejącego stanu rzeczy”, „częściowo zmniejsza, częściowo zwiększa zagrożenie korupcyjne”. Potem formułę tę – jako nadmiernie upraszczającą – zmieniono na odesłanie do bardziej skomplikowanych, obszernych omówień. Trudno jednak powiedzieć, czy posłużyło to lepszemu rozumieniu tekstu przez przeciętnego odbiorcę.

Monitorowane partie podejmują też często inne działania, niestanowiące realizacji obietnic, ale istotne dla tematyki przejrzystości życia publicznego. Takie działania były brane pod uwagę przez AKOP. Podsumowując obietnice z 2007 roku, AKOP wyodrębniła je w raporcie dla każdej partii osobno. W przypadku PO były to dosyć liczne działania, np. podjęcie prac nad: projektem ustawy Prawo Antykorupcyjne, założeniami do ustawy o lobbingu, zmianami w ustawie o dostępie do informacji publicznej czy problemami związanymi z ustawą hazardową. Były to też działania pozalegislacyjne, takie jak powstanie „tarczy antykorupcyjnej”, Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji w latach 2011–2016, powołanie pełnomocniczki rządu ds. przeciwdziałania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych.

AKOP od początku zwracała uwagę nie tylko na rozwiązania legislacyjne, ale także na **postępowanie partii wobec członków łamiących prawo czy popadających w konflikt interesów**. Jako że były to sytuacje niemające natychmiastowego przełożenia na procesy sądowe lub zasadniczo zgodne z prawem, ale ewidentnie nieetyczne – jedynym źródłem wiedzy na ich temat była prasa. Niektórym obserwatorom działań AKOP mogło się to wydawać niedostatecznie profesjonalne. Z drugiej strony, AKOP zwracała uwagę, że chodzi nie tyle o dowody złamania zasad, ile o to, **jak dane ugrupowanie zareagowało na sytuację kryzysową**<sup>17</sup>. Ten element metodologii uznany został za niezbędny, pomimo głosów wyrażających wątpliwości<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> [www.akop.pl/dzialania-akop/relacje-z-wydarzen/i-konferencja-podsumowujaca.html](http://www.akop.pl/dzialania-akop/relacje-z-wydarzen/i-konferencja-podsumowujaca.html).

<sup>18</sup> Wypowiedź red. Janiny Paradowskiej na antenie radia TOK FM 27.09.2007.

## IV. Budowanie Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych

Koalicja została założona przez 4 organizacje: Fundację im. Stefana Batorego i działający w jej ramach program Przeciw Korupcji, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Fundację Komunikacji Społecznej oraz Transparency International Polska. Ta ostatnia organizacja była jednak członkiem AKOP przez niewiele ponad rok. W 2004 roku do Koalicji dołączyły Centrum Edukacji Obywatelskiej i Stowarzyszenie Szkoła Liderów, a w 2005 – Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich. Od 2007 roku prace AKOP wspierało Stowarzyszenie 61, które nie zostało jednak formalnym członkiem. W 2011 roku do Koalicji wstąpiło Stowarzyszenie Normalne Państwo.

Wśród wymienionych organizacji niewątpliwie najgłębszą wiedzę o zapobieganiu korupcji miał **program Przeciw Korupcji**. Jest to inicjatywa powstała właśnie po to, aby przeciwdziałać korupcji i zwiększać przejrzystość życia publicznego. Początkowo program prowadził głównie projekty edukacyjne i informacyjne, starając się uwrażliwić opinię publiczną na różne aspekty i formy korupcji. W kolejnych latach program podjął monitoring działań władz i partii politycznych pod kątem przestrzegania przepisów antykorupcyjnych i standardów przejrzystości oraz przeprowadził szereg działań na rzecz wdrożenia rekomendacji wypracowanych w ramach monitoringów.

Również **Helsińska Fundacja Praw Człowieka** jest organizacją posiadającą spore doświadczenie związane z zapobieganiem patologiom życia publicznego. Wraz z Fundacją im. Stefana Batorego tworzyła program Przeciw Korupcji. Ma największe w Polsce doświadczenie związane z monitorowaniem legalności działań władz.

Kolejny członek-założyciel koalicji – **Fundacja Komunikacji Społecznej** – to organizacja, która pomogła nagłośnić działania AKOP. To właśnie dzięki jej zaangażowaniu pierwsze działania AKOP cieszyły się świetnym oddźwiękiem medialnym.

Przyłączenie się do koalicji **Centrum Edukacji Obywatelskiej** – jednej z najsilniejszych organizacji zajmujących się edukacją obywatelską w szkołach – związane było z przygotowaniem scenariuszy do lekcji antykorupcyjnych we współpracy z programem Przeciw Korupcji, a następnie szkoleniami nauczycieli prowadzonymi w ramach polsko-amerykańskiego rządowego programu zapobiegania i zwalczania przestępczości.

Z kolei **Stowarzyszenie Szkoła Liderów** zajmuje się wspieraniem rozwoju liderów społecznych i politycznych. Kwestia zapobiegania korupcji i etyki życia publicznego jest i powinna być jednym z elementów edukacji elit. Obecność tej organizacji w koalicji, to wzmocnienie tego przekazu dla opinii publicznej i polityków.

**Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich** przyłączyło się do koalicji będąc stosunkowo młodą organizacją – niespełna dwuletnią. Sześć lat jego działania w AKOP oraz intensywnego rozwoju jednego z flagowych programu Stowarzyszenia – Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej – z czasem przyczyniło się do wzbogacenia działań AKOP.

W 2011 roku Koalicja powiększyła się o kolejną organizację członkowską – **Stowarzyszenie Normalne Państwo**. Wspiera ono wszelkie inicjatywy, które dotyczą walki z korupcją. Co roku prowadzi też akcje społeczne wymierzone przeciw zjawisku korupcji pod hasłem: *Nie daję/nie biorę łapówek*.

AKOP pracuje w ramach spotkań, których terminy umawiane są z odpowiednim wyprzedzeniem – tak aby odpowiadały wszystkim lub prawie wszystkim organizacjom członkowskim. Spotkania zwoływane są zależnie od potrzeb. Przed konferencjami przeglądowymi lub podsumowującymi oraz przy wydawaniu stanowisk są one bardziej intensywne. W ciągu roku odbywają się raz na dwa lub trzy miesiące.

Sekretariat AKOP prowadzony jest w Fundacji im. Stefana Batorego. Koordynatorka Koalicji – Grażyna Czubek – umawia spotkania członków, informuje o korespondencji przychodzącej do AKOP, czuwa nad wysyłaniem kwestionariuszy dotyczących obietnic, podpisywaniem oświadczeń, powstawaniem raportów, przygotowaniem konferencji przeglądowych, przesyłaniem informacji mediom, prowadzeniem strony internetowej [www.akop.pl](http://www.akop.pl), zbieraniem informacji medialnych i prowadzeniem rozmów o zmianach w działaniach Koalicji. Tak określony zakres obowiązków koordynatorki z jednej strony pozwala na profesjonalne funkcjonowanie i regularne działania, z drugiej pozostawia wiele możliwości do działania poszczególnym członkom. Koalicja od początku dbała o to, aby wszelkie przedsięwzięcia były realizowane wspólnie.

Od 2006 roku ważnym i nowym elementem z punktu widzenia aktywnego włączania w prace Koalicji organizacji członkowskich było przekazywanie im konkretnych zadań. Wcześniej największy wkład w działalność AKOP wносиły program Przeciw Korupcji i Helsińska Fundacja Praw Człowieka, a w zakresie promocji – Fundacja Komunikacji Społecznej. Przy okazji konferencji w 2006 roku dużą aktywnością wykazało się Centrum Edukacji Obywatelskiej, które zaprosiło młodzież z jednej ze szkół. Przyniosło to podwójną korzyść – z jednej strony ożywiło samo wydarzenie poprzez zaprezentowanie sondażu przeprowadzonego przez uczniów, z drugiej jeszcze raz pokazało, jak trudny jest temat korupcji w odbiorze. Młodzi ludzie zwracali uwagę, że dla wielu respondentów pytania zadawane w sondażu były zbyt trudne.



Grupa młodzieży wraz z nauczycielem ze szkoły gimnazjalnej z Kutna współpracująca z Centrum Edukacji Obywatelskiej (konferencja w 2006 roku)

Konferencja w 2006 roku była przygotowana wspólnie – każdy z członków koalicji otrzymał zadanie omówienia zachowań członków jednej z partii politycznych. Z czasem przyjęła się praktyka śledzenia przez poszczególnych członków AKOP, co dzieje się w konkretnej partii politycznej w zakresie zapobiegania korupcji. Omówienie wyników obserwacji i przygotowanych fragmentów częściowych raportów odbywało się na wspólnym forum.

Nazwa partii politycznej	Członek AKOP zajmujący się daną partią polityczną (od listopada 2007)
Platforma Obywatelska	program Przeciw Korupcji w Fundacji im. Stefana Batorego
Prawo i Sprawiedliwość	Helsińska Fundacja Praw Człowieka
Polskie Stronnictwo Ludowe	Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich
Sojusz Lewicy Demokratycznej	Centrum Edukacji Obywatelskiej



Październik 2009, członkowie Koalicji przedstawiają własną ocenę realizacji obietnic wyborczych: (od lewej) Grażyna Czubek (FSB), Krzysztof Izdebski (SLLGO), Anna Stokowska (CEO), Michał Jagielski (Fundacja Helsińska) i prowadzący konferencję Dariusz Bugalski (Polskie Radio Program 3)

Poza tym członkowie wspólnie przygotowują pytania do kwestionariusza, pytania do sond, odpowiedzi na często zadawane pytania, a także stanowiska i raporty na konferencje przeglądowe i podsumowujące. Komunikacja wewnętrzna odbywa się za pomocą listy dyskusyjnej. Wszelkie działania znajdują odzwierciedlenie na stronie internetowej.

Można uznać, że sposób działania AKOP stanowi praktyczną realizację modeli przedstawianych w literaturze i materiałach instruktażowych.

**Cechy dobrej koalicji**

(na podstawie kursu internetowego „Na straży” – [www.watchdog.org.pl](http://www.watchdog.org.pl))

1. **KOMUNIKACJA** prowadzenie otwartego dialogu w celu zbudowania zaufania, dzielenie się informacjami, umiejętność prezentowania korzyści wynikających z uczestnictwa w pracy w koalicji na rzecz wprowadzenia danej zmiany społecznej.
2. **KOORDYNACJA** opracowanie przejrzystych struktur, wytycznych, przydzielenie ról i odpowiedzialności, wybór metod i narzędzi.
3. **PODEJMOWANIE DECYZJI** demokratyczne, akceptowalne przez wszystkich partnerów procedury podejmowania decyzji.
4. **DYPLOMACJA** taktowne i równe traktowanie każdego koalicjanta.
5. **PRZYWÓDZTWO** umiejętność zawierania kompromisów, delegowanie uprawnień.
6. **ZARZĄDZANIE** dbałość o przejrzystość struktur, jednoznaczność wytycznych.
7. **NEGOCJOWANIE** umiejętność dostosowania działań do różnorodnych stylów pracy i celów działalności poszczególnych partnerów.
8. **PRZEKONYWANIE** mówienie o korzyściach, jakie niesie wprowadzenie zmiany zarówno dla społeczności lokalnej, jak i dla członków koalicji oraz decydentów.
9. **PLANOWANIE DZIAŁAŃ.**
10. **DOKONYWANIE PRZEGLĄDU DZIAŁALNOŚCI** koalicji, weryfikacja POSTĘPÓW i wzmacnianie zaangażowania.
11. **BUDOWANIE RELACJI INTERPERSONALNYCH.**
12. **ELASTYCZNOŚĆ** gotowość do dokonywania zmian i przekonywanie kooperantów organizacji współpracujących, iż zmiany są nieodzowne.
13. **EWALUACJA** dokonywanie regularnej oceny efektywności, sprawdzenie, czy został zrealizowany cel w postaci zmiany.



## **V. Co życie publiczne zyskuje dzięki działalności Antykorupcyjnej Koalicji Organizacji Pozarządowych?**

Wracając do postawionego na wstępie pytania o możliwość wpływania na działania polityków, a tym samym na zapobieganie korupcji w Polsce, warto przyrzeć się sytuacji z kilku punktów widzenia.

### **V.1 Rozpoznawalność AKOP**

AKOP jest organizacją stosunkowo słabo rozpoznawalną w środowisku organizacji pozarządowych. Wyniki krótkiej sondy – z której jednak trudno wyciągać daleko idące wnioski ze względu na ograniczony czas jej trwania oraz niewielką liczbę respondentów – wskazują, że Koalicja jest organizacją niezbyt dobrze znana. Niecała połowa odpowiadających uznała, że zna działania AKOP. Warto jednak pamiętać, że temat zapobiegania korupcji nie budzi dużego zainteresowania potencjalnych respondentów, czyli organizacji pozarządowych. Nie bez przyczyny AKOP jest Koalicją stosunkowo nieliczną – wynika to z małej liczby organizacji specjalizujących się w zapobieganiu korupcji lub zainteresowanych promowaniem tej tematyki w działalności publicznej i edukacyjnej.

Niektóre odpowiedzi respondentów na pytania dotyczące oceny działań AKOP mogą stanowić ciekawą wskazówkę co do tego, na jakie działania AKOP powinna położyć nacisk w przyszłości. Z drugiej strony, od priorytetów AKOP zależy, czy Koalicja będzie w stanie udzielić odpowiedzi na tak sformułowanie oczekiwania:

Na pewno w praktyce, skuteczność, jak i sama działalność AKOP wygląda inaczej na przykład w Warszawie, Krakowie czy choćby na Mazurach. Moim zdaniem, powinien być położony większy nacisk na propagowanie idei AKOP lokalnie, w małych miastach, szkołach etc.

Działa kompetentnie i regularnie, jednak w dużej mierze wylansowana przez nią tematyka walki z korupcją stała się marginalna w dzisiejszej polityce.

Nie interesuję się polityką wnikliwie, ale staram się regularnie oglądać wiadomości i przeglądać pierwsze strony gazet, tygodników. Dzisiaj pierwszy raz dowiedziałam się o AKOP. Inicjatywa podoba mi się, ale z mojego doświadczenia wynika, że może być mało widoczna.

Jak najlepiej! Taki obiektywny monitoring musi być!

Opinie dotyczące skuteczności monitoringu obietnic wyborczych również są podzielone – głosy sceptyczne oraz przekonane o skuteczności działań monitorujących rozkładają się mniej więcej po równo.

Wydaje się, że rozpoznawalność oraz skuteczność AKOP i poruszanej przez Koalicję tematyki miała kilka faz. Nie ulega wątpliwości, że skuteczność ta była największa w kadencji 2001–2005. Członkowie Koalicji włożyli wtedy wiele wysiłku w dotarcie do opinii publicznej – służyły temu spoty radiowe i telewizyjne o konferencjach przeglądowych, liczne patronaty medialne, akcje angażujące inne organizacje w zbieranie podpisów, wychodzenie w teren oraz infolinia. Jednocześnie politycy podchodzili do tematu zapobiegania korupcji stosunkowo rzeczowo i nieemocjonalnie ze względu na przygotowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej. Pojawiające się od czasu do czasu doniesienia prasowe utwierdzały społeczeństwo w przekonaniu o potrzebie takich działań, jakie prowadziła AKOP.

## **V.2 Długotrwałe i systematyczne działania organizacji społecznych lekarstwem na doraźność polityki**

Sytuacja gwałtownie się zmieniła w momencie, gdy walka z korupcją przeobraziła się w znakomity sposób osiągania politycznych korzyści. Doszło do tego z powodu potrzeby wyjaśnienia dużych skandali korupcyjnych, ale proces ten całkowicie wymknął spod kontroli społecznej. Upolitycznienie tematu przejawiało się w składaniu sensacyjnych i rozliczeniowych obietnic wyborczych, które nie miały żadnego wpływu na faktyczny stan korupcji. Organizacje obywatelskie zderzały się także z lekceważącym stosunkiem polityków do opracowanych i zbadanych na świecie instrumentów zapobiegania korupcji. W doraźnej polityce bardziej się opłacało wykorzystywać nośność hasel antykorupcyjnych do przeprowadzania wygodnych dla rządzących rozwiązań, mających niewiele wspólnego z zapobieganiem patologiom życia publicznego lub wręcz generującym kolejne. Lekceważenie opinii społeczeństwa przejawiało się także w nieobecności polityków na konferencjach przeglądowych, co tłumaczono innymi, ważnymi obowiązkami. Tak właśnie było w roku 2006. Chociaż kadencja 2005–2007 w największym stopniu koncentrowała się na walce z korupcją, to wydaje się, że okres ten w dłuższej perspektywie wpłynął negatywnie na zain-

teresowanie tematem. Paradoksalnie, tym bardziej dowodzi to jednak potrzeby takich działań, jakimi zajmuje się AKOP. Z jednej strony bowiem, podczas przygotowania do kampanii wyborczej 2007 komitety wyborcze wiedziały, że temat zapobiegania korupcji jest istotny i poświęciły mu sporo uwagi, ale z drugiej, w kadencji 2007–2011 tematyka ta została zmarginalizowana. Nie miałyby to wielkiego znaczenia, gdyby stworzono wcześniej dobry system zapobiegania korupcji. Problemem było jednak to, że nie przeanalizowano skuteczności wprowadzonych rozwiązań, nie usunięto rozwiązań zwiększających zagrożenie korupcją, a przede wszystkim zabrakło działań prewencyjnych i jakiegokolwiek planowania działań.

Właśnie zmieniająca się sytuacja polityczna i konieczność budowania społecznych umiejętności wpływania na politykę antykorupcyjną najbardziej dowodzą potrzeby długotrwałych działań AKOP. Wolne od doraźnych interesów politycznych organizacje zbierają wiedzę o sytuacji i w dłuższej perspektywie to wyłącznie dzięki ich działaniom istnieje możliwość wrócenia do założeń tworzonych polityki, przypomnienia, co jest celem legislacji, pokazania możliwych konsekwencji poszczególnych rozwiązań. To również organizacje są w stanie ocenić faktyczną wartość propozycji przedstawianych przez polityków. Tak było w przypadku „tarczy antykorupcyjnej”, która – jak okazało się z dokumentów – była raczej elementem budowania wizerunku rządu niż skutecznym rozwiązaniem, co udowodniły wydarzenia końca listopada 2011 roku<sup>19</sup>.

Istnienie udokumentowanej wiedzy na temat polityki prowadzonej przez rząd, stałe podnoszenie problemów, informowanie mediów o stanowisku Koalicji może w dłuższej perspektywie przyczynić się do dopracowania istniejących rozwiązań i zwiększenia ich faktycznej skuteczności.

---

<sup>19</sup> Jak donosiły media pod koniec listopada 2011 roku ([www.rp.pl/artukul/69745,760462-Dziurawa-tarcza-antykorupcyjna.html](http://www.rp.pl/artukul/69745,760462-Dziurawa-tarcza-antykorupcyjna.html)), Centrum Projektów Informatycznych MSWiA, które odpowiadało za największe projekty informatyczne rządu np. ePUAP czy e-usługi dla policji, zlecało zamówienia firmie NetLine Group z Wrocławia, choć już wcześniej istniały wątpliwości co do rozstrzygnięć przetargów na korzyść tej firmy (zostały zgłoszone do prokuratury przez ministra Grzegorza Schetnyę w 2008 roku). Centrum objęte było projektem „tarcza antykorupcyjna”. Negatywną postacią tej historii był dyrektor centrum (Andrzej M.), któremu pod koniec października 2011 postawiono zarzuty przyjmowania łapówek od firmy informatycznej. Dziennikarze postawili pytanie, dlaczego przy rozwiązaniu ostonowym, która miała przede wszystkim charakter prewencyjny („tarcza antykorupcyjna”), doszło do korupcji na wielką skalę.

### **V.3 Budowanie kompetentnego i silnego partnera dla rządu w debacie publicznej**

Doświadczenie dziesięciu lat współpracy i zajmowania się tematem zapobiegania korupcji jest także pouczające dla organizacji uczestniczących w AKOP. Z uwagi na to, że organizacji specjalizujących się w tematyce antykorupcyjnej jest w Polsce niezwykle mało, a takich, które nie ograniczają się do badań i próbują wprowadzać zmiany, zaledwie kilka, wspólne doświadczenia związane z monitoringiem obietnic, dyskusje nad ich sensownością i przygotowywanie oświadczeń konsolidują środowisko, które ma istotne znaczenie dla dobrej debaty publicznej.

Kompetentne głosy po stronie społecznej są potrzebne nie tylko do pilnowania polityków. Organizacje mogą proponować rozwiązania, które politycy – jeśli nie będą kierowali się doraźnym interesem politycznym – przyjmą i wprowadzą w życie. Od trwałości organizacji, ich koalicji i inicjatyw zależy skuteczność długotrwałych rozwiązań. Dlatego faktyczny wpływ Koalicji można będzie ocenić dopiero za kilka lat. Pierwsze dziesięć lat jej istnienia miało niezwykle burzliwy przebieg i obfitowało w wielkie zmiany w Polsce. Uzyskanie trwałego efektu i wykorzystanie zgromadzonej wiedzy oraz kompetencji będzie możliwe dopiero po 2011 roku, jeżeli uda się przekonać rządzących, że walce z kryzysem gospodarczym muszą towarzyszyć rozwiązania zmierzające do stworzenia uczciwego państwa. Niewątpliwie wiele się udało. Obietnice zaczęły nabierać realnych kształtów, po wielu latach MSWiA przygotowało dość dobrze skonstruowany Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011 – 15. Wprawdzie nie został on przyjęty przez rząd, ale jako idea stanowi sygnał, że politycy dostrzegają wagę wieloletniego planowania działań antykorupcyjnych.

### **V.4 Czy politycy boją się sprawdzania ich wiarygodności przez AKOP**

O skuteczności koalicji w ciągu 10 lat jej działania najlepiej świadczą wypowiedzi uczestników konferencji przeglądowych, polityków i członków AKOP oraz analiza raportów z konferencji podsumowujących.

Politycy, pytani wprost, nieustająco deklarowali wagę działań kontrolnych społeczeństwa obywatelskiego.

Janusz Wojciechowski (Europoseł PiS): Ludzie chcą uczciwego państwa, ale często czują się bezradni wobec władzy. Nie czują się silni. Tym niemniej oni chcą zmieniać. Takie inicjatywy jak AKOP mogą dać płaszczyznę działania. Tym większa jest potrzeba jej istnienia. (Wywiad przeprowadzony 6 września 2001 roku)

Katarzyna Batko-Totuć: Co czuje polityk, kiedy siedzi na sali i słyszy, co partia obiecała, i jak wygląda ocena realizacji tych obietnic?

Ryszard Kalisz (SLD): Słucham tego z uwagą, bo to jest spojrzenie z zupełnie innej perspektywy. To jest bardzo cenne.

KBT: A ma to jakiś wpływ na dalsze działania?

RK: Nie ze wszystkim się zgadzam. Co do zasady, są to jednak bardzo głębokie powody do przemyśleń. [...] Dyskusja w gronie partyjnym ciągle się odbywa.

KBT: Co by Pan nam radził, abyśmy byli bardziej skuteczni.

RK: Mieć świadomość swojej władzy. [...] Władza organizacji pozarządowych jest najbardziej merytoryczna. Bo jak ktoś się zna na zwalczaniu korupcji, to siłą rzeczy ma doświadczenie, wiedzę prawniczą i powinien się wypowiadać.

(Fragment wywiadu przeprowadzonego 5 października 2011 roku)

Faktyczne możliwości zmuszania polityków do odpowiedzialnego działania sceptyczniej oceniali sami kontrolujący. Podczas prób uzyskania od polityków oceny własnych poczynań problemem były zazwyczaj odpowiedzi nie na temat, np. zajmowanie się wadami przeciwników politycznych zamiast rozliczania własnych obietnic, odpowiadanie na inne pytanie niż zadane czy wyrażanie troski istniejącymi problemami, ale przy zdejmowaniu z siebie odpowiedzialności za sytuację.

Agata Stafiej: [...] w komunikacji marketingowej, w budowaniu kultury marki, czy firmy bardzo ważną rolę odgrywa sposób przyjmowania reklamacji. Starłam się słuchać państwa odpowiedzi, idąc za tą dość prostą metaforą. [...] Znam wiele firm, które mają duże kłopoty, bo nie umieją przyjmować reklamacji, mimo że ich usługa czy produkt jest dobry. Jeżeli kupuję radio, ktoś mi obiecał, że będzie grało, a nie gra, to zgłaszam się do firmy i pytam, co się stało. A sprzedawca mówi mi na przykład, że to jest bardzo skomplikowane, żeby radio grało, że bardzo dużo elementów musi ze sobą współgrać i że mnie bardzo prosi, żebym to zrozumiała. Albo mówi, że wobec usterek innych produktów to jest nic, bo na przykład mogłabym sobie kupić samochód, który nie jedzie. Albo że to montowano [...] w fabryce. A producent radia mówi, że bardzo dużo zrobił, żeby grało, bardzo się starał, tylko że ono nie gra. Miał być narodowy plan walki z korupcją i go nie ma. Mam takie pytanie, pewnie głównie do UP i SLD, ale nie tylko, czy państwa partie mają pomysł na przyjmowanie reklamacji?

(Obietnice wyborcze 2001: Trzecia konferencja prasowa, 23 września 2004 roku)

Analiza raportów i spełniania obietnic pokazuje stosunkowo niewysoki, bo nieprzekraczający 50% poziom realizacji obietnic złożonych w kampanii wyborczej przez partie, które znalazły się w koalicji rządzącej. Liczby i procenty podawane są jedynie orientacyjnie, gdyż niezwykle trudno jest ocenić poziom realizacji niektórych przedsięwzięć. Nie należy też traktować obietnic jako równych sobie – realizacja niektórych może stanowić większe wyzwanie niż pozostałych. Co więcej, niektórych obietnic lepiej nie realizować. Dlatego dane liczbowe należy traktować ostrożnie. Zostały przygotowane jedynie po to, aby dać ogólny obraz.

## Wypełnianie obietnic przez partie należące do koalicji rządzącej

Typ obietnicy	Raport po kadencji 2001–2005 <sup>20</sup>	Raport po kadencji 2005–2007 <sup>21</sup>	Raport po kadencji 2007–2011 <sup>22</sup>
Obietnice zrealizowane	3 (23%)	10 (35%)	4 (23%)
Obietnice częściowo zrealizowane	3 (23%)	2 (7%)	3 (18%)
Obietnice słabo zrealizowane	4 (31%)	2 (7%)	1 (6%)
Obietnice, co do których podjęto starania, ale nie zdążono z realizacją	1 (8%)	3 (10%)	2 (12%)
Obietnice niezrealizowane	2 (15%)	12 (41%)	7 (41%)

<sup>20</sup> Klasyfikacji dokonała autorka niniejszego tekstu na podstawie części opisowej zawartej w raporcie zatytułowanym „Realizacja obietnic wyborczych złożonych przez partie w trakcie kampanii wyborczej w 2001 roku”.

<sup>21</sup> Klasyfikacji dokonała autorka niniejszego tekstu na podstawie tabel stanowiących przedmiot do raportu zatytułowanego „Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2005 roku”. W klasyfikacji uwzględniono też inicjatywy dodatkowe, które miały na celu przeciwdziałanie korupcji, ale dotyczyły wcześniejszych obietnic. W przypadku inicjatyw, które zwiększały zdaniem AKOP zagrożenie korupcyjne, obietnica była klasyfikowana jako niezrealizowana.

<sup>22</sup> Klasyfikacja AKOP przedstawiona w raporcie „Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku”.

## Wypełnianie obietnic przez opozycję

Typ obietnicy	Raport po kadencji 2001 <sup>23</sup>	Raport po kadencji 2005 <sup>24</sup>	Raport po kadencji 2007 <sup>25</sup>
Obietnice, które próbowano zrealizować	5 (21%)	0 (0%)	5 (15%)
Obietnice, których nie próbowano zrealizować	6 (25%)	5 (20%)	22 (67%)
Obietnice, które zrealizowano, ale nie na skutek inicjatywy danej partii opozycyjnej	7 (29%)	3 (12%)	4 (12%)
Obietnice niemożliwe do spełnienia przez partię opozycyjną lub niemożliwe do spełnienia ze względu na zmianę stanu prawnego (np. z powodu wyroku Trybunału Konstytucyjnego)	0 (0%)	0 (0%)	2 (6%)
Obietnica niezrealizowana	6 (25%)	17 (68%)	0 (0%)

Ostrożnie należy też traktować wpływ Koalicji na przedstawiony poziom realizacji obietnic. Niewątpliwie czynnikami, które skłaniały polityków do działań antykorupcyjnych przede wszystkim akcesja do Unii Europejskiej i wola polityczna. Świadczyć o tym może chociażby fakt, że partie rządzące zrealizowały najwięcej obietnic w latach 2005–2007, choć była to krótka kadencja. Jednocześnie – jak wcześniej wspomniano – w tym okresie politycy nawet nie próbowali deklarerować, że liczą się z głosem społeczeństwa obywatelskiego, o czym świadczy poziom złożonych w 2005 roku obietnic i prawie całkowita absencja polityków

<sup>23</sup> W klasyfikacji wzięto pod uwagę opracowanie zawarte w raporcie zatytułowanym „Realizacja obietnic wyborczych złożonych przez partie w trakcie kampanii wyborczej w 2001 roku” na temat partii opozycyjnych, które znalazły się w parlamencie po wyborach 2001 roku, lub były przez jakiś czas w opozycji, (w przypadku PSL od marca 2003) oraz złożony obietnice dotyczące zapobiegania korupcji, czyli PiS i PSL. Inne partie opozycyjne – Liga Polskich Rodzin, Platforma Obywatelska i Samoobrona RP – takich obietnic nie złożyły w 2001 roku.

<sup>24</sup> Klasyfikacji dokonała autorka niniejszego tekstu na podstawie tabel stanowiących przedwzrostek do raportu zatytułowanego „Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2005 roku”.

<sup>25</sup> Klasyfikacja AKOP przedstawiona w raporcie „Realizacja obietnic wyborczych dotyczących przeciwdziałania korupcji złożonych przez partie polityczne podczas kampanii wyborczej 2007 roku”.

na konferencji przeglądowej w 2006 roku. Warto też zwrócić uwagę, że opozycji nie udało się zrealizować w tym czasie żadnych obietnic.

\*\*\*

Znaczenia AKOP należy zatem upatrywać w innych kryteriach niż bezpośrednio skuteczność czy wpływ na polityków. Polega ono – zgodnie z deklaracjami celu Koalicji – na rozliczaniu polityków z prowadzonych działań. Odbywa się nie tylko na przestrzeni jednej kadencji. Ciągłość instytucjonalna i gromadzenie dokumentacji pozwalają **wracać do przeszłych wydarzeń i nie dają zapomnieć o wielu istotnych dla życia publicznego kwestiach**. Inną rolą AKOP jest **przywracanie tematu korupcji w debacie publicznej oraz naciskanie na podejmowanie działań, recenzowanie ich, wpieranie ich realizacji lub pokazywanie innego punktu widzenia**. Niewątpliwie wpływa to na rządzących mobilizująco i przyczynia się choćby częściowo do **przyjmowania lepszych rozwiązań bądź odrzucania rozwiązań niedopracowanych**. AKOP stworzyła grupę organizacji mogącą być **partnerem dla rządu** w realizacji poważnych przedsięwzięć – jak np. strategia antykorupcyjna – i prowadzić ich ewaluację. Koalicja jest też grupą, w której **dziennikarze, a za ich pośrednictwem społeczeństwo, mogą uzyskać komentarz** na temat jakości działań podejmowanych przez rząd.