

Monitoring wydatkowania publicznych funduszy

Odpowiedzią na społeczny apel o transparentność wydatkowania funduszy publicznych jest działalność organizacji pozarządowych. Ich aktywność znajduje w społeczeństwie duże poparcie, które wyrasta z przekonania o niedostatecznym nadzorze organów państwowych, powołanych do kontroli formalnej wydatkowania środków publicznych.

Na świecie istnieją wyspecjalizowane instytucje, które śledząc wydatkowanie publicznych pieniędzy, często wpływają na zmianę istniejącego prawa poprzez składanie propozycji rozwiązań legislacyjnych, wydawanie opinii, czy po prostu, uświadamianie społeczeństwa, zwiększenie jego aktywności, a przez to zmianę jego nastawienia do negatywnych mechanizmów działających, w tym wypadku, na styku polityki i biznesu.

W społeczeństwie demokratycznym systematycznie pojawiają się głosy domagające się większej przejrzystości i odpowiedzialności w wydatkowaniu środków publicznych. Takie żądania dotyczą często decyzji wydawanych w związku z udzielaniem zamówienia publicznego, czy finansowania partii politycznych i wynikających z tego potencjalnych zobowiązań.

W Polsce wiodącą rolę w monitorowaniu takich działań prowadzą organizacje pozarządowe, w tym Fundacja im. Stefana Batorego*. 28 stycznia 2009 roku w siedzibie Fundacji w Warszawie odbyła się konferencja pt. "Monitoring wydatkowania wybranych funduszy publicznych".

Punktem odniesienia monitoringu prowadzonego przez Fundację była działalność pozarządowych instytucji monitorujących na świecie, w tym The National Institute on

Money in State Politics (USA) i Aliancia Fair Play (Słowacja). Wyniki badań przeprowadzonych w tych krajach wykazały, ponad wszelką wątpliwość, na istnienie zależności na linii darczyńca - beneficjent (partia polityczna), kształtując w ten sposób przyszłe podejmowanie decyzji przez polityków.

Fundacja im. Batorego prowadząc monitoring, dotarła do informacji o źródłach pozyskiwania środków finansowych partii politycznych i komitetów wyborczych, które uzyskano od Państwowej Komisji Wyborczej. Zebrane materiały, wraz z informacjami pochodzącymi z KRS, danymi dotyczącymi wyników postępowań przetargowych i podmiotów gospodarczych, jak i artykułów prasowych, obejmujących lata 2005-2008, były podstawą do analizy powiązań między światem polityki a przedstawicielami biznesu, mogących wpłynąć zarówno na wydawanie decyzji przez poszczególne podmioty publiczne, jak również mieć związek z polityką kadrową w monitorowanych jednostkach.

Przy opracowywaniu danych skupiono się na partiach politycznych odgrywających w tamtym czasie główną rolę na polskiej scenie politycznej (PO, PSL, PiS, Samoobronie).

Najbardziej hojni okazali się darczyńcy Platformy Obywatelskiej, która w latach 2005-2007 uzyskała wpływy na łączną kwotę 51 447 782, 95 złotych. Na kolejnych miejscach uplasowało się Prawo i Sprawiedliwość (odpowiednio 29 130 552, 77 zł), Samoobrona (8 303 017,03 zł) i Polskie Stronnictwo Ludowe (4 015 306, 04 zł). Pan Adam Sawicki, koordynator Projektu, przybliżył pojęcie tzw. wpłat rodzinnych (w kwocie powyżej 10 tysięcy złotych)**.

Kolejnym krokiem, w ramach monitoringu, było przeanalizowanie danych wpłat darczyńców na konta poszczególnych partii, które po wyborach okupowały poszczególne resorty, z wynikami postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, a także z wynikami postępowania rekrutacyjnego w podmiotach państwowych. Zebrane i przetworzone informacje nie pozwoliły na postawienie wniosku o istnieniu jawnych powiązań między ofiarodawcami (podmiotami prywatnymi) a beneficjentami (partiami politycznymi). Zdaniem autorów Projektu, niewykrycie takich zależności nie świadczy o tym, że one nie występują. Sugerowanie tutaj, jakoby brak odnośnych powiązań wynikał z systemu finansowania partii politycznych w Polsce (uzyskiwanie funduszy z budżetu państwa), mogłoby przez niektórych zostać uznane za zbyt naiwność, niemniej, nie można pominąć faktu, że niewątpliwie warunkuje to skalę zjawiska. Być może wpływ na wyniki mają, obecne w naszym kraju, trudności z uzyskaniem odpowiednich, całościowych danych, na których można oprzeć miarodajne badania. Przedstawiając wynik monitoringu, wskazano na pewną niechęć i dowolność instytucji publicznych do udzielania jakichkolwiek informacji, jak również kłopoty techniczne wynikające z braku jednolitego formatu gromadzenia danych (niespójność wzorów formularzy, czy różnorodność formatów danych zawartych na nośnikach elektronicznych). Przy tak ogromnej ilości informacji i konieczności ich przetwarzania

mogło to doprowadzić do niewykrycia istniejących zależności, których obecność podpowiadają wieloletnie krajowe obserwacje, jak i doświadczenie innych krajów.

Niepokojącym jest fakt, że instytucje państwowe, zakładając wystarczające kompetencje osób w nich zatrudnionych, bardzo dowolnie stosują ustawę o dostępie do informacji publicznej (*Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198*), z tendencją do przedłużania okresu oczekiwania na udostępnianie takich danych, a czasami ich nieudostępniania, w czym posiłkują się ustawą o ochronie danych osobowych (*Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych - Dz. U. z 2002 roku nr 101 poz. 926*). Wydaje się - i można to wnioskować po różnicy w ilości i jakości treści zawartych w Biuletynach Informacji Publicznej, że stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej zależy od sposobu interpretowania jej przez kierownika danej jednostki. Co więcej, nie napawa optymizmem fakt, że skoro trudności w uzyskaniu informacji miała instytucja taka jak Fundacja im. Batorego, z doświadczeniem na polu monitorowania podmiotów państwowych, to w dużo trudniejszym położeniu znajdują się osoby prywatne, chcące uzyskać należne im informacje.

Na tle ciągle lakonicznego informowania społeczeństwa o aktywności podmiotów publicznych, społeczna kontrola nad rozdysponowaniem środków publicznych, wydaje się mieć utrudnione, chociaż możliwe do zrealizowania zadanie. Może być ona prowadzona przez każdą osobę (nie tylko obywatela), a prawo do tego daje jej ustawa o dostępie do informacji publicznej. Ponieważ istnieją kontrowersje na temat wzajemnego wykluczania się w/w ustawy z ustawą o ochronie danych osobowych, by wywiązać się z jeszcze jednego zobowiązania wobec społeczeństwa tj. propagowania zasad państwa prawa, przez co można rozumieć również informowanie w tym zakresie społeczeństwa - Fundacja im. Batorego zaprosiła do udziału w konferencji, przedstawicieli Naczelnego Sądu Administracyjnego, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych i Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej przy Stowarzyszeniu Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

Nie wszyscy zdają sobie sprawę, że w polskim ustawodawstwie istnieje około 250 uregulowań ograniczających dostęp do informacji. Zadania nie ułatwia sama ustawa o dostępie do informacji publicznej, która, zdaniem sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego i prezesa Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA - Ireny Kamińskiej, jest ustawą źle napisaną, nieprecyzyjną, zawierającą niejasne określenia. Pani Kamińska wspomniała również, że często przyczyną niezyskania informacji publicznej jest brak konkretnego wskazania przez wnioskodawcę, jakiej informacji się on domaga. Zbyt szerokie i nieodpowiedzialne byłoby bowiem udostępnianie np. całych akt sądowych czy prokuratorskich. By móc sprawnie poruszać się w chaosie, jak to określono, w którym informacja publiczna jest towarem na sprzedaż, a przy tym nie naruszać praw osób trzecich, należy korzystać z definicji pojęć występujących w

różnych ustawach, dokumentach Rady Europy, orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego czy wyrokach Sądu Najwyższego.

Zarówno Dyrektor Departamentu Orzecznictwa, Legislacji i Skarg Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Pani Monika Krasieńska, jak i Pan Szymon Osowski z Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej, stanęli na stanowisku, że ustawa o dostępie do informacji publicznej i ustawa o ochronie danych osobowych, nie wykluczają się wzajemnie, ponieważ dotyczą innych obszarów, ale największe wątpliwości budzi niewłaściwa praktyka ich stosowania również przez instytucje publiczne, niezrozumienie zasad leżących u podstaw stworzenia obu ustaw, co z kolei, może prowadzić do wydawania często sprzecznych decyzji. Przykładem różnego interpretowania wspomnianych ustaw są rodzaje publikowanych informacji w Biuletynach Informacji Publicznej, które zachowują dużą różnorodność pod względem treści i sposobu ich przedstawiania***.

Konkluzją wystąpień był postulat znalezienia złotego środka, a przede wszystkim stosowania zdrowego rozsądku w procesie tworzenia i stosowaniu prawa.

*Program Przeciw Korupcji Fundacji Batorego we współpracy z Instytutem Spraw Publicznych przeprowadził w 2005 i częściowo w 2006 roku projekt monitorowania finansowania kampanii prezydenckiej

**wpłaty rodzinne jako metoda ominięcia limitu wpłat przewidzianych przez pojedynczą osobę, polegająca na dokonywaniu kolejnych, często maksymalnych wpłat przez pozostałych domowników, w celu zasilenia budżetu jednej partii, komitetu wyborczego, czy kandydata na prezydenta

*** dotyczy to m.in. publikowania w treści uchwał danych, dotyczących osób składających skargi, co jest z kolei przykładem zbyt szerokiego rozumienia ustawy o dostępie do informacji publicznej i przeczy postulatom ochrony whistleblowerów



