

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

**I. MIĘDZYNARODOWA
KONFERENCJA ANTYKORUPCYJNA**

(WARSZAWA 9 GRUDNIA 2010)

MATERIAŁY POKONFERENCYJNE

WARSZAWA 2011

Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie
Druk: Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie. Nakład 500 egz.

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
I. WYSTĄPIENIA PLENARNE	9
P. WOJTUNIK - WYSTĄPIENIE INAUGURACYJNE SZEFA CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO	10
B. HOŁYST- UWAGI KRYMINOLOGICZNE NA TEMAT KORUPCJI	12
J. KAPICA - WYSTĄPIENIE SZEFA SŁUŻBY CELNEJ	18
K. BONDARYK - WYSTĄPIENIE SZEFA AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO	21
A. RAPACKI, A. FURGAŁA - ZAŁOŻENIA RZĄDOWEGO PLANU PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI NA LATA 2011-2015	24
Z. WRONA - ROLA I DZIAŁANIA MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI W SFERZE ZAPOBIEGANIA I ZWALCZANIA KORUPCJI.....	37
M. KOWALSKA - PROBLEMATYKA WALKI Z KORUPCJĄ W PRAWIE POLSKIM I MIĘDZYNARODOWYM	40
A. MATEJUK - WYSTĄPIENIE KOMENDANTA GŁÓWNEGO POLICJI	46
J. KOŚCIELNIAK, A. HUSSEIN - DOŚWIADCZENIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W PRZECIWDZIAŁANIU KORUPCJI.....	48
C. RZEMEK - POLITYKA ANTYKORUPCYJNA MINISTERSTWA ZDROWIA. FILOZOFIA DZIAŁAŃ ANTYKORUPCYJNYCH.....	52
J. OLBRYCHT, M. SZAŁADZIŃSKI - WALKA Z KORUPCJĄ W RESORCIE OBRONY NARODOWEJ.....	57
S. KLUZA - MINIMALIZACJA RYZYKA WEWNĘTRZNEGO ORAZ KONFLIKTÓW INTERESÓW W ORGANIE NADZORU FINANSOWEGO	61
G. CESSAK - PRZEJRZYSTOŚĆ POSTĘPOWANIA W PROCESIE REJESTRACJI PRODUKTÓW LECZNICZYCH	68

II. DZIAŁANIA ANTYKORUPCYJNE ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ	73
K. KRAK - DZIAŁANIA ANALITYCZNE I PROFILAKTYCZNE CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO	74
A. GRADOWSKI - ROLA AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO W PRZECIWDZIAŁANIU I ZWALCZANIU KORUPCJI	80
K. GIERAK - DZIAŁALNOŚĆ PEŁNOMOCNIKA RZĄDU DO SPRAW OPRACOWANIA PROGRAMU ZAPOBIEGANIA NIEPRAWIDŁOWOŚCIOM W INSTYTUCJACH PUBLICZNYCH	84
III. PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI W SAMORZĄDZIE	87
E. SMOLIŃSKA - „PRZEJRZYSTA POLSKA”. DOŚWIADCZENIA SAMORZĄDÓW	88
IV. WIELOASPEKTOWOŚĆ ZAGROŻEŃ KORUPCYJNYCH W ŻYCIU PUBLICZNYM I SPOŁECZNYM.....	97
J. A. STEFANOWICZ - KORUPCJOGENNOŚĆ REGLAMENTACJI. NOWE WYZWANIA, NOWE OBSZARY.....	98
M. KOSEWSKI - PSYCHOLOGICZNO - SPOŁECZNE PODŁOŻE URZĘDNICZEJ KORUPCJI	109
V. DOBRE PRAKTYKI ANTYKORUPCYJNE W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ	129
M. SZAŁADZIŃSKI - ZAPOBIEGANIE KONFLIKTOWI INTERESÓW W KONTAKTACH Z PRZEDSIĘBIORCAMI NA PRZYKŁADZIE RELACJI: MINISTERSTWO OBRONY NARODOWEJ – PRZEMYSŁ ZBROJENIOWY.....	130
M. WNUK - IDENTYFIKACJA ZADAŃ WRAŻLIWYCH I WYPRACOWANIE ŚRODKÓW ZARADCZYCH NA PRZYKŁADZIE MSZ - CZYLI ZARZĄDZANIE RYZYKIEM KORUPCYJNYM DLA POCZĄTKUJĄCYCH	145
G. PIWOWARSKA - SYSTEM PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROŻENIOM KORUPCYJNYM W MINISTERSTWIE SPRAWIEDLIWOŚCI	156

WSTĘP

Publikacja niniejsza stanowi zbiór materiałów opracowanych na okoliczność **I. Konferencji antykorupcyjnej**, zorganizowanej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w dniu 9 grudnia 2010 roku, obchodzonym jako Międzynarodowy Dzień Przeciwdziałania Korupcji.

Dzień ten został ustanowiony na mocy *rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 58/4* z dnia 31 października i upamiętnia ratyfikację przez Państwa-Strony *Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciw Korupcji* w dniach 9–11 grudnia 2003 roku w Meridzie w Meksyku. Od tego czasu *Konwencja* stanowi bazę do zwalczania korupcji zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, a także przyczynia się do uwydatnienia roli zapobiegania i walki z tym zjawiskiem oraz podnoszenia poziomu świadomości w zakresie istniejących zagrożeń i sposobów przeciwdziałania im.

Inicjatywa Centralnego Biura Antykorupcyjnego stanowiła doskonałą okazję do zintegrowania działań różnych podmiotów dostrzegających niebezpieczne oddziaływanie zjawisk korupcyjnych na wszystkie sfery życia oraz zainteresowanych profilaktyką i walką z tą patologią. Zaprezentowano wielostronne spojrzenie na interesujące zjawisko, omawiając liczne nurtujące tematy z punktu widzenia doświadczeń uczestników Konferencji, reprezentujących agendy rządowe, instytucje samorządowe, organizacje pozarządowe i świat nauki.

Nadmienić należy, iż wydarzenie zostało uświetnione również obecnością gości zagranicznych, pochodzących z rumuńskiej służby antykorupcyjnej Agencja Națională de Integritate (ANI), łotewskiej — Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (KNAB) i litewskiej — Lietuvos Respublikos Specialiųjų Tyrimų Tarnyba (STT) oraz oficerów łącznikowych zagranicznych organów ścigania akredytowanych przy placówkach dyplomatycznych swoich państw w Polsce. Przedsięwzięcie było tym samym próbą wypracowania i wdrożenia stałej dobrej praktyki, z nadzieją na kontynuację w latach kolejnych.

W aspekcie organizacyjnym spotkanie zostało podzielone na część plenarną oraz cztery panele tematyczne. Konferencję rozpoczęło wystąpienie inauguracyjne Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Pawła Wojtunika, i następujące po tym wypowiedzi Kierownictwa służb, resortów oraz instytucji zaangażowanych, które reprezentowali:

- Jacek Cichocki — Sekretarz Kolegium ds. Służb Specjalnych,
- prof. Brunon Hołyst — Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie,
- Julia Pitera — Sekretarz Stanu, Pełnomocnik Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych,
- Jacek Kapica — Sekretarz Stanu, Szef Służby Celnej,
- gen. bryg. Krzysztof Bondaryk — Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Adam Rapacki — Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- dr Zbigniew Wrona — Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości,
- Marzena Kowalska — Zastępca Prokuratora Generalnego,
- gen. insp. Andrzej Matejuk — Komendant Główny Policji,
- Jacek Kościelniak — Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli,
- Izabela Albrycht — Prezes Zarządu Instytutu Kościuszki,
- Jacek Sadowy — Prezes Urzędu Zamówień Publicznych,
- Cezary Rzemek — Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia,
- prof. zw. dr hab. Maria Jarosz — Polska Akademia Nauk,
- kad. Ryszard Demczuk — Zastępca Dowódcy Grupy Zadaniowej, ISAF Afganistan,
- Jacek Olbrycht — Dyrektor Generalny Ministerstwa Obrony Narodowej,
- prof. dr hab. n. med. Wojciech Maksymowicz — Dziekan Wydziału Nauk Medycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie,
- Stanisław Kluza — Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego,
- Grzegorz Cessak — Prezes Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych.

Panel pierwszy, poświęcony **działaniom antykorupcyjnym organów władzy publicznej**, poprowadziła **Katarzyna Gierak** — doradca Sekretarza Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Julii Pitera. Przybliżyła ona jednocześnie aktywność na tym polu Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych. Przedstawicielem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji była **Agata Furgala**, Zastępca Dyrektora Departamentu Analiz i Nadzoru, która omówiła stan prac nad *Rządowym planem przeciwdziałania korupcji*. Z kolei wystąpienie Dyrektora Departamentu Analiz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, **Krzysztofa Kraka**, zostało poświęcone analitycznym i profilaktycznym działaniom CBA. Rolę Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji przedstawił **kpt. Andrzej Gradowski**, Zastępca Dyrektora Departamentu Postępowań Karnych ABW. Panel pierwszy

zakończył referatem *Korupcja w Afganistanie jako główne zagrożenie misji ISAF* **kadm. Ryszard Szczepan Demczuk**, Zastępca Dowódcy Grupy Zadaniowej ISAF w Afganistanie.

Przeciwdziałaniu korupcji w samorządzie poświęcony był panel drugi, moderowany przez **Paulinę Szczepaniak** z Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Głos w dyskusji zabrał **Przemysław Fenrych**, reprezentujący tę samą organizację, z wykładem pt. *Przejrzysta Polska — doświadczenia projektu*. **Ewa Smolińska** ze Starostwa Powiatowego w Ciechanowie zaprezentowała doświadczenia z punktu widzenia samorządów zaangażowanych we wskazany projekt, podobnie jak kolejne uczestniczki tego bloku tematycznego: **Danuta Szczepanik**, sekretarz Urzędu Miasta Legionowo i **Lilla Zabielska**, sekretarz Urzędu Gminy Jednorozec. Zamykając drugi panel, **Katarzyna Batko-Toluć** ze Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, scharakteryzowała istotę monitoringu społecznego.

Formy korupcji w sferze publicznej i prywatnej — pod takim tytułem otworzył panel trzeci Konferencji wykład **prof. dr hab. Grażyny Skąpskiej**, Kierownika Zakładu Socjologii Norm i Organizacji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Część ta prowadzona była pod hasłem **Wieloaspektowość zagrożeń korupcyjnych w życiu publicznym i społecznym**. Następnie swoje wystąpienie pt. *Korupcjogenność reglamentacji* zaprezentował **mec. Jan A. Stefanowicz** z Kancelarii Prawniczej Juris. Przejawy i ryzyko korupcji w relacjach służby zdrowia i przemysłu farmaceutycznego przybliżyła w dalszej części **dr Paulina Polak**, adiunkt Zakładu Socjologii Norm i Organizacji Uniwersytetu Jagiellońskiego. O tym, jak zwiększać samokontrolę u ludzi wystawionych w pracy na korupcyjne pokusy mówił z kolei **prof. dr hab. Marek Kosewski**, Dyrektor Kolegium Kształcenia Podyplomowego Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie. Moderatorami tej części konferencji byli: **prof. zw. dr hab. Emil W. Pływaczewski**, Kierownik Katedry Prawa Karnego Uniwersytetu w Białymstoku oraz **dr Kaja Gadowska**, ekspert Instytutu Kościuszki i adiunkt Zakładu Socjologii Norm i Organizacji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Panel czwarty, zatytułowany **Dobre praktyki antykorupcyjne w administracji rządowej** poprowadził **Maciej Wnuk**, Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. Procedur Antykorupcyjnych, który jednocześnie jako prelegent w tej części scharakteryzował zagadnienie identyfikacji zadań wrażliwych i wypracowania środków zaradczych na przykładzie MSZ. Z kolei **Marcin Szaladziński** z Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej, w odniesieniu do relacji MON — przemysł zbrojeniowy, omówił zapobieganie konfliktowi interesów w kontaktach z przedsiębiorcami. Panel czwarty zamknął wykład pt. *System przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w Ministerstwie*

Sprawiedliwości, wygłoszony przez **Grażynę Piwowską**, audytora wewnętrznego Ministerstwa Sprawiedliwości.

Każdy z przedstawionych bloków tematycznych charakteryzował się wysokim poziomem merytorycznym, a często także nowatorskim podejściem do omawianych problemów. Dlatego Organizatorzy Konferencji, pragnąc podzielić się wnioskami płynącymi z przedstawionych wystąpień, a jednocześnie uhonorować wysiłek zaangażowanych osób i instytucji, postanowili o wydaniu niniejszej publikacji. Na zawarty w opracowaniu materiał składają się wszystkie dobrowolnie przekazane przez prelegentów artykuły z I. Międzynarodowej Konferencji antykorupcyjnej.

I.
WYSTĄPIENIA PLENARNE

WYSTĄPIENIE INAUGURACYJNE SZEFA CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO

O autorze

Paweł Wojtunik — urodził się 26 czerwca 1972 roku. Absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. W Policji pracował od 1992 roku. Od 1996 roku w pionie zwalczania przestępczości zorganizowanej Komendy Głównej Policji. Po utworzeniu Centralnego Biura Śledczego w 1996 roku pełnił w nim ważne funkcje, w tym od grudnia 2007 roku szefa CBS. W 2007 roku odbył też służbę w Scotland Yardzie. Od października 2009 roku jest Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Szanowni Państwo

Przypadł mi w udziale zaszczyt przywitania Państwa na Konferencji antykorupcyjnej z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji. W imieniu Centralnego Biura Antykorupcyjnego chciałbym serdecznie podziękować za tak liczne przybycie.

Czujemy się zaszczyceni, goszcząc przedstawicieli służb polskich i zagranicznych, agencji rządowych, organizacji pozarządowych, świata nauki oraz wszystkie osoby, które swoją pracę poświęcają walce z korupcją. Jestem wdzięczny, widząc wśród zgromadzonych gości przedstawicieli organizacji i instytucji, które współpracują na tym polu z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, a także tych, na których konstruktywną krytykę możemy zawsze liczyć.

Zaproszenie do udziału w dzisiejszej uroczystości, wystosowane na Państwa ręce jest wyrazem chęci przełamania stereotypu Centralnego Biura Antykorupcyjnego jako obłożonej twierdzy, zamkniętej na współpracę z podmiotami zewnętrznymi. Jako Szef CBA patrzę na funkcjonowanie Biura zarówno od strony zwalczania przestępczości korupcyjnej, ale także na zapobieganie jej poprzez prowadzenie działalności prewencyjnej, profilaktycznej i edukacyjnej.

CBA w ostatnim czasie wydało trzy podręczniki: „Poradnik antykorupcyjny dla urzędników”, „Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury

udzielania zamówień publicznych” oraz „Mapę korupcji”, które dostępne są również na naszej stronie internetowej.

Największym zainteresowaniem cieszy się „Poradnik antykorupcyjny dla urzędników”, który bezpłatnie został rozprowadzony w urzędach państwowych i samorządowych w całym kraju. Jego wydanie odbiło się dużym zainteresowaniem ze strony urzędów i zapotrzebowaniem na przeprowadzenie szkoleń w tym zakresie. Do dzisiaj funkcjonariusze CBA przeszkolili ponad 600 urzędników w 12 urzędach.

Dziś ma swoją premierę czwarta już książka „Instytucje antykorupcyjne w wybranych państwach świata”, będąca pierwszym tego typu zestawieniem dostępnym w naszym kraju.

Do szerokiego grona odbiorców CBA skierowało nowatorską stronę www.antykorupcja.edu.pl. Portal stanowi bazę informacji poświęconych przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji, poczynając od krajowych i międzynarodowych regulacji prawnych po szeroki wybór publikacji. Wkrótce też Biuro będzie redagować trzecią stronę internetową przekazaną nam przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji www.antykorupcja.gov.pl.

CBA chce położyć też duży nacisk na prewencję — na systematyczną i skuteczną zmianę nastawienia społeczeństwa do tej patologii. Efekty tych zmian już są widoczne. Z każdym rokiem Polska plasuje się coraz wyżej w Indeksie Percepcji Korupcji. Jednak, aby wejść w poczet najmniej skorumpowanych krajów, musimy zbudować koalicję i mam nadzieję, że Państwa obecność dzisiaj jest przejawem tej woli i chęci współpracy.

Proponowane przeze mnie otwarcie na szeroko rozumianą współpracę z reprezentowanymi przez Państwa instytucjami ma na celu połączyć wysiłki w walce z korupcją.

Zgodzą się Państwo ze mną, iż suma naszych połączonych działań z pewnością przyniesie lepszy efekt, niż gdyby każde z nas działało osobno. Ze swojej strony pragnę zapewnić, iż Centralne Biuro Antykorupcyjne dołoży wszelkich starań, by konferencja antykorupcyjna w przyszłości przerodziła się w wydarzenie cykliczne, które na stałe wpisze się w międzynarodowy kalendarz walki z korupcją.

Zapraszam wszystkich Państwa do uczestnictwa w panelach dyskusyjnych, po których spotkamy się aby podsumować konferencję.

UWAGI KRYMINOLOGICZNE NA TEMAT KORUPCJI

O autorze

prof. Brunon Hołyst — od 1961 roku prowadzi działalność naukową i dydaktyczną na Uniwersytecie Łódzkim. W 1974 roku został mianowany profesorem nadzwyczajnym, a w 1978 roku profesorem zwyczajnym UŁ. Rektor Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie. Przewodniczący Polskiego Towarzystwa Suicydologicznego. W latach 1987–1990 był członkiem Komitetu Prawnego Polskiej Akademii Nauk. Od 1979 roku jest członkiem-korespondentem Canadian International Academy of Humanities and Social Science oraz Canadian Inter-American Research Institute.

Pecunia non olet (pieniądz nie cuchnie) ok. 70 roku n.e. odpowiedział cesarz Wespazjan do syna Tytusa, gdy ten czynił mu zarzut z opodatkowania latryn publicznych (moc potrzebny był farbiarzom do produkcji farb do tkanin). A jednak brudny pieniądz cuchnie. Niewłaściwe jest dziś powoływanie się na słowa cesarza Wespazjana. Są zatem pieniądze pachnące — pochodzące z legalnych źródeł i cuchnące towarzyszące zyskom z zachowań sprzecznych z prawem.

Gdy mówimy o korupcji jako zjawisku społecznym, to trzeba przede wszystkim wskazać na zmieniający się obraz człowieka. Człowiek współczesny, to tzw. *homo econominen* — człowiek ekonomiczny, kierujący się tylko motywacją ekonomiczno-finansową, dążący wyłącznie do największego zysku. W procesie wychowawczym w wielu dziedzinach zanika aksjologia, a system wartości jest określany przez pryzmat pieniądza.

Prawo coraz częściej ulega dewaluacji i jest wykorzystywane do doraźnych celów politycznych. Ale to co jest najważniejsze, to jakość tego prawa. Zbyt często mamy do czynienia z niedoskonałym prawem (*lex imperfecta*). Luki w prawie będące przejawem tych mankamentów, stwarzają dogodne warunki dla rozwoju korupcji.

Przestępczość zorganizowana z rozgałęzionym systemem korupcji, obejmująca różne dziedziny życia publicznego i gospodarczego, tworzy „swoistą misterną pajęczynę” (*intricate web*) instytucjonalnych powiązań.

Bardzo często przestępcy korzystają z buforu ochronnego w postaci doradców, protektorów w policji, wymiarze sprawiedliwości, polityce i gospodarce. Przestępczość zorganizowana jest oceniana jako big business.

Najwięcej szkód społecznych powoduje korupcja polityczna, wpływa ona wyjątkowo negatywnie na kształtowanie opinii publicznej. Stąd przysłowie ludowe że: „ryba psuje się od głowy”. Ludzie myślą w sposób uproszczony, chociaż pragmatyczny. Skoro osoby piastujące wysokie stanowiska pozwalają sobie na korupcyjne praktyki, to i mnie na dole drabiny społecznej można tak postępować. Nie mniejsze znaczenie dla obszaru moralności społeczeństwa ma korupcja wśród pracowników organów ścigania karnego i wymiaru sprawiedliwości. Nie może być takiego przekonania, iż wszystko można kupić: od prawa jazdy do korzystnego wyroku sądowego.

Straty w obrocie gospodarczym w wyniku korupcji są wielokrotnie większe niż te, które powoduje przestępczość pospolita. Żadne inne zjawisko nie wzbudza współcześnie w Polsce i innych krajach tak szerokiego oddźwięku społecznego jak korupcja. Parlamenti, elity polityczne, media, organizacje rządowe i pozarządowe oraz opinia publiczna traktują korupcję i towarzyszącą jej przestępczość zorganizowaną jako najpoważniejsze zagrożenie dla rozwoju społecznego i gospodarczego oraz stosunków międzyludzkich. Podkreśla się, że nasilająca się korupcja nie tylko narusza zaufanie do prawa i władz państwowych, lecz także podnosi koszty towarów, usług i transakcji handlowych, powoduje brak poczucia bezpieczeństwa u obywateli, dewastuje podstawowe zasady moralne — uczciwość, lojalność i odpowiedzialność, a tym samym niszczy podstawową tkankę społeczeństwa obywatelskiego¹.

Pożądanym zmianom społecznym, do których należy zaliczyć transformację ustrojową w Polsce, towarzyszyły wiara w postęp moralny i obyczajowy, ufność w prospołeczne nastawienie polityków i w większą harmonię stosunków międzyludzkich. Optymistyczne zwrócenie się ku przyszłości, które wydaje się następstwem rozległych przemian społecznych, trwa na ogół krótko, gdyż optymistyczne prognozy okazują się naiwnymi, w większej części niespełnionymi przewidywaniami, a nadzieje i oczekiwania nie stają się siłą sprawczą procesu historycznego.

Korupcja należy do zjawisk niezwykle złożonych i wielopostaciowych. W najszerszym rozumieniu korupcją jest przywłaszczenie zasobów publicznych (dóbr, świadczeń, usług) lub takie nimi dysponowanie, aby bezprawnie uzyskać osobistą korzyść. Przekupstwo,

¹ A. Kojder, Korupcja i poczucie moralne Polaków, w: J. Mariański (red.), Kondycja moralna społeczeństwa polskiego, Kraków 2002.

sprzedajność, płatna protekcja, nepotyzm, nieuczciwe pośrednictwo i wykorzystywanie zajmowanego stanowiska do osobistych bądź też rodzinnych czy koleżeńskich celów to najczęstsze współcześnie działania korupcyjne. Polski Kodeks karny do przestępstw przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego zalicza: łapownictwo bierne, łapownictwo czynne, płatną protekcję bierną i czynną, nadużycie funkcji, a także korupcję: wyborczą, gospodarczą i sportową.

Nie jest uzasadnione utożsamianie korupcji tylko z łapownictwem (biernym i czynnym) i płatną protekcją. Najbardziej typowymi cechami korupcji są: powszechność, entropia, rynkowość oraz interakcyjność. Korupcja jest zjawiskiem powszechnym — występuje we wszystkich systemach politycznych i gospodarczych. Rozprzestrzenia się na dziedziny, które wcześniej nie były nią objęte. Rynkowość korupcji oznacza, iż cena korupcyjnych transakcji jest wypadkową podaży i popytu na zawłaszczane zasoby publiczne. Interakcyjność korupcji przejawia się w tym, że partnerami korupcyjnej transakcji są zawsze „dawcy” jakichś zasobów publicznych i ich „biorcy”. Zazwyczaj kieruje nimi motywacja osiągnięcia maksymalnych osobistych korzyści i wspólne dążenie do zminimalizowania ryzyka, że zawarta transakcja korupcyjna zostanie ujawniona.

Główne rodzaje korupcji obejmują korupcję: urzędniczą, gospodarczą i polityczną. Wskazuje się, że źródłem korupcji politycznej w polskich warunkach jest sponsorowanie partii politycznych i ich kampanii wyborczych przez ludzi biznesu. Za pomocą owego sponsoringu, w którego uprawianiu pośredniczą firmy tzw. doradztwa strategicznego, duży i wielki biznes wpływa na działania i decyzje podejmowane przez polityków w parlamencie i w samorządach lokalnych. O powszechności takich praktyk była i jest przekonana większość Polaków.

Gdy zjawiska patologii osiągają maksymalne nasilenie, to mamy do czynienia z sytuacją, w której w społeczeństwie faktyczną władzę przejmują przestępcy, narzucając innym swój system norm i wartości. Powszechne staje się poczucie bezradności i brak nadziei na powrót do stanu normalnego. Wewnętrzna dynamika procesów patologicznych w sferze gospodarczej prowadzi do poszerzenia obszarów aktywności, angażowania w tę działalność coraz większej liczby osób, a także dysponowania coraz większymi środkami finansowymi. Prowadzi do stanu, w którym zmieniają się formy samej przestępczości. Gdy możliwe jest stosowanie bardziej skomplikowanych przedsięwzięć, dopuszczalne staje się „inwestowanie” w niektóre typy działalności, pozwalające uzyskiwać wysokie korzyści z pewnym opóźnieniem. Pojawia się również profesjonalizacja połączona z daleko zaawansowaną specjalizacją.

Ograniczenie korupcji może nastąpić przede wszystkim w wyniku oddziaływania szeroko rozumianego otoczenia społecznego. Szczególnie chodzi tu o skoordynowaną działalność wielu instytucji zajmujących się zwalczaniem przestępczości gospodarczej, a także aktywną postawę pozostałych instytucji w obrębie struktur państwowych. Wewnętrzne podziały i wzajemne zwalczanie się różnych frakcji lub grup przestępczych może stanowić czynnik prowadzący do zahamowania lub ograniczenia dynamiki procesów patologii. Sytuacja taka przybiera czasem formę gwałtownej walki, prowadząc nierzadko do okresowego wewnętrznego rozbitcia i osłabienia rywalizujących stron. Walka ta dotyczy najczęściej podziału stref wpływów, zarówno w ich aspekcie przestrzennym, jak i według rodzajów działalności.

Ograniczenia zakresu patologii można traktować jako próbę niedopuszczenia do przekształcenia się systemu stabilnego w system nie zrównoważony, tzn. w taki, w którym narasta chaos. W jego obrębie minimalne zmiany początkowe nie są eliminowane, lecz potęgują się i prowadzą do zmian radykalnych. W konsekwencji powodować mogą całkowite załamanie dotychczasowego typu porządku społecznego. Narastanie tego procesu i brak adekwatnego przeciwdziałania świadczyć mogą o swoistym wewnętrznym paraliżu systemu. Sytuacja taka powstaje, gdy instytucje powołane do reagowania nie podejmują stosownych działań. Stan taki może mieć wiele różnorodnych przyczyn — od braku właściwego „systemu wczesnego ostrzegania” lub bagatelizowania docierających sygnałów do braku środków i możliwości skutecznego przeciwdziałania.

Postępująca dezorganizacja porządku instytucjonalnego, a także załamanie się dotychczasowego typu porządku społecznego staje się nieodzownym warunkiem patologizacji życia społecznego i gospodarczego. W warunkach stabilności łatwiej jest zwrócić uwagę na symptomy patologii i podjąć odpowiednie działania zapobiegawcze. Poszerzanie się obszaru patologii stanowi wskaźnik stopnia wewnętrznej dezintegracji systemu, do której dochodzi wtedy, gdy system nie jest zdolny do przeciwdziałania tym zjawiskom. Może to być spowodowane jego wewnętrzną inercją, paraliżowaniem możliwości działania przez jego elementy składowe albo też faktem, iż cała energia głównych podmiotów życia publicznego skupia się na innych kwestiach życia społecznego lub politycznego.

Wiadomo, że gdy zjawisko patologiczne już się uformuje, to jego wyeliminowanie jest znacznie trudniejsze niż w fazie początkowej. Można więc uznać, że to system społeczny stwarza warunki korzystne do zaistnienia różnych form patologii, a właściwości systemowe, przede wszystkim typ istniejącego porządku społecznego, wytwarzają różnorodne formy patologii. Korupcja odnosi się może do całych systemów społecznych. Na tej podstawie

wyodrębnia się różne typy społecznej dezorganizacji, np. żywiołową i inercyjną, występujące zarówno w społeczeństwach z dominacją porządku typu instrumentalnego, jak i teologicznego.

Przekonanie o istnieniu niezmiennego porządku społecznego, który został jedynie zakłócony, okazuje się niekiedy złudzeniem. Można przyjąć założenie odwrotne, że stanem permanentnym jest raczej brak porządku, a jedynie człowiek tworzy sobie uporządkowaną wizję rzeczywistości, aby uczynić ją łatwiejszą do zniesienia. Mając na uwadze doświadczenia Polski oraz innych krajów postsocjalistycznych, można przyjąć, że dynamika patologii charakteryzuje się przejściem od patologii całego systemu do patologii w obrębie systemu. Podczas trwania realnego socjalizmu przestępczość gospodarcza przybierała formy specyficzne. Z uwagi jednak na dążenie do ścisłej kontroli ludzkich zachowań zawiązanie się struktur typowych dla przestępczości zorganizowanej było utrudnione. Struktury te pozostawały w ścisłym związku z instytucjami politycznymi. Trwanie patologicznego systemu i struktur gospodarczych łączyło się z relatywnie niskim stopniem patologii w jego obrębie.

Przejście do systemu zdecentralizowanego wiąże się ze zmniejszeniem stopnia patologizacji systemu społeczno-gospodarczego. Niemniej jednak wzrasta patologia wewnątrzsystemowa, co wynika ze wzrostu swobód obywatelskich, w tym zwłaszcza mniejszej kontroli prywatnego życia jednostek. Pojawienie się niektórych form patologii, takich jak m.in. korupcja, możliwe jest wyłącznie w obrębie systemu demokratycznego czy też, mówiąc bardziej ogólnie, systemu gwarantującego przynajmniej minimum wolności obywatelskich. W przypadku szczególnie drastycznych form przestępczości, związanych z działalnością grup mafijnych lub organizacji terrorystycznych, wysuwane są niekiedy propozycje przejściowego ograniczenia niektórych praw i wolności demokratycznych w celu zwiększenia skuteczności ścigania tego typu przestępstw oraz rozbicia podziemnych struktur zagrażających istnieniu porządku demokratycznego. W propozycjach tych chodzi o zwiększenie siły państwa. Wprowadzenie w życie zdecydowanych działań nie zapewnia jednak osiągnięcia założonych celów. Wskazywany związek między obecnością niektórych form patologii a demokratycznym ładem społecznym ujmowany może być jedynie wirtualnie, jako wstępny układ zależności. W wielu bowiem systemach demokratycznych przestępczość przybierająca formy zorganizowane się nie pojawia.

W Centralnym Biurze Antykorupcyjnym zaszły poważne zmiany. Nie jest to „polowanie na ludzi”, ale uporczywe zmaganie się z problemem korupcji.

CBA powstało z woli politycznej i także siły polityczne mogą np. po wyborach parlamentarnych zdecydować o przekształceniu tego organu.

Realizacja tych samych funkcji, ale w innym kształcie organizacyjnym czy instytucjonalnym być może — patrząc bardzo optymistycznie — sprawi, że poziom korupcji ulegnie takiej regresji, że przestanie być problemem społecznym. Oby tak się stało!²

² Bliższe uwagi patrz: B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 2009, s. 361 i nast.

WYSTĄPIENIE SZEFA SŁUŻBY CELNEJ

O autorze

Jacek Kapica — Podsekretarz Stanu; absolwent Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Podyplomowych Studiów Rachunkowości i Zarządzania Szkoły Głównej Handlowej oraz Podyplomowych Studiów Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

W latach 1999 — 2002 pracował w Głównym Urzędzie Ciel (do czasu likwidacji urzędu). Potem pracował jako dyrektor handlowy i prowadził działalność gospodarczą. Do Służby Celnej powrócił w marcu 2004 roku. W 2007 roku został powołany na stanowisko Dyrektora Izby Celnej w Szczecinie, z którego zrezygnował w związku z mianowaniem na Szefa SC w lutym 2008 roku.

Szanowni Państwo

Chciałem podziękować w imieniu własnym i moich współpracowników za zaproszenie Służby Celnej do udziału w Konferencji z okazji obchodzonego w dniu dzisiejszym Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji.

Zdajemy sobie wszyscy sprawę, że walka z korupcją, z uwagi na charakter tego zjawiska, jest bardzo trudna. Działania podejmowane w tym zakresie nie wyeliminują całkowicie tego patologicznego zjawiska, ale mogą je znacznie ograniczyć.

Przeciwdziałanie korupcji stanowi jeden z najważniejszych priorytetów moich i Kierownictwa Służby Celnej. W obecnym stanie prawnym Służba Celna nie dysponuje kompetencjami organów ścigania w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej. Możemy posługiwać się środkami administracyjnymi i organizacyjnymi, aby zapobiegać temu zjawisku. Dostzegając jednak występujące zagrożenia, bo przecież Służba Celna funkcjonuje w okolicznościach, które stwarzają większą presję korupcyjną, podejmowane są działania, koncentrujące się w dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze: budowa motywacyjnego systemu wynagradzania funkcjonariuszy celnych, by uleganie presji korupcyjnej nie było powodowane koniecznością zaspokojenia potrzeb podstawowych i nie było łatwo usprawiedliwione. W tym zakresie osiągamy to poprzez

system dodatków do pensji, ale nie dla wszystkich, tylko dla tych pracujących przy kontroli granicznej czy też w komórkach zwalczania przestępczości, gdzie presja korupcyjna jest większa, jak również poprzez wzrost wynagrodzenia większy na tych stanowiskach, gdzie podejmowane są decyzje o zakresie kontroli, prowadzone są kontrole przedsiębiorców, bądź wydawane decyzje w I, czy II instancji.

Po drugie: realizujemy działania profilaktyczne poprzez tworzenie właściwych procedur, kształtowanie kultury organizacyjnej oraz współpracy z innymi służbami, które będą zmierzać do eliminowania przyczyn zachowań korupcyjnych funkcjonariuszy i pracowników Służby Celnej.

Doświadczenie pokazuje, że zapobieganie korupcji w dłuższej perspektywie czasowej, przynosi bardziej znaczące efekty niż późniejsze ściganie sprawców tych przestępstw. Dodatkowo przeciwdziała również negatywnym skutkom społecznym oraz wymiernym stratom finansowym Skarbu Państwa.

W tym celu wprowadzamy do praktyki przyjęty w lipcu tego roku *Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej 2010 – 2013*, którego główna teza to „zero tolerancji dla korupcji”. Z tego miejsca chciałem podziękować wszystkim instytucjom, służbom i organizacjom społecznym za wsparcie i pomoc w stworzeniu *Programu*. Jest to kompleksowy dokument, określający działania zmierzające do przeciwdziałania i zwalczania zjawisk korupcyjnych w Służbie Celnej. Zaprojektowane rozwiązania zmierzają do stworzenia środowiska odpornego na korupcję, prowadzić będą nie tylko do naprawy i zabezpieczenia prawidłowej realizacji zadań Służby Celnej, ale także będą wspomagać realizację projektowanych przemian modernizacyjnych. *Program* zawiera także rozwiązania zmierzające do poprawy obsługi bezpośrednich odbiorców działań Służby Celnej w taki sposób, aby występujące problemy nie były przyczyną składania propozycji korupcyjnych. W ramach realizacji *Programu* proponuje się wdrożenie jakościowo nowych metod i narzędzi, takich jak identyfikacja, mapowanie i monitorowanie korupcji, które umożliwią adekwatną reakcję na występujące zjawiska korupcji. Koncentrujemy się również na zbudowaniu mechanizmów funkcjonujących procedur eliminujących możliwość występowania zachowań korupcyjnych.

Myślmy o kolejnych rozwiązaniach, które chcielibyśmy przedyskutować. Chcemy umożliwić funkcjonariuszom celnym z komórek kontroli wewnętrznej współpracę i uczestniczenie w sprawach i postępowaniach innych służb upoważnionych do zwalczania przestępczości korupcyjnej. Doświadczenie i wiedza Służby Celnej mogłyby korzystnie wpłynąć na sprawność prowadzonego postępowania, czy wzmocnić materiał dowodowy,

byłyby wsparciem merytorycznym z zakresu przepisów i procedur celnych w prowadzonych przez upoważnione służby sprawach. Takie rozwiązanie dałoby nam wiedzę o mechanizmach w celu zapobiegania temu zjawisku poprzez działania organizacyjne lub zmiany procedur wewnętrznych, ale także było świadectwem aktywnego uczestniczenia w zwalczaniu tej patologii. Druga propozycja to ograniczenie ustawowe używania prywatnych telefonów komórkowych na przejściach granicznych, przy jednoczesnym pozostawieniu swobody komunikowania się za pomocą służbowych środków łączności. To, naszym zdaniem, ograniczyłoby możliwości przemytu i korupcji z tym związanej.

Walka z korupcją jest procesem trudnym i złożonym, dlatego mamy świadomość, że efekty nie będą widoczne od razu. Ale pojawiające się zwiastuny w postaci coraz większej liczby zgłoszeń prób korupcji ze strony celników napawają nadzieją. Wierzę, że pracując systematycznie i konsekwentnie, proces eliminowania i ograniczania występującego w administracji publicznej zjawiska korupcji, zakończymy sukcesem.

gen. bryg. Krzysztof Bondaryk

WYSTĄPIENIE SZEFA AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

O autorze

gen. bryg. Krzysztof Bondaryk — urodził się w 1959 roku. Studia wyższe w Filii Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku ukończył, otrzymując tytuł magistra historii. W latach 1990–1996 był Szefem Delegatury UOP w Białymstoku. Od 1998 do 1999 roku pełnił funkcję wiceministra w MSWiA. Po odejściu ze służby państwowej w 2001 roku pracował w sektorach telekomunikacyjnym i bankowym. W latach 2006–2007 był ekspertem Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. Od 2007 roku pełnił obowiązki Szefa ABW, a od stycznia 2008 roku został mianowany Szefem ABW.

Szanowni Państwo

Na wstępie chciałbym powitać wszystkich obecnych, zwłaszcza Pana Ministra Pawła Wojtunika, któremu jednocześnie pragnę podziękować za zaproszenie przedstawicieli Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na konferencję.

Udział w tym wydarzeniu jest dla nas ważny, ponieważ wszelkie inicjatywy podejmujące temat przeciwdziałania korupcji uważamy za niezwykle istotny element prewencji. To właśnie działania profilaktyczne, czyli zapobieganie patologii tak, aby nie doszło do naruszenia podstawowych wartości państwa prawa, są zgodne z filozofią rządu. Takie spotkania, jak obecna konferencja stanowią doskonałą okazję do wskazania realnych efektów pracy administracji rządowej — np. odpowiednich regulacji prawnych czy mechanizmów kontroli, które przyczyniają się do zwalczania korupcji tu i teraz, a nie jedynie w sferze mediów, nie tylko poprzez propagandową narrację.

Nie możemy uciekać przed bolesną prawdą, że pomimo wzmózonych wysiłków, korupcja w naszym kraju występuje. Licznych przykładów mogą dostarczyć wyniki śledztw prowadzonych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne — instytucji specjalnie powołanej, aby w możliwie największym stopniu wyeliminować to negatywne zjawisko z polskiej codzienności. Nie ulega przy tym wątpliwości, że walka z korupcją wymaga zaangażowania

i współdziałania wszystkich organów administracji państwowej. Nie może spoczywać w gestii tylko jednej, nawet tak mocno wyspecjalizowanej jednostki, jaką jest CBA. Przestępstwa o charakterze korupcyjnym mają fatalny wpływ na nastroje społeczne, ponieważ podważają zaufanie obywateli do urzędów. Przede wszystkim jednak godzą w bezpieczeństwo państwa, gdyż naruszają jego podstawowe interesy w sferze ekonomii, gospodarki, wymiaru sprawiedliwości czy polityki. Z tego też powodu w roku 2007 rząd przyjął, a parlament uchwalił poprawkę przywracającą ABW kompetencje rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania korupcji osób pełniących funkcje publiczne. Za trafnością tej decyzji przemawia choćby to, że działania korupcyjne bardzo często nie są przestępstwem „samodzielnym”. Korupcja może niejednokrotnie stanowić narzędzie w rękach obcych służb specjalnych czy grup przestępczości zorganizowanej i to właśnie podległa mi służba ma możliwość pełnej oceny skali zagrożenia.

Chciałbym jeszcze raz podkreślić, że ABW używa swoich kompetencji, aby rozpoznawać i zwalczać przestępstwa korupcyjne wśród tych urzędników państwowych i tych funkcjonariuszy publicznych, których dotyczy ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Jest to istotne wskazanie na to, w jakim obszarze korupcja szczególnie zagraża państwu. Z kolei dla Agencji odniesienie do tych właśnie przepisów stanowi wyraźnie zaznaczone pole dla potencjalnych interwencji.

Dokładne informacje o roli Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie antykorupcyjnym przekaze państwu kpt. Andrzej Gradowski, który na co dzień zajmuje się realizacją naszych ustawowych obowiązków w tym zakresie. Mam nadzieję, że przedstawione przez niego szczegóły przyczynią się do rzucenia „szerszego” światła na działania Agencji zmierzające do eliminacji korupcyjnej patologii.

Tytułem wprowadzenia do jego wystąpienia dodam jeszcze, że ABW pełni również funkcje analityczne i kontrolne w stosunku do urzędników państwowych. Przypomnę, iż jednym z elementów postępowania sprawdzającego przy ubieganiu się o certyfikat bezpieczeństwa, który upoważnia do dostępu do tajemnicy państwowej, jest dokładna kontrola oświadczeń majątkowych i rozliczeń podatkowych.

Na zakończenie chciałbym wskazać obszar, na który, w ocenie Agencji, należy zwrócić szczególną uwagę w dyskusji nad stworzeniem skutecznych mechanizmów antykorupcyjnych. Z naszych doświadczeń zebranych w czasie pracy operacyjno-rozpoznawczej wynika, że jest jeszcze wiele do zrobienia w sferze gospodarki. Niestety, relacje między światem biznesu a przestępczością zorganizowaną czy obcymi

agenturami są bardzo skomplikowane i nadal pozbawione wystarczającej kontroli. Niejednokrotnie dochodzi do naruszenia zasad praworządności, a najbardziej niepokojący jest fakt, iż dzieje się to w majestacie obowiązujących przepisów.

Ufam, że inicjatywy takie jak dzisiejsza konferencja, przyczynią się do wzrostu świadomości wśród szerszego kręgu odbiorców na temat zagrożeń korupcyjnych i roli, jaką w ich zwalczaniu pełnią działania prewencyjne.

Na zakończenie, życząc Państwu owocnych obrad, wyrażam nadzieję, że wnioski z tej konferencji będą cenną inspiracją i przełożą się na stosowne regulacje prawne oraz kwestie organizacyjne, które w znacznym stopniu ograniczą to negatywne zjawisko, jakim jest korupcja.

Adam Rapacki

Agata Furgała

ZAŁOŻENIA RZĄDOWEGO PLANU PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI NA LATA 2011-2015

O autorach

Adam Rapacki — urodził się w 1959 roku, jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz Wyższej Szkoły Oficerskiej w Szczytnie. Odbił kursy, szkolenia i staże specjalistyczne w Stanach Zjednoczonych, Niemczech, Wielkiej Brytanii. Emerytowany nadinspektor Policji, mianowany na Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Autor licznych artykułów poświęconych problematyce przestępczości, a także współtwórca wielu systemowych rozwiązań w Policji. Odznaczany i wyróżniany nagrodami przez Ministrów Spraw Wewnętrznych Austrii, Litwy, Ukrainy, Niemiec i Rosji.

Agata Furgała — urodziła się w 1978 roku, Absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz m.in. studiów podyplomowych w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, Państwowym Instytucie Stosunków Międzynarodowych oraz Centrum Badań nad Bezpieczeństwem im. George’a C. Marshalla w Garmisch-Partenkirchen. Autorka szeregu publikacji z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz przeciwdziałania przemocy. Zastępca Dyrektora w Departamencie Analiz i Nadzoru MSWiA.

WSTĘP

W roku 2010 zakończono realizację II etapu *Programu Zwalczenia Korupcji — Strategia Antykorupcyjna*³. Zgodnie z rekomendacjami zawartymi w *Sprawozdaniu końcowym z realizacji Programu zwalczenia korupcji Strategia Antykorupcyjna — II etap wdrażania*

³ I etap „Programu Zwalczenia Korupcji — Strategia Antykorupcyjna” obejmował lata 2002–2004, natomiast II etap — lata 2005–2009.

2005–2009” organem odpowiedzialnym za przygotowanie projektu programu rządowego wyznaczony został Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Należy także zaznaczyć, że w czerwcu 2009 roku Zespół Doradców Strategicznych premiera Donalda Tuska stworzył raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Dokument ten wymienia 10 najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed Polską w najbliższych dwóch dziesięcioleciach. Są to: wzrost i konkurencyjność gospodarki, sytuacja demograficzna, wysoka aktywność zawodowa oraz adaptacyjność zasobów pracy, odpowiedni potencjał infrastruktury, bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne, gospodarka oparta na wiedzy oraz rozwój kapitału intelektualnego, solidarność i spójność regionalna, poprawa spójności społecznej, **sprawne państwo**, wzrost kapitału społecznego. Raport zawiera analizę aktualnej sytuacji Polski w tych obszarach oraz wskazuje kierunki prowadzenia polityki państwa, tak aby sprostać wyzwaniom rozwojowym — uchronić się przed zagrożeniami i najpełniej skorzystać z szans i możliwości, jakie stoją przed krajem. To właśnie ta analiza pozwoliła na opracowanie *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*.

W 2009 roku dokonano przeglądu strategii rządowych, czego efektem było opracowanie i przyjęcie *Planu uporządkowania strategii rozwoju*. Ustalono, iż na bazie diagnozy i rekomendacji wynikających z raportu *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* powstanie 9 zintegrowanych strategii sektorowych, które będą realizowane przy pomocy krajowych planów działania. Jedną ze strategii sektorowych jest *Sprawne Państwo 2011–2020*.

Strategia *Sprawne Państwo* określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju państwa zmierzające do poprawy efektywności rządzenia krajem, rozwijania aktywności społecznej, zaspokajania oczekiwań obywateli i ich bezpieczeństwa, w tym walki z korupcją.

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, w porozumieniu z innymi urzędami centralnymi, przygotowywany jest aktualnie *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011–2015*. Rządowy Program stanowi instrument realizacji celów strategii *Sprawne Państwo 2011–2020* pn. *Efektywne instytucje publiczne zapewniające ochronę praw obywateli, skutecznie zarządzające rozwojem kraju i budujące jego silną pozycję międzynarodową* (w kontekście przeciwdziałania korupcji) oraz *Sprawne funkcjonowanie służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny* (w kontekście skutecznego zwalczania przestępczości korupcyjnej).

Powyższe działania są wynikiem zarówno przeprowadzonej oceny realizacji *Strategii Antykorupcyjnej*⁴, jak i odpowiedzią na negatywną ocenę opinii publicznej dotyczącą działań podejmowanych przez Rząd RP w walce z korupcją⁵.

Podstawowym celem *Rządowego Programu* będzie zmniejszenie poziomu korupcji w Polsce poprzez wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych w tym zakresie oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej.

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011–2015 zostanie przyjęty wraz z przyjęciem przez Radę Ministrów strategii *Sprawne Państwo*, planowanej w pierwszej połowie tego roku.

AKTUALNY STAN ZAGROŻENIA KORUPCJĄ W POLSCE NA PODSTAWIE DANYCH O PRZESTĘPCZOŚCI KORUPCYJNEJ I WYNIKÓW BADAŃ SPOŁECZNYCH

Dane liczbowe o postępowaniach prowadzonych w sprawach o przestępstwa korupcyjne⁶

Dane Komendy Głównej Policji

Od roku 2000 wyraźnie wzrasta liczba stwierdzonych przez Policję przestępstw korupcyjnych. Najwięcej odnotowano ich w roku 2007 (9 631) oraz w ciągu pierwszych 10. miesięcy roku 2010 (11 711). Większa liczba ujawnionych przestępstw korupcyjnych to sygnał świadczący o aktywności i skuteczniejszej pracy organów ścigania, ponieważ cechą charakterystyczną tego typu przestępstw jest najczęściej chęć ich ukrycia przez wszystkich

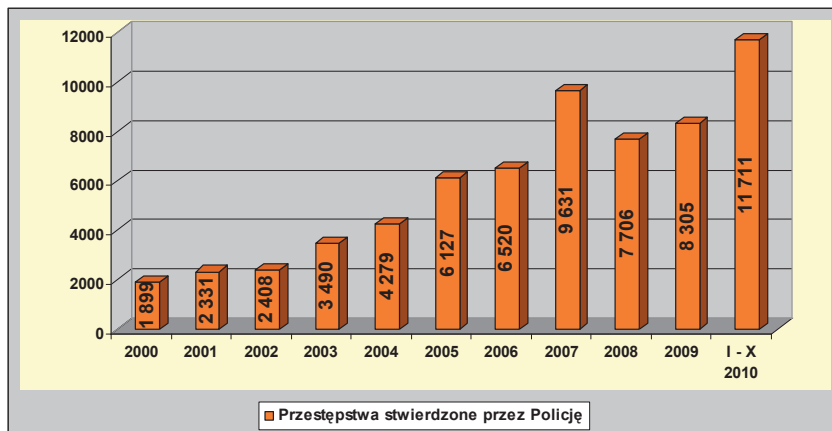
⁴ *Sprawozdanie końcowe z realizacji „Programu Zwalczania Korupcji — Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania 2005–2009”* to dokument, który został przyjęty przez Radę Ministrów 23 kwietnia 2010 roku.

⁵ Centrum Badania Opinii Społecznej, *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu. Komunikat z badań*, Warszawa, maj 2010. Według badań społecznych przeprowadzonych w 2010 roku w społeczeństwie panuje przekonanie, że w Polsce nie ma woli politycznej zwalczania korupcji (46% źle ocenia poczynania Rządu w tym zakresie, natomiast 38% — dobrze); a 87% respondentów uznało, że korupcja stanowi duży problem (z czego 44% — bardzo duży). Niepokojącym objawem jest również przekonanie, że skala korupcji w kraju nie maleje. Prawie połowa poddanych badaniu (47%) była zdania, że w ostatnim roku korupcja w Polsce utrzymywała się na tym samym poziomie; jedna piąta (22%) uważała, że w tym czasie się rozszerzała, a co ósmy respondent (12%) — że malała.

⁶ Wszystkie dane liczbowe pochodzą z następujących opracowań Departamentu Analiz i Nadzoru MSWiA: *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w roku 2009 i Stan bezpieczeństwa w Polsce w okresie od stycznia do października 2010 roku*. Dane policyjne za 10 miesięcy roku 2010 pochodzą z biuletynu Biura Wywiadu Kryminalnego KGP *Przestępczość w Polsce styczeń — październik 2010*. Natomiast dane ABW zostały zaczerpnięte z pisma ABW do Przewodniczącego Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP z dnia 2 września 2010 roku.

uczestników procedury. Dlatego przestępstwa korupcyjne stanowią z reguły ciemną liczbę, do momentu ich wykrycia przez właściwe służby. Dopiero wtedy są notowane w statystykach.

Wykres 1. Liczba przestępstw stwierdzonych przez Policję



Źródło: KGP

W roku 2009 Policja ustaliła 3 325 osób podejrzanych o przestępstwa korupcyjne, co oznacza spadek w stosunku do roku poprzedniego o 8,5%. Największa liczba podejrzanych o przestępstwa korupcyjne została ustalona w roku 2007 — 4 123 osoby, co korelowało z wysoką liczbą stwierdzonych przestępstw korupcyjnych w tym samym czasie.

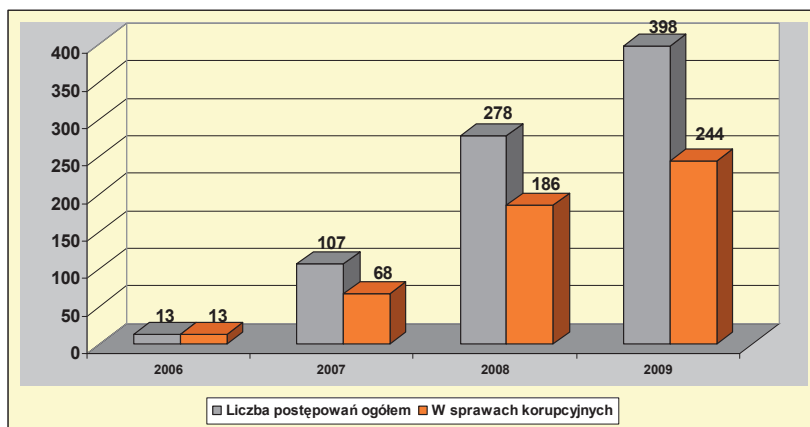
Dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Centralne Biuro Antykorupcyjne w 2009 roku wszczęło 127 postępowań przygotowawczych w sprawach korupcyjnych (w roku 2006 wszczęto ich 8, w 2007 — 55, natomiast w 2008 — 91). W tym samym czasie CBA zakończyło 120 postępowań w sprawach korupcyjnych.

Od momentu powstania CBA (w roku 2006) wzrasta liczba prowadzonych postępowań przygotowawczych. W 2006 roku było ich 13 (wszystkie o charakterze korupcyjnym), w 2007 — 107 (z czego 68 w sprawach korupcyjnych), w 2008 — 278 (z czego 186 korupcyjnych). W roku 2009 CBA prowadziło 398 postępowań (244 korupcyjne), co oznacza wzrost liczby prowadzonych postępowań ogółem o 30,2% w stosunku do roku poprzedniego (oraz wzrost o 23,8% w sprawach korupcyjnych).

Postępowania przygotowawcze prowadzone przez CBA w roku 2009 dotyczyły najczęściej: administracji terenowej (41% spraw), organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości (14%), administracji centralnej (13%), służby zdrowia i farmacji (11%), sektora gospodarczego (8%), administracji celnej i skarbowej (7%) oraz sportu (1%).

Wykres 2. Liczba postępowań prowadzonych przez CBA



Źródło: CBA

W wyniku prowadzonych w 2009 roku przez Centralne Biuro Antykorupcyjne postępowań przygotowawczych 581 osobom podejrzanym przedstawiono łącznie 1704 zarzuty. W porównaniu do roku poprzedniego liczba podejrzanych wzrosła o 68% (346), natomiast liczba przedstawionych zarzutów zwiększyła się o 58% (1 075).

Dane Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest zobowiązana do zwalczania korupcji w przypadkach, gdy zjawisko to — ze względu na skalę, osobę sprawcy lub przedmiot decyzji — może godzić w bezpieczeństwo państwa.

W roku 2009 w ABW prowadzono 92 postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa korupcyjne, co stanowi spadek w porównaniu do roku poprzedniego (o 20%). Od roku 2006 liczba prowadzonych przez ABW tego typu spraw oscyluje w granicach 119–92.

Dane Prokuratury

W roku 2009 Prokuratura wszczęła 3 014 postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa korupcyjne. Sporządzono 1 685 aktów oskarżenia, 1 679 spraw o przestępstwa korupcyjne zakończyło się wyrokami, umorzono 895 spraw, zawieszono 90.

Dane Straży Granicznej⁷

Straż Graniczna w 2009 roku wszczęła 21 postępowań przygotowawczych zawierających wątki korupcyjne.

W roku 2009 Straż Graniczna ustaliła 10 podejrzanych o przestępstwa korupcyjne, co oznacza czterokrotny spadek w stosunku do roku poprzedniego (40). Nastąpił spadek zgłoszonych prób korupcji wśród funkcjonariuszy SG z 65 przypadków w roku 2008 do 45 przypadków w roku 2009.

Dane Żandarmerii Wojskowej⁸

Żandarmeria Wojskowa w roku 2009 wszczęła 83 postępowania w sprawach o przestępstwa korupcyjne, co oznacza utrzymanie poziomu roku poprzedniego (82). W tym samym okresie Żandarmeria Wojskowa odnotowała 111 stwierdzonych przestępstw korupcyjnych, czyli o 41 więcej niż w roku 2008 (70).

W 2009 roku Żandarmeria Wojskowa ujawniła 86 sprawców przestępstw korupcyjnych. Przestępstwa te dotyczyły głównie czerpania korzyści materialnych w wyniku przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez osoby funkcyjne jednostek i instytucji wojskowych oraz wręczania korzyści majątkowej w zamian za wystawianie zwolnień lekarskich.

Indeks Percepcji Korupcji Transparency International⁹

Indeks Percepcji Korupcji — IPK (ang. Corruption Perceptions Index) Transparency International to narzędzie pozwalające ocenić postrzeganie korupcji w życiu publicznym w poszczególnych krajach. Wynik od 0 do 5 punktów oznacza, że oceniane państwo jest postrzegane jako wysoko skorumpowane, natomiast od 6 do 10 — jako posiadające niski poziom korupcji.

⁷ Straż Graniczna prowadzi postępowania w sprawach korupcyjnych dotyczące własnych funkcjonariuszy i pracowników na podstawie art. 1 ust. 2a i 2f ustawy o Straży Granicznej z 12.10.1990 roku.

⁸ Żandarmeria Wojskowa prowadzi postępowania w sprawach korupcyjnych dotyczące żołnierzy i innych osób na podstawie art. 3 ustawy o Żandarmerii Wojskowej z 24.08.2001 roku.

⁹ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2010*.

W ostatnich latach w Polsce odnotowano wyraźny wzrost IPK: z wartości 3,4 w roku 2005 do 5,3 w roku 2010 (z pozycji 70. na 41. w rankingu państw).

Tabela 1. Pozycja Polski w rankingu IPK

Rok badania IPK	Liczba krajów objętych badaniem	Miejsce Polski w rankingu	Wartość IPK dla Polski
1996	54	24	5,6
1997	52	29	5,1
1998	85	40	4,6
1999	99	44	4,2
2000	90	43	4,1
2001	91	44	4,1
2002	102	45	4,0
2003	133	64	3,6
2004	146	67	3,5
2005	159	70	3,4
2006	163	61	3,7
2007	180	61	4,2
2008	180	58	4,6
2009	180	49	5,0
2010	178	41	5,3

Źródło: IPK TK

Wyniki badań opinii społecznej¹⁰

Od 2000 roku prowadzone są przez Centrum Badania Opinii Społecznej systematyczne badania opinii publicznej na temat korupcji, których wyniki wyraźnie wskazują, że przez większość społeczeństwa jest ona uważana za jeden z najważniejszych problemów społecznych. W tym czasie opinię o dużym oddziaływaniu korupcji na życie społeczne i gospodarcze kraju podzielało zawsze ponad 80% Polaków. W kwietniu 2010 roku 87% respondentów uznało, że korupcja stanowi duży problem (z czego 44% — że jest to problem

¹⁰ Na podstawie: Centrum Badania Opinii Społecznej, *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu. Komunikat z badań*, Warszawa, maj 2010.

bardzo duży). Za najbardziej skorumpowane dziedziny życia społecznego badani Polacy uznają politykę (60%) oraz służbę zdrowia (58%).

Pomimo że faktyczna pozycja Polski w IPK jest coraz lepsza, niepokojącym wnioskiem płynącym z wyników badań społecznych jest przekonanie, że skala korupcji nie maleje. Prawie połowa badanych (47%) jest przekonana, że w ostatnim roku korupcja w Polsce utrzymywała się na tym samym poziomie, jedna piąta (22%) uważa, że w tym czasie się rozszerzała, a co ósmy respondent (12%) — że malała. Warto przypomnieć, że w roku 2008 prawie co trzeci Polak (30%) uważał, że w ciągu dwóch lat poprzedzających badanie korupcja w naszym kraju się nasilała.

Ocena roku 2010 — kolejnego roku rządów koalicji PO–PSL — jest więc trochę lepsza niż wcześniejszego okresu. Trzeba dodać, że od 2009 roku wzrosła liczba osób niepotrafiących określić swojego stanowiska w tej kwestii. Polacy w dużej części zgadzają się ze zdaniem, że w naszym kraju nie istnieje wola polityczna zwalczania korupcji. Takie wyniki badania opinii publicznej wskazują, że obywatele nie dostrzegają ani samych działań administracji, ani ich rezultatów. Prawie połowa badanych (46%) źle ocenia poczynania rządu w tym zakresie, a niespełna dwie piąte (38%) — dobrze. Mniej więcej co szósty ankietowany (16%) nie potrafi zająć stanowiska w tej sprawie. W porównaniu z rokiem 2009 nie nastąpiły znaczące zmiany w ocenie antykorupcyjnych działań obecnego gabinetu¹¹.

DDZAAŁANIA W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI PODEJMOWANE W RAMACH STRATEGII ANTYKORUPCYJNEJ W LATACH 2002–2009

Strategia Antykorupcyjna

17 września 2002 roku, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy *Program Zwalczania Korupcji — Strategia Antykorupcyjna*, będący zbiorem kierunkowych rozstrzygnięć i zestawem działań, które administracja rządowa miała podjąć w walce z korupcją.

Realizacja przyjętej *Strategii Antykorupcyjnej* dla Polski przewidywała osiągnięcie trzech głównych celów:

¹¹ Tamże.

- skutecznego wykrywania przestępstw korupcyjnych,
- wdrożenia efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej,
- ograniczenia tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podnoszenie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania.

Po przyjęciu przez Radę Ministrów w październiku 2004 roku sprawozdania podsumowującego realizację I etapu programu zwalczania korupcji przystąpiono niezwłocznie do tworzenia dokumentu rządowego pn. *II etap Strategii Antykorupcyjnej*.

25 stycznia 2005 roku Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy przygotowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji **Program Zwalczania Korupcji — Strategia Antykorupcyjna — II etap wdrażania 2005–2009**, przewidujący realizację kolejnego pakietu przedsięwzięć legislacyjnych, organizacyjnych i edukacyjno-informacyjnych, uzupełnionych o nowe obszary zagrożenia korupcją oraz zadania związane z monitorowaniem efektywności podejmowanych działań. *Strategia* zakładała osiągnięcie 4 celów:

- zapobieganie zjawiskom korupcji i wdrożenie mechanizmów umożliwiających jej skuteczne przeciwdziałanie,
- skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych,
- ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podnoszenie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania,
- stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego.

Zdecydowanie największym sukcesem *Strategii Antykorupcyjnej*¹² jest wzrost efektywności ścigania przestępstw korupcyjnych. Na ten pozytywny trend bez wątpienia miały wpływ podjęte działania organizacyjne, w szczególności ciągle zwiększanie stanu etatowego komórek organizacyjnych Policji zajmujących się zwalczaniem tego typu przestępstw (funkcjonują one już we wszystkich komendach wojewódzkich Policji). Obecnie podobne komórki organizacyjne powstają w komendach miejskich i powiatowych Policji. W czasie obowiązywania *Strategii Antykorupcyjnej* działalność w zakresie walki z korupcją rozpoczął nowy organ, specjalnie powołany do tego zadania — Centralne Biuro Antykorupcyjne.

¹² Na podstawie: MSWiA, *Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu Zwalczania Korupcji — Strategia Antykorupcyjna — II etap wdrażania 2005–2009*, Warszawa, marzec 2010.

W ramach realizacji *Strategii Antykorupcyjnej* zrealizowano kilka strategicznych zadań, takich jak np. ratyfikacja Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji czy przeszkolenie licznej grupy pracowników administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym.

Zdecydowana większość aktów prawnych zaplanowanych w ramach *Strategii* została przygotowana przez administrację rządową. Można zatem stwierdzić, że zadanie to zostało zrealizowane, chociaż część z projektowanych regulacji nadal znajduje się na etapie prac legislacyjnych.

Mimo formalnego określenia w *Programie* jego ogólnych celów, *Strategia* pozostała jednak w dużej mierze zbiorem zadań resortowych, a nie zadań globalnych rozpisanych do realizacji przez administrację rządową. W rezultacie takie kluczowe działania antykorupcyjne, jak powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego, realizowano niezależnie od *Strategii*.

Ponadto w *Strategii* brakowało możliwych do zmierzenia, zinstrumentalizowanych, osiągalnych celów, które zawierałyby odniesienie do sytuacji korupcyjnej w Polsce. Wprawdzie wymienione zostały pewne „cele strategiczne” (np. minimalizacja społecznej akceptacji korupcji), jednak nie były one mierzalne. Dlatego doświadczenia wyniesione z dotychczasowej realizacji programów antykorupcyjnych muszą skutkować m.in. określeniem, na podstawie jakich mierzalnych wskaźników można oceniać ich realizację.

W przypadku obu etapów *Strategii Antykorupcyjnej* zauważalny był także brak sprawnego mechanizmu nadzorującego. Mimo zapowiedzi, nie został powołany Komitet Monitorujący, w skład którego mieli wejść przedstawiciele poszczególnych resortów, instytucji oraz organizacji pozarządowych zaangażowanych w przeciwdziałanie korupcji. *Strategia Antykorupcyjna* nie przewidywała również powołania organu nadzorczego, a jedynie powołanie koordynacyjnego zespołu w MSWiA, który jednak nie posiadał uprawnień kierowniczych ani nadzorczych.

Siedmioletni okres wdrażania pierwszego i drugiego etapu *Strategii Antykorupcyjnej* przyniósł szereg pozytywnych zmian, przede wszystkim podniesienie świadomości pracowników administracji rządowej w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz poprawę organizacji pracy — skutecznie zapobiegające korupcji. Jednocześnie w trakcie realizacji *Strategii* rozpoczęto wiele działań, które nie były przewidziane w samym dokumencie strategicznym: powołano Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych, utworzono Centralne Biuro Antykorupcyjne i wdrożono „tarczę antykorupcyjną” — mających na celu zabezpieczenie najistotniejszych interesów państwa.

Należy stwierdzić, że już samo powołanie i działania Centralnego Biura Antykorupcyjnego czy wdrożenie „tarczy antykorupcyjnej” były istotnymi elementami profilaktyki antykorupcyjnej.

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji

23 kwietnia 2010 roku Rada Ministrów przyjęła dokument pt. *Sprawozdanie końcowe z realizacji programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna*, w którym Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji został zarekomendowany jako odpowiedzialny za przygotowanie kolejnego planu strategicznych działań antykorupcyjnych. W pracach nad założeniami nowego programu pt. *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji*, poza MSWiA, wzięli udział przedstawiciele Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendy Głównej Policji, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (w zakresie zadań realizowanych przez Pełnomocnika Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji), Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Głównym celem *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji* jest **ograniczenie korupcji w Polsce**. Miernikami służącymi ocenie **stopnia realizacji tego celu ma być Indeks Percepcji Korupcji** Transparency International dla Polski.

Cele strategiczne *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji* to: „wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych” oraz „wzmocnienie zwalczania korupcji”.

„Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych” ma polegać na wypracowaniu i wdrożeniu skoordynowanej krajowej polityki antykorupcyjnej, realizacji zobowiązań międzynarodowych RP dotyczących prewencji i edukacji antykorupcyjnej, wzmocnieniu wewnętrznych mechanizmów antykorupcyjnych w administracji publicznej (w tym doskonaleniu działań mających na celu kształtowanie postaw antykorupcyjnych funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne, budowaniu przejrzystości funkcjonowania instytucji państwowych, procesów kształtowania polityki społecznej i gospodarczej, rozwoju systemów zapobiegających konfliktom interesów, standaryzacji rozwiązań antykorupcyjnych w administracji publicznej), zwiększeniu aktywnego udziału społeczeństwa (w tym organizacji pozarządowych) w procesie zapobiegania i zwalczania korupcji, kształtowaniu postaw antykorupcyjnych w społeczeństwie i wspieraniu

pozytywnych postaw etycznych w sektorze prywatnym, w tym tworzeniu warunków prowadzących do ograniczenia możliwości korupcji.

Miernikiem tego celu strategicznego będą wyniki badań społecznych przeprowadzonych przez niezależny ośrodek badania opinii publicznej w zakresie: respondentów deklarujących osobistą znajomość osób, które biorą (dają) łapówki, ocen działań Rządu podejmowanych w celu walki z korupcją.

„Wzmocnienie zwalczania korupcji” oznacza doskonalenie struktur antykorupcyjnych w organach ścigania oraz współdziałania i koordynacji działań organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości, doskonalenie rozwiązań prawnych w celu skuteczniejszego zwalczania przestępczości korupcyjnej, realizację zobowiązań międzynarodowych RP w zakresie prawno-karnym oraz ścigania przestępczości korupcyjnej.

Dla zapewnienia wiarygodnego miernika tego celu strategicznego analizowane będą: liczba podejrzanych w sprawach korupcyjnych, liczba aktów oskarżenia skierowanych do sądu wraz z liczbą postępowań warunkowo umorzonych w sprawach korupcyjnych, a także liczba prawomocnie skazanych za te przestępstwa. Należy wskazać, że niezbędne jest zachowanie odpowiedniej korelacji w odniesieniu do trendów liczby podejrzanych, liczby aktów oskarżenia wraz z postępowaniami warunkowo umorzonymi i liczby prawomocnie skazanych za przestępstwa korupcyjne. Oznacza to, że ze wzrostem liczby podejrzanych pożądanym jest zarówno wzrost liczby aktów oskarżenia wraz z postępowaniami warunkowo umorzonymi, jak i liczby prawomocnie skazanych. Jednocześnie różnice pomiędzy tymi miernikami powinny dążyć do zera. Takie ujęcie zagadnienia winno zdyscyplinować służby śledcze, w tym prokuraturę, do rzetelniejszego przygotowywania materiałów procesowych.

Określono również zadania i działania do realizacji w ramach zaplanowanych powyższych celów.

Projekt *Rządowego Programu* po przeprowadzeniu uzgodnień wewnątrzresortowych skierowany zostanie do konsultacji międzyresortowych oraz społecznych (m.in. z Fundacją Batorego). W ramach konsultacji poszczególne organy centralne administracji rządowej będą zobligowane do wskazania zadań i działań z ich zakresu kompetencyjnego w obszarze przeciwdziałania/zwalczania korupcji, które będą realizowały w ramach *Rządowego Programu*.

PODSUMOWANIE

Wdrożenie *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011–2015*, jako podstawowego dokumentu koordynującego krajową politykę antykorupcyjną i integrującego działania wszystkich instytucji i służb zajmujących się przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji jest odpowiedzią na wyrażaną przez Polaków w badaniach społecznych potrzebę przeciwstawienia się tej patologii na poziomie państwowym. *Rządowy Program* będzie więc ponadresortową wizją przeciwdziałania i walki z korupcją, a nie tylko zbiorem zadań poszczególnych instytucji.

Brak skutecznych działań antykorupcyjnych może nie tylko sprzyjać działalności przestępczej, uderzającej w państwo i społeczeństwo, ale także podważać zaufanie obywateli do wszelkich instytucji publicznych. Wszyscy chcemy żyć w Państwie, w którym normalnością jest brak korupcji.

ROLA I DZIAŁANIA MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI W SFERZE ZAPOBIEGANIA I ZWALCZANIA KORUPCJI

O autorze

Zbigniew Wrona — Podsekretarz Stanu; urodzony 21 maja 1961 roku w Limanowej, ukończył studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. W 1994 roku obronił pracę doktorską, w latach 1985–1987 odbył aplikację sądową w Sądzie Wojewódzkim w Krakowie, zakończoną egzaminem sędziowskim. W 1989 roku złożył egzamin radcowski i został wpisany na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie.

Zjawisko korupcji uznawane jest za bardzo niebezpieczne z wielu powszechnie znanych powodów. Korupcja osłabia wolny rynek, podważając zasady wolnej i uczciwej konkurencji, zagraża instytucjom i wartościom demokratycznym, w tym funkcjonowaniu rzetelnego, uczciwego i niezależnego wymiaru sprawiedliwości, a także przyczynia się do destabilizacji politycznej i ekonomicznej państw.

Niebezpieczeństwo związane z korupcją wynika z prostoty mechanizmu działania, łatwości zastosowania i dużej trudności w wykrywaniu przez organy ścigania, bowiem obie strony przestępstwa, tj. korumpujący i skorumpowany, są zainteresowane ukryciem swojego procederu. Łatwo zatem wyciągnąć wniosek, że jest to niezwykle skuteczne narzędzie wywierania niedozwolonego wpływu na działalność organów władzy i osób pełniących funkcje publiczne.

Problematyka profilaktyki i zwalczania korupcji jest przedmiotem zainteresowania wielu organów państwa, jak i organizacji pozarządowych. Szczególna rola w tym zakresie przypada w udziale organom ścigania, zwłaszcza Policji i Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, prokuraturze, a także wymiarowi sprawiedliwości.

Ze względu na przypisane Ministrowi Sprawiedliwości kompetencje w zakresie szeroko rozumianej polityki karnej, zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego oraz nadzoru administracyjnego nad sądownictwem powszechnym i wojskowym, również na tym organie spoczywa istotna część odpowiedzialności za zapobieganie oraz zwalczanie korupcji.

Działania Ministra Sprawiedliwości w powyższym zakresie są przede wszystkim ukierunkowane na monitorowanie obowiązujących regulacji prawnych, a także związane z tym inicjowanie oraz uczestniczenie w pracach legislacyjnych mających na celu dostosowanie porządku prawnego do istniejących zagrożeń o charakterze korupcyjnym.

Tytułem przykładu należy wskazać, że w ostatnim czasie Minister Sprawiedliwości aktywnie uczestniczył w pracach legislacyjnych — zarówno na etapie rządowym, jak i parlamentarnym — w kształtowaniu przepisów karnych odnoszących się do zjawiska korupcji w sporcie zawartych w uchwalonej w dniu 25 czerwca 2010 roku ustawie o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857).

Minister Sprawiedliwości aktualnie uczestniczy również w pracach nad rządowym projektem ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, który w dniu 18 października 2010 roku został skierowany do Sejmu RP. Przepisy karne zawarte w projektowanej regulacji odnoszą się do zjawisk korupcyjnych związanych z preskrypcją recept i zleceń oraz obrotem lekami, środkami specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobami medycznymi podlegającymi refundacji ze środków publicznych.

Pragnę zauważyć, że podejmowane od wielu lat konsekwentne działania ukierunkowane na podniesienie skuteczności przepisów prawa karnego w walce z korupcją doprowadziły do zwiększenia liczby spraw zakończonych prawomocnym skazaniem, czego dowodzą informacje z bazy danych Krajowego Rejestru Karnego z lat 2002–2009, dotyczące przestępstw z art. 228 (sprzedajność), 229 (przekupstwo) oraz 230 (płatna protekcja) ustawy — Kodeks karny. Przykładowo warto wskazać, że liczba wszystkich prawomocnych skazań z art. 228, 229 i 230 ustawy — Kodeks karny wzrosła z 618 w roku 2002 do 3194 w roku 2009, czyli ponad pięciokrotnie.

Obok działań z zakresu szeroko rozumianej polityki karnej, Minister Sprawiedliwości jest ponadto odpowiedzialny za kształtowanie warunków służących zapobieganiu zjawiskom o charakterze korupcyjnym wśród sędziów, pracowników wymiaru sprawiedliwości oraz pracowników resortu sprawiedliwości. Należy zauważyć, że większość przepisów regulujących prawa i obowiązki stron stosunku służbowego lub stosunku pracy w przypadku sędziów i pracowników wymiaru sprawiedliwości, zawiera uregulowania, które — choć nie wprost, lecz pośrednio — mają służyć realizacji polityki antykorupcyjnej w środowisku zawodowym tych osób. Dla przykładu należy wskazać, że art. 6 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.) stanowi, iż osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa w linii prostej lub powinowactwa

w linii prostej albo w stosunku przysposobienia, małżonkowie oraz rodzeństwo nie mogą być sędziami ani referendarzami sądowymi, w tym samym wydziale sądu. Analogiczne rozwiązania zostały przyjęte w odniesieniu do możliwości powstania podległości służbowej w art. 10 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o pracownikach sądów i prokuratury (Dz. U. Nr 162, poz. 1125, z późn. zm.), art. 159 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 roku o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523, z późn. zm.), a także art. 22 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o kuratorach sądowych (Dz. U. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.). Kolejna grupa przepisów wiąże się z ograniczaniem podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez grupy zawodowe, których dotyczą wyżej wymienione przepisy. Silny wpływ antykorupcyjny należy przypisać również przepisom niektórych pragmatyk pracowniczych w zakresie nałożonego obowiązku składania oświadczeń majątkowych, co dotyczy m.in. sędziów (art. 87 ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych) oraz funkcjonariuszy Służby Więziennej (art. 161 ustawy o Służbie Więziennej). Działaniami o charakterze korupcyjnym przeciwdziałają również przepisy dotyczące instytucji przeniesienia sędziego na inne miejsce służbowe oraz obowiązku sędziego niezwłocznego zawiadomienia prezesa sądu o występowaniu w charakterze strony lub uczestnika w toczącym się postępowaniu.

W odniesieniu do działań ukierunkowanych na profilaktykę korupcji podejmowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości wymienić należy wprowadzenie Systemu zarządzania jakością spełniającego wymagania zawarte w normie PN-EN ISO 9001:2009 oraz wymagania dodatkowe Systemu odpowiedzialności społecznej i przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym. Korzyści dla Ministerstwa oraz interesantów z wdrożenia wymienionego systemu obejmują m.in. opracowanie przejrzystych procedur realizacji zadań przez poszczególne biura i departamenty, określenie jasnych zasad współpracy między komórkami organizacyjnymi, a także zdefiniowanie postępowania w przypadku wykrycia korupcji.

Należy również podkreślić, że z dotychczasowych doświadczeń wynika, iż w walce z korupcją niezbędne jest nie tylko spójne ustawodawstwo oraz istnienie wyspecjalizowanych organów wyposażonych w narzędzia prawne umożliwiające podejmowanie skutecznych działań. Równie istotne jest promowanie wzorców uczciwych i rzetelnych zachowań wśród osób pełniących funkcje publiczne. Równolegle zatem należy kłaść nacisk na programy edukacyjne i szkoleniowe dla osób pełniących funkcje publiczne, promujące zasady etyki i wdrażające dobre praktyki w funkcjonowaniu urzędów obsługujących organy władzy publicznej. Najlepsze ustawodawstwo i najefektywniej działające organy ścigania nie wystarczą, jeśli nie dojdzie do zmiany postaw etycznych i kultury życia publicznego.

PROBLEMATYKA WALKI Z KORUPCJĄ W PRAWIE POLSKIM I MIĘDZYNARODOWYM

RYS HISTORYCZNY

Okazją do ustanowienia międzynarodowego Dnia Przeciwno Korupcji, obchodzonego w dniu 9 grudnia, było przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją nr 58/4 z dnia 31 października 2003 roku Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji¹³.

Prace nad międzynarodowym dokumentem, regulującym w sposób kompleksowy i multidyscyplinarny problematykę zapobiegania, ścigania i karania łapownictwa rozpoczęto w 2000 roku, kiedy to rezolucją nr 55/61 Zgromadzenie Ogólne ONZ powołało Komitet Specjalny ds. opracowania skutecznego, międzynarodowego instrumentu prawnego przeciw korupcji.

Tekst Konwencji został przyjęty na 7 sesji Komitetu w Wiedniu w dniach 29 września — 1 października 2003 roku, natomiast Zgromadzenie Ogólne przyjęło ją 31 października 2003 roku. Konwencja została otwarta do podpisu na konferencji w Meridzie (Meksyk) w dniach 9–11 grudnia 2003 roku. Jej sygnatariuszami było wówczas 140 państw. Na chwilę obecną podpisało ją 148 państw. W imieniu RP 10 grudnia 2003 roku Konwencję podpisał ambasador RP w Meksyku. Konwencja weszła w życie 14 grudnia 2005 roku, natomiast w stosunku do Polski ratyfikował ją Prezydent RP w dniu 15 sierpnia 2006 roku¹⁴.

KONWENCJA VS. PRAWO POLSKIE

Polska, w dziedzinie będącej tematyką dzisiejszego seminarium, podjęła szereg zobowiązań międzynarodowych zarówno w ramach Państw OECD (Konwencja OECD z dnia

¹³ www.un.org/en/ga/

¹⁴ Ustawa z dnia 12 maja 2006 roku o ratyfikacji Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 roku (Dz.U. z 2006 roku, nr 126, poz. 873).

17 grudnia 1997 roku o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych¹⁵), Państw Rady Europy (m.in. Prawnokarna Konwencja o Korupcji¹⁶, Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji¹⁷, Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa¹⁸), jak też ostatnio w ramach Unii Europejskiej, której zresztą przepisy z uwagi na charakter wspólnotowego prawa obowiązują u nas bezpośrednio (Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich¹⁹, Konwencja w sprawie zwalczania korupcji, w którą zaangażowani są urzędnicy WE lub urzędnicy Państw Członkowskich UE²⁰).

W odróżnieniu od tych dokumentów Konwencja ONZ problem korupcji reguluje w sposób kompleksowy, zawierając definicje zagadnień związanych z korupcją, konfiskatą mienia pochodzącego z przestępstwa, postanowienia dotyczące tworzenia i wzmacniania środków zapobiegających jej powstaniu (zgodnie z Konwencją wysiłki te powinny być skierowane do sektora publicznego i prywatnego) oraz zobowiązanie Państw-Stron do kryminalizacji określonych zachowań (przekupstwa krajowych i zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, przekupstwa w sektorze prywatnym, nadużycia funkcji przez funkcjonariuszy publicznych, w tym malwersacji i sprzeniewierzenia, malwersacje mienia w sektorze prywatnym, handel wpływami, pranie pieniędzy, przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości). Ponadto, co istotne, postanowienia o współpracy międzynarodowej zawierają klauzulę, według której w braku umowy dwustronnej pomiędzy Państwami, Konwencja może stanowić samodzielną podstawę ekstradycji. Konwencja zobowiązuje również do powołania organu zajmującego się problematyką zapobiegania i zwalczania korupcji.

Instrumenty prawne przewidziane w Konwencji, mające na celu zwalczanie i zapobieganie korupcji, w momencie ratyfikacji Konwencji w dniu 15 sierpnia 2006 roku funkcjonowały już w ramach polskiego porządku prawnego. Polski kodeks karny²¹ penalizuje takie czyny, jak:

- przekupstwo czynne i bierno osoby pełniącej funkcję publiczną w RP, państwie obcym oraz innym podmiocie prawa międzynarodowego (228 i 229 k.k.),
- handel wpływami (art. 230 i 230a k.k.),
- nadużycie funkcji (231 k.k.),

¹⁵ Dz.U. z 2001 roku, nr 23, poz. 264.

¹⁶ Dz.U. z 2005 roku, nr 29, poz. 249.

¹⁷ Dz.U. z 2004 roku, nr 244, poz. 2443.

¹⁸ Dz.U. z 2003 roku, nr 46, poz. 394.

¹⁹ Dz.U. z 2009 roku, nr 208, poz. 1603.

²⁰ Dz.U. UE C 195, 25/06/1997 P. 002-0011.

²¹ Dz.U. z 1997 roku, nr 88, poz. 553.

- korupcja wyborcza (250a k.k.),
- korupcja gospodarcza (296a k.k.),
- pranie pieniędzy (299 k.k.).

Karane jest także pomocnictwo i podżeganie do wyżej wymienionych przestępstw. Na podstawie przepisów art. 44–45 k.k. możliwe jest również orzeczenie przepadku nie tylko przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub służących jego popełnieniu, lecz także korzyści majątkowych osiągniętych wskutek przestępstwa. Gdy orzeczenie przepadku ww. przedmiotów nie jest możliwe, sąd może orzec przepadek równowartości tych przedmiotów. Należy podkreślić, że większość wyżej wymienionych regulacji, jak też przepisy dotyczące odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za przestępstwa lub przestępstwa skarbowe oraz pozwalające na uchylenie tajemnicy bankowej, wprowadzono do polskiego ustawodawstwa na długo przed ratyfikacją Konwencji, w wyniku realizacji wcześniej podjętych zobowiązań międzynarodowych związanych z wstąpieniem do UE oraz przystąpieniem do wspomnianych wcześniej konwencji OECD i Rady Europy (w większości dokonała tego ustawa z 13 czerwca 2003 roku nowelizująca kodeks karny i inne ustawy).

Ostatnim rozwiązaniem wpisującym się w realizację postanowień Konwencji było powołanie ustawą z dnia 9 czerwca 2006 roku²², obok do tej pory funkcjonujących jednostek (m.in. CBŚ), Centralnego Biura Antykorupcyjnego, jako wyspecjalizowanego organu w zwalczaniu korupcji oraz koordynującego działania w tym zakresie, na wzór jednostek funkcjonujących w innych państwach europejskich — jak choćby Służby Zwalczania Wielkich Defraudacji w Wielkiej Brytanii, Centralnej Służby Zapobiegania Korupcji we Francji czy też Państwowej Służby Śledczej w Holandii. Również na szczeblu Unii Europejskiej funkcjonuje powołany w 1999 roku jako wspólnotowa instytucja wyspecjalizowana w przeciwdziałaniu oszustwom oraz korupcji na szkodę interesów finansowych UE — Europejski Urząd ds. Zwalczania Oszustw (OLAF)²³.

Ważne było również wyposażenie CBA w odpowiednie instrumenty prawne mające zapewnić skuteczną realizację jego ustawowych zadań. Należą do nich m.in. kontrola operacyjna i łapówka kontrolowana. Pierwszą z nich, polegającą na kontroli i utrwalaniu treści rozmów w sprawach o przestępstwa enumeratywnie wymienione w ustawie, zarządza Sąd Okręgowy w Warszawie na pisemny wniosek Szefa CBA, złożony po uzyskaniu zgody Prokuratora Generalnego. Z kolei łapówka kontrolowana polegająca na kontrolowanym wręczeniu korzyści majątkowej może zostać zarządzona przez Szefa CBA po uzyskaniu

²² Dz.U. z 2006 roku, nr 104, poz. 708.

²³ Ustanowiony Decyzją Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 roku, Dz.U. 1999, L 136.

pisemnej zgody Prokuratora Generalnego celem sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie.

ZAPOBIEGANIE I WYKRYWANIE

W problematyce walki z korupcją, obok czynności związanych z sankcjonowaniem już występujących zachowań, szczególnie ważne jest podejmowanie inicjatyw prewencyjnych, mających służyć eliminacji sytuacji sprzyjających rozwojowi korupcji, szczególnie w obszarach nią zagrożonych, a więc przede wszystkim w instytucjach państwowych i samorządowych oraz podmiotów z nimi powiązanych. Za okoliczności sprzyjające korupcji można uznać przede wszystkim:

- przypadki niestarannie prowadzonej, niekompletnej dokumentacji (nieład sprzyja zatajaniu nieprawidłowości),
- brak znajomości przez kierownictwo instytucji regulacji prawnych związanych z wykonywaniem zadań,
- niewłaściwe relacje pomiędzy beneficjentami a osobami podejmującymi dotyczące ich decyzje.

W tych wszystkich przypadkach szczególnie nacisk należy położyć na tworzenie procedur zapewniających transparentność działania organów administracji, szczególnie na styku sektora prywatnego i publicznego. Jako przykład potencjalnie zagrożonego obszaru można podać sektor zamówień publicznych²⁴. Zwraca na to uwagę Konwencja, zobowiązując Państwa-Strony art. 9 do „ustanowienia odpowiednich systemów zamówień, opartych na przejrzystości, konkurencyjności oraz zastosowania ustalonych z góry, obiektywnych kryteriów podejmowania decyzji dotyczących zamówień publicznych w celu ułatwienia późniejszej weryfikacji prawidłowości stosowania zasad lub procedur”. Innym przykładem może być problem dochodów nieznajdujących pokrycia w zarobkach wśród osób dysponujących mieniem publicznym. Zapobieganiu takiemu niekontrolowanemu przyrostowi dóbr służy obowiązek składania oświadczeń majątkowych oraz oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, nałożony przez Ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez

²⁴ W Polsce problematykę tę reguluje Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku — prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2010 roku, nr 113 poz. 759 – t.j.

osoby pełniące funkcje publiczne²⁵. Kontrola przedmiotowych oświadczeń jest jednym z ustawowych obowiązków Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Istotnym elementem w walce z korupcją jest kwestia źródeł informacji o zachowaniach korupcyjnych. Poza informacjami własnymi organów procesowych, na które składają się wspomniane wcześniej czynności operacyjno-rozpoznawcze oraz informacje uzyskane w toku prowadzenia innych postępowań, wchodzi również informacja pochodząca od organów kontroli (Najwyższa Izba Kontroli, Samorządowe Kolegia Odwoławcze), a także zawiadomienia obywatelskie, w tym od osób udzielających korzyści. W tym ostatnim przypadku ważne wydaje się odpowiednie kształtowanie polityki kryminalnej państwa zmierzającej do przełamania solidarności przestępczej biorącego i dającego korzyść majątkową lub osobistą. Stanowi o tym Konwencja w art. 37 ust. 2, który przewiduje możliwość odstąpienia od oskarżenia osoby, aktywnie współpracującej z organami ścigania w sprawie o przestępstwo objęte jej zakresem. Za odpowiednik tego rozwiązania można uznać art. 229 § 6 polskiego kodeksu karnego, który przewiduje niepodleganie karze sprawcy przestępstwa przekupstwa, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten się o nim dowiedział (podobne rozwiązania przewidują: art. 230a § 3, art. 250a § 4 k.k., art. 296a § 5 k.k., art. 299 § 8 k.k.).

PODSUMOWANIE

Koordinacja działań prokuratury i innych organów państwowych powołanych do ścigania przestępstw korupcyjnych oraz kształtowanie praktyki prowadzenia postępowań karnych w tym przedmiocie jest także jednym z zadań Departamentu ds. Przestępczości Zorganizowanej Prokuratury Generalnej. W związku z tym na podstawie § 85 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury²⁶ Prokurator Generalny zarządził (od 1 lipca 2010 roku) przekazywanie do DZiK na bieżąco informacji o postępowaniach dotyczących przestępstw z art. 228–231 k.k., art. 250a k.k. oraz art. 296a k.k. Ponadto przesyłane są kopie następujących dokumentów procesowych:

- postanowień o wszczęciu śledztwa,
- postanowień o przedłużeniu okresu trwania śledztwa,

²⁵ Dz.U. z 2006 roku, nr 216, poz. 1584.

²⁶ Dz.U. z 2010 roku, nr 49, poz. 296.

- decyzji o zawieszeniu i podjęciu zawieszonego postępowania,
- decyzji merytorycznie kończących postępowanie przygotowawcze,
- decyzje sądów w przedmiocie uchylenia postanowień o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania,
- wyroków wydanych przez sądy I i II instancji.

Uzyskiwane dane oraz informacje mają być wykorzystywane do opracowywania określonych w § 86 Regulaminu sprawozdań i raportów dotyczących stanu przestępczości korupcyjnej oraz zaleceń dotyczących metodyki prowadzenia postępowań przygotowawczych w tego rodzaju sprawach.

gen. insp. Andrzej Matejuk

WYSTĄPIENIE KOMENDANTA GŁÓWNEGO POLICJI

O autorze

gen. insp. Andrzej Matejuk — urodzony w 1953 roku. Wykształcenie wyższe pedagogiczne. W Policji od roku 1978. Służbę rozpoczął w wydziale dochodzeniowym komisariatu Wrocław-Krzyki. Przebieg służby na stanowiskach kierowniczych: naczelnik wydziału operacyjno-rozpoznawczego komendy rejonowej Wrocław-Psie Pole, zastępca komendanta komendy Wrocław Psie Pole, zastępca komendanta rejonowego Policji Wrocław Fabryczna, komendant rejonowy Policji Wrocław-Fabryczna, komendant miejski Policji we Wrocławiu, komendant wojewódzki Policji we Wrocławiu, od marca 2008 roku Komendant Główny Policji.

Międzynarodowy Dzień Przeciwdziałania Korupcji jest okazją, by przybliżyć rolę Policji w walce z tym zjawiskiem.

Podstawowym zadaniem Policji było i jest zwalczanie przestępczości, także przestępczości korupcyjnej. Natomiast zręby wyspecjalizowanego do walki z tą patologią pionu w służbie kryminalnej powstały 30 września 1997 roku, gdy ówczesny Komendant Główny Policji nadinsp. Marek Papała polecił utworzyć w wydziałach do spraw zwalczania przestępczości gospodarczej komend wojewódzkich zespoły do walki z korupcją. Zwalczaniem korupcji w Polsce zajmowało się wówczas łącznie ok. 80 policjantów pełniących służbę w strukturach PG. Już 15 kwietnia 2000 roku utworzono pierwszy w Polsce Wydział do walki z Korupcją w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Katowicach, liczący 16 etatów.

Od początku 2002 roku Komenda Główna Policji wspólnie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji podejmowała systematyczne działania zmierzające do przeprowadzenia zmian legislacyjnych, których wdrożenie umożliwiło skuteczniejszą walkę z korupcją. W tym samym roku na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rada Ministrów RP przyjęła dokument rządowy „Strategia Antykorupcyjna”, będący zbiorem kierunkowych rozstrzygnięć i zestawu działań, jakie administracja rządowa miała podjąć

w walce z korupcją. Do takich działań należało utworzenie Wydziałów do Walki z Korupcją we wszystkich Komendach Wojewódzkich Policji.

Obecnie w strukturach Policji zwalczaniem przestępczości korupcyjnej zajmuje się prawie 300 wyspecjalizowanych funkcjonariuszy. Policja prowadzi rocznie od 6 do 8 tysięcy spraw korupcyjnych. Tylko do października bieżącego roku wszczęto już ponad 5000 postępowań przygotowawczych, w toku których stwierdzono ponad 11 tysięcy przestępstw korupcyjnych.

Współczesna przestępczość korupcyjna to często rozbudowany i dobrze zakamuflowany system zachowań i zależności. Wielokrotnie mechanizmy korupcyjne przyjmują formę zorganizowanego działania przestępczego z udziałem wielu pośredników, z których każdy partycypuje w korzyściach osiąganych w związku z załatwieniem sprawy przez osobę pełniącą funkcję publiczną. Całość funkcjonuje jak sprawne przedsiębiorstwo usługowe, w którym precyzyjnie rozdzielono poszczególne zadania i role.

Mimo tego, że sprawy korupcyjne są uznawane za postępowania trudne, wykrywalność ich jest dosyć wysoka, bowiem średnio wynosi ona około 98%.

Korupcja, prócz powodowania olbrzymich strat ekonomicznych i społecznych podważa również skuteczność egzekwowania prawa i powoduje utratę zaufania publicznego do organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, dlatego bardzo istotną rolę przywiązujemy do zwalczania korupcji we własnych szeregach — zajmuje się tym Biuro Spraw Wewnętrznych, które w znacznym stopniu przyczynia się do eliminowania tego zjawiska z Policji.

Obecnie z inicjatywy MSWiA trwają prace związane z przygotowaniem projektu Rządowego Planu Przeciwdziałania Korupcji, w których Policja bierze aktywny udział. Głęboko wierzę, iż podjęte w związku z tym wielopłaszczyznowe działania przyczynią się nie tylko do usprawnienia walki z korupcją, ale i ugruntowania w naszym społeczeństwie aktywnych postaw sprzeciwu wobec tej patologii.

Jacek Kościelniak

Alina Hussein

DOŚWIADCZENIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W PRZECIWDZIAŁANIU KORUPCJI

O autorach

Jacek Kościelniak — urodził się 9 października 1963 roku. Absolwent Akademii Ekonomicznej w Katowicach. W 2005 roku wybrany do Sejmu V kadencji z list Prawa i Sprawiedliwości. Sekretarz Stanu, zastępca szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do spraw społeczno-gospodarczych oraz wiceprzewodniczący stałego komitetu Rady Ministrów. Od listopada 2007 roku sprawuje funkcję wiceprezesa NIK.

Autor artykułów, które wkrótce ukążą się w dwumiesięczniku „Kontrola Państwowa”:

- „Bezpieczeństwo systemu finansowego”,
- „Inżynieria finansowa a kreatywna księgowość”.

Alina Hussein — urodzona w 1959 roku, mgr, Doradca Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Główne publikacje:

- *Działania antykorupcyjne NIK*, rozdział corocznego „Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli” w latach 2000–2010,
- *Zagrożenie korupcją w świetle kontroli NIK — mechanizmy korupcjogenne i sposoby przeciwdziałania*, luty 2008 roku [tom V],
- *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, przeprowadzonych w roku 2003*, marzec 2004 roku [tom IV].

1. Spośród trzech głównych rodzajów działań antykorupcyjnych — edukacja, prewencja, ściganie — Najwyższa Izba Kontroli ma zdecydowanie najwięcej do powiedzenia w drugim z tych obszarów, to znaczy w obszarze prewencji.

Ściganie przestępstw korupcyjnych jest bowiem domeną organów śledczych, w tym zwłaszcza CBA, edukacja to pole przede wszystkim dla organizacji pozarządowych,

natomiast prewencja to jest obszar, na którym szczególnie aktywnie, od wielu już lat, działa Najwyższa Izba Kontroli.

2. Podejście NIK do problemu korupcji wynika ściśle z jej konstytucyjnych i ustawowych kompetencji. Trzeba wyraźnie stwierdzić, że nie są to kompetencje śledcze, a zatem Izba nie skupia się na wykrywaniu przestępstw korupcyjnych, lecz na ujawnianiu takich nieprawidłowości w funkcjonowaniu kontrolowanych instytucji publicznych, z których korupcja może wynikać.

3. Wyniki wielu kontroli NIK, a także prowadzone na ich podstawie w Izbie prace analityczne, pozwoliły na dość dobre rozpoznanie głównych obszarów zagrożenia korupcją, a więc tych miejsc czy rodzajów działalności, które są szczególnie narażone na występowanie korupcji oraz pozwoliły rozpoznać główne mechanizmy korupcjogenne, czy te nieprawidłowości, które zwiększają ryzyko korupcji.

Wyniki tych wielu kontroli i dokonywanych na ich podstawie analiz pozwoliły też na sformułowanie wniosków, wskazujących na potrzebę działań zmniejszających ryzyko korupcji w Polsce, minimalizujących zagrożenie tą patologią.

4. Doświadczenia NIK w zakresie rozpoznania zagrożenia korupcją oraz wnioski w zakresie zmniejszenia zagrożenia zostały syntetycznie ujęte w dokumencie sejmowym, to jest w opinii nr 3 Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z 7 maja 2008 roku w sprawie zwiększenia skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego. Ten dokument Komisji został niemal w całości oparty na materiałach analitycznych NIK i dobrze oddaje treść doświadczeń Izby. Trzeba niestety dodać, że ten dokument sprzed ponad 2 lat niestety pozostaje aktualny, albowiem większość zawartych w nim wniosków NIK nadal oczekuje na realizację.

5. Jeśli chodzi o obszary zagrożenia korupcją, czyli rodzaje działalności publicznej, gdzie ryzyko korupcji jest największe, to są to następujące rodzaje działalności:

- a) Wydawanie rozstrzygnięć uznaniowych (ryzyko nadużycia uznaniowości i rozstrzyganie spraw w sposób dowolny),
- b) Kontrakty między sektorem publicznym i prywatnym (ryzyko pokrzywdzenia majątku publicznego na rzecz majątku prywatnego),
- c) Realizacja funkcji nadzorczych i kontrolnych władz publicznych (ryzyko przekupstwa osób te funkcje wykonujących),
- d) Dystrybucja przez władze publiczne dóbr deficytowych (ryzyko nierzetelnej i niesprawiedliwego dysponowania tymi dobrami).

6. Jeśli chodzi o mechanizmy korupcyjne, czyli nieprawidłowości w działaniu instytucji publicznych, zwiększające ryzyko korupcji, to główne znaczenie mają następujące z nich:

- a) dowolność postępowania,
- b) konflikt interesów,
- c) brak wymaganej jawności postępowania,
- d) brak lub słabość kontroli.

7. Co powinno się zmienić, żeby zagrożenie korupcją się zmniejszyło, żeby stępiło się ostrze mechanizmów korupcyjnych?

Należy tak tworzyć prawo, żeby nie było w nim mechanizmów korupcyjnych. W ustawach powinny być zawsze jasno określone kryteria podejmowania decyzji, aby urzędnik nie mógł postępować w sposób dowolny.

Należy stanowczo eliminować wszelkie konflikty interesów, między innymi przez ustanawianie ścisłych zakazów wykonywania funkcji publicznych przez osoby, które mają jakieś kolidujące z tą funkcją interesy prywatne. Zakazy te powinny być stanowczo egzekwowane. Nie można, na przykład, dopuszczać do takich sytuacji, że pracownicy państwowej administracji budowlanej są powiązani z prywatnymi pracownikami projektowymi i zajmują się napędzaniem klientów do tych biur, a kto nie skorzysta z ich usług, ten ma kłopoty z uzyskaniem pozwolenia na budowę.

Należy też wzmacniać kontrolę wewnętrzną, która w Polsce wciąż jest słaba i nie jest wykonywana systematycznie.

Należy wreszcie rozszerzać zasadę jawności w życiu publicznym i stanowczo tę zasadę egzekwować od wszelkich władz publicznych. Każdy przypadek nieuzasadnionego utrudniania jawności powinien być piętnowany i analizowany jako przejaw możliwego ukrywania zjawisk korupcyjnych.

8. Przykłady zrealizowanych wniosków antykorupcyjnych NIK:

W kilku ważnych kwestiach swoisty „alarm antykorupcyjny” NIK odniósł skutek, a wnioski Izby doczekały się realizacji.

Wymienię przykładowo sprawę przepisów dotyczących działalności Policji. To w odpowiedzi na wnioski pokontrolne NIK wprowadzono na przykład taryfikator mandatów, eliminujący możliwość „targowania się” o wysokość mandatu. To pod wpływem wniosków NIK wyeliminowano mandaty gotówkowe, a policjanci przestali być kasjerami mandatów na drodze. Te proste rozwiązania w znacznej mierze ograniczyły zjawisko korupcji w funkcjonowaniu policji drogowej.

Pod wpływem postulatów NIK wprowadzono jawność umów o zamówienia publiczne, co pozwala na większą kontrolę tych umów i utrudnia korupcję przy przetargach.

Pod wpływem wniosków NIK rozszerzono zakres składania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne, choć w dalszym ciągu zakres ten nie odpowiada w pełni postulatom NIK. Izba opowiada się przede wszystkim za tym, aby wszystkie oświadczenia majątkowe były jawne dla opinii publicznej, na przykład oświadczenia sędziów czy prokuratorów, które obecnie jawne nie są.

9. Najważniejsze postulaty antykorupcyjne NIK, oczekujące na spełnienie:

Długa jest, niestety, lista antykorupcyjnych postulatów NIK, które od lat oczekują na spełnienie. Wymienię tu kilka problemów, od lat sygnalizowanych przez NIK, wskazanych też we wspomnianej opinii Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Wciąż nie ma w Polsce mechanizmu zapobiegającego dowolności w podejmowaniu decyzji o wielkich skutkach gospodarczych. W dalszym ciągu jednoosobowo podejmowane są decyzje, dotyczące na przykład wielkich prywatyzacji, czy takie decyzje, jak umorzenie prawie półmiliardowej kary za brak wymaganej rezerwy paliw. Powinien być wypracowany w państwie mechanizm uprzedniego sprawdzania takich decyzji, które po ich podjęciu mogą przynosić państwu nieodwracalne straty.

Nie ma widocznego postępu w planowaniu przestrzennym, w dalszym ciągu większość polskich miast i gmin nie ma planów zagospodarowania przestrzennego, co sprzyja dowolności postępowania urzędników przy lokalizacji inwestycji.

Wciąż mimo wielu alarmujących sygnałów NIK z minionych lat, a także z obecnego roku, nie została uregulowana kwestia zasad dostępu do deficytowych świadczeń medycznych, przez co utrzymują się nadal korupcjogenne mechanizmy w działalności publicznej służby zdrowia.

Nie ma postępu w kwestiach dotyczących konfliktu interesów, który występuje nazbyt często i jest dość powszechnie tolerowany.

10. Jest takie powiedzenie — okazja czyni złodzieja. Podobnie okazja czyni łapownika. W dobrze zorganizowanych instytucjach państwowych korupcji nie ma, bo po prostu nie ma na nią miejsca.

W Polsce okazji do korupcji jest wciąż nazbyt wiele, a ich ograniczanie idzie stanowczo nazbyt wolno.

POLITYKA ANTYKORUPCYJNA MINISTERSTWA ZDROWIA. FILOZOFIA DZIAŁAŃ ANTYKORUPCYJNYCH

O autorze

Cezary Rzemek — Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia; urodzony w 1975 roku, ukończył Wyższą Szkołę Finansów i Zarządzania w Białymstoku na kierunku: Zarządzanie oraz Akademię Medyczną im. O. Langego we Wrocławiu na kierunku: Zarządzanie w ochronie zdrowia, a także liczne szkolenia z zakresu m.in.: księgowości, rachunkowości i zarządzania w ochronie zdrowia. Jest Przewodniczącym Zespołu do spraw przeciwdziałania oszustwom i korupcji w ochronie zdrowia.

Z okazji przypadającego w dniu 9 grudnia Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji ustanowionego na mocy Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 58/4 z dnia 31 października 2003 roku i upamiętniającego ratyfikację w dniach 9–11 grudnia 2003 roku w Meridzie w Meksyku Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciw Korupcji, chciałbym przedstawić moje refleksje na temat zjawiska korupcji oraz przeciwdziałania mu w obszarze ochrony zdrowia.

Zauważyć należy, iż zjawiska korupcyjne są obecne zarówno w społeczeństwach bogatych, jak i biednych, i charakteryzują się wysoką szkodliwością społeczną. Korupcja jest zjawiskiem uniwersalnym, które jest obecne we wszystkich państwach świata, niezależnie od uwarunkowań politycznych, religijnych i kulturowych. Przypadki korupcji zdarzają się we wszystkich dziedzinach życia publicznego i zagrażają funkcjonowaniu demokracji oraz wolnego rynku, a także niszczą więzi społeczne i podważają zaufanie obywateli do siebie samych i do państwa. Korupcja nie jest wyłącznie problemem służby zdrowia, ale to właśnie w obszarze ochrony zdrowia jest ona szczególnie dostrzegana przez społeczeństwo, gdyż dotyka wszystkich obywateli i ma wyjątkowo destrukcyjny charakter. Przypadki korupcji uniemożliwiają bowiem równy dostęp do bezpłatnych świadczeń opieki zdrowotnej, które są zagwarantowane w art. 68 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Fakt ten potwierdzony przez badania opinii

publicznej, w których służba zdrowia jest przedstawiana jako jeden z najbardziej skorumpowanych obszarów życia publicznego.

Rozumiejąc powyższe uwarunkowania, Pani Ewa Kopacz, Minister Zdrowia, uczyniła jednym ze swoich priorytetów stworzenie transparentnego systemu opieki zdrowotnej, uznając dobre prawo za fundament walki z korupcją, poprzez wpływanie na kształt ustawodawstwa w tym zakresie i tworzenie takich regulacji prawnych, które pozwalają korupcję zminimalizować i ograniczają w obszarze ochrony zdrowia pola ewentualnych nadużyć. To podejście zostało uhonorowane na arenie międzynarodowej. Europejska Sieć do Spraw Oszustw i Korupcji w Ochronie Zdrowia (EHFCN) przyznała w październiku 2009 roku po raz pierwszy w historii EHFCN Excellence Award Pani Ewie Kopacz, Ministrowi Zdrowia, w uznaniu jej wysiłków i determinacji, które przyczyniły się do postępu w zwalczaniu nadużyć finansowych i w krzewieniu „kultury antykorupcyjnej” w systemie ochrony zdrowia.

DZIAŁALNOŚĆ LEGISLACYJNA A WALKA Z KORUPCJĄ

Przejawem tej działalności legislacyjnej jest m.in. pakiet ustaw zdrowotnych, nad którymi pracuje obecnie Parlament RP. Ustawy te, choć bezpośrednio nie odnoszą się do problematyki korupcji, to jednak pośrednio — poprzez tworzenie nowych ram instytucjonalnych i prawnych — mogą przyczynić się do jej ograniczenia. Środkami mającymi prowadzić do tego celu jest m.in.: poprawienie dostępności do świadczeń zdrowotnych, obniżenie cen leków, informatyzacja systemu dokumentacji medycznej, która przyczyni się do usprawnienia systemu świadczenia usług medycznych, jego przejrzystości, a tym samym ograniczyć możliwość nadużyć.

Jestem głęboko przekonany, iż poprzez skrócenie kolejek do lekarza, wynikające z wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych mających na celu usprawnienie zarządzania listami oczekujących na udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ograniczymy występujące w naszym kraju praktyki korupcyjne, polegające na wręczaniu korzyści majątkowych w zamian za przyspieszenie dostępu do świadczeń zdrowotnych.

Ponadto zwiększeniu dostępności do świadczeń zdrowotnych ma także sprzyjać nowelizacja ustawy z dnia 20 lutego 2009 roku o zmianie ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentyisty oraz ustawy o zmianie ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentyisty (Dz. U. Nr 40, poz. 323). Proponowane zmiany spowodują szybsze wejście młodych lekarzy w życie

zawodowe, bez szkody dla jakości ich kwalifikacji, co oznacza większą liczbę lekarzy w zakładach opieki zdrowotnej.

Niezwykle istotny dla przyspieszenia i usprawnienia funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej w Polsce wydaje się być projekt ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia, który przewiduje wprowadzenie elektronicznej dokumentacji medycznej. Dzięki niemu lekarze uzyskają dostęp do danych informujących o stanie zdrowia pacjentów i o stosowanych wcześniej metodach leczenia, co pozwoli ograniczyć koszty związane np. z przeprowadzaniem badań diagnostycznych.

Należy także mieć w pamięci działania legislacyjne już podjęte, które przyczyniły się do zmiany polskiego systemu ochrony zdrowia. Jednym z nich było przyjęcie tzw. ustawy koszykowej, tj. ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 roku Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.) wprowadzającej zasady i tryb kwalifikowania świadczeń opieki zdrowotnej jako świadczeń gwarantowanych oraz tworzącej Agencję Ocen Technologii Medycznych jako profesjonalny i bezstronny podmiot realizujący zadania z zakresu oceny świadczeń opieki zdrowotnej, oceny technologii medycznych oraz narzędzia kontroli i zarządzania konfliktem interesów.

Duży wpływ na polski system ochrony zdrowia wywarło także rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 listopada 2008 roku w sprawie reklamy produktów leczniczych (Dz. U. Nr 210, poz. 1327), w którym uregulowano warunki i formy reklamy produktów leczniczych, w tym produktów leczniczych weterynaryjnych, kierowanej do publicznej wiadomości, do osób uprawnionych do wystawiania recept i osób prowadzących obrót produktami leczniczymi.

WSPÓŁPRACA Z EUROPEJSKĄ SIECIĄ DO SPRAW OSZUSTW I KORUPCJI W OCHRONIE ZDROWIA

W walce z korupcją działania Ministerstwa Zdrowia nie ograniczają się jedynie do aktywności legislacyjnej. Poprzez kampanie informacyjne staramy się wpływać na świadomość społeczną i to, jak korupcja jest postrzegana przez ogół społeczeństwa. Wydaje się bowiem, że to właśnie zmiana mentalności ludzi, budowanie „kultury antykorupcyjnej”, w tym pogłębienie ich wiedzy na temat powszechnej szkodliwości tego zjawiska, jest kluczowe dla skuteczności działań antykorupcyjnych. Już od najmłodszych lat społeczeństwo powinno być szeroko edukowane w duchu kultury antykorupcyjnej oraz tego, jakie konsekwencje i straty dla całego systemu niesie wręczenie łapówki. Systemy opieki

zdrowotnej w całej Europie ponoszą corocznie ogromne straty z tytułu oszustw i korupcji w ochronie zdrowia, a środki te mogłyby przyczynić się do podniesienia jakości i dostępności świadczeń. Europejska Sieć do Spraw Oszustw i Korupcji w Ochronie Zdrowia szacuje, iż 5,59% narodowych budżetów ochrony zdrowia podlega stratom z powodu oszustw.

Zdając sobie sprawę z powyższego, w ramach obchodów Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji, Ministerstwo Zdrowia wraz z jednostkami podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Zdrowia przystąpiło do kampanii informacyjnej Europejskiej Sieci do Spraw Oszustw i Korupcji w Ochronie Zdrowia, pod hasłem „Wypełnimy oszustwa i korupcję dla wspólnej korzyści”. Celami kampanii są m.in.:

1. Jasne stwierdzenie, że oszustwa i korupcja w służbie zdrowia są nieakceptowane i nie mogą być tolerowane.
2. Mobilizacja uczciwej większości personelu medycznego i pacjentów do współpracy w eliminowaniu oszustw i korupcji.

Ministerstwo Zdrowia już od kilku lat prowadzi aktywną współpracę z Europejską Siecią do Spraw Oszustw i Korupcji w Ochronie Zdrowia, będąc jej członkiem od dnia 26 marca 2006 roku, tj. podpisania deklaracji członkowskiej. Jest to organizacja o charakterze non profit, z siedzibą w Brukseli, której celem jest poprawa europejskich systemów opieki zdrowotnej poprzez zmniejszenie strat z tytułu oszustw i korupcji w ochronie zdrowia. Stwarza ona swoim członkom platformę do wymiany doświadczeń oraz dobrych praktyk w zakresie wykrywania oszustw i korupcji. Obecnie w ww. Europejskiej Sieci jest zrzeszonych 20 podmiotów z 12 państw m.in. z: Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Holandii, Portugalii i Norwegii.

PRZYKŁADOWE INNE OBSZARY AKTYWNOŚCI ANTYKORUPCYJNEJ MINISTERSTWA ZDROWIA

Oprócz współpracy z Siecią w ramach działań antykorupcyjnych Ministerstwo Zdrowia nawiązało także współpracę z Komendą Główną Policji, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Centralnym Biurem Antykorupcyjnym.

Ponadto od kilku lat w Ministerstwie Zdrowia funkcjonuje Zespół do spraw przeciwdziałania oszustwom i korupcji w ochronie zdrowia powołany zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 4 października 2006 roku (Dz. Urz. Ministerstwa Zdrowia Nr 15, poz. 74, z późn. zm.), który to pełni funkcje opiniotawczo-doradcze względem Ministra Zdrowia. W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele: Ministerstwa Zdrowia, Narodowego Funduszu

Zdrowia, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Biura Rzecznika Praw Pacjenta, Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, Głównego Inspektoratu Sanitarnego i Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego.

Dodatkowo w strukturach Ministerstwa Zdrowia działają także w ramach każdej komórki organizacyjnej koordynatorzy działań antykorupcyjnych, którzy analizują projekty zmian legislacyjnych, tworzone w ich komórkach organizacyjnych pod kątem przeciwdziałania korupcji oraz doradca etyczny, który odpowiada za doradzanie kierownictwu i pracownikom Ministerstwa Zdrowia w zakresie zasad postępowania i standardów etycznych.

W Ministerstwie Zdrowia wprowadzono transparentną procedurę przyjmowania klientów zewnętrznych, opartą na jasnych i jednakowych zasadach dotyczących kontaktów z przedstawicielami firm farmaceutycznych. Spotkania odbywają się w kolejności zgłoszeń oraz publikowane są w Biuletynie Informacji Publicznej. Działanie to wyeliminowało potencjalne ryzyka związane z kontaktami urzędników z reprezentantami przemysłu farmaceutycznego oraz przyczyniło się do zwiększenia przejrzystości działań lobbujących.

PODSUMOWANIE

Reasumując, chciałbym wyrazić swoją nadzieję, iż zorganizowana przez Centralne Biuro Antykorupcyjne konferencja oraz przygotowywana publikacja zaowocują dalszą, skuteczną współpracą pomiędzy podmiotami publicznymi, pozarządowymi i światem nauki w skutecznej walce z korupcją. Wszystkie strony bowiem dążą do tego samego celu. Chcemy, by Polska była krajem dobrego i stabilnego prawa, które chroni obywateli przed szkodliwymi społecznie zjawiskami, takimi jak szeroko rozumiana korupcja. Wspólnie powinniśmy zabiegać o to, aby budzić w społeczeństwie świadomość, iż — niezależnie od okoliczności — każde zachowanie korupcyjne wyrządza szkodę nam wszystkim i nie może być dla niego przyzwolenia i akceptacji. Należy podkreślić, iż bez kompleksowego, zintegrowanego działania wszystkich zainteresowanych stron, wykorzenienie korupcji nie będzie możliwe. W imieniu Pani Minister Ewy Kopacz i swoim, pragnę zapewnić, iż Ministerstwu Zdrowia, w walce z korupcją, determinacji nie zabraknie!

Jacek Olbrycht
Marcin Szaładziński

WALKA Z KORUPCJĄ W RESORCIE OBRONY NARODOWEJ

O autorach

Jacek Olbrycht — urodzony w 1957 roku, mgr ekonomiki Akademii Ekonomicznej w Krakowie, pracownik naukowy i wykładowca m.in.: Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu Politechniki Warszawskiej, Szkoły Biznesu, International & Executive MBA, teoretyk i praktyk z zakresu zarządzania personelem, obecnie Dyrektor Generalny w Ministerstwie Obrony Narodowej.

Marcin Szaładziński — urodzony w 1982 roku, mgr prawa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, praktyk w dziedzinie udzielania zamówień publicznych dla takich instytucji, jak: Telewizja Polska S.A., Rządowe Centrum Bezpieczeństwa oraz Służba Kontrwywiadu Wojskowego, od 5 lat główny specjalista w Biurze ds. Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej.

Śledząc doniesienia medialne, którymi jesteśmy „bombardowani” na co dzień, można wyciągnąć wniosek, iż resort obrony narodowej w żaden sposób nie walczy z korupcją. Dlaczego powstaje takie wrażenie? Można próbować wyjaśnić to zjawisko na kilka sposobów.

Po pierwsze — podejść do problemu z psychologicznego punktu widzenia. Jednym bowiem z podstawowych wymagań i oczekiwań w stosunku do państwa jako instytucji jest to, by zapewniło ono obywatelom poczucie bezpieczeństwa. Z tym właśnie kojarzone jest wojsko. Nie bez kozery cieszy się ono wielkim zaufaniem społecznym, osiągającym wskaźnik 70%. Dlatego każde podejrzenie nieprawidłowości, w tym korupcji związanej ze strukturami wojskowymi, wpływa na odczuwany stopień bezpieczeństwa: tego w skali mikro indywidualnego, jak i w skali makro zbiorowego.

Problem jest tym bardziej dotkliwy, że według rankingów organizacji międzynarodowych (np. Transparency International) Polska nie znajduje się w czołówce krajów odpornych na

„przyswajanie” korupcji, a sfera obronności — z uwagi na swoje rozmiary i wysokość środków wydatkowanych z budżetu państwa — jest podatna na tego typu działania.

Przypomnę, że na obronność przeznaczają się blisko 1,95 % PKB. Budżet resortu obrony narodowej to kwota ok. 25 mld zł. Ponadto trzeba pamiętać, że ryzyko korupcji może tu dotyczyć różnych aspektów: zakupów uzbrojenia i sprzętu, rozdziału miejsc w radach nadzorczych Spółek Skarbu Państwa, zbywania atrakcyjnych nieruchomości, realizacji inwestycji natowskich i wydatkowania dużych sum w rejonach misji, w tym rozdysponowywania środków pomocowych.

Dodam, że w naszej armii są realizowane wieloletnie programy liczone w miliardach złotych; obecnie, do 2018 roku, realizujemy 14 programów operacyjnych wartych 30,6 mld zł. Poza tymi programami, na modernizację techniczną w najbliższej dekadzie planujemy wydać 27,2 mld zł.

To sumy robiące wrażenie, zwłaszcza że w naszym resorcie kontrakty opiewające na kwoty kilkumilionowe są rzadkością. Dodatkowe zagrożenia niosą zakupy związane z zaspokajaniem tzw. „pilnych potrzeb operacyjnych”, gdzie szybkość działań trzeba zgrać z racjonalną oceną przydatności sprzętu w rejonie misji oraz gospodarnością.

Wszystkie problemy, o których wspominałem, czynią sferę obronną obszarem wyjątkowo „wrażliwym” zarówno na działania korupcyjne, jak i na ponoszenie społecznych skutków tego zjawiska.

W naszym wypadku efektem korupcji jest nie tylko marnotrawienie środków publicznych na gorszy sprzęt i uzbrojenie, a przez to obniżanie potencjału obronnego państwa. Jest nim również zachwianie poczucia bezpieczeństwa obywateli i zniszczona reputacja wielu uczciwych osób, niezwiązanych z nielegalnymi działaniami.

Dla nas korupcja oznacza przede wszystkim podważenie dobrej marki resortu obrony, dobrej marki polskiego wojska. Nie da się bowiem ukryć, iż samo podejrzenie korupcji wpływa nie tylko na ocenę Sił Zbrojnych wewnątrz kraju, ale i na postrzeganie ich wśród sojuszników. Przykłady Czech i Słowenii dowodzą, że podejrzenia korupcyjne w stosunku do osób zajmujących kierownicze stanowiska padają cieniem na całą armię. Pokazują także, iż korupcja może dotyczyć każdego szczebla, a jednocześnie — że nie jest jedynie problemem polskim.

Kolejnym czynnikiem, który z pewnością wpływa na skalę i skomplikowanie zjawiska korupcji, jest rozmiar sfery obronnej i struktur wojska przy jednoczesnym ich „rozbićciu terytorialnym”, włączając w to kontyngenty zagraniczne. Wszystko to sprawia, że bieżąca

kontrola nad kolejnymi elementami tych militarnych „puzzli” jest trudna, zwłaszcza że przestępstwa korupcyjne przyjmują coraz bardziej wyrafinowane formy.

Nie oznacza to jednak, że jako resort dajemy za wygraną. Do działań antykorupcyjnych obliguje nas zarówno prawo, jak i zakończona właśnie profesjonalizacja armii. Nie możemy pozwolić, by sukces, na który pracowaliśmy przez ostatnie dwa lata, został zakłócony przez próby korupcyjnych działań.

Realizując rządowy program profesjonalizacji, zmieniliśmy praktycznie wszystkie dziedziny funkcjonowania armii, w tym podstawy prawne jej działalności, pragmatykę służby, systemy szkolenia, zakwaterowania i żywienia. Stworzyliśmy warunki do tego, by dostosować nasze wojsko do najwyższych standardów. Konieczna jest zatem również zmiana podejścia do problemu korupcji. Mam tu na myśli przede wszystkim potrzebę wdrażania światowych standardów zarówno w zakresie zakupów sprzętu i uzbrojenia, jak i polityki kadrowej. Profesjonalizacja musi dla nas oznaczać nie tylko zawodowość w sensie służby ochotniczej, wyszkolenia i nowoczesności uzbrojenia, ale też transparentność działań i konkurencyjność, które niwelują ryzyko korupcji. Profesjonalizacja musi też przynosić stały wzrost wymagań w stosunku do postawy etycznej żołnierzy i odporności na wszechobecny w branży lobbings. I, co równie ważne — powinna dawać nam procedury, które te postawy będą weryfikować.

Co to oznacza w praktyce?

Od 2006 roku działa w Ministerstwie Obrony Narodowej Biuro do spraw Procedur Antykorupcyjnych, bezpośrednio podległe Ministrowi. Głównym zadaniem Biura jest szeroko rozumiana prewencja. Działa ono na zasadach quasi-audytowych, tzn. na podstawie doświadczeń związanych z konkretną sprawą nie tylko proponuje rozwiązania *ad hoc*, ale także tworzy rozwiązania systemowe. Biuro sprawuje nadzór nad kluczowymi zamówieniami publicznymi i ma możliwość zgłaszania zaistniałych nieprawidłowości.

Dzięki jego pracy udało się stworzyć wiele procedur eliminujących subiektywizm poczyniń komórek organizacyjnych MON (wynikający np. z nieprecyzyjności uregulowań prawnych) i wprowadzić w ich miejsce obiektywne i wymierne kryteria dotyczące np. oceny oferty czy awansu służbowego. Biuro wprowadziło również przepisy zapobiegające powstawaniu konfliktowi interesów i eliminujące sytuacje wątpliwe etycznie, które często prowadzą do „twardej” korupcji. Nie do przecenienia są także organizowane przez nie szkolenia antykorupcyjne. Tylko w sierpniu i wrześniu 2010 roku przeszkolono w MON ponad 400 osób. Na co dzień zaś Biuro udziela dziesiątek porad oraz formułuje propozycje w zakresie transparentności i rzetelności procedur przetargowych.

W przyszłości Biuro będzie również czuwać nad przestrzeganiem nowych standardów nadzoru i kontroli, które będą tworzone równolegle z organizowaniem w MON Inspektoratu Uzbrojenia.

Planujemy również wprowadzenie ochrony dla whistleblowerów, czyli osób które nie boją się mówić głośno o dostrzeganych nieprawidłowościach i proponowanych środkach zaradczych. Chcemy też poszerzać działalność edukacyjną, w tym organizować warsztaty antykorupcyjne, np. dla studentów wyższych szkół wojskowych. W planach mamy także prace nad wdrożeniem dyrektywy obronnej otwierającej polski rynek zbrojeniowy na Europę.

Jako resort mamy spore osiągnięcia w zwalczaniu korupcji, wiemy jednak, że ta walka nigdy się nie kończy. Korupcja ciągle przybiera bowiem nowe formy i oblicza.

Podsumowując, utworzone cztery lata temu Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych sprawuje nadzór nad kluczowymi postępowaniami przetargowymi i organizuje szkolenia. Wprowadza też w życie wytyczne „antyllobbingowe”, o których mowa będzie w oddzielnym artykule podsumowującym konferencję.

Tę działalność chcemy jednak poszerzać i wzbogacać, bo profesjonalna armia nie może pozwolić sobie ani na marnotrawienie środków, ani tym bardziej na nepotyzm, kumoterstwo czy tworzenie grup interesów.

Liczymy, że spotkania, takie jak dzisiejsze, pozwolą nam doskonalić metody przeciwdziałania korupcji i prowadzić, wzorem wielkich korporacji, politykę otwartości, która umożliwi nie tylko wykrywanie nieprawidłowości, ale przede wszystkim zapobieganie im.

Takie są nasze priorytety na dziś. Liczymy, że dzięki pomocy wszystkich instytucji łatwiej nam będzie je zrealizować.

MINIMALIZACJA RYZYKA WEWNĘTRZNEGO ORAZ KONFLIKTÓW INTERESÓW W ORGANIE NADZORU FINANSOWEGO

O autorze

Stanisław Kluza — urodził się w 1972 roku. Jest absolwentem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Od 2001 roku dr nauk ekonomicznych ze specjalizacją naukową z zakresu polityki pieniężnej, statystyki, ekonometrii, makroekonomii, bankowości oraz badań koniunktury. Pracownik naukowy Instytutu Statystyki i Demografii w SGH. W 2006 roku był podsekretarzem stanu i ministrem finansów. Od września 2006 roku jest Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego. Doświadczenia zawodowe zdobywał m.in. w Banku Gospodarki Żywnościowej, w Wyższej Szkole Handlu i Finansów Międzynarodowych, McKinsey & Company.

Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (Urząd KNF) pragnie wskazać, iż popiera wszelkie inicjatywy zwiększające przejrzystość funkcjonowania organów władzy publicznej.

W ocenie Urzędu KNF skuteczne zwalczanie możliwości wystąpienia konfliktu interesów oraz korupcji, we wszystkich jej wymiarach, jest istotne m.in. dla wzmocnienia mechanizmów demokratycznych oraz utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego.

Wychodząc z założenia, że — budując zaufanie obywateli do państwa — administracja publiczna powinna przyjąć w tym zakresie najwyższe możliwe standardy, Urząd KNF - jako zintegrowany nadzór finansowy — wprowadził wiele istotnych zmian w stosunku do stanu obowiązującego w poprzednich organach, nadzorujących poszczególne sektory rynku finansowego. Należą do nich:

1. Określenie zasad postępowania osób wchodzących w skład Komisji Nadzoru Finansowego (KNF).

W dniu 5 grudnia 2006 roku z inicjatywy Przewodniczącego KNF, Komisja, mimo braku takiego prawnego obowiązku, przyjęła uchwałę w sprawie określenia zasad postępowania

osób wchodzących w skład KNF, która zabezpiecza członków Komisji przed ryzykiem wystąpienia konfliktu interesów.

Uchwała KNF stanowi w tym zakresie m.in., że członek Komisji w sytuacji, gdy istnieją znane mu okoliczności mogące wywołać wątpliwości, co do jego bezstronności, powinien o tym niezwłocznie poinformować Komisję oraz może wyłączyć się z tej części posiedzenia Komisji, która dotyczy danej sprawy.

Zgodnie z ww. uchwałą KNF, członkowie Komisji nie mogą być członkami organów podmiotów podlegających nadzorowi KNF, ani podejmować w nich zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy agencyjnej albo na podstawie umowy o podobnych charakterze, ani wykonywać innych czynności, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Uchwała KNF przewiduje również, że członek Komisji nie może prowadzić jakichkolwiek spraw osobistych lub działalności gospodarczej, które mogłyby kolidować lub wskazywać na konflikt z wypełnianiem jego obowiązków, ani przyjmować korzyści majątkowych, korzystać z usług świadczonych na warunkach korzystniejszych od ogólnie stosowanych, przyjmować pożyczek od osób, które osobiście bądź jako reprezentanci osób prawnych ubiegają się o zezwolenie lub zgodę Komisji lub je otrzymały.

Zgodnie z Uchwałą KNF, członek Komisji nie może też nabywać papierów wartościowych lub innych instrumentów finansowych dopuszczonych do obrotu zorganizowanego, z wyjątkiem obligacji skarbowych i jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych (wyjątek ma zastosowanie, jeśli inwestycje te nie mają charakteru spekulacyjnego).

2. Przyjęcie czytelnych i restrykcyjnych zasad postępowania Urzędu KNF oraz pracowników Urzędu KNF w kontaktach z podmiotami zewnętrznymi

Po utworzeniu zintegrowanego nadzoru finansowego, aby zapobiec jakimkolwiek wątpliwościom, co do bezstronności i profesjonalizmu działania niezależnego organu nadzoru, w Urzędzie KNF wprowadzono zasady, które w precyzyjny i restrykcyjny sposób regulują zasady postępowania pracowników Urzędu w kontaktach z podmiotami zewnętrznymi, w tym z instytucjami nadzorowanymi, ujęte w Zarządzeniu Przewodniczącego KNF w sprawie postępowania Urzędu KNF oraz jego pracowników w kontaktach z podmiotami zewnętrznymi.

Zgodnie z ww. Zarządzeniem, pracownicy Urzędu KNF nie mogą wykonywać czynności lub zajęć prowadzących do uzasadnionego podejrzenia zaistnienia konfliktu interesów. Pracownicy nie mogą też utrzymywać jakichkolwiek związków ekonomicznych z podmiotami nadzorowanymi, jeśli mogłyby one wzbudzać wątpliwości, co do bezstronnego wykonywania obowiązków służbowych, bądź podważać zaufanie do Urzędu KNF. Nie powinni oni również podejmować działalności zarobkowej, która mogłaby być odebrana jako wykorzystywanie pozycji pracownika Urzędu KNF.

3. Uregulowanie działalności szkoleniowej pracowników Urzędu KNF.

Zgodnie z ww. Zarządzeniem Przewodniczącego KNF w sprawie postępowania Urzędu KNF oraz jego pracowników w kontaktach z podmiotami zewnętrznymi, pracownik Urzędu KNF może wziąć udział w szkoleniu, w charakterze prelegenta jako przedstawiciel Urzędu, pod warunkiem, że:

- posiada ono charakter niekomercyjny,
- organizatorem jest podmiot nonprofit (niezależny finansowo lub kapitałowo od podmiotów nadzorowanych przez KNF oraz instytucji zrzeszających podmioty nadzorowane przez KNF),
- nie przewiduje się wynagrodzenia za prelekcję.

Jeśli pracownik nie występuje jako przedstawiciel Urzędu KNF, dopuszcza się, aby przeprowadził on szkolenie dotyczące przedmiotu działalności KNF, za które jest przewidziane wynagrodzenie tylko wtedy, gdy jego organizatorem jest uczelnia wyższa lub instytucja państwowa.

W tym zakresie należy wskazać, iż Urząd KNF, realizując zadanie nałożone przez ustawę o nadzorze nad rynkiem finansowym, skupił się na samodzielnym prowadzeniu własnej działalności edukacyjnej w ramach Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku (CEDUR).

Podstawową formą działalności CEDUR są prowadzone przez pracowników Urzędu KNF bezpłatne i otwarte dla wszystkich zainteresowanych seminaria szkoleniowe adresowane w szczególności do profesjonalnych uczestników rynku finansowego (przedstawicieli podmiotów nadzorowanych), a także dla sędziów i prokuratorów oraz funkcjonariuszy Policji, (w tym Centralnego Biura Śledczego, Komendy Głównej Policji) Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Straży Granicznej, miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów, mediów oraz środowiska szkolnego i akademickiego.

Tematyka seminariów jest zgodna z potrzebami zgłaszanymi przez podmioty zewnętrzne i w zależności od grupy odbiorców koncentruje się przede wszystkim na bieżących kwestiach związanych z nadzorem nad rynkiem finansowym, zmianach regulacji prawnych, a także na wykrywaniu przestępstw na rynku finansowym, przeciwdziałaniu procederowi prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz ochronie klienta usług finansowych.

W okresie ostatnich dwóch lat (wrzesień 2008–wrzesień 2010 roku) w ramach CEDUR zorganizowano 94 bezpłatne warsztaty i seminaria, w których wzięło udział blisko 7 tysięcy osób.

W dniu 22 listopada 2010 roku Urząd KNF wspólnie z CBA zainicjował cykl wspólnych szkoleń dla przedstawicieli podmiotów nadzorowanych (prezesów i członków zarządów banków spółdzielczych) w zakresie zwalczania przestępczości związanej z korupcją oraz zapobiegania sytuacjom korupcyjnym.

4. Wprowadzenie ograniczeń inwestycyjnych dla pracowników Urzędu KNF.

Zgodnie z art. 15 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, pracownicy Urzędu KNF nie mogą być akcjonariuszami lub udziałowcami podmiotów podlegających nadzorowi KNF, z wyjątkiem posiadania akcji dopuszczonych do obrotu zorganizowanego.

Kierując się potrzebą wprowadzenia w Urzędzie najwyższych możliwych standardów, w Regulaminie Pracy Urzędu KNF zostały sformułowane znacznie bardziej restrykcyjne ograniczenia inwestycyjne dla pracowników Urzędu. Oprócz zakazu bycia akcjonariuszem oraz udziałowcem podmiotu nadzorowanego przez KNF, pracownik Urzędu KNF nie może posiadać instrumentów finansowych dopuszczonych do obrotu zorganizowanego, z wyjątkiem obligacji Skarbu Państwa, zaś posiadane akcje i udziały w spółkach, niedopuszczone do obrotu zorganizowanego, nie mogą być zbywane przez pracownika w okresie jego zatrudnienia w Urzędzie.

Zgodnie z zapisami Regulaminu Pracy, pracownik Urzędu KNF nie może także inwestować środków w niepubliczne certyfikaty inwestycyjne funduszy inwestycyjnych zamkniętych, natomiast nowo zatrudniony pracownik, jeśli jest w posiadaniu takich certyfikatów, jest zobowiązany do ich zbycia w terminie trzech miesięcy od dnia zatrudnienia w Urzędzie.

Pracownicy Urzędu KNF nie mogą być członkami organów zarządzających lub nadzorujących spółek prawa handlowego oraz innych podmiotów podlegających nadzorowi Komisji. W przypadku innych organów zarządzających, pracownicy mogą być ich członkami,

pod warunkiem że nie będzie to stać w sprzeczności z ich obowiązkami i nie będzie wywoływać podejrzeń o ich stronniczość lub interesowność.

W przypadku gdyby okazało się, że posiadanie akcji, udziałów lub innych instrumentów finansowych bądź też pełnienie funkcji członka organu zarządzającego lub nadzorującego mogłoby stać w sprzeczności z obowiązkami pracownika Urzędu KNF lub mogłoby wywoływać podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność, pracownik Urzędu zobowiązany jest niezwłocznie poinformować o tym stanie pracodawcę, a także niezwłocznie i jednorazowo zbyć akcje, udziały lub inne instrumenty finansowe, lub zrezygnować z pełnienia funkcji.

Zgodnie z Regulaminem Pracy, każdy pracownik ma również obowiązek złożyć oświadczenie o działalności poza Urzędem. Zapisy Regulaminu Pracy Urzędu KNF dotyczące ww. ograniczeń były przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy, która nie sformułowała w tym zakresie żadnych zastrzeżeń.

5. Spotkania z uczestnikami rynku podsumowywane komunikatami.

Kultura organizacyjna Urzędu KNF opiera się na niezależności i bezstronności, ale również na profesjonalizmie i otwartości na dialog z uczestnikami rynku. W Urzędzie KNF podjęto w związku z tym inicjatywę organizowania tzw. spotkań z rynkiem. Są to cykliczne spotkania Kierownictwa Urzędu KNF z podmiotami nadzorowanymi oraz z organizacjami zrzeszającymi uczestników rynku finansowego, w czasie których Urząd prezentuje swoje stanowisko na określony temat, a podmioty rynkowe mają możliwość przedstawienia nadzorowi swoich argumentów i postulatów, zadania pytań i uzyskania wyjaśnień.

Spotkania te nie odbywają się z pojedynczymi podmiotami nadzorowanymi, ale ze wszystkimi instytucjami wchodzącymi w skład danej grupy uczestników rynku na raz. Mają one zarówno wymiar sektorowy (np. spotkanie z prezesami banków komercyjnych, w czasie którego są poruszane bieżące tematy nadzorcze), jak i tematyczny (np. spotkanie z organizacjami zrzeszającymi podmioty rynku finansowego w sprawie „Pakietu odbiurokratyzowania rynku finansowego”).

Po każdym spotkaniu w serwisie internetowym Urzędu KNF publikowany jest komunikat, w którym znajduje się informacja, o tym, co było przedmiotem spotkania, jak również lista jego uczestników. W latach 2008–2010 zorganizowano 34 tego typu spotkania, w których wzięło udział około tysiąca osób.

6. Publiczne konsultacje projektów rekomendacji wydawanych przez KNF na podstawie ustawy — Prawo bankowe.

W procesie konsultacji planowanych rekomendacji wydawanych przez KNF na podstawie art. 137 pkt 5 ustawy — Prawo bankowe projekty regulacji są publikowane w serwisie internetowym Urzędu KNF. Uwagi i opinie dotyczące projektów można wysyłać na wskazany adres poczty elektronicznej w terminie dwóch tygodni od daty publikacji. Po zakończeniu konsultacji i analiz projekt kierowany jest pod obrady KNF.

Jest to dodatkowy element procesu konsultacji, który uzupełnia stosowaną przez funkcjonującą do 2008 roku i zastąpioną przez KNF, Komisję Nadzoru Bankowego, praktykę bezpośredniego konsultowania projektów regulacji jedynie z organizacjami reprezentującymi sektor bankowy.

Prowadzone przez Urząd KNF publiczne konsultacje zapewniają wszystkim uczestnikom rynku jednoczesny i równy dostęp do proponowanych przez nadzór zmian regulacyjnych, umożliwiając im bezpośrednie opiniowanie planowanych działań nadzoru oraz sprzyjając wypracowaniu rozwiązań uwzględniających praktykę rynku finansowego, przy zapewnieniu przejrzystości prowadzonych w Urzędzie prac nad rekomendacjami.

Obowiązujące w Urzędzie KNF ograniczenia wynikają z przekonania, że przyjęcie najostrzejszych możliwych rygorów jest niezbędne i korzystne dla prawidłowego rozwoju rynku finansowego. Wydaje się, że rozwiązania stosowane przez Urząd KNF w zakresie unikania potencjalnych konfliktów interesów mogą być punktem odniesienia dla innych instytucji publicznych.

Biorąc pod uwagę zainicjowaną przez Szefa CBA bardzo ważną i cenną inicjatywę związaną z transparentnością obrotu gospodarczego i ochroną prawną ekonomicznych interesów Państwa, Urząd KNF biorąc pod uwagę podjęcie — w ramach obchodów „Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji” — wspólnych działań zmierzających do przeciwdziałania zjawiskom towarzyszącym przestępczości ekonomicznej postuluje zainicjowanie następujących działań:

1. podjęcie stałej i bieżącej współpracy edukacyjnej CBA oraz Urzędu KNF w ramach projektu KNF pod nazwą Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku (CEDUR) polegającej na prowadzeniu wspólnych bezpłatnych i cyklicznych warsztatów dla kadry wyższej kierowniczej i pracowników komórek audytu i kontroli wewnętrznej podmiotów nadzorowanych (banków, towarzystw ubezpieczeniowych, domów i biur maklerskich,

funduszy emerytalnych itp.) związanych ze sposobami ujawniania i przeciwdziałania procederowi korupcji;

2. podjęcie stałej i bieżącej współpracy edukacyjnej CBA oraz Urzędu KNF w ramach projektu KNF pod nazwą Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku (CEDUR), polegającej na prowadzeniu przez pracowników Urzędu KNF bezpłatnych i cyklicznych warsztatów dla funkcjonariuszy CBA, zajmujących się przeciwdziałaniem korupcji nt. szczegółowej specyfiki funkcjonowania instytucji nadzorowanych;
3. podjęcie stałej i bieżącej współpracy edukacyjnej CBA oraz Urzędu KNF, związanej z prowadzeniem przez funkcjonariuszy CBA warsztatów dla kadry kierowniczej wyższego i średniego szczebla w Urzędzie KNF oraz dla pracowników zajmujących się:
 - prowadzeniem czynności kontrolnych w podmiotach nadzorowanych,
 - prowadzeniem w Urzędzie KNF licencyjnych postępowań administracyjnych,
 - prowadzeniem postępowań związanych z udzieleniem w Urzędzie KNF zamówień publicznych,
 - przeprowadzaniem w Urzędzie KNF audytów i kontroli wewnętrznej, związanych z przeciwdziałaniem zdarzeniom korupcyjnym i sytuacjom korupcjoogennym oraz konfliktom interesów podczas wykonywania obowiązków służbowych w Urzędzie KNF oraz w relacjach pozasłużbowych, ale mogących mieć związek z pracą w Urzędzie KNF.

PRZEJRZYSTOŚĆ POSTĘPOWANIA W PROCESIE REJESTRACJI PRODUKTÓW LECZNICZYCH

O autorze

Grzegorz Cessak — urodził się w 1975 roku w Warszawie. Jest absolwentem Wydziału Farmaceutycznego Akademii Medycznej w Warszawie ze specjalnością technologia przemysłowa. Od początku istnienia Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych jest jego pracownikiem; od 2004 roku kierownik Wydziału Zmian Porejestracyjnych. Był ekspertem Sejmowej Podkomisji i Komisji Zdrowia w sprawie nowelizacji ustawy — Prawo farmaceutyczne (2006–2007), od roku 2008 był ekspertem w pracach nad tworzeniem rozporządzenia Komisji WE 1234/2008.

Przejrzystość we wszelkich postępowaniach administracyjnych, dotyczących dopuszczania do obrotu produktów, leczniczych jest jednym z najważniejszych elementów strategii narodowych agencji ds. leków w państwach członkowskich Unii oraz Europejskiej Agencji Leków, współpracujących w ramach nieformalnej organizacji, tzw. Heads of Medicines Agencies (HMA). Przejrzystość postępowania jest jednym z narzędzi zwalczania korupcji i znajduje ważne miejsce w Strategii dla Leków Światowej Organizacji Zdrowia. Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, jako uczestnik HMA, także uczestniczy w realizacji celów tej strategii.

Wymagania dokumentacyjne i zasady dopuszczania do obrotu produktów leczniczych są określone w ustawie — Prawo farmaceutyczne, kodeks postępowania administracyjnego, wytycznych Komisji Europejskiej i Europejskiej Agencji Leków (EMA), wytycznych Heads of Agencies, Grupy Koordynacyjnej (CMD), które są ogólnie i w pełni dostępne dla każdego.

Przejrzystość w prowadzeniu postępowań dotyczących wydania pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych oraz w innych postępowaniach, związanych z wydanymi już pozwoleniami, nie oznacza pełnego dostępu do wszystkich informacji gromadzonych w ramach tych postępowań. Dostęp do informacji posiadanych przez Urząd Rejestracji ograniczony jest przepisami powszechnie obowiązującego prawa i tylko w tym zakresie może być uzyskany przez osoby trzecie.

Przede wszystkim należy wskazać, że strony mają nieograniczony dostęp do wszelkich zgromadzonych w ich sprawie informacji na każdym etapie postępowania. Dostęp ten gwarantują przepisy art. 10 i art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego. Art. 10 formułuje zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu. Zgodnie z tym przepisem organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Organy administracji publicznej mogą odstąpić od tej zasady tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną. Organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od tej zasady. W każdym stadium postępowania organ administracji publicznej obowiązany jest umożliwić stronie przeglądanie akt sprawy oraz sporządzanie z nich notatek i odpisów, co zagwarantowane jest w art. 73 § 1 Kpa.

Za realizację powyższych praw strony do uzyskania pełnej wiedzy o toczącym się postępowaniu oraz możliwości ustosunkowania się do stanowiska organu przed wydaniem decyzji odpowiada zarówno Minister Zdrowia, jak i Prezes Urzędu Rejestracji — w zakresie odpowiednim do stadium postępowania.

Powszechną jawność niektórych dokumentów, które są częścią akt administracyjnych danej sprawy ustanawiają przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 roku Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2008 roku Nr 45, poz. 271). Bez żadnych ograniczeń dostępne są dane objęte pozwoleniem na dopuszczenie do obrotu oraz dane zawarte w Charakterystyce Produktu Leczniczego lub Charakterystyce Produktu Leczniczego Weterynaryjnego.

Po wydaniu pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, podpisany przez Prezesa Urzędu raport oceniający (zawierający opinię naukową o produkcie leczniczym) udostępnia się na podstawie przepisów o dostępie do informacji publicznej. Podmiot odpowiedzialny, składając wniosek o wydanie pozwolenia, zmianę danych w pozwoleniu, zmianę terminu ważności pozwolenia, może wystąpić do Prezesa Urzędu z wnioskiem o nieujawnianie informacji zawartych w raporcie oceniającym, które stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 roku o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 roku Nr 153, poz. 1503, z późn. zm.), *(nieujawnione do wiadomości publicznej są informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania*

w celu zachowania ich poufności), a w szczególności informacji dotyczących źródeł zaopatrzenia (art. 8 ust 1c ustawy — Prawo farmaceutyczne).

Art. 34 ustawy — Prawo farmaceutyczne ustanawia szczególne zasady dostępu osób trzecich do Rejestru Produktów Leczniczych Dopuszczonych do Obrotu na Terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i dokumentów przedłożonych w postępowaniu, gdyż wprowadza wymóg wykazania interesu prawnego przez wnioskującego o dostęp. Dostęp do tych dokumentów jest dodatkowo ograniczony przepisami o ochronie informacji niejawnych oraz ochronie własności przemysłowej.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 lipca 2001 roku o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (Dz. U. Nr 126, poz. 1379 z późn. zm.) do zakresu działania Prezesa Urzędu m.in. należy udzielanie informacji w zakresie dokumentacji i czynności dotyczących dopuszczania do obrotu. Oznacza to obowiązek udzielenia powyższych informacji przez Prezesa Urzędu na żądanie osób zainteresowanych.

Ustawa o Urzędzie nakłada na Prezesa również obowiązek publikowania w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw zdrowia, co najmniej raz w roku, Urzędowego Wykazu Produktów Leczniczych Dopuszczonych do Obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z oddzielnym wykazem produktów leczniczych weterynaryjnych. Wykaz zawiera nazwę produktu leczniczego, jego postać, niezbędne informacje o składzie, informacje wskazujące na ograniczenie w jego wydawaniu bądź stosowaniu, wielkość opakowania, nazwę podmiotu odpowiedzialnego za wprowadzenie produktu leczniczego na rynek oraz nazwę i kraj wytwórcy. Ustawa zobowiązuje także Prezesa Urzędu do wydawania raz w miesiącu biuletynu zawierającego wykaz produktów leczniczych, które uzyskały pozwolenie na dopuszczenie do obrotu lub odmowę pozwolenia. Wykaz zawiera nazwę produktu leczniczego, jego postać, wielkość opakowania oraz nazwę i kraj wytwórcy, a w przypadku decyzji pozytywnych ponadto nazwę podmiotu odpowiedzialnego za wprowadzenie produktu leczniczego na rynek.

Obowiązek udzielenia informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego oraz umożliwienie wglądu do dokumentów urzędowych nakłada na Prezesa Urzędu ustawa o dostępie do informacji publicznej. O udzielenie tej informacji może ubiegać się każdy. Prawo to jednak podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, oraz ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

W ramach wdrażanej w Urzędzie Rejestracji polityki transparentności, organizowane są cykliczne spotkania ze stowarzyszeniami podmiotów odpowiedzialnych. Celem tych spotkań jest poznanie i omówienie problemów, na jakie napotykają te podmioty w codziennej współpracy z Urzędem, jak również próby znalezienia sposobu rozwiązania tych problemów. Przedstawiane są również na tych spotkaniach działania dotyczące pogłębiania transparentności pracy Urzędu oraz informacje ważne z punktu widzenia podmiotów odpowiedzialnych.

Urząd przebudował stronę internetową w taki sposób, aby można się było na niej łatwo poruszać i znaleźć potrzebne dokumenty.

Dla celów oceny dokumentacji produktów leczniczych Urząd korzysta z usług ekspertów zewnętrznych. Aby zapobiec sytuacjom, w których ekspert mający konflikt interesu wykonywałby dla Urzędu zlecone zadanie objęte tym konfliktem, składa deklarację konfliktu interesów. W przypadku zaistnienia konfliktu ekspert jest wyłączony z wykonania czynności. Powołany został w Urzędzie Zespół ds. nadzoru nad realizacją polityki zapobiegania powstawaniu konfliktów interesów, którego zadaniem jest wprowadzenie wewnętrznych uregulowań prawnych gwarantujących wyeliminowanie sytuacji, w których osoba posiadająca konflikt interesów mogłaby dokonywać czynności w zakresie objętym tym konfliktem. Ponadto powołany został w Urzędzie Zespół ds. badania ryzyka korupcyjnego oraz przeciwdziałania zagrożeniu korupcją.

Prezes Urzędu określił również ściśle warunki, w jakich możliwy jest kontakt pracowników Urzędu z podmiotami odpowiedzialnymi w sprawach dotyczących postępowań oraz spotkań z osobami trzecimi.

Podejmowane działania, mające na celu realizację strategii transparentności postępowania w Urzędzie Rejestracji są w pełni spójne z programem zwalczania korupcji, wytyczonym przez Ministra Zdrowia.

KOLEGIALNOŚĆ PODEJMOWANYCH DECYZJI

Produkty lecznicze mogą być dopuszczane do obrotu na drodze procedur narodowej bądź europejskich. W obu przypadkach zachowana jest zasada kolegialności podejmowanych decyzji. W procedurze narodowej wniosek o dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego składany jest tylko w jednym kraju. W ocenie dokumentacji bierze udział zespół ekspertów Urzędu, który ocenia jakość, bezpieczeństwo oraz skuteczność danego produktu leczniczego. Dodatkowo Prezes Urzędu może zasięgnąć opinii Komisji do Spraw Produktów Leczniczych.

Procedury europejskie polegają na jednoczesnym złożeniu identycznego wniosku wraz z dokumentacją w kilku krajach członkowskich Unii Europejskiej. W takim przypadku jedno z państw przyjmuje rolę państwa referencyjnego, które ma rolę wiodącą w trakcie procedury. Państwo referencyjne przeprowadza główną ocenę wniosku wraz z dokumentacją i sporządza raport oceniający, który przekazuje do pozostałych krajów biorących udział w procedurze. Kraje zainteresowane, które otrzymały raport kraju referencyjnego podejmują swoją własną decyzję na temat złożonego wniosku i dokumentacji, jednakże opierają się na ocenie przeprowadzonej przez państwo referencyjne. Procedury europejskie mają ściśle określone terminy, w których dokonuje się czynności w ramach tych procedur.

W obu procedurach, zarówno narodowej, jak i europejskich, raport Prezesa oraz decyzja Ministra Zdrowia opierają się na ekspertyzach dokonanych przez ekspertów.

II.
DZIAŁANIA ANTYKORUPCYJNE
ORGANÓW WŁADZY PUBLICZNEJ

Krzysztof Krak
Dyrektor Departamentu Analiz
Centralnego Biura Antykorupcyjnego

DZIAŁANIA ANALITYCZNE I PROFILAKTYCZNE CENTRALNEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO

MAPA KORUPCJI

Biorąc pod uwagę zadania ustawowe Centralnego Biura Antykorupcyjnego w zakresie przede wszystkim przeciwdziałania oraz zwalczania korupcji w życiu zarówno publicznym jak i gospodarczym, Biuro podjęło się dokonania stosownego podsumowania skali tego zjawiska.

W styczniu 2010 roku Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego zwrócił się do Prokuratora Generalnego – Ministra Sprawiedliwości, Szefa Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Ministra Finansów, Naczelnego Prokuratora Wojskowego oraz Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej o przekazanie danych statystycznych dotyczących stwierdzonych przestępstw korupcyjnych.

Uzyskane od służb oraz instytucji dane i informacje zostały usystematyzowane w trzech blokach tematycznych. W pierwszym zostały wskazane i omówione obszary szczególnie zagrożone korupcją. Zaprezentowano również mechanizmy popełniania przestępstw korupcyjnych.

Druga część poświęcona została danym statystycznym dotyczącym stwierdzonych przestępstw korupcyjnych. Większość zaprezentowanych danych pochodzi z lat 2004–2009. Rozdział zakończony jest wstępną charakterystyką sprawców przestępstw korupcyjnych.

Trzeci rozdział opracowania dotyczy społecznego odbioru zjawiska korupcji. Przedstawiono w nim szerokie spektrum przeprowadzonych w ciągu ostatnich kilkunastu lat badań sondażowych dotyczących korupcji.

Ostatnią częścią publikacji jest podsumowanie, w którym zostały omówione przyczyny oraz skutki występowania korupcji, a także problemy z diagnozowaniem zjawiska i szacowaniem jego skali.

Przygotowane przez CBA opracowanie powinno w przyszłości przyczynić się do efektywniejszego prowadzenia prac w zakresie zwalczania procederu korupcyjnego. Szczególnie istotne będzie jego odpowiednie wykorzystywanie przy opracowywaniu strategii antykorupcyjnej. Jednocześnie poprzez wskazanie konkretnych obszarów życia społeczno-gospodarczego zagrożonych potencjalną możliwością występowania korupcji, a także mechanizmów korupcyjnych, Biuro liczy na szeroki odzew społeczny w tym zakresie. Co więcej, systematyczne aktualizowanie mapy będzie jednym z przykładów aktywnych działań państwa zmierzających do eliminowania z życia społecznego procederu korupcyjnego i wszelkich powiązanych z nim negatywnych konsekwencji społecznych, które od wielu już lat wpływają na niezbyt dobry wizerunek urzędnika państwowego, a także na pogarszanie się zwykłych stosunków międzyludzkich.

EDUKACJA I SZKOLENIA

Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych

Sektor zamówień publicznych to największy w kraju rynek, a może nawet oddzielny sektor gospodarczy, przez który przepływają strumienie finansowe środków budżetowych oraz ogromna część przyznanych Polsce środków unijnych. Realizacja zadań publicznych przez podmioty dysponujące środkami publicznymi wiąże się z obowiązkiem ich wydatkowania zgodnie z obowiązującymi procedurami udzielania zamówień publicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku — *Prawo zamówień publicznych*.

Centralne Biuro Antykorupcyjne, realizując zadania nałożone przez ustawodawcę, zwraca w swojej publikacji przede wszystkim uwagę na mogące pojawić się nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych w toku realizacji zakupu usług lub dostaw, a także procesów inwestycyjnych.

Przygotowane rekomendacje mają na celu przybliżenie procesu udzielania zamówień publicznych oraz udzielenie wsparcia kierownikom jednostek zamawiających w prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych poprzez wskazanie często pojawiających się nieprawidłowości oraz sposobów im zapobiegania.

Opisane przykłady ewentualnych nieprawidłowości oraz sposoby skutecznego zapobiegania im mogą pozytywnie wpłynąć na realizację procesu udzielenia zamówienia publicznego, a tym samym znacznie zwiększyć szanse zamawiającego na zakończenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z pożądanym skutkiem, często o wymiarze finansowym.

Poradnik antykorupcyjny dla urzędników

Z inicjatywy Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego została przygotowana publikacja pt. „Poradnik antykorupcyjny dla urzędników”. Publikacja adresowana jest przede wszystkim do osób pracujących w administracji państwowej i samorządowej.

W podręczniku przedstawione zostały podstawowe pojęcia korupcyjne. W sposób jasny i przystępny wyjaśniono różnice pomiędzy funkcjonariuszem publicznym a osobą pełniącą funkcję publiczną, a także co to jest korzyść majątkowa, a co rozumiemy pod pojęciem korzyści osobistej.

Istotnym elementem publikacji jest szczegółowy opis pojęcia korupcji w ujęciu prawnym. Porusza także zagadnienia konsekwencji prawnych korupcji, tj. odpowiedzialności dyscyplinarnej, cywilnej oraz karnej, a co za tym idzie wpływających na jej wymiar okoliczności (np. klauzule bezkarności).

W poradniku znajduje się dużo kazuistyki. Czytelnicy z pewnością znajdą tam przykłady przestępstw korupcyjnych z tzw. życia codziennego, z którymi każdy z nas może mieć, a może wielu już miało — do czynienia. Po zapoznaniu się z treścią publikacji, czytelnik będzie umiał odpowiedzieć na pytania o różnice między nepotyzmem a kumoterstwem, czy też przekroczeniem uprawnień a niedopełnieniem obowiązków.

Wszyscy urzędnicy po lekturze podręcznika powinni doskonale wiedzieć, jak należy postępować w sytuacji, gdy otrzymują propozycję korupcyjną — co w takim momencie powinni zrobić, a czego robić nie mogą.

Walka z korupcją to nie tylko prowadzenie spraw korupcyjnych i zatrzymywanie przestępców, ale również edukacja, prewencja i profilaktyka antykorupcyjna. Jestem przekonany, że publikacja ta uświadomi urzędnikom, czym jest korupcja, jakie konsekwencje można ponieść przyjmując łapówkę, a przede wszystkim: jak należy zachować się w potencjalnych sytuacjach korupcyjnych.

Ponadto poradnik porusza kwestie instytucjonalnych możliwości walki z korupcją. Obecnie jest on dystrybuowany wśród instytucji państwowych, a także na jego podstawie opracowano specjalny program szkoleniowy. Szkolenia mają charakter długofalowy oraz

prowadzone są na terenie całego kraju. Do tej pory przeszkolono m.in. pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa, Ministerstwa Finansów (pion celny), Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Państwowej Inspekcji Pracy, Ministerstwa Zdrowia, Prezesów Banków Spółdzielczych, czy też pracowników Narodowego Centrum Sportu.

Poradnik antykorupcyjny dla przedsiębiorców

Analizując dogłębnie fenomen korupcji, szczególnie w aspekcie międzynarodowym, jasnym jest, że korupcja wpływa negatywnie na funkcjonowanie gospodarki każdego państwa. Poprzez układy i zachowania korupcyjne, zachwiana jest podstawowa wolność gospodarcza, czyli zasada wolnej i równej konkurencji. Dlatego też CBA postanowiło dokładniej przyjrzeć się tej tematyce oraz przygotować specjalny poradnik dla przedsiębiorców, który jest obecnie opracowywany.

PROJEKT BADAWCZO-ROZWOJOWY

Charakterystyka projektu

W ramach projektu pt. „Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w warunkach bezpiecznego, przyspieszonego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego”, Centralne Biuro Antykorupcyjne, wspólnie z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendą Główną Policji, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Wyższą Szkołą Policji w Szczytnie, realizuje komponent VIII dotyczący „Problematyki strategii antykorupcyjnej oraz podjęcia w Polsce działań antykorupcyjnych w latach 2009–2011”.

Projekt ten jest niezmiernie istotny z punktu widzenia instytucji państwowych, ponieważ jego pełna realizacja pozwoli na przedstawienie kompleksowej oceny bieżącej sytuacji i, co za tym idzie, wskaże kierunki koniecznych zmian prawno-organizacyjnych w celu zwiększenia efektywności działań antykorupcyjnych państwa.

Mając na względzie rangę i charakter prowadzonych działań, Centralne Biuro Antykorupcyjne rozszerzyło współpracę także o inne instytucje, tj. Instytut Spraw Publicznych, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Śląski oraz Uniwersytet Jagielloński.

Produkty projektu

Najważniejszymi produktami projektu będą szczegółowe raporty/opracowania poszczególnych zagadnień:

1. Analiza obowiązujących przepisów prawnych regulujących obszary życia społeczno-gospodarczego szczególnie zagrożonych korupcją, w tym analiza porównawcza ze szczególnym akcentem położonym na kodyfikacje karne.
2. Ocena stanu realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji — Strategia Antykorupcyjna 2002–2009.
3. Społeczna percepcja zagrożeń korupcyjnych w Polsce.
4. Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem mankamentów prawnych.
5. Analiza unijnych rozwiązań legislacyjnych w zakresie prawa antykorupcyjnego.
6. Obszary, mechanizmy oraz skala przestępstw korupcyjnych w życiu publicznym i gospodarczym oraz kierunki ich ewaluacji.
7. Wymóg niekaralności publicznej — treść i zakres przedmiotowego zakazu, propozycje systemu jego rzeczywistego postrzegania, w tym również bieżące monitorowanie.
8. Prawa i obowiązki osób pełniących funkcje publiczne.

PORTAL INTERNETOWY

Serwis i jego zasoby

Poprzez stworzenie serwisu www.antykorupcja.edu.pl Centralne Biuro Antykorupcyjne postanowiło wyjść naprzeciw oczekiwaniom i potrzebom społecznym w zakresie pozyskiwania dodatkowej wiedzy w poszczególnych dziedzinach życia. Co więcej, poprzez publikacje na tym portalu każdy użytkownik może na bieżąco śledzić i zapoznawać się z tematyką dotyczącą przeciwdziałania i zwalczania procederu korupcji w Polsce i na świecie. Użytkownicy mogą także przysyłać własne informacje oraz zadawać ekspertom pytania odnośnie nurtujących ich kwestii.

W ramach portalu można wyróżnić kilka jego podstawowych zasobów:

1. Baza informacji antykorupcyjnej — zawierająca uregulowania prawne, polskie i światowe rozwiązania instytucjonalne w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej.

2. Publikacje w obszarze problematyki korupcji — raporty, analizy, wyniki badań społecznych, informacje na temat podejmowanych i prowadzonych inicjatyw społecznych.
3. Analiza zawartości stron internetowych — pod kątem wiodących organizacji (instytucji) zaangażowanych w walkę z procederem korupcji oraz przeciwdziałanie temu zjawisku.
4. Publikacje własne — *Mapa korupcji, Poradnik antykorupcyjny dla urzędników, czy też Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych.*

DODATKOWE DZIAŁANIA

Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości

Centralne Biuro Antykorupcyjne prowadzi także aktywną współpracę z innymi państwowymi jednostkami zajmującymi się zwalczaniem przestępczości. W ramach wspólnych działań z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji bierze udział we współtworzeniu „Rządowego planu przeciwdziałania korupcji” oraz „Rządowego planu zwalczania przestępczości zorganizowanej”. Ponadto Biuro, realizując zadania koordynacyjne w zakresie zwalczania i przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym, aktywnie współpracuje z innymi właściwymi jednostkami i instytucjami, przede wszystkim z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Ministerstwem Skarbu Państwa.

Wszystkie działania prowadzone przez Biuro cechuje wysoki poziom profesjonalizmu oraz dbałość o bezpieczeństwo i ochronę ekonomicznych interesów państwa. Dlatego też ważnym zadaniem jest uzyskanie stosownej aprobaty społecznej co do podejmowanych działań, jak i stanowcze napiętnowanie przez opinię publiczną zachowań korupcyjnych. Taką postawę społeczną Biuro zamierza wypracować w społeczeństwie poprzez zintensyfikowanie w kolejnych latach podjętej na tak szeroką skalę profilaktyki antykorupcyjnej.

ROLA AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO W PRZECIWDZIAŁANIU I ZWALCZANIU KORUPCJI

O autorze

kpt. Andrzej Gradowski — urodzony w 1972 roku, Zastępca Dyrektora Departamentu Postępowań Karnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, realizującego zadania związane z prowadzeniem postępowań karnych; sprawuje nadzór nad postępowaniami przygotowawczymi prowadzonymi przez delegatury ABW na terenie kraju.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest instytucją, która jako jedna z kilku służb jest uprawniona do prowadzenia działań w obszarze przeciwdziałania i zwalczania korupcji. Na wstępie zasadne jest wskazanie podstawy prawnej, która przyznaje Agencji umocowanie do prowadzenia czynności zarówno operacyjnych, jak i procesowych w tym obszarze. Uprawnienie to wynika z Ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 roku Nr 29, poz. 154), gdzie w art. 5 ust. 1 pkt. 2 lit. c ustawodawca wskazał, że do zadań Agencji należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 roku Nr 216, poz. 1584, z 2008 roku Nr 223, poz. 1458 oraz z 2009 roku Nr 178, poz. 1375), jeśli może to godzić w bezpieczeństwo państwa.

Konstrukcja przywołanego przepisu jest o tyle ważna, gdyż daje uprawnienie do prowadzenia działań zmierzających do rozpoznania i ścigania sprawców przestępstw o charakterze korupcyjnym, co także wprowadza istotne ograniczenia dla działań podejmowanych przez ABW. Przede wszystkim podkreślenia wymagają przesłanki, zgodnie z którymi nasza służba jest właściwa rzeczowo do ścigania sprawców przestępstw korupcyjnych, tj. — osób pełniących funkcje publiczne, z tym że nie wszystkie osoby, ale tylko te, które mieszczą się w katalogu określonym w art. 1 i 2 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Poza wskazany krąg osób działania Agencji nie powinny wykraczać. Przepis art. 5 ust. 1 pkt 2 lit c wskazuje także na kolejną wymaganą przesłankę, tj. „jeżeli może to godzić w bezpieczeństwo

państwa”. Jeżeli pierwsza z przesłanek ma charakter konkretny i stanowi enumeratywnie wyliczony katalog, to druga przesłanka ma charakter zdecydowanie ocenny. Co do zasady ABW stoi na stanowisku, że korupcja osób zatrudnionych w urzędach państwowych lub zajmujących kierownicze stanowiska państwowe może zagrażać bezpieczeństwu państwa, przede wszystkim w aspekcie zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji państwowych.

Wypełnienie ustawowych przesłanek i dokonanie prawidłowej oceny zgromadzonych materiałów jest elementem pracy, któremu poświęca się w Agencji szczególną uwagę. Jest to istotna kwestia, gdyż w przypadku zamiaru skorzystania z uprawnień określonych w art. 27 albo art. 29 Ustawy o ABW oraz AW, tj. kontroli operacyjnej i kontrolowanego wręczenia korzyści majątkowej, element właściwości rzeczowej ABW jest poddawany ocenie przez Prokuratora Generalnego, który to w trybie określonym w ustawie wyraża zgodę na przeprowadzenie tego rodzaju działań. Ponadto właściwość rzeczowa ABW w odniesieniu do wykrywania sprawców przestępstw korupcyjnych jest brana pod uwagę w przypadku powierzenia pionowi postępowań karnych ABW przez Prokuraturę do prowadzenia postępowań przygotowawczych.

Powyższe informacje w zakresie konstrukcji art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. c Ustawy o ABW oraz AW, mają na celu zasygnalizowanie, że być może wbrew powszechnemu wyobrażeniu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie posiada uprawnień do wykrywania i ścigania wszystkich zachowań korupcyjnych wypełniających znamiona czynów zabronionych określonych w kodeksie karnym. Przedstawione przesłanki, określają także różnicę w zakresie uprawnień pomiędzy ABW a Centralnym Biurem Antykorupcyjnym oraz Policją. Uznać należy, że zapisy ustaw o CBA i Policji, takich ograniczeń nie zawierają. Przekłada to się także na wyniki statystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, które nie osiągną takich rozmiarów, jak wyniki CBA i Policji.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w obszarze przeciwdziałania korupcji aktywnie uczestniczy w programie „tarcza antykorupcyjna”, w następujących obszarach:

1. Podmioty, których prywatyzacja będzie miała/ma znaczenie dla interesów i bezpieczeństwa państwa.
2. Spółki Skarbu Państwa o największym znaczeniu dla prywatyzacji.
3. Zamówienia publiczne o szacunkowej wartości powyżej 20 mln złotych.
4. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego realizowane w poszczególnych resortach.

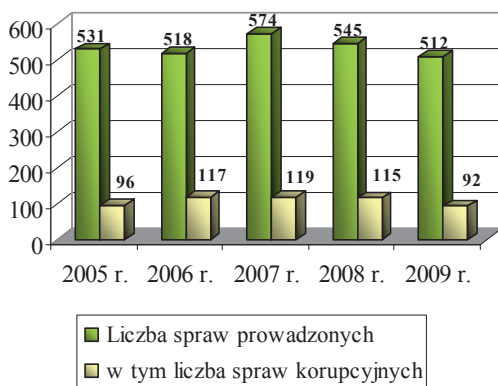
Poszczególne czynności w ramach wskazanych obszarów sprowadzają się do:

1. Monitorowania zamówień publicznych oraz postępowań prywatyzacyjnych.
2. Prowadzenia postępowań karnych, których przedmiot dotyczy prywatyzacji podmiotów i nieprawidłowości w przetargach publicznych.
3. Prowadzenia specjalistycznych szkoleń dla urzędników i pełnomocników ochrony w instytucjach państwowych.
4. Przedstawianie odbiorcom zewnętrznym informacji na temat zagrożeń dla prywatyzacji.

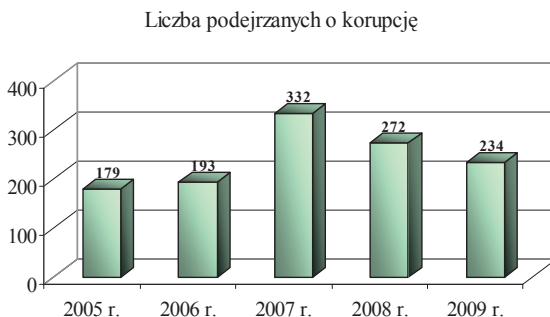
Czynności związane z prowadzeniem specjalistycznych szkoleń oraz przedstawianie informacji w zakresie zagrożeń dla prywatyzacji mają charakter działań prewencyjnych. Tym samym zaangażowanie ABW w przeciwdziałanie korupcji wykracza poza — utożsamiane z naszą służbą — działania operacyjne i śledcze. Celem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest także dzielenie się swoją wiedzą i doświadczeniem, pozostajemy otwarci na wymianę informacji oraz współpracę.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie zwalczania korupcji podejmuje czynności operacyjno-rozpoznawcze i dochodzeniowo-ślędcze. Odnosnie pierwszych z wymienionych działań można w tym miejscu jedynie zaznaczyć, że są prowadzone. Natomiast czynności dochodzeniowo-ślędcze obrazują poniższe dane statystyczne:

Liczba spraw prowadzonych w latach 2005–2009 z uwzględnieniem spraw korupcyjnych



Liczba podejrzanych o korupcję w latach 2005–2009



Postępowania przygotowawcze dotyczące przestępstw korupcyjnych stanowią mniejszą część spośród wszystkich postępowań prowadzonych przez pion postępowań karnych ABW. W obszarze korupcji śledztwa prowadzone w ABW należą do spraw złożonych i skomplikowanych, co wynika z mechanizmu korupcyjnego, który zasadniczo odbiega od prostego schematu sprowadzającego się do sytuacji, w której osoba zainteresowana wręcza pieniężną „łapówkę” drugiej osobie w zamian za określone zachowanie. Korzyść, majątkowa lub osobista, ma charakter „ukryty” i znajduje odzwierciedlenie w fakturach, prowizjach lub opłacaniu określonych przedsięwzięć. W wielu sprawach przestępstwa korupcyjne pozostają w związku z innymi czynami zabronionymi, a ich ujawnienie następuje w miarę gromadzenia materiału dowodowego w postępowaniu. W 2010 roku za szczególnie ważne realizacje procesowe przeprowadzone przez ABW w obszarze zwalczania korupcji należy uznać zatrzymanie osób i przedstawienie zarzutów udziału w zмовie przetargowej w związku z przetargami organizowanymi przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad na wykonanie inwestycji drogowych oraz zatrzymanie i zarzuty korupcyjne w związku z postępowaniami przetargowymi w sektorze kopalń węgla kamiennego.

Zakres zaangażowania funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w realizację czynności w obszarze przeciwdziałania i zwalczania korupcji pozwala na stwierdzenie, że ABW jest istotnym ogniwem w systemie państwa mającym na celu zapobieganie tego rodzaju patologii. Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego znajduje odzwierciedlenie zarówno na płaszczyźnie przeciwdziałania korupcji, jak i ścigania sprawców przestępstw. W tym też zakresie widzimy konieczność zapewnienia bieżącej współpracy oraz wymiany informacji, począwszy od organów ścigania, instytucji pozarządowych, podmiotów prowadzących działalność gospodarczą do obywateli naszego kraju.

DZIAŁALNOŚĆ PEŁNOMOCNIKA RZĄDU DO SPRAW OPRACOWANIA PROGRAMU ZAPOBIEGANIA NIEPRAWIDŁOWOŚCIOM W INSTYTUCJACH PUBLICZNYCH

O autorze

Katarzyna Gierak — urodzona 9 kwietnia 1981 roku, ukończyła Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych na Uniwersytecie Warszawskim o kierunku: stosunki międzynarodowe. Absolwentka Podyplomowego Studium Administrowania Funduszami Unijnymi Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. W latach 2004–2005 pracowała jako Asystent Biura w Transparency International Polska, następnie przez trzy lata była Dyrektorem Biura Poselskiego. Obecnie pełni funkcję Doradcy Sekretarza Stanu w KPRM Julii Pitera.

1. ZAKRES KOMPETENCJI

W dniu 27 listopada 2007 roku Rozporządzeniem Rady Ministrów powołano Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych (Dz. U. z 2007 roku Nr 224, poz. 1660). Zgodnie z § 2 ust. 1 Rozporządzenia, do zadań Pełnomocnika należy opracowanie programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych, w tym instytucjach samorządu terytorialnego, a zwłaszcza inicjowanie i koordynowanie prac zmierzających do poprawy funkcjonowania centralnej administracji rządowej.

Powyższe zadania Pełnomocnik realizuje m.in. poprzez inicjowanie i prowadzenie prac związanych z przygotowaniem aktów prawnych i projektów zmian organizacyjnych mających na celu przeciwdziałanie potencjalnym nieprawidłowościom. Obsługę merytoryczną i organizacyjną Pełnomocnika zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

W doktrynie prawa administracyjnego pełnomocnik rządu traktowany jest jako stanowisko będące swoistą agendą Rady Ministrów w określonych sprawach znajdujących się w zainteresowaniu rządu. Należy podkreślić, iż wyżej wymienione Rozporządzenie w zakresie zadań Pełnomocnika stanowi przekazanie części uprawnień Rady Ministrów przewidzianych w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1995 roku o Radzie Ministrów (Dz. U.

z 2003 roku Nr 24, poz. 199 z późn. zm.), który odsyła do uprawnień Rady Ministrów przewidzianych w Konstytucji RP i ustawach szczegółowych.

Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 3 Konstytucji RP, do kompetencji Rady Ministrów w obrębie administracji rządowej należy kontrolowanie tego segmentu organów państwowych. Przepis ten stanowi podstawę prawną wykonywania przez Radę Ministrów różnego rodzaju działań o charakterze kontrolnym w strukturze administracji rządowej, a co się z tym wiąże także Pełnomocnika Rządu działającego z jej upoważnienia w określonym zakresie spraw.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, należy wskazać na szeroki zakres uprawnień Pełnomocnika jako podmiotu działającego z upoważnienia Rady Ministrów. Pewne ograniczenia wynikają np. z przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 roku Nr 101, poz. 926 z późn. zm.), ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 roku Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku — Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 roku Nr 8, poz. 60 z późn. zm.), w zakresie dotyczącym tajemnicy skarbowej.

2. DZIAŁANIA PEŁNOMOCNIKA

Działania podejmowane przez Pełnomocnika obejmują:

1. Bieżące monitorowanie działalności organów państwa oraz przeprowadzanie analizy zgłaszanych wniosków i informacji.
2. Przeprowadzanie i zlecanie kontroli.
3. Współpracę z organami kontroli i nadzoru.

Podejmowane przez Pełnomocnika działania w zakresie określonym powyżej umożliwiają identyfikowanie nieprawidłowości w stosowaniu obowiązującego prawa oraz luk i niespójności funkcjonujących regulacji prawnych. Z doświadczeń zebranych w toku dotychczasowych prac Pełnomocnika wynika, że problemy dotyczące stosowania prawa koncentrują się przede wszystkim w następujących obszarach: nieprzestrzegania przez instytucje publiczne obowiązujących regulacji, braku sankcji za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z poszczególnych ustaw lub nieprecyzyjności przepisów zakazujących podejmowania określonych działań.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości związanych z przestrzeganiem prawa Pełnomocnik zwraca uwagę właściwych organów na zaistniały problem, a w sytuacjach dotyczących niespójnych lub nieprecyzyjnych przepisów, jak również wątpliwości

interpretacyjnych, podejmuje współpracę z innymi podmiotami, właściwymi w przedmiotowych sprawach.

W toku swoich prac Pełnomocnik zidentyfikował wiele problemów związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej, mających istotne znaczenie dla efektywności zwalczania oraz przeciwdziałania zjawisku korupcji. Wnioski z przeprowadzonych analiz wykorzystywane są w trakcie opracowywania projektów legislacyjnych.

Ponadto rezultatem przeprowadzonych kontroli są rekomendacje mające na celu wyeliminowanie zidentyfikowanych nieprawidłowości lub nadużyć w obszarach szczególnie na nie narażonych. Wyniki kontroli oraz opracowania analityczne przygotowane przez Pełnomocnika publikowane są w Internecie — w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

III.
PRZECIWDZIAŁANIE KORUPCJI
W SAMORZĄDZIE

„PRZEJRZYSTA POLSKA”. DOŚWIADCZENIA SAMORZĄDÓW

O autorze

Ewa Smolińska — urodzona w 1958 roku, mgr administracji, główny specjalista w Wydziale Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Ciechanowie. Koordynator Akcji „Przejrzysta Polska” w powiecie ciechanowskim.

Od 2005 roku Starostwo Powiatowe w Ciechanowie uczestniczyło w Akcji „Przejrzysta Polska”, promującej uczciwość i skuteczność działań samorządu powiatowego, przyczyniającej się do poprawy jakości życia publicznego, jak też pobudzania aktywności obywatelskiej. Podjęto działania doskonalące praktykę sprawowania władzy i administrowania powiatem, jak również mające na celu wyeliminowanie korupcji i innych form patologii społecznej.

Aby samorząd działał skutecznie i uczciwie, nieodzowne jest przestrzeganie przez władze lokalne sześciu zasad dobrego rządzenia: przejrzystości, przewidywalności, rozliczalności, fachowości, braku tolerancji dla korupcji oraz partycypacji społecznej.

W ramach tych zasad w 2005 roku Starostwo Powiatowe w Ciechanowie realizowało następujące zadania:

— obligatoryjne:

- opracowanie opisu usług świadczonych w samorządzie (zasada przejrzystości — zadanie 1.1),
- wypracowanie i wdrożenie kodeksu etycznego - (zasada braku tolerancji dla korupcji — zadanie 2.1),
- opracowanie i wdrożenie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi — (zasada partycypacji społecznej — zadanie 3.1),
- opracowanie krótkiego materiału przybliżającego mieszkańcom powiatu aktualny dokument rozwojowy — (zasada przewidywalności — zadanie 4.1),
- wprowadzenie procedury naboru na każdy wakat w Starostwie Powiatowym. — (zasada fachowości — zadanie 5.1),

- przygotowanie i rozpropagowanie książeczki (coroczny informator budżetowy dla mieszkańców) pt. „Skąd mamy pieniądze i na co je wydajemy?” (zasada rozliczalności — zadanie 6.1);

— dodatkowe:

- opracowanie systemu oznakowania wewnętrznego w Starostwie — (zasada przejrzystości),

- opracowanie powiatowego katalogu firm — (zasada przejrzystości),
- wprowadzenie systemu podnoszenia kwalifikacji pracowników obejmującego szkolenia i samokształcenie — (zasada fachowości).

Do Akcji Przejrzysta Polska włączyli się radni powiatu ciechanowskiego. Rada Powiatu zdecydowała o realizacji trzech zadań fakultatywnych, mianowicie:

- inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców — (zasada partycypacji społecznej — zadanie 3.6),

- przygotowanie i wdrożenie kodeksu etycznego radnego — (zasada braku tolerancji dla korupcji — zadanie 2.2),

- wprowadzenie do praktyki funkcjonowania samorządu głosowania imiennego — (zasada rozliczalności — zadanie 6.4).

W 2006 roku Akcja Przejrzysta Polska była kontynuowana. Głównym założeniem kontynuacji było pogłębienie wdrożonych rozwiązań i utrwalenie zmian dokonanych w ciągu 2005 roku. Samorządy otrzymały do realizacji nowe zadania obligatoryjne w trzech zasadach mających kluczowy wpływ na sposób podejścia władzy lokalnej do realizacji zadań publicznych (przejrzystości, braku tolerancji dla korupcji i partycypacji społecznej) oraz kilka nowych zadań fakultatywnych (dodatkowych). Starostwo Powiatowe w Ciechanowie realizowało zadania:

- opracowanie systemu i przeprowadzenie badania funkcjonowania Katalogu usług — zasada przejrzystości,

- opracowanie procedury corocznego przeglądu i monitoringu kodeksu etycznego urzędnika wprowadzonego przez pracowników urzędu oraz społeczność lokalną — zasada braku tolerancji dla korupcji,

- opracowanie z udziałem społeczności lokalnej procedury konsultacji społecznych — zasada partycypacji społecznej.

W 2007 roku, w ramach kolejnego etapu Programu, w Starostwie Powiatowym w Ciechanowie przeprowadzony został audyt trzech zadań wdrożonych w poprzednich

etapach w ramach Akcji Masowej Przejrzysta Polska i Biuletynu Informacji Publicznej, wynikiem którego było zaplanowanie lub wdrożenie działań naprawczych i korygujących. Audyt zadań prowadzony był przez powołany do tego celu zespół audytujący. Audytowi poddane zostały zadania:

- opracowania opisu usług świadczonych w samorządzie (w ramach zasady przejrzystości),
- wypracowania i wdrożenia kodeksu etycznego pracowników Starostwa Powiatowego (w ramach zasady braku tolerancji dla korupcji),
- wprowadzenia procedury naboru na każdy wakat w Starostwie Powiatowym (w ramach zasady fachowości),
- weryfikacji funkcjonowania Biuletynu Informacji Publicznej.

W aspekcie walki z korupcją powiat ciechanowski realizuje nadal:

I. ZASADA PRZEJRZYSTOŚCI

W powiecie ciechanowskim mieszkańcy są skutecznie poinformowani o podstawowych zasadach funkcjonowania administracji samorządowej. Podstawowe dokumenty regulujące sposób funkcjonowania samorządu powiatowego — wszystkie uchwały Rady Powiatu, w tym uchwała budżetowa, uchwały Zarządu Powiatu, Statut Powiatu, Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego są łatwo dostępne w wersji elektronicznej w Biuletynie Informacji Publicznej i w wersji drukowanej w Wydziale Organizacyjnym Starostwa Powiatowego. Ponadto informacje o podjętych uchwałach przez organy powiatu zamieszczane są w „Samorządowcu Powiatu Ciechanowskiego”. W BIP zamieszczane są harmonogramy pracy Rady Powiatu, plany pracy komisji Rady. Tutaj także, jak i w siedzibie Starostwa Powiatowego zamieszczane są informacje o organizowanych przetargach i ich rozstrzygnięciach.

W ramach zasady przejrzystości opracowane zostały karty usług świadczonych przez samorząd powiatowy zawierające niezbędne dla klienta informacje dla załatwienia danej sprawy, wraz z wzorami niezbędnych wniosków i oświadczeń. Dla ułatwienia korzystania z kart usług wszystkie karty zostały zebrane w jeden Katalog. Z uwagi na fakt, iż dochodzą nowe zadania, ilość kart usług jest systematycznie zwiększana. Obecnie jest ich 90.

Karty usług dostępne są w Biuletynie Informacji Publicznej, w dwóch wyznaczonych ogólnodostępnych miejscach w budynku Starostwa i w poszczególnych Wydziałach.

Dodatkowo opracowano i wdrożono jednolity system oznakowania wewnętrznego w Starostwie Powiatowym i wprowadzono imienne identyfikatory dla pracowników Starostwa.

Dla weryfikacji prowadzonych działań niezbędne jest zbieranie opinii klientów i podejmowanie działań korygujących. Funkcjonowanie Kart usług poddawane jest badaniu sondażowemu przez klientów Starostwa w formie ankiety. Ponadto raz w roku poddawane są kontroli wewnętrznej. Dobrze działający system powoduje systematyczną poprawę ich funkcjonowania.

II. ZASADA BRAKU TOLERANCJI DLA KORUPCJI

W ramach tej zasady został stworzony przez pracowników Kodeks Etyki Pracowników zatrudnionych w Starostwie Powiatowym w Ciechanowie. Kodeks Etyki Pracowników Starostwa Powiatowego w Ciechanowie stanowi zbiór wartości i zasad, którymi powinni kierować się pracownicy Starostwa przy realizacji swoich obowiązków służbowych. Postanowienia Kodeksu opierają się na fundamentalnych wartościach: sprawiedliwości, uczciwości, godności, lojalności, skromności, szacunku, prawdzie i odpowiedzialności. Obejmuje on wszystkich pracowników posiadających status pracownika samorządowego w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych.

Radni powiatu ciechanowskiego stworzyli Kodeks Etyki Radnego. Kodeks jest zbiorem wartości i zasad radnego, który posiada legitymację wspólnoty samorządowej powiatu ciechanowskiego. Pełnienie funkcji społecznej radnego wymaga najwyższych standardów zachowania. Zawarty w Kodeksie katalog etyczny jest dobrowolnym przyjętym wzorem postępowania dla wszystkich radnych powiatu, którzy w swej działalności kierują się obowiązującym porządkiem prawnym, pomyślnością Ojczyzny oraz wspólnoty samorządowej i ogólnie przyjętymi zasadami moralnymi. Radny powiatu ciechanowskiego dąży do stawiania się człowiekiem sumienia.

Kodeksy etyczne pracowników i radnych, nakładają na radnego i urzędnika obowiązek unikania sytuacji, które mogą być zinterpretowane jako korupcyjne oraz powstrzymywania się od działań, które mogłyby być zinterpretowane jako nieetyczne. Systematycznie przekazywane są pracownikom i klientom informacje władz powiatu o swojej zdecydowanej postawie w stosunku do korupcji oraz systematycznie kontroluje się pracowników i radnych pod kątem konfliktu interesów i naruszania istniejących przepisów antykorupcyjnych.

Treść Kodeksów została opublikowana w „Samorządowcu Powiatu Ciechanowskiego”, dostępna jest na stronach internetowych, jak również jest wywieszona w miejscach ogólnie dostępnych — Kodeks pracowników — w holach budynku Starostwa Powiatowego, a radnych — w sali konferencyjnej, gdzie odbywają się sesje Rady Powiatu.

Opracowane zostały wdrożone procedury przeglądu i monitoringu kodeksu etycznego urzędnika prowadzonego przez pracowników urzędu oraz społeczność lokalną. Uzyskane w badaniu ankietowym wyniki pozwalają na podniesienie jakości pracy urzędników Starostwa Powiatowego, jak też powodują większą skuteczność „Kodeksu Etycznego Pracownika Samorządowego Starostwa Powiatowego w Ciechanowie”.

III. ZASADA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ

W powiecie ciechanowskim istnieją wypracowane metody skutecznego komunikowania się z mieszkańcami zapewniające szerokie dotarcie do mieszkańców z informacją na temat funkcjonowania samorządu lokalnego i możliwości zbierania uwag i opinii członków wspólnoty samorządowej. O tym, co się dzieje w powiecie, mieszkańcy powiatu informowani są w cyklicznych audycjach radiowych w „KRC Ciechanów”, na stronach internetowych BIP-u. Mieszkańcom zostało udostępnione internetowe Forum mieszkańców; jak również mogą składać uwagi, opinie do skrzynki usytuowanej w ogólnodostępnym miejscu w holu budynku Starostwa Powiatowego.

Samorząd powiatowy współpracuje z organizacjami społecznymi i innymi grupami obywatelskimi, wspólnie z nimi podejmuje inicjatywy mające na celu rozwiązywanie problemów lokalnych i rozwój społeczno-ekonomiczny, działając na rzecz podwyższenia wiedzy i świadomości mieszkańców w zakresie prawidłowego sposobu organizowania działalności władz publicznych oraz niebezpieczeństw związanych z korupcją. Z udziałem społeczności lokalnej zostały opracowane procedury konsultacji społecznych. Rada Powiatu Ciechanowskiego Uchwałą Nr II/66/532/06 z dnia 25 września 2006 roku określiła zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu ciechanowskiego. Konsultacje przeprowadza się obowiązkowo w dwóch formach:

1. Badania opinii mieszkańców w formie ankiety.
2. Spotkań z mieszkańcami powiatu.

Formy uzupełniające konsultacji stanowią:

1. Internetowe forum mieszkańców.

2. Skrzynka na uwagi i wnioski umieszczona na parterze przy tablicy ogłoszeń w siedzibie Starostwa Powiatowego w Ciechanowie.

Konsultacjom podlegają projekty:

1. Budżetu powiatu.
2. Planu rozwoju lokalnego.
3. Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Corocznie opracowywany był, przy udziale organizacji pozarządowych, program współpracy z organizacjami pozarządowymi, który obejmował realizację przez organizacje pozarządowe zadań z zakresu kultury, kultury fizycznej i sportu.

Uchwałą nr III/38/262/10 z dnia 9 listopada 2010 roku, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi Rada Powiatu Ciechanowskiego uchwaliła Wieloletni program współpracy powiatu ciechanowskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na lata 2011–2015.

Mieszkańcy powiatu często mają pomysły na konkretne działanie, należące do kompetencji samorządu powiatowego. Nie zawsze jednak wiedzą, w jaki sposób przekonać organ stanowiący prawo lokalne — Radę Powiatu do realizacji swych pomysłów. Dlatego cenną inicjatywą jest umożliwienie mieszkańcom zgłaszania pomysłów w formie projektów uchwał. Muszą być jednak one osadzone w realiach prawnych i finansowych oraz zaaprobowane pod względem formalno-prawnym. Rada Powiatu Ciechanowskiego Uchwałą nr II/52/418/05 z 25 kwietnia 2005 roku dokonała stosownych zmian w Statucie Powiatu Ciechanowskiego poprzez możliwość występowania z inicjatywą uchwałodawczą grupie co najmniej pięciuset mieszkańców powiatu. Pomimo uchwalenia przez Radę Powiatu inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców i nagłośnienia tej inicjatywy we wszystkich mediach, nie była ona podejmowana ani razu przez społeczność powiatu.

IV. ZASADA PRZEWIDYWALNOŚCI

Rada Powiatu Ciechanowskiego podjęła **Uchwałę nr II/47/371/2004 z dnia 15 listopada 2004 roku w sprawie stanowienia o kierunkach działania Zarządu Powiatu Ciechanowskiego w przedmiocie wskazania zadań inwestycyjnych powiatu w latach 2004–2006 i perspektywicznych w latach 2007–2013, planowanych do realizacji m.in. przy wsparciu z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.** Załącznik do uchwały stanowi Plan Rozwoju Lokalnego na lata 2004–2013. Plan rozwoju lokalnego obejmuje

wszystkie obszary działania w perspektywie wieloletniej. Opracowywany został przy udziale społeczności lokalnych. Dokument ten służy przede wszystkim zapewnieniu koncentracji środków finansowych na najważniejszych celach powiatu z udziałem środków własnych oraz funduszy strukturalnych pozyskanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Szczegółowe zadania inwestycyjne zostały określone w Wieloletnim Programie Inwestycyjnym na lata 2007–2011. Sposób opracowania tych dokumentów pozwala obywatelom na przewidywanie działań samorządu przy podejmowaniu przez nich decyzji na temat swoich planów życiowych. Społeczność lokalna ma możliwość zgłaszania swoich propozycji dotyczących realizowanych zadań za pośrednictwem przedstawicieli samorządów lokalnych na organizowanych przez Starostę Ciechanowskiego spotkaniach i sesjach Rady Powiatu. W ramach tego zadania został opracowany w formie broszury krótki materiał przybliżający mieszkańcom powiatu Plan rozwoju lokalnego. Materiał ten był opracowany w wersji drukowanej i elektronicznej oraz zamieszczony na stronie BIP.

V. ZASADA FACHOWOŚCI

Samorząd powiatowy prowadzi politykę naboru i oceny pracowników w oparciu o kryterium fachowości i zaangażowania w pracę. Zarządzeniem nr 42/2005 Starosty Ciechanowskiego z dnia 21 września 2005 roku w sprawie ustalenia Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze w Starostwie Powiatowym w Ciechanowie i wolne stanowiska kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych powiatu ciechanowskiego, wprowadzona została procedura naboru na każdy wakat w Starostwie Powiatowym. Regulamin naboru zamieszczony został w BIP. Wszystkie ogłoszenia o naborze zamieszczane są w BIP. Celem procedury jest zagwarantowanie równego dostępu do stanowisk pracy i weryfikacja kandydatów na określone stanowiska w oparciu o kryterium fachowości. Stanowiska pracy obsadzane są w sposób zapewniający pracownikom zaspokojenie ich potrzeb, wykorzystanie własnych zdolności, które umożliwiają uzyskanie najwyższego poziomu działania Starostwa Powiatowego w Ciechanowie. Procedura obejmuje składanie aplikacji w określonym w ogłoszeniu miejscu i terminie. Po spełnieniu składający aplikacje zdaje egzamin pisemny (test) i ustny przed Komisją Rekrutacyjną powołaną każdorazowo Zarządzeniem Starosty Ciechanowskiego.

Informacja o spełnieniu wymogów formalnych, wynikach egzaminu i rozstrzygnięciu naboru publikowana jest w BIP oraz na tablicy ogłoszeń.

Stale zmieniające się warunki realizacji zadań publicznych wymagają podnoszenia kwalifikacji pracowników samorządowych. W ramach podnoszenia kwalifikacji pracownicy samorządowi uzupełniają także wiedzę na temat etyki w administracji publicznej i wszystkich spraw z nią związanych.

W Starostwie Powiatowym wprowadzony został system podnoszenia kwalifikacji pracowników obejmujący szkolenia i samokształcenie. Zarządzeniem nr 34 /2006 Starosty Ciechanowskiego z dnia 27 września 2006 roku wprowadzono obowiązek utworzenia i uzupełniania kart szkoleń pracowników Starostwa Powiatowego w Ciechanowie oraz utworzenia i aktualizacji bazy danych firm szkoleniowych, kaskadowania wiedzy oraz dostarczania przez uczestników szkoleń materiałów szkoleniowych do biblioteki materiałów szkoleniowych, a także ustalenia procedury kierowania pracowników na szkolenia, studia zaoczne i studia podyplomowe. Jest to dużym plusem, gdyż dobrze wykwalifikowane osoby będą potrafiły sprostać rosnącym wymaganiom, jakie są stawiane przed samorządami. Potrafią także w codziennej działalności zadbać o przestrzeganie ustalonych procedur postępowania, utrwalając wśród klientów urzędu przekonanie o sprawności i bezstronności administracji samorządowej.

VI. ZASADA ROZLICZALNOŚCI

Zgodnie z zasadą rozliczalności działalność instytucji publicznych jest prowadzona w sposób mierzalny i rejestrowany, dający możliwość przeanalizowania ilości sił i środków zaangażowanych w poszczególne działania oraz określenie odpowiedzialności konkretnych osób za podjęte działania. Samorząd rozliczalny potrafi skutecznie poinformować społeczność lokalną o finansowych i organizacyjnych aspektach swojego funkcjonowania.

Samorząd tworzy budżet na kolejne lata w oparciu o zadania planowane do wykonania.

Posiada ustalone, jasne i jawne procedury postępowania w realizacji swoich zadań. Zainteresowane osoby mają do nich dostęp i mogą sprawdzić, czy postępowanie w interesującej ich sprawie nie odbiega od ustalonego wzorca. Znajomość ustalonego sposobu postępowania pozwala poszczególnym osobom sprawdzać, czy urząd działa bezstronnie i obiektywnie, a także przewidywać efekt rozpoczętego działania. Sprzyja to budowaniu zaufania do władzy lokalnej, ogranicza też pokusy załatwiania przez interesantów swojej sprawy w urzędzie „na skróty”.

Corocznie opracowywany jest informator budżetowy dla mieszkańców pt. „Skąd mamy pieniądze i na co je wydajemy?”, dostępny na stronach BIP. Broszura przybliży mieszkańcom powiatu w sposób uproszczony zagadnienia gospodarki finansowej powiatu ciechanowskiego. Zawiera coroczne dane dotyczące dochodów i wydatków powiatu w roku bieżącym w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiatu, a także informacje, jak kształtowały się dochody i wydatki powiatu na przestrzeni czterech ostatnich lat.

W jednostce samorządowej istnieje obowiązek kompletnego dokumentowania procesu podejmowania decyzji poprzez zapis sposobu głosowania poszczególnych radnych lub innych członków gremiów kolegialnych. Wyborcy mają dostęp w protokołach do stanowiska poszczególnych radnych w interesujących ich kwestiach. Wyniki głosowania w radzie powiatu zależą od głosów pojedynczych radnych. Często już po kilku dniach trudno jest ustalić, jak przy podejmowaniu kolejnych decyzji głosowały poszczególne osoby. Nieznajomość ich zachowania w konkretnych sprawach pozbawia wyborców ważnych informacji przy podejmowaniu kolejnych decyzji wyborczych.

Po przeprowadzeniu przez Zespół zadaniowy badania opinii publicznej w formie ankiet wynikła wola społeczności lokalnej wprowadzenia głosowania imiennego, jako zasady przy podejmowaniu uchwał przez Radę Powiatu Ciechanowskiego. Rada Powiatu uchwałą Nr II/54/434/05 z dnia 27 czerwca 2005 roku dokonała stosownych zmian w Statucie Powiatu Ciechanowskiego.

Wprowadzenie zasady odnotowywania sposobu głosowania poszczególnych radnych w kolejnych głosowaniach jest czynnikiem zwiększającym poczucie odpowiedzialności radnych przy podejmowaniu decyzji oraz przyczynia się do bardziej przemyślanych decyzji wyborców w kolejnych wyborach samorządowych.

Celem podjętych w ramach akcji Przejrzysta Polska przez samorząd powiatowy działań było usprawnienie działalności Starostwa Powiatowego oraz kreowanie partnerskich relacji pomiędzy samorządem i społecznością lokalną.

Reasumując: na dzień dzisiejszy można stwierdzić, że wprowadzenie zasad „Przejrzystej Polski” w powiecie ciechanowskim zakończyło się sukcesem. Wszystkie zadania przyjęte przez powiat do realizacji, pomimo braku tego obowiązku, są kontynuowane. Świadczy to o potrzebie ich realizacji. Sprawdziły się w praktyce. Zarówno pracownicy Starostwa, jak i radni uznali postępowanie według zasad akcji „Przejrzystej Polski” za oczywiste. Cele akcji w powiecie ciechanowskim zostały w całości zrealizowane.

IV.
WIELOASPEKTOWOŚĆ ZAGROŻEŃ KORUPCYJNYCH
W ŻYCIU PUBLICZNYM I SPOŁECZNYM

KORUPCJOGENNOŚĆ REGLAMENTACJI. NOWE WYZWANIA, NOWE OBSZARY

1. WSTĘP

Dla ilustracji problemu korupcjogenności wszelkiej reglamentacji, a tym bardziej opartej na wadliwych, nieprzejrzystych regulacjach, kompetencjach i procedurach, przedstawiam zagadnienia regulacji reglamentacyjnych, uwarunkowania Konstytucyjne, wskazując na tworzenie państwa regulacyjnego, a nie państwa prawa czy państwa minimum. Wskazując też na nowe obszary reglamentacji, stwarzające istotne zagrożenia wobec poszerzania obszarów regulacji i reglamentacji na nowe dobra, ilustruję wadliwość regulacji i reglamentacji przepisami ustaw z szeroko rozumianego obszaru zarządzania czy też korzystania ze środowiska.

Środowisko stało się nowym, szczególnym dobrem objętym wieloraką reglamentacją realizowaną przez kilkunastu regulatorów.

2. REGLAMENTACJA I REGULACJE

Dobra reglamentowane przez fakt reglamentacji mają w danych warunkach, czasie i miejscu swój relewantny rynek, o dodatkowej cenie kosztów transakcyjnych.

Nowe typy pozwoleń, zezwoleń, warunków, nakładania obowiązków lub uzyskiwanych zgód, warunkujących działalność gospodarczą, zawodową lub dysponowanie lub nabywanie własności albo wykonywanie innych praw podmiotowych, ograniczają przez te regulacje dostęp lub korzystanie z określonych dóbr materialnych lub niematerialnych.

W zasadzie nic nie zmieniło się od 2007 roku w sposób na tyle istotny, aby móc stwierdzić, iż przystąpiono do modernizacji polskiej administracji lub legislacji, i że aktualna sytuacja nie wymaga pilnych, nowych rozwiązań. Pisał o tym m.in. Krzysztof Szczerski w: „Polityka praktyczna, czyli problem dobrej administracji” w: „Drogi do dobrego rządzenia”.

Wskazywał on w 2008 roku na metody, instrumenty, których wdrożenie nie miało stanowić co prawda rewolucji w sektorze publicznym, lecz wymagało niejako pracy organicznej u podstaw, konsekwentnego wdrażania i stałego podnoszenia jakości — tak instytucji składających się na regulację administracji, jak i przygotowania i pracy urzędników. Autor pisał m.in., iż dotychczasowa debata o dobrym państwie, gdy zaczyna dotyczyć spraw praktycznych, takich jak na przykład system zarządzania sferą publiczną, cierpi na trzy podstawowe mankamenty: hasłowość, imitacyjność i krótką perspektywę. Przykładem jest bezrefleksyjne powtarzanie haseł: taniego państwa, zmniejszenia biurokracji, czy odpolitycznienia urzędów. Ponadto wskazuje się, że mankamentem, nie dotyczącym tylko spraw administracyjnych, jest przesadna nadzieja pokładana w adaptacyjnym przejmowaniu przez polską biurokrację wzorców zarządzania publicznego, związana z wejściem naszego kraju do Unii Europejskiej i koniecznością działania wedle europejskich standardów. Nadzieja pokładana w tym procesie opiera się na złudzeniach idealizacji i uniwersalizacji. Przywołany autor wskazywał również i przestrzegał, iż procedury poddają się łatwo modyfikacjom wewnętrznej przemocy strukturalnej, czyli uwarunkowaniom struktury, która się nimi posługuje. Nawet jeśli przyjmujemy deklaratywne pojęcie prawa do dobrej administracji, które zapisane jest w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, to niewiele wiadomo, jak w praktyce w Polsce prawo to powinno być zagwarantowane, aby sprawy obywateli były rozstrzygane bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie. Ponadto dobre rządzenie oznaczać winno modernizację w zakresie instrumentów działania, a to oznacza przechodzenie do zarządzania procesowego w administracji.

Największy nacisk należy tu położyć na wprowadzaniu w życie nowoczesnych technik zarządzania, a w tym delegowania uprawnień, modelu koordynacji poziomej, płaskich struktur zadaniowych, instrumentów analizy skutków regulacji tak *ex ante* jak i *ex post*, planowania strategicznego, technik heurystycznych, zarządzania przez sieci, manipulowania procedurami na wielu poziomach zarządzania²⁷.

Ponadto, dobre rządzenie oznacza dążenie do wysokiej jakości instytucji. Wysoka jakość w zakresie rządzenia określana jest zarówno przez polityczną jakość urzędów, jak i jakość procesu decyzyjnego. Jakość procesu to kwestia przejrzystości działania, zwalczania korupcji, ale także wdrażania umiejętności zarządzania jakością, nie tylko w świecie biznesu, ale zarówno w legislacji, jak i decyzjach regulujących w szczególności.

²⁷ Za K. Szczerski w „Drogi do dobrego rządzenia” w Wolność i Solidarność, nr 11, IBnGR, Gdańsk 2008.

Jeszcze w 1997 roku Jeremy Pope w „Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji”²⁸ pisał, iż najbardziej podatne na korupcje są obszary działań funkcjonariuszy administracji publicznej, takie jak przydział i podział gruntów, pobieranie podatków, a w polskiej publikacji prof. Andrzej Kojder definiował te obszary jako zlecenie robót i usług oraz wydawanie zezwoleń i wszelka reglamentacja.

Ingerencja prawodawcy krajowego lub wspólnotowego, który uprawnia organ administracji publicznej do decyzji kształtującej warunki rynku danego dobra lub dostęp do niego, jest regulacją reglamentacyjną.

Można też przywołać słowa dr Johna Quaha: „Surowy test uczciwości rządu w zwalczaniu korupcji polega nie tylko na opracowaniu środków antykorupcyjnych. Jego wiarygodność kryje się w sposobie wprowadzania owych środków oraz ich wpływie na zachowanie się urzędników państwowych i całego społeczeństwa.”²⁹ Cytowany już wcześniej Jeremy Pope był przekonany, że zapobieganie ma większe znaczenie niż wymuszanie; prewencja jest lepsza niż leczenie, a posłuszeństwo osiągnięte poprzez współpracę będzie zawsze miało większe znaczenie, niż posłuszeństwo osiągnięte przez przymus.

Prawo administracyjne, tak jak się je rozumie powszechnie na świecie, to prawo zarządzające administracją rządowego kompleksu zadań publicznych. Rządzi ono zarówno naczelnymi, centralnymi, jak i lokalnymi organami rządowymi oraz samorządów publicznych przy wykorzystywaniu przez nie ich ustawowych i delegowanych lub zleconych uprawnień publicznych lub gdy wypełniają one obowiązki publiczne w imperium. Te obowiązki, które z kolei są związane z zarządaniem aktywami (mieniem) w dominium, są administrowaniem gospodarczym. W Europie, zarówno w krajach posługujących się prawem cywilnym, jak i zwyczajowym, te rodzaje funkcji zwane są „funkcjami prawa prywatnego” w odróżnieniu od funkcji prawa publicznego. Trzeba tu zastrzec, iż zasadniczą sprawą przy weryfikacji rozstrzygnięcia administracyjnego nie jest to, czy sama decyzja jest dobra, czy też rozstrzygający mógł podjąć inną decyzję bez względu na to, czy był ministrem, czy umocowanym dyrektorem urzędu centralnego. Pytanie polega raczej na tym, jaką kompetencję — moc władczą lub „uznaniowość” — nadało mu prawo i czy moc ta została przekroczona lub też w inny sposób z naruszeniem prawa wykorzystana.

²⁸ J. Pope, „Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji”, Warszawa 1999.

²⁹ J. Quah, „Korupcja biurokracji w krajach ASEANu: Analiza porównawcza ich strategii antykorupcyjnych”.

3. NOWE REGLAMENTOWANE DOBRA

Nowe dobra obejmowane powszechnie reglamentacją, które doczekały się swoich regulatorów, to szeroko rozumiane środowisko, przyroda, od powietrza po wody, od gruntów rolnych i leśnych po górotwórcę i zasoby kopalin, od krajobrazu i miejsc lęgowych ptaków do ciszy. Ostatnia dekada przyniosła dość istotne zmiany w obszarze polskich regulacji. Wejście do UE zaowocowało dużą liczbą regulacji dostosowawczych, jak i przeniesieniem pewnych instytucji i standardów zarządzania obszarami na styku spraw publicznych i gospodarczych. Z jednej strony przyjmujemy regulacje dotyczące konkurencji i wolnego rynku, a z drugiej wprowadzamy organy regulacyjne i normy ograniczające w interesie publicznym, prawa i wolności nie tylko przedsiębiorców, ale i obywateli. Stąd też wyodrębniają się jako oddzielne obszary regulacyjne, jako swoiste dobra poddane reglamentacji, takie jak już wskazane: korzystanie z przyrody i środowiska, a także zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów.

Andrzej Kojder w swoim tekście: „Strategie przeciwdziałania korupcji” w: „Klimaty korupcji”³⁰ wskazuje, iż na działania o charakterze korupcyjnym są najczęściej narażone m.in. takie czynności urzędników, jak: zlecanie robót i usług, wydawanie różnego typu zezwoleń budowlanych i tym podobnych. Konkluduje również, iż rzeczywisty rozmiar wymienionych zjawisk korupcyjnych oraz sprzyjających korupcji jest bardzo trudny do oszacowania.

4. REGULACJE OGRANICZAJĄ PRAWA I WOLNOŚCI KONSTYTUCYJNE

Regulacje prawa publicznego powszechnie zwanego też prawem administracyjnym (nie mylić z polskim wąskim ujęciem procedur administracyjnych), wpływające na dostępność, a więc i wartość danego dobra przez kreowanie dodatkowych kosztów transakcyjnych, zawsze są regulacjami ograniczającymi jakieś prawa i wolności konstytucyjne, a więc rodzą presję korupcyjną.

Zgodnie z zasadą państwa prawnego, zasadą legalizmu, zasadą wolności gospodarczej oraz ochrony własności, zasadą niedyskryminacji, ingerencja w podstawowe prawa i wolności jest dopuszczalna tylko w ustawie i tylko w sytuacjach wskazanych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wyklądania przepisów reglamentacyjnych, czyli w regulacjach

³⁰ [red.] A. Kojder, A. Sadowski „Klimaty korupcji”, Centrum im. A. Smitha i wydawnictwo Naukowe Semper” Warszawa 2001.

prawa publicznego, może być tylko zawężająca (nie może być rozszerzająca), literalna i nie może prowadzić do utraty zaufania do państwa i prawa.

Korupcja przy reglamentacji występuje na wszystkich poziomach:

- od przygotowywania założeń regulacji na etapie urzędu do procedury ustawodawczej w Sejmie,
- od trybu i zakresu tworzenia regulatora po nadzór instancyjny nad jego funkcjonowaniem,
- od form i podstaw przyjmowania i rozpoznawania wniosków po termin i treść decyzji i jej uzasadnienie,
- od dostępności i procedury ich rozpoznawania po dopuszczalność i dostępność drogi sądowej.

Szczególnie istotna staje się przy reglamentacji staranna legislacja, która powinna w efekcie przynosić przejrzyste jednoznaczne: normy kompetencyjne, upoważnienia ustawowe, przesłanki i warunki rozstrzygnięć, granice uznania administracyjnego i wytyczne dla rozporządzeń wykonawczych. Aby móc mówić o dobrych regulacjach prawa publicznego, trzeba z jednej strony identyfikować oczekiwania, zadania dla administracji publicznej, a z drugiej strony podnosić jakość legislacji tak, aby te zadania mogły być przejrzyste, jednoznacznie określone. Na jakość regulatora składa się jakość regulacji, w rozumieniu tak instytucji, jak i procedur oraz jakość funkcjonariusza, który sprawował będzie funkcję organu administracji publicznej. Należy pamiętać, iż upoważnienie organu do wydawania decyzji reglamentacyjnych jest upoważnieniem do wkraczania w prawa i wolności przedsiębiorcy lub osoby, która chce korzystać z określonych dóbr objętych reglamentacją. Jeżeli już konieczne jest przyznawanie w jakiejś ograniczonej części dyskrecyjnej władzy publicznej urzędnikom, czym tworzy się możliwość do nadużywania tej władzy, to powinno być ono maksymalnie redukowane przez reorganizację i reformy administracji jako takiej. W przywołanej wyżej publikacji Transparency International definiowano bodźce (oferty) kierujące zachowaniami urzędników poddawanych presji korupcyjnej w czterech szerokich kategoriach:

- Oferta korzyści za:
 - Dostęp do dóbr deficytowych,
 - Uniknięcie poniesienia kosztów.

Powyższe, odnosi się do wszelkich decyzji, które sprawiają, że korzyść korumpującego przynosi komuś innemu stratę, na przykład zezwolenia na eksploatację ropy czy innych

minerałów, obrót gruntami publicznymi, nabycie prywatyzowanych przedsiębiorstw, licencje na prowadzenie działalności gospodarczej, gdy liczba licencji jest limitowana. We wszystkich tych przypadkach istnieje konkurencja między korumpującymi, którymi politycy czy funkcjonariusze publiczni mogą manipulować, lub których nawet mogą kreować.

- Oferta korupcyjna za dostęp do korzyści.

Do tej grupy można zaliczyć: zmniejszanie naliczonego podatku, wymuszenie zwiększonych opłat, gdy nie istnieje ustalona konkretna stawka, zaniechanie poboru opłaty środowiskowej czy respektowania przepisów celnych, unikanie kontroli jakości, przyznawanie licencji lub zezwolenia tylko tym, którzy „mają je dostać”, odstąpienie od podjęcia kroków prawnych, zaniechanie egzekwowania stosowania przepisów bezpieczeństwa czy ochrony środowiska.

- Oferta korupcyjna składana nie w zamian za konkretną korzyść, lecz za usługi związane z otrzymaniem korzyści. Będą to korzyści takie, jak przyspieszenie usługi czy poufna informacja.

Dotyczy to zapewnienia raczej lepszej obsługi niż takiej korzyści bezpośredniej, jak np. przekazania poufnych informacji na temat szczegółów specyfikacji istotnych warunków, przyspieszenia załatwiania formalności, zmniejszenia niepewności³¹.

- Oferta korzyści za:
 - pozbawienie kogoś (konkurenta) udziału w korzyści,
 - przerzucenie korzyści na kogoś innego.

Można tu wskazać na wypowiedź Williama Lyona Mackenziego Kinga: „Dużo więcej osiągnięto dla dobrobytu i postępu ludzkości zapobiegając złu, niż czyniąc dobro.” Trzeba tu także, kolejny raz przywołać opracowanie Jeremiego Pope, który przywołuje jako dobry przykład zasad prawa administracyjnego Lusaca Statement on Government Under the Law (1992), poparty przez Commonwealth Law Ministers w 1993 roku, który konkretyzuje, że władza administracyjna przy korzystaniu z prawa podejmowania decyzji powinna:

- a) realizować jedynie te cele, dla których moc jej nadano;
- b) nie mieć uprzedzeń i pozostać obiektywną oraz bezstronną, biorąc pod uwagę tylko czynniki dotyczące danego przypadku;
- c) przestrzegać zasady równości wobec prawa, unikając nieuczciwej dyskryminacji;
- d) zachować właściwe proporcje między wszelkimi efektami odwrotnymi, jakie może

³¹ M. Sahid Alam, „Some Economic Costs of Corruption in LDCs”, [w:] „Journal of Development Studies” 1991, vol. 27, s. 91.

mieć jej decyzja w odniesieniu do praw, swobód czy interesów ludzi, celem któremu służy;

e) podejmować decyzje w rozsądnym czasie, okazując szacunek rozpatrywanym sprawom;

f) stosować wszelkie ogólne wskazówki administracyjne w sposób konsekwentny, jednocześnie biorąc pod uwagę szczególne okoliczności każdego przypadku.

O rozmiarach korupcji dokładniej informują dane z badań wiktymizacyjnych. I tak, według danych International Crime Survey (ICVS), które w latach 1996–1998 zebrał Instytut Wymiaru Sprawiedliwości przy Ministerstwie Sprawiedliwości, 5% Polaków przyznało, że jakiś funkcjonariusz publiczny żądał od nich łapówki w zamian za załatwienie sprawy. Przywołany wyżej autor wskazuje na ustalenia dotychczasowych badań i m.in. raportu o stanie bezpieczeństwa państwa, wymieniając m.in. brak koordynacji działań między poszczególnymi organami administracji państwowej, nieskuteczną wymianę informacji, luki w prawie, rozprzestrzenianie się przestępczości gospodarczej na nowe dziedziny przy wykorzystaniu istniejących luk i niespójności systemu prawa oraz wadliwość organów nadzoru. Już blisko 10 lat temu w przywołanym Raporcie wykazuje się, że jako czynnik sprzyjający korupcji utrzymuje się duży zakres uznaniowości przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Podkreśla się, iż warunkiem powodzenia w działaniach antykorupcyjnych jest nie tylko dobre prawo oraz sprawna policja i efektywnie działające organy wymiaru sprawiedliwości lecz także — a może przede wszystkim — sprawny aparat państwowy i wysoka kultura polityczna elity władzy. Z kolei Władysław Kulesza przypomina, iż liczne zarzuty pod adresem naszej parlamentarnej legislacji formułują kolejne Kolegia Rady Legislacyjnej działającej przy Prezesie Rady Ministrów, czego dowody znajdujemy w kolejnych numerach „Przeglądu Legislacyjnego”³². Także Sąd Najwyższy coraz częściej sygnalizuje istnienie mankamentów w regulacjach prawnych, które są podstawą jego rozstrzygnięć. Diagnozowania przyczyn coraz głębszego kryzysu naszej legislacji³³ dokonał m. in. sędzia A. Górski, który ocenił negatywnie:

- zbyt szybkie, zbyt częste i zbyt doraźne nowelizowanie ustaw, wynikające nie z obiektywnych przyczyn, a z nadmiernej instrumentalności, koniunkturalnego traktowania prawa przez jego twórców;

³² „Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie oceny aktualnego prawa podatkowego[w:] „Przegląd Legislacyjny” - biuletyn Rady Legislacyjnej. Warszawa 3/96 s. 56–63, zob. także R. Matalski, „Ocena stanu prawa podatkowego [w:] „Przegląd Legislacyjny” 3/96 s. 9–17.

³³ A. Górski, „Ruchome Piaski Legislacji” [w:] „Rzeczpospolita”, 12 VI 2001.

- wadliwy tryb uchwalania ustaw, w którym za małą rolę odgrywają „profesjonalni legislatorzy, a za dużą pojedynczy parlamentarzyści”;
- lawinowy wzrost regulacji prawnych, co prowadzi do inflacji prawa.

Fatalny stan naszego prawa oraz legislacji sprzyja wydawaniu decyzji opartych na uznaniach administracyjnych, dyskrecyjnych, w których można „naciągnąć” prawo, a to sprzyja także korupcji, choćby z tej przyczyny, że łatwiej jest psuć to, co już jest nadpsute. Prawdą jest, że często wadliwa regulacja prawna to wynik solidnie przygotowanych i uwiecznionych sukcesem inicjatorów zabiegów legislacyjnych, lobbystów, trudno czasem odróżniających od aktów korupcyjnych.

5. PAŃSTWO REGULACYJNE

Stajemy się państwem regulacyjnym, a nie państwem minimum lub państwem prawa. Państwo regulacyjne nie jest drogą do państwa minimum, do mniejszej liczby regulacji oraz mniejszej obecności państwa w prawie, czyli kompetencji jego emanacji, jaką jest jego administracja.

Koncepcja państwa regulacyjnego istotnie różni się od koncepcji państwa prawa i państwa minimalnego — wprowadza nowe — bardziej adekwatne do analizy współczesnej roli państwa, pojęcia i rozróżnienia. Koncepcja państwa regulacyjnego jest zarazem koncepcją ogólniejszą i koncepcją z innego poziomu analizy niż koncepcja państwa prawa.

Koncepcja państwa prawa sprowadza się do definiowania wzorców działania (norm, standardów), do określania przesłanek odpowiedzialności (hipotez), a więc kiedy i jakie działanie jest zabronione. Teoria regulacji zwraca uwagę na te działania podmiotów publicznych (władzy prawodawczej i wykonawczej), które modyfikują kontekst dokonywanych wyborów, jest więc swoistą teorią oddziaływania pośredniego. Koncentruje się na kwestiach relacji władza państwowa — obywatele, starając się precyzyjnie określać prawa i obowiązki obu stron tej relacji, podczas gdy koncepcje państwa regulacyjnego uzasadniają na przykład modyfikację kontekstu wyborów konsumenta ze względu na stopień szkodliwości owych wyborów dla zdrowia publicznego. Istnieje różnica pomiędzy praktycznymi implikacjami stosowania pojęcia państwa minimalnego, a implikacjami stosowania pojęcia państwa regulacyjnego. O ile pojęcie państwa minimalnego (tzw. państwa stróża nocnego) zaleca ograniczenie zakresu ingerencji państwa, wychodząc z normatywnego przekonania o doskonałości funkcjonowania mechanizmu rynkowego i absolutnej wolności jednostki wyrażającej się w prawie do podejmowania ryzyka nieograniczonego zarówno co

do zakresu, jak i co do stopnia, to koncepcja państwa regulacyjnego, opierając się na pozytywnych analizach współczesnej teorii ekonomii, mieszcząc się w ramach założeń ekonomii neoklasycznej, uznaje istnienie szerokiego spektrum tzw. niepowodzeń rynku (market failures) i wielorakich kosztów transakcyjnych, które uzasadniają konieczność podjęcia działań przez władze publiczne, w formie regulacji.

Tym samym państwo regulacyjne *a priori* nie musi być i raczej będzie państwem minimalnym.

Trzeba także odróżnić państwo regulacyjne (PR) od państwa aktywnie zarządzającego (PAZ). Można tu wskazać za Aleksandrem Surdejem — „Makrospołeczne bariery korupcji”, że o ile PAZ koncentrowało swoją uwagę na redystrybucji dochodów i stabilizacji makroekonomicznej, o tyle PR skupia swoją uwagę na usuwaniu wad rynku poprzez regulację monopolu, ograniczaniu negatywnych efektów zewnętrznych działania przedsiębiorstw, takich jak na przykład zanieczyszczenia lub wymuszaniu dostarczania informacji, które dobrowolnie nie są ujawniane, lecz są niezbędne dla ochrony konsumenta (np. informacje o składzie leków i produktów żywnościowych).

O ile PAZ posługuje się narzędziami podatkowymi, a oddziałuje poprzez wydatki, o tyle PR wpływa na gospodarkę i życie publiczne w sposób pośredni — poprzez stanowienie reguł.

Funkcjonowanie PAZ wywołuje konflikt wokół kwestii rozdziałów środków finansowych, o tyle w PR konflikty są kierowane na drogę sądową i ścieżkę kontroli reguł podejmowania decyzji.

Polityka w PAZ „dzieje się” głównie w parlamencie, ministerstwach, przedsiębiorstwach publicznych, o tyle w PR większego znaczenia nabierają działania komisji parlamentarnych, urzędów regulacyjnych i sądów. PR często tworzy nowe organy (takie jak agencje regulacyjne), które wykonują delegowane uprawnienia, nie podlegając bezpośrednio naciskom politycznym.

6. NOWE ZAGROŻENIA

Trzeba wyraźnie podkreślić, iż wręcz lawinowy wzrost liczby i wadliwość funkcjonowania „agencji regulacyjnych” jest bezpośrednią przyczyną poważnych zagrożeń korupcyjnych. Zagrożenia te należy rozpatrywać w kategoriach ryzyka, monitorować je, poddawać ocenie i pacyfikować w trybie zarządzania procesowego ryzykami, o charakterze permanentnym. Do istotnych pól występowania tych ryzyk, które powinny być poddane stałemu monitoringowi,

należą: ryzyko regulacyjnego przeciążenia, ryzyko przejścia działań „agencji regulacyjnej” przez poddane regulacji podmioty, ryzyko proceduralnej niestaranności³⁴.

Agencje to nie tylko instytucje i jednostki organizacyjne, które noszą to miano, to wszystkie podmioty prawa publicznego, którym nadano uprawnienie do rozstrzygnięć władczych (pełnienia funkcji w imperium Państwa). Najbardziej zwięzłą definicję agencji regulacyjnej zawiera amerykański Kodeks postępowania administracyjnego (Administrative Procedures Act), zgodnie z którym *„agencja jest tą częścią rządu, którą cechuje niezależność w pełnieniu swoich funkcji i która posiada uprawnienia do podejmowania wiążących decyzji dotyczących praw i obowiązków jednostek i przedsiębiorstw”*.

Słabość administracyjna państwa sprawia, że związane z regulacjami koszty tworzą bodźce do omijania regulacji poprzez korumpowanie osób sprawujących funkcję agencji dokonującej regulacji, instytucji powołanych do egzekwowania ich przestrzegania. Stwierdzenie to nie oznacza nawoływania do zniesienia wszelkich regulacji dotyczących na przykład ochrony środowiska lub ochrony konsumenta, lecz przypomina o tym, że efektywne regulacje biorą pod uwagę bilans korzyści i kosztów ich wprowadzenia, a jednym z najpoważniejszych kosztów nadmiernych lub źle zaprojektowanych regulacji jest rozpowszechnianie się korupcji.³⁵ Zagrożenie wzrostem przypadków występowania korupcji jest dodatkowo potęgowane przez charakteryzujący ją mechanizm „negatywnej spirali” (*vicious circle*), który sprawia, że percepcja rosnącej korupcji może wzbudzić jeszcze większy rozwój łapownictwa. Należy przy tym pamiętać o tym, że sądy najczęściej uchylają decyzje podjęte z naruszeniem istniejących procedur, na ogół jednak nie są w stanie unieważnić danej regulacji ze względu na jej meritum, ze względu na koszty, które owa regulacja nakłada i wadliwość ustawowego określenia kompetencji regulatora. Łącznym efektem braku umiejętności (lub politycznej woli) zmniejszania tych typów ryzyka może być zaistnienie sytuacji, w której agencje regulacyjne „przegrupowują gospodarkę”, tworzą korzyści dla niewielu kosztem wielu, źle wskazują cel regulacji lub mylnie konstruują narzędzia regulacyjne.

Wiele pojawiających się zagrożeń powinno być na bieżąco usuwane w wyniku monitorowania ryzyk w tym obszarze, przede wszystkim przez eliminację ich przyczyn. Trzeba tu przykładowo wymienić:

³⁴ Za: A. Surdej, „Makrospołeczne bariery korupcji”, [w:] red. A. Kojder, A. Sadowski, „Klimaty korupcji”, Centrum im. A. Smitha i wydawnictwo Naukowe Semper” Warszawa 2001.

³⁵ Wyczerpującą analizę bodźców pro- i antykorupcyjnych tkwiących w regulacjach gospodarczych i społecznych zawiera praca Susan Rose-Ackerman, „Corporation and Government”, Cambridge UP, 1999, s. 44–49.

— niezależność agencji regulacyjnych od bieżących procesów politycznych podważana jest przez próby nadania owym agencjom danego politycznego kierunku poprzez mianowania szefów agencji podyktowane względami politycznymi;

— publiczną kontrolę działalności, która utrudniana jest przez utrzymywanie monopolu na informacje będące przesłankami decyzji regulacyjnych — Agencje regulacyjne określają — „przestrzeń swobody, aktywności gospodarczej dla korporacji, a więc są podatne na bezpośrednie działania korupcyjne;

Wskazań na regulacyjne źródła korupcji nie można lekceważyć, jak niekiedy czyni to czytająca i zainteresowana sprawami publicznymi część społeczeństwa polskiego.

Państwo regulacyjne usuwa wady państwa bezpośrednio zarządzającego, jednakże z kolei samo rodzi wiele problemów. Zasadniczy problem państwa regulacyjnego polega na problemie wyboru takiego stopnia delegacji uprawnień, który zminimalizuje sumę kosztów podejmowania decyzji i kosztów przedstawicielstwa³⁶. Należy zauważyć, że koszty podejmowania decyzji maleją wraz ze stopniem delegowania uprawnień, jednakże równocześnie rosną koszty przedstawicielstwa, czyli ryzyko, że działania agencji, której zostały przekazane uprawnienia, będą odbiegać od woli delegującej instytucji (najczęściej jest nią u nas Sejm).

Regulacje reglamentacyjne stają się najbardziej rozpowszechnioną formą interwencji państwa w życie gospodarcze, służą ustanawianiu „reguł gry” określających formy i intensywność konkurencji rynkowej, sposobów prowadzenia działalności gospodarczej, ochrony konsumenta, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, a wreszcie co raz szerzej ochrony środowiska — są więc czymś już organicznie niezbędnym dla funkcjonowania w UE gospodarki rynkowej, która ma w efektywny sposób łączyć cele stricte ekonomiczne z szerzej rozumianym celami dobrobytu społecznego. Jednakże są przy tym bardzo narażone na presję korupcyjną i same tworzą warunki dla takiej presji na agencje regulacyjne.

³⁶ Zob. Murray J. Horn, *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge:Cambridge University Press 1995, rozdział pierwszy.

PSYCHOLOGICZNO-SPOŁECZNE PODŁOŻE URZĘDNICZEJ KORUPCJI

O autorze

prof. Marek Kosewski — wykładowca Uniwersytetu Warszawskiego (1973–2003), od 2003 roku w Wyższej Szkole Finansów i Zarządzania w Warszawie, dyrektor Kolegium Kształcenia Podyplomowego WSiFZ. Członek założyciel European Public Relations Education and Research Association (EUPRERA) i członek Rady Dyrektorów (2000–2001); Prezes Zarządu (1999–2002) i członek Rady Nadzorczej (2002–2005) Polskiego Stowarzyszenia Public Relations; członek innych zawodowych i naukowych stowarzyszeń krajowych i międzynarodowych.

SYTUACJA POKUSY

Sytuację pokusy tworzą okoliczności wywołujące konflikt motywów korzyści i wartości. Motywy te muszą być czynne, w jakimś przynajmniej stopniu obecne w świadomości. Jest to warunek konieczny powstania sytuacji pokusy, nie jest on jednak warunkiem wystarczającym sięgnięcia po korzyść. Zanim to omówimy, zastanówmy się, co odróżnia sytuację pokusy od innych sytuacji:

- W sytuacji pokusy całość motywacji człowieka daje się z sensem uprościć do dwóch i tylko dwóch motywów — motywu korzyści i motywu godnościowego. Korzyści nie muszą przy tym być duże, a dążenia do nich nie muszą być niezwykle silne. Wystarczy, że się na tle godnościowych dążeń człowieka zaznaczają.
- Struktura sytuacji pokusy, układ elementów sytuacji jest taki, że te dwa motywy wchodzi z sobą w konflikt. Stawia on człowieka przed alternatywą: albo korzyść, albo wartość, zaś trzeciej możliwości brak. Siegnięcie po korzyść jest moralnie naganne, zaś zachowanie zgodne z cenionymi wartościami nieuchronnie powoduje utratę korzyści. Z natury swojej motywy te nie są ze sobą sprzeczne — nie ma nic złego w sięganiu po korzyści, jeśli nie zabraniają tego wartości.

Znalezienie się w sytuacji pokusy nie jest dla człowieka niczym przyjemnym. Porządkując wywody, powiedzmy jasno, że wykluczamy z naszych rozważań ludzi, zwanych często psychopatami, socjopatami lub chorymi na niezdolność przeżywania uczuć wyższych (*moral insanity*), którzy kierują się w y ł ą c z n i e podszytą egoizmem kalkulacją korzyści, są pozbawieni wszelkiego „zmysłu moralnego” i zdolności przeżywania godnościowych konfliktów. Jeśli postępują właściwie, zgodnie z wartościami, to tylko z powodu lęku przed karą. Takich klinicznych przypadków jest w populacji niewielki ułamek procenta i troskę o nich możemy pozostawić psychiatrom i policjantom.

Każda sytuacja może być opisywana okiem zewnętrznego obserwatora, w sposób „obiektywny”, albo też widziana i subiektywnie odbierana przez kogoś, kto się w niej znajduje. Ważne jest, aby mówić konsekwentnie o właściwościach sytuacji albo w subiektywnym, albo w obiektywnym ujęciu, nie „przeskakując” z jednego w drugie. Sytuację pokusy „obiektywnie istniejącą” odróżniać należy od stanu wewnętrznego człowieka postawionego w sytuacji pokusy i przeżywającego wewnętrzny konflikt motywów korzyści i wartości. Jestem „obiektywnie” w sytuacji pokusy, gdy, zdaniem obserwatora zewnętrznego powstaje konflikt motywu godnościowego z motywem korzyści. „Obiektywność” pokusy jest tylko hipotezą dotyczącą stanu wewnętrznego, opartą na przyjętym powszechnie mniemaniu, że pewne parametry sytuacji wywołują u ludzi przeżycie konfliktu dążeń do korzyści i dążeń godnościowych. Jestem „subiektywnie” w sytuacji pokusy, jeśli ten konflikt rzeczywiście przeżywam, postrzegając i interpretując odpowiednio sytuację. To ostatnie nazwiemy stanem pokusy lub w skrócie „pokusą”. Jeśli chcemy być pewni, że ktoś „odczuwa pokusę”, a nie tylko mniemać coś o tym, dowiedzieć się musimy dwóch rzeczy:

- Czy sytuacja uruchomiła w nim motyw korzyści i godnościowy motyw wartości?
- Czy przeżywa konflikt tych dwóch motywów?

Sytuacje pokusy tym się odróżniają się od innych, że postępowanie człowieka znajduje się pod wpływem tylko dwóch dążeń — godnościowego dążenia do wartości i dążenia do korzyści. Jednocześnie struktura sytuacji zmusza jednostkę do alternatywnego wyboru pomiędzy cenioną wartością a korzyścią własną, czyniąc niemożliwym zaspokojenie obydwu tych motywów na raz.

SYTUACJE UPOKORZENIA

W codziennym życiu nieraz spotykamy się z sytuacjami wymagającymi od nas tzw. cywilnej odwagi, a pójście na kompromis jest wówczas upokarzające. Podobnie jak w sytuacjach pokusy, istnieje konieczność dokonania alternatywnego wyboru — albo korzyść, albo wartość i godność, i nie ma trzeciej możliwości. Nie ma jednak istniejącego w sytuacjach pokusy szerokiego marginesu manewru na tworzenie wiarygodnych racjonalizacji i usprawiedliwień. Sytuacje upokorzenia mają dwie nowe właściwości, nieznane sytuacjom pokusy:

- Kara grozi w nich za zachowanie zgodne z osobiście cenioną wartością. Są one z tego punktu widzenia swoistym przeciwieństwem sytuacji kontroli społecznej, w których kara grozi za sięgnięcie po korzyść.
- Uniknięcie tej kary — połączone ewentualnie z jakimiś korzyściami — wymaga wyparcia się wartości osobiście cenionej, wyrażne jej zaprzeczenie słowami lub zachowaniem.

W sytuacjach upokorzenia człowiek traci większość swej wolności, którą posiada w sytuacjach pokusy. Sytuacja upokorzenia jest ciężką próbą i wyjść z niej z godnością jest znacznie trudniej, niż z sytuacji pokusy. Wymaga to heroizmu, jeśli upokorzenie jest dostatecznie głębokie. O natężeniu upokorzenia decydują cztery właściwości sytuacji:

1. Miejsce zagrożonej karą wartości w hierarchii godnościowej — jej znaczenie dla poczucia godności człowieka.
2. Sposób zaprzeczenia cenionej osobiście wartości, wymagany przez opresora, który zawęży lub poszerza margines dla stosowania usprawiedliwień.
3. Wielkość straty za zachowanie zgodne z wartością, będąca kombinacją kary za czyn godny i nagrody za niegodny.
4. Ilość nakładających się na siebie upokorzeń.

Opresja godnościowa

Sytuacje upokorzenia stwarzane są incydentalnie, mogą być trwale tworzone nie tylko jednostkom lub niewielkim grupom, lecz także całym dużym grupom ludzi, społecznościami lub narodom. Powstaje wtedy godnościowa opresja. Mamy z nią do czynienia wówczas, gdy jakaś społeczna instytucja lub system społeczno-polityczny tworzy na skalę masową sytuację, w których za wyrażenie własnych poglądów politycznych, społecznych, religijnych lub nawet

osobistego zdania krytycznego o jakiejś ważnej postaci publicznej grożą represje, zaś dostęp do korzyści kontrolowany jest w całości przez władzę i możliwy tylko pod warunkiem widocznego poparcia dla poglądów „oficjalnych”. Opresję godnościową stwarza swoim podwładnym nieprofesjonalnie zarządzający szef, nieusuwalny z uwagi na „układy”. Człowiek prawiący komplementy głupiemu, despotycznemu i lubiącemu pochlebstwa szefowi ze strachu przed utratą pracy — to ilustracja pracowniczej opresji, spotykanej w życiu codziennym.

Opresja — w odróżnieniu od incydentalnej sytuacji upokorzenia, która bądź szybko przemija, bądź też daje możliwość wyjścia z niej nawet dużym kosztem — zamyka w sobie na dłuższą skalę znaczących wyborów godnościowych człowieka. Zmusza nie tylko do intensywnej ochrony poczucia własnej godności poprzez anomię, lecz także stwarza niezwykle trudne, niespotykane gdzie indziej warunki zaspokajania potrzeby godności. O różnicy pomiędzy sytuacją upokorzenia a opresją godnościową przekonuje znany z podręczników psychologii eksperyment Haney, Banks i Zimbardo (1972), którzy w podziemiach instytutu psychologii na 2 tygodnie otworzyli eksperymentalne więzienie, zorganizowane wg klasycznych zasad opresji więziennej. Studenci — ochotnicy, którzy znaleźli się w roli więźniów, nie mogli sięgnąć do sprawdzonych wzorów podkultury więziennej i ochronić się przed głęboką depryzacją godnościową. Zaczęli wykazywać tak duże oznaki zaburzeń psychicznych, że eksperyment po 6 dniach przerwano i od 30 lat nikt nie odważył się go powtórzyć. Tymczasem setki tysięcy skazanych na całym świecie odsiaduje bez widocznych zaburzeń wieloletnie kary więzienia, a 40 milionów Polaków nieźle sobie radziło w opresji godnościowej stwarzanej przez stalinizm i system realnego socjalizmu. Wyjaśnienie tkwi w specyficznych podkulturach, tworzonych przez społeczności żyjące w opresji godnościowej.

W opresji godnościowej, tak jak w każdej sytuacji upokorzenia, postępek godny przestaje być czymś naturalnym, dostępnym w codziennym doświadczeniu i staje się wyborem heroicznym, na który przeciętnego człowieka nie stać. To boli, bo poczucie własnej wartości i godności spada. Dzieje się tak na skutek tego samego dysonansu, który powstaje w sytuacjach pokusy, gdy sięgamy po niegodną korzyść. Jest on jednak silniejszy i silniej przez to odczuwana jest potrzeba wiarygodnych usprawiedliwień. Łatwiej przez to są one uzgadniane w grupach ludzi wspólnie przeżywających podobne sytuacje upokorzenia. Uwaga koncentruje się wtedy nie na wartościach, lecz na tym, kiedy i dlaczego można od nich odstąpić. Bezpośrednim skutkiem sytuacji upokorzenia jest więc wzrost ilości uzgodnionych i wiarygodnych usprawiedliwień i tym samym wzrost anomii społecznej. Na dłuższą metę

powoduje to także wzrost anomii osobistej poprzez przejęcie i utrwalenie się w przekonaniach poszczególnych ludzi usprawiedliwień społecznie uzgodnionych.

Anomia będąca rezultatem opresji godnościowej różni się jednak od dotąd omawianej. Jest pozbawiona sektorowości. Opresja godnościowa powoduje, że powstające „wewnątrz niej” usprawiedliwienia nie są przypisane do określonego typu zdarzenia, lecz mają uogólniony charakter. Łatwo je zastosować do innych niż wyjściowa sytuacji pokusy. Powstaje specyficzny typ złośliwego wirusa społecznego, „neutralizującego” w szerokim zakresie wpływ wartości na zachowanie. Wartości dalej istnieją w społeczności i w przekonaniach jednostek, lecz są podtrzymywane i cenione tylko deklaratywnie. Ludzie bronią się w ten sposób przed sytuacją zagrażającą ich potrzebie własnej godności.

SYTUACJA KONTROLI SPOŁECZNEJ

Sytuacja kontroli społecznej w ujęciu „obiektywnym” i opisowym różni się od sytuacji pokusy tylko pod jednym względem — wybór korzyści jest zagrożony jakąś znaczącą karą lub sankcją społeczną. W ujęciu „subiektywnym” zagrożenie to jest odbierane jako realne i jego uniknięcie stanowi główny motyw postępowania. Do obecnych w sytuacji pokusy dwóch motywów: korzyści i wartości, dochodzi więc trzeci, decydujący o zachowaniu — motyw lęku przed karą za sięgnięcie po korzyść.

Kara, bezkarność i syndrom frajera

Zagrożenie karą czynów naruszających wartości — i doprowadzenie tego zagrożenia do świadomości społecznej — jest jednak konieczne, ale z innych zupełnie powodów, niż to się potocznie sądzi. Kara i związana z tym kontrola jest potrzebna do tego — i tylko do tego — aby usunąć poczucie bezkarności. Spodziewanie się, że karząc za naruszanie wartości można przywrócić ich oddziaływanie na postępowanie jednostek lub społeczności, jest przejawem nie tyle nieznajomości tematu, co zwykłej bezmyślności.

Bzekarność niweczy wpływ wartości na zachowanie. Prowadzi do powstania przekonań, które nazywamy „syndromem frajera” i które są niszczące dla godnościowych motywów odpowiedzialnych za kierowanie się wartościami w postępowaniu. Jeśli wszyscy naokoło korzystają z okazji i jest to bezkarne, ten, co tego nie robi, zasługuje na miano „fajera”.

„Frajer” ma mniej godności od innych, jeśli ma ją w ogóle. To mocno zakorzeniony w naszej kulturze stereotyp człowieka, któremu brakuje rozsądku i roztropności, kto z głupoty lub braku spostrzegawczości nie pozyskuje dla siebie korzyści. Chciałby je mieć, lecz albo nie jest w stanie ich zdobyć, albo je natychmiast traci i marnuje. Bezkarność powoduje, że przestrzeganie wartości i norm wpisuje się w negatywny stereotyp frajera, pomniejszający godność. Zamiast doświadczyć „satysfakcji godnościowej”, człowiek odczuwa zagrożenie dla poczucia własnej godności. Jest to zupełne odwrócenie znaków regulacji godnościowej, prowadzące do jej zaburzeń.

DYLEMAT MORALNY I GODNOŚCIOWY

Sytuacja wywołująca konflikt dwóch motywów moralnych jest zdarzeniem względnie częstym. Szersze od tego jest pojęcie dylematu godnościowego, gdy w konflikt wchodzi dwa motywy godnościowe. Wybory godne i niegodne mogą — lecz nie muszą — być jednocześnie moralnie dobre lub złe, i to zarówno w odczuciu subiektywnym, jak i w ocenie społecznej³⁷. Sytuacje dylematu godnościowego i moralnego są do siebie podobne w tym, że nie pozwalają na jednoczesną realizację dwóch (lub więcej) dążeń godnościowych, ale tak czy owak człowiek zachowuje się wówczas zgodnie z wartościami, które ceni. Mają one swój aspekt subiektywny — przeżywanie dylematu — i obiektywny, gdy opisujemy sytuację z zewnątrz, widząc ją jako dylemat. Są tematem rozważań etycznych służących poszerzaniu wiedzy o tym, co dobre, a co złe i polepszaniu trafności osądu moralnego. Dylematy są rozstrzygane przez wybór „mniejszego zła”, lub „większego dobra”. Ludzie często próbują obronnie przedstawiać sytuacje pokusy jako dylematy moralne lub godnościowe, pomniejszając korzyści osiągane z niegodnego wyboru i eksponując stojące za nim wartości. Twierdzą, że żaden ze stojących przed nimi wyborów nie był jednoznacznie „dobry” lub „zły”, trzeciego wyjścia nie było, więc trudno mieć pretensję do sprawy „mniejszego zła”.

Określiliśmy, na czym polegają sytuacje pokusy, upokorzenia, kontroli społecznej i dylematu godnościowego. Przedstawiliśmy je tak, jakby były to cztery typy jakościowo odmienne od siebie, podczas gdy w rzeczywistości mówić można o czterech niezależnych od siebie „wymiarach”. W naszych dalszych rozważaniach odnosić się będziemy do sytuacji pokusy i upokorzenia. Czytelnik pamiętać jednak powinien, że dwa pozostałe wymiary —

³⁷ Mamy tutaj na myśli oceny podkulturowych grup i społeczności — kultura macierzysta dużych społeczności stara się nadać to samo znaczenie temu co „dobre” i temu co „godne”.

kontrola społeczna i dylemat godnościowy — istnieją obok tego i niezależnie wpływają na postępowanie ludzi.

DYSONANS MORALNY I GODNOŚCIOWY

W dalszych rozważaniach używać będę zamiennie terminów „dysonans godnościowy” i „dysonans moralny”, ponieważ dla większej jasności wyводу ograniczę się do zgodności zachowania z elementarnymi wartościami moralnymi, które w powszechnym odczuciu mają ważne znaczenie godnościowe.

Dysonans moralny to niezgodność przekonań o własnym uczynku oraz przekonań o sobie i o cenionych osobiście wartościach. Stanowi on szczególny przypadek dysonansu poznawczego. Dysonans moralny powstaje wówczas, gdy człowiek w *sytuacjach pokusy* lub *sytuacjach upokorzenia* sięgnie po korzyści.

RACJONALIZACJE A USPRAWIEDLIWIENIA

Redukcję dysonansu zapewniają tylko wiarygodne usprawiedliwienia — takie, które usuwają „psychologiczną” sprzeczność pomiędzy tym, jaki jestem, i tym, co robię. Jak widać, sedno problemu tkwi w odpowiedzi na pytanie, skąd usprawiedliwiające przekonania czerpią swoją wiarygodność. Powstaje ona na dwa różne sposoby — „uzgadniania” ich z samym sobą i uzgadniania ich z innymi:

1. Racjonalizacjom wiarygodności przydaje sam zainteresowany, gdy w trybie wewnętrznego monologu „przepracuje sytuację”, w której naruszył osobiście cenioną wartość. Są „uzgadniane” z sobą samym i stanowią znaną od dawna formę mechanizmu obronnego. Racjonalizacje są zawsze dobrze przemyślane, brzmią przekonująco i są wyszukane w formie, odpowiednio do stopnia intelektualnej sprawności tego, kto je sobie tworzy. Racjonalizacje buduje się z największą starannością, bo za ich pomocą trzeba oszukać samego siebie. Wiarygodność racjonalizacji powstaje „z tego, co w człowieku społeczne”. Rozpatruje on wszystkie aspekty zdarzenia, szukając takich, które — wedle powszechnie przyjętych konwencji ocen moralnych i godnościowych, utartych zwyczajów i przyjętej praktyki społecznej — pomniejszają niezgodność pomiędzy uczynkiem a przypisywanymi sobie przymiotami godnościowymi, lub też czynią ją „pozorną”. Z reguły racjonalizacje nie

mają dużej wiarygodności i dlatego ludzie próbują często uzgodnić je z innymi i zamienić w usprawiedliwienia.

2. Usprawiedliwienia czerpią swoją wiarygodność z procesu społecznego ich uzgadniania. Są tworem tego procesu, stanowiącego swoistą sekwencję interakcji społecznych, w których uczestnicy uzgadniają znaczenia przypisywane pewnym prostym przekonaniom odnoszącym się do konkretnej, na ogół wspólnie doświadczanej sytuacji pokusy, nadając im przez to dużą zdolność redukcji dysonansu godnościowego. Czasem przedmiotem uzgodnień społecznych bywają racjonalizacje kogoś zainteresowanego redukcją swojego dysonansu, a uzgadnianie ich odbywa się wtedy z reguły w diadzie z jednym rozmówcą. Typowe, społecznie uzgodnione usprawiedliwienia z grupą poznać można po mało wyszukanej formie i prymitywnej treści w rodzaju: „wszyscy tak robią”, „jest taki obyczaj w naszym zawodzie, że...”, „nic na to nie można poradzić, ale takie są realia życia” itd.

PROCES SPOŁECZNEGO UZGADNIANIA USPRAWIEDLIWIEŃ

Kradną zawsze „oni”, a „my” tylko korzystamy z okazji. Jest to możliwe dlatego, że „my” mamy wiarygodne usprawiedliwienia, bośmy je między sobą uzgodnili. Usprawiedliwienia uzgadniamy najczęściej w domu w gronie rodzinnym i w pracy, wśród kolegów i przyjaciół. Tam nas mają za „uczciwych ludzi” i tam decyduje się, czy w sytuacji pokusy sięgniemy po korzyści i naruszymy wartości. Takie stwierdzenie jest wyzwaniem dla zdroworozsądkowych, „prywatnych” teorii psychologicznych. Wynika bowiem z tego, że szacowny profesor uniwersytetu w czasie przerwy w zajęciach nie okrada swoich słuchaczy pozostawiających swoje rzeczy na sali wykładowej dlatego, że brak mu do tego wiarygodnych usprawiedliwień, a nie dlatego, że „jest uczciwy”. Czy okradnie ich, gdy zdoła te usprawiedliwienia znaleźć?

Kradzież powstrzymują dwa czynniki: strach przed jej ujawnieniem i „wyrzuty sumienia” wynikające z dysonansu moralnego. Ten pierwszy we wspomnianej sytuacji nie działa — profesora nikt nie odważy się podejrzewać o kradzież. Musi więc przestać działać drugi czynnik — sumienie. Dysonans moralny redukowany jest usprawiedliwieniami. Usprawiedliwienia mają różny poziom subiektywnej wiarygodności, wyrażający się w ich różnej zdolności do redukcji dysonansu moralnego. Wiarygodność usprawiedliwień powstaje i utrzymuje się dzięki procesowi społecznego ich uzgadniania — np. bierze się z głośnego lub milczącego wspierania ich przez osoby znaczące, z poparcia grupy w ramach

której człowiek żyje: rodziny, kolegów w pracy; z akceptacji usprawiedliwień przez podkulturę grupy lub szerszą kulturę macierzystą.

Po to, aby usprawiedliwienia utrzymały swą wiarygodność, proces społecznych uzgodnień **nie może ulec przerwaniu**. Ludzie nie uzgadniają usprawiedliwień raz na zawsze, lecz stale muszą je z różną intensywnością podtrzymywać. Proces ten najczęściej przerywany bywa wtedy, gdy zjawia się ktoś odważny i **znika jednomyślność** w uzgadnianiu ich wiarygodności. Dlatego ludzie **jawnie** „korzystają z okazji”, nie kryjąc się z tym w pewnym kręgu lub grupie, jakie i za co czerpią korzyści. Taka **jawność** i brak protestu innych stwarza domniemanie społecznej akceptacji i pozwala każdemu z osobna uważać, że „jest moralnie w porządku”.

Spora część wyzwań etycznych urzędników państwowych dotyczy kwestii zawikłanych, zrozumiałych tylko dla specjalistów i objętych z natury tajemnicą lub klauzulą poufności. Bliscy z rodziny nie są w nich stroną, z którą można by uzgodnić usprawiedliwienia. Większość usprawiedliwień odstępowania od zasad, wartości i norm postępowania **urzędnicy uzgadniają więc w pracy, w grupach i kontaktach koleżeńskich pomiędzy sobą**.

ANOMIA SPOŁECZNA I OSOBISTA

Anomia nie polega na braku wartości i normatywnych przekonań o tym co słuszne i wartościowe, lecz na istnieniu o b o k n i c h innych przekonań, które nazwalibyśmy usprawiedliwieniami — i które „neutralizują” oddziaływanie tych pierwszych na zachowanie ludzi. Pojęcia anomii i demoralizacji są dla nas tożsame.

Anomia społeczna istnieje wtedy, gdy kultura społeczeństwa lub podkultura, obok godnościowo znaczących wartości społecznych, niesie jednocześnie ze sobą wzorce takich usprawiedliwień i w takiej ilości, że stanowią one zagrożenie dla kierowania przez te wartości postępowaniem ludzi. Kiedy mówimy o podkulturach usprawiedliwień, należy mieć na uwadze dwa zjawiska. Po pierwsze, toczący się w grupie proces społecznego uzgadniania usprawiedliwień, a po drugie jego rezultaty: wiarygodne usprawiedliwienia w postaci norm, przekonań i obyczajów. Są one dziedziczone społecznie i mają tę właściwość, że odwołanie się do nich bardzo łatwo i szybko redukuje dysonans godnościowy wywołany sięganiem po korzyści w określonych sytuacjach pokusy.

Anomia osobista lub psychologiczna to właściwość jednostkowa, wyrażająca się w zdolności do redukowania dysonansów godnościowych. Bierze się ona z dwóch rodzajów przekonań, poglądów lub postaw jednostkowych. Nazywamy je usprawiedliwieniami **uogólnionymi**, jeśli redukują dysonanse w najczęściej spotykanych przez człowieka sytuacjach pokusy lub upokorzenia lub usprawiedliwieniami **sytuacyjnymi**, jeśli tworzone są na użytek konkretnej sytuacji i czynu (por. Kosewski, 1985). Wskaźniki anomii osobistej są następujące:

- ilość subiektywnie wiarygodnych usprawiedliwień,
- poziom ich wiarygodności,
- „szerokość” usprawiedliwień, czyli zakres ich stosowalności w różnych sytuacjach pokusy.

SEKTOROWOŚĆ ANOMII

Zachodzący powszechnie proces społecznego uzgadniania usprawiedliwień szybko pozbawiłby wartości wpływu na zachowanie większości ludzi, gdyby nie to, że anomia ma charakter sektorowy. Usprawiedliwienia działają (tzn. redukują dysonans godnościowy) tylko w tych sytuacjach pokusy, dla których zostały „społecznie uzgodnione”.

Sektorowość anomii osobistej. Ludzie nie są jednoznacznie dobrzy lub źli. Usprawiedliwienia działają tylko w „sektorze anomii” i poza nim ludzie ci będą odpowiedzialnymi pracownikami, dobrymi sąsiadami, ojcami lub mężami. Jeden oszukuje żonę, lecz dotrzymuje słowa w interesach, a drugi odwrotnie. Ekspedientka, która oszukuje na wadze, odda nieznanemu zgubioną przezeń na ulicy monetę.

Sektorowość anomii społecznej. Jeśli dwie grupy wystawimy na takie same sytuacje pokusy, różne będą uzgodnione przez nie usprawiedliwienia i inaczej wyglądać będzie naruszanie wartości. Przykładowo biorąc:

- sprzedawczynie w sklepie mięsnym oszukują na wadze tylko do 3 dkg — więcej nie można, bo byłoby to nieuczciwe. Uczciwość naruszają tylko w ten sposób — znaleziony portfel klienta skrupulatnie mu oddają,
- celnicy z pierwszej zmiany zgodzą się przyjąć zaniżoną wartość towaru do oclenia, lecz tylko w pewnych granicach, zgodnie z uzgodnioną w swoim gronie „normą”, zaś na drugiej zmianie jest to nie do załatwienia,
- panie z jednego biura jawnie wynoszą dla dzieci i wnuków mazaki i papier, a z ich służbowego telefonu dopuszczalne są tylko rozmowy lokalne w prywatnych sprawach.

Trzeba pójść do koleżanki z innego, pobliskiego biura, żeby pogadać z rodziną w Ameryce, bo tam panie uzgodniły, że ze służbowego telefonu „można dzwonić wszędzie”.

System wartości moralnych w społeczeństwie pełni podobną funkcję, jak system odpornościowy organizmu — zwalcza choroby społeczne i ogranicza ich rozprzestrzenianie się. Jeśli oddziaływanie wartości na codzienne zachowanie się ludzi w pracy zostanie w jakiś sposób wyłączone i „zneutralizowane”, społeczeństwu grozi brak odporności na schorzenia i negatywne zjawiska społeczno-ekonomiczne. Sektorowy charakter anomii powoduje, że można ją nazwać „dobrotliwą” — ogranicza jej zasięg i strzeże system społeczny przed zapaścią. Wartości — poza sektorami objętymi anomią — regulują zachowanie ludzi w pracy i w domu, tworzą ważną podstawę zaufania do partnera w biznesie, do postępowania urzędnika lub przedstawiciela instytucji, od której zależą jakieś nasze sprawy, do żony, kolegi, przyjaciela itd.

GODNOŚCIOWE WYZWANIA URZĘDNIKÓW PAŃSTWOWYCH

Przedstawiona dalej analiza wynika z badań wykonanych na zlecenie Urzędu Służby Cywilnej RP w okresie od czerwca do listopada 2000 roku. Wynika z nich, że jeśli nie nastąpi koincydencja dwóch czynników:

- urzędnik nie znajdzie się w sytuacji pokusy lub upokorzenia,
- i nie będzie miał wiarygodnych usprawiedliwień,

wówczas będzie mocno obstawał przy podstawowych wartościach urzędniczej etyki, ryzykując przykrościami lub nawet karierą. Jeśli w sytuacji pracowniczej pokusy znajdzie wiarygodne usprawiedliwienie — pokusie ulegnie.

Referując wyniki tych badań, na początku przedstawię urzędniczą „sytuację władzy” i konsekwencje społeczno-psychologiczne, do jakich często prowadzi sprawowanie lub podleganie władzy. W drugiej części omówię pomocną rolę, jaką mogą odegrać regulacje etyczne w radzeniu sobie przez urzędników z „pułapkami godnościowymi” spotykanymi w trakcie pełnienia obowiązków służbowych.

SYTUACJA WŁADZY NAD INNYMI

Urzędnik — czy to państwowy, czy też samorządowy — stawiać musi czoła wyzwaniom stwarzanym przez pełnione obowiązki zawodowe, których istotę dobrze opisuje to, co się

dzieje pomiędzy ludźmi w społecznej sytuacji „władzy nad innymi”. Sytuacja „władzy nad innymi” charakteryzuje się następującymi właściwościami:

- dysponowanie przez stronę posiadającą władzę jakimś „dobrem rzadkim”, do którego zainteresowanemu trudno jest znaleźć alternatywny dostęp,
- wysoka użyteczność tego dobra dla strony podlegającej władzy,
- duża uznaniowość (arbitralność) decyzji urzędnika oraz brak jej transparentności.

Iloczyn trzech czynników — trudności alternatywnego dostępu, użyteczności dobra i uznaniowości decyzji określają stopień posiadanej władzy nad innymi lub jej podlegania. Dwa pierwsze czynniki są nieodłącznie przypisane sprawowaniu władzy państwowej lub samorządowej i nie mamy na nie wpływu. Natomiast duża arbitralność decyzji i brak przejrzystych procedur są niekorzystne dla systemu władzy. Powodują, że kusić korzyścią lub wywierać nacisk na urzędnika dla uzyskania przychylniej decyzji będzie wówczas także ten zainteresowany, który ma po swojej stronie wszelkie racje merytoryczne. Arbitralność wynikać może z szeregu niezależnych czynników: począwszy od bałaganu w dokumentacji i niejasnych lub sprzecznych przepisów prawa, aż po kwestie merytoryczne związane z charakterem sprawy, stopniem jej komplikacji, społecznymi uwarunkowaniami itd.

PRZEŁOŻENI I PODWŁADNI

Każdy, kto władzę posiada czyjejs władzy podlega — władza zawsze pociąga za sobą jakąś podległość. Patrząc od tej strony, władza urzędnicza tworzy dwie wzajemnie się uzupełniające role społeczne:

- „sprawowania władzy nad innymi”,
- „podlegania władzy innych”.

Urzędnik państwowy lub samorządowy jest wobec petenta w sytuacji posiadania władzy, zaś wobec innych urzędników czasem bywa w takiej sytuacji jako zwierzchnik. Badani urzędnicy rzadko wskazywali na petentów jako źródło stresu:

W relacjach z petentami nie spotkałem się w swojej pracy z sytuacjami trudnymi. Jeśli chodzi o przełożonych — często spotyka się brak kompetencji i doświadczenia, cynizm, obojętność.

[...] Spotykam się czasem z agresją interesantów, osób starszych, które czują się pokrzywdzone systemem podziału rekompensat.

Dobrze radzić sobie w sytuacji „władzy nad innymi” potrafi człowiek o dużej dojrzałości i wykształconym właściwie systemie wartościowo-normatywnych przekonań, posiadający przy tym pewne umiejętności i techniki społecznego zachowania się. Urzędnik z reguły występuje jednocześnie w roli sprawującego władzę (przełożonego innego urzędnika lub tego, który ma władzę nad petentem) i podwładnego. Z chwili na chwilę musi **umieć przejść od roli, w której ma władzę do roli tego, co władzy podlega** — nie powinien przy tym przenosić zasad postępowania, wyuczonych technik bycia z innymi, czy też emocji i postaw z jednej roli do drugiej.

Konflikt między ministrem a wiceministrem (z różnych partii) — urzędnik pośrodku, zdezorientowany – sprzeczne polecenia [...] „starano się nie podpaść żadnemu,

W jednym z urzędów przeprowadzono reorganizację, połączono dwie komórki organizacyjne w jedną, w celu stworzenia nowego stanowiska dyrektora dla osoby z klucza partyjnego, a z dotychczasowych dyrektorów zrobiono zastępców nowego dyrektora. Jeden z nich odszedł do innego urzędu w związku z niemożnością współpracy z niekompetentnym nowym przełożonym.

Zmiana co pół roku ekip rządzących, o innych poglądach na meritum spraw w urzędzie [...]. Mądrzy ludzie bojkotowali głupie polecenia i starali się przeczekać [...]

PUŁAPKI GODNOŚCIOWE — SYTUACJE POKUSY I UPOKORZENIA

Urzędnik jest poddawany manipulacji i naciskowi, które nieodłącznie związane są ze sprawowaniem władzy.

Ten, kto stoi po drugiej stronie jego biurka próbuje postawić go w sytuacji **pokusy** i kupić jego życzliwość, proponując w zamian jakieś dobro posiadane — pieniądze, układy i wpływy, swój czas i wysiłek itd. Korzyść jest oferowana urzędnikowi za postępek niezgodny z tym, jak powinno wyglądać rozstrzygnięcie słuszne, sprawiedliwe i rzetelne. Jeśli ulegnie pokusie zyska jakieś korzyści, lecz sprzeniewierzy się wartościom i tym samym utraci godność w oczach tego, kto go kupił oraz w opinii innych ludzi:

Przez okres 2 lat podatnik nie płacił należnego podatku i zwrócił się z wnioskiem o umorzenie zaległych należności. Kiedy poinformowano go, że decyzja będzie odmowna, wówczas zaproponował 20% kwoty umorzonej jako gratyfikację. Kazałam mu wyjść z pokoju.

Adwokat załatwiający sprawę (często także inni adwokaci) próbuje obejść przepisy i „załatwić” ją czyniąc wiadome propozycje.

Z reguły proponowane korzyści nie są tak jawnie niegodne — dla urzędników średniego i wyższego szczebla dysponujących wiedzą i doświadczeniem często przybierają np. postać dobrze płatnych konsultacji, referatów lub wykładów:

Moja przyjaciółka pracuje w skarbowych służbach kontrolnych. Kiedyś przyszła i powiedziała, że ma propozycję dorobienia sobie paru złotych u pewnego przedsiębiorcy, którego wcześniej kontrolowała. Radziła się, co ma zrobić, czy przyjąć propozycję, bo ma duże wydatki, a płacę średnią. Z tego co wiem, moja rada nie została wysłuchana, znajoma przyjęła tę propozycję ponieważ stwierdziła, że większość kolegów z pracy tak robi. Dziś ma paru takich „klientów” i w ten sposób dorabia do pensji urzędnika skarbowego. [...] Etyka etyką, a ona z dzieckiem chce żyć przynajmniej na średnim poziomie.

Kolega prowadzący firmę szkoleniową zaproponował „za duże pieniądze” wykłady na temat omijania przepisów prawa w zakresie przedmiotu działania mojego urzędu.

Brak jest jasnych reguł określających pobieranie wynagrodzenia za wykłady dotyczące spraw, rozstrzyganych przez urzędnika. Jeśli organizująca konferencję firma jest zależna od niego, zakres kompetencji decyzyjnych obejmuje obszar działalności firmy, wówczas sprawa jest jasna. Jeśli brak jest takiego bezpośredniego związku — utrudnia to rozstrzygnięcie. Ja w takich przypadkach nie odmawiam udziału w konferencji, i pobieram wynagrodzenia. Odmowa udziału może być potraktowana jako brak chęci do przekazywania informacji, naruszenie jawności działań urzędu i obowiązku informowania partnerów społecznych. [...] Z obserwacji kolegów mogę wnioskować, że nie bronią się przed współpracą nawet z takimi firmami, które są zależne od ich decyzji.

Urzędnik jest stawiany w sytuacji **upokorzenia** poprzez **naciski** różnego rodzaju. Usiłuje się na nim wymusić decyzję korzystną dla kogoś, lecz niezgodną z przepisami, tak strukturalizując sytuację, aby lękał się niezyczliwości przełożonych, kolegów, utrudnień w rozwoju kariery zawodowej ze strony polityków, ostracyzmu rodziny itd. To, co zdaniem urzędnika słuszne, sprawiedliwe i rzetelne jest zagrożone karą. Uniknięcie tej kary i ewentualne zyskanie innych korzyści wiedzie poprzez naruszenie wartości moralnych i wynikającą stąd utratę godności zarówno w opinii tego, który sytuację upokorzenia urzędnikowi stworzył, jak i w opinii otoczenia.

NACISKI PRZEŁOŻONYCH

Przełożony łatwo może stwarzać drugiemu urzędnikowi **sytuacje upokorzenia**, żądając wykonania poleceń niezgodnych z jego przekonaniami o słuszności takiego postępowania:

Naciski przełożonego w sprawie przyjęcia do pracy osoby nieposiadającej kwalifikacji wymaganych na wolnym stanowisku pracy. Broniłam się przed tym, nikt mi nie pomógł, koleżanki i koledzy w pracy radzili: daj sobie spokój, i tak nic nie zmienisz. Przyjaciele byli tego samego zdania.

Kierownik jednostki organizacyjnej postępował z pracownikami despotycznie, przyjmował korzyści materialne od niektórych podwładnych i przekraczał obowiązujące przepisy. Komisja badająca sprawę napotkała na duże przeszkody i naciski, aby rzecz zbagatelizować — wg oceny zwierzchników dobry szef to taki, którego pracownicy się boją, a on sam rządzi silną ręką. [...] Duże znaczenie ma dobór osób do komisji badającej sprawę. Można powołać osoby uległe, które podejmą decyzje jakich życzą sobie zwierzchnicy. Wystarczy jednak, że komisja będzie miała przynajmniej jedną osobę niepokorną — trudniej będzie sprawę zatuzszować.

Bezpośrednia praca z protegowaną szefa (powiązania rodzinne), która przychodziła do pracy na 15 minut celem podpisania listy. Niewykonanie jej pracy przez innych groziło represjami służbowymi. Jednakże zainteresowane osoby nie broniły się, bo nie miały wymaganego wykształcenia i były w „określonym” wieku.

Bezpośredni przełożony prosił o udostępnienie materiałów egzaminacyjnych przygotowanych do postępowania, w którym bierze udział jako kandydat. Odmówiłam. Udzieliłam informacji i zaproponowałam szczegółową rozmowę na temat dostępnego ogólnie zakresu postępowania egzaminacyjnego.

Wiceminister lub dyrektor departamentu wzywa specjalistę i dyktuje mu: proszę napisać tak a tak, przygotować taką a taką decyzję. Nie przyjmuję pani argumentów, to ja podpisuję decyzję i ja ponoszę odpowiedzialność. Wykonać.

Niedawno złożono skargę na wojewodę, że zatrudnił osobę karaną jako swojego doradcę ds. bezpieczeństwa. Urzędnicy sprawdzili sprawę i przygotowali decyzje dyscyplinujące wojewodę, po czym nagle okazało się, że „sprawa jest polityczna, a nie merytoryczna”. Wszystko poszło do kosza.

NACISKI KOLEŻEŃSKIE

Bliski przyjaciel prosił mnie o udostępnienie indywidualnych danych statystycznych, do których mam dostęp służbowy. Odmówiłem. [...] Przyjaciel przy okazji spotkania w gronie prywatnym głośno opowiedział wszystkim z wyraźną pretensją o tym zdarzeniu. Do dzisiaj ma do mnie pretensję o to, że jestem niekoleżeński. Część obecnych tam osób była zdziwiona, że nie udostępniłem informacji. Tego typu zdarzenia występują często, a reakcją ludzi jest albo brak stanowiska, albo zdziwienie, że się czegoś nie załatwiło koledze.

Znajomy zwrócił się o udzielenie pomocy jego bratu, tj. żeby tak pokierować sprawą, aby brat nie musiał rozbierać budynku objętego nakazem rozbiórki z art. 48 Prawa Budowlanego (samowola).

Czasem zdarzają się próby uzyskania przez znajomych dodatkowych informacji dotyczących przetargów. Informacje takie mogą mieć wpływ na wyniki wyboru oferenta. Jeżeli z prośbą taką zwraca się bliski znajomy, sytuacja jest trudna, ale udzielam jedynie informacji ogólnodostępnych.

Najczęściej zdarzają się dwa rodzaje trudnych sytuacji:

Petent, który przychodzi z prośbą o szybsze lub stronnicze załatwienie jego sprawy, przynosząc ze sobą prezent lub inną gratyfikację,

Kolega, który zwraca się z prośbą o zatrudnienie osoby mu bliskiej, o miernych kwalifikacjach.

NACISKI RODZINNE

Mimo podrzędnego stanowiska, jakie zajmuję, ktoś z rodziny prosił mnie o pomoc w egzaminie, który miał się odbyć z udziałem komisji wojewódzkiej. Oferowano dowód wdzięczności. Moja decyzja była negatywna, pomógł mi w tym współmałżonek.

Rodzina naciskała — groziła mi utrata kontaktów rodzinnych — abym protegowała brata, którego zwolniono z powodu nadużywania alkoholu w miejscu pracy. Nie „załatwiłam” mu tej pracy. Nie mogłam narazić moich szefów i siebie na kompromitację. Brat pił nałogowo, sprawa wyszłaby prędzej czy później i trudno byłoby sobie spojrzeć w oczy. Przyjaciele doradzili mi, gdzie brat może zgłosić się na leczenie.

NACISKI POLITYCZNE

To, co badani nazywają naciskami politycznymi i związana z tym ich refleksja etyczna obracają się w rzeczywistości wokół zwykłej korupcji uprawianej pod szyldem politycznym:

- przyjmowanie do pracy „swoich i zaufanych”,
- nepotyzm, „faworyzowanie opcji rodzinno-politycznych”,
- koteryjność przy rozdziale rozmaitych bonusów i korzyści.

Szef jednej z komórek urzędu podjął decyzje faworyzujące określoną opcję rodzinno — polityczną, pozostając w sprzeczności z obowiązującą w urzędzie pragmatyką. Zgłosiłam nieprawidłowości szefowi urzędu. Brak ciągu dalszego — nie tylko konsekwencji w stosunku do sprawcy, lecz także upomnienia, aby zaniechał podobnego postępowania w przyszłości. Powód — dobro urzędu jako spójnej całości i jedności mówiącej wspólnym głosem.

W związku z podziałem stanowisk z klucza partyjnego zastępcza zwierzchnika starał się omijać mnie przy powierzaniu pewnych zadań (podwładnym) i szukać osób bliskich jego przekonaniom politycznym. Tworzyła się nieformalna sieć obiegu informacji i decyzji poza plecami regulaminowego zwierzchnika.

Podział stanowisk z partyjnego klucza powoduje mafijne układy w administracji. Nieetyczne zachowanie się jest aprobowane, ponieważ jest to koleś. Dopóki więc zatrudnienie urzędników będzie odbywało się na zasadzie: mierny, ale swój — a ma to cały czas miejsce — szkoda czasu na takie badania.

Trudne sytuacje zdarzają się wtedy, gdy przysyłane są na rozmowy kwalifikacyjne osoby, które do dokumentów składanych na daną ofertę dołączają rekomendację (wręcz skierowanie) organizacji politycznej, związkowej lub społecznej, połączone z określonym naciskiem (rozmowy telefoniczne, etc.) ze strony wysyłających.

Moja instytucja w dużym stopniu jest uodporniona na działanie korupcyjne, ponieważ nie wydaje decyzji, które stanowią o ważnym interesie petentów.[...] Instytucja dysponuje zagranicznymi środkami, które są niezbyt efektywnie wydawane. Czy jest to problem etyczny? Inny problem to uzasadnienie istnienia instytucji. Czy usługi (produkty) instytucji są potrzebne odbiorcom — państwu, samorządom, odbiorcom indywidualnym? Znowu jest to problem globalny określenia efektów pożądaných przez państwo i społeczeństwo oraz ponoszonych na to nakładów. [...] Mówi się o restrukturyzacji przedsiębiorstw, lecz jakoś nikt nie zajmuje się restrukturyzacją (autentyczną, a nie udawaną) urzędów publicznych, zwłaszcza na szczeblu centralnym (czyżby obrona stref wpływów politycznych?). Takie zjawiska są chyba gorsze od klasycznej korupcji.

Zauważmy, że każda próba przekupstwa lub nacisku stanowi zagrożenie dla poczucia własnej wartości i godności urzędnika — druga strona widać zakłada, że można go kupić lub nastraszyć. Poradzenie sobie z sytuacją wymaga z jednej strony dużej dojrzałości emocjonalnej, a z drugiej - „asertywności godnościowej”, czyli znajomości technik non-violencyjnego zachowania się, pozwalających uniknąć uległości, ominąć odpowiedź agresywną i znaleźć третią drogę, chroniącą własną godność i nienaruszającą godności innych.

WNIOSKI Z BADAŃ DLA UNORMOWAŃ ETYCZNYCH

W świetle przeprowadzonych badań urzędnikom nie brakuje ani wiedzy normatywnej, określającej, co jest legalne, a co jest niezgodne z przepisami, ani wiedzy etycznej, określającej co jest dobre, a co złe moralnie:

Zachodziła konieczność wydania decyzji o charakterze socjalnym, istotnie wpływającej na sytuację życiową znajomego wnioskodawcy. Pozytywne załatwienie sprawy miało dla niego charakter „być albo nie być”. Litera przepisu nie pozwalała jednak na wydanie decyzji pozytywnej — parametr określający jej dopuszczalność był ułamkowo przekroczony. Mimo tego sprawę załatwiłem na „tak” — gdyby trafiła do weryfikacji drugoinstancyjnej nie zostałaby utrzymana. Uprawomocniła się, bo nikt się nie odwoływał. Zanim podjąłem decyzję, przeprowadziłem długą rozmowę ze współmałżonkiem, rozważając dylemat: prawo czy życie. Jakiś czas po tym znajomy niespodziewanie zaproponował mi zajęcie eksponowanego stanowiska — jego poparcie było decydujące. Poprosiłem o kilka dni do namysłu, sprawę zachowałem w absolutnej dyskrekcji, nawet przed współmałżonkiem. Odmówiłem propozycji.

Jestem mieszkańcem małego 20-tysięcznego miasteczka, większość znaczących ludzi zna mnie osobiście i niezręcznie mi mówić o konkretnych przypadkach zmuszających mnie do trudnego etycznie wyboru. Wielu tych ludzi podjęło próby „załatwiania” korzystnych dla siebie spraw poza kolejnością, bez stosowania właściwych procedur, etc. Kategorycznie wówczas odmawiam — odczuwam na skutek tego „chłodny” stosunek do mnie w czasie spotkań prywatnych.

Bliskiemu znajomemu, czując się zobowiązany osobistymi powiązaniem załatwiałem sprawę, wymagającą z mojej strony znacznego zaangażowania. Petent w trakcie drugiej wizyty z tym związanej przyniósł do mojego gabinetu „prezent”, sugerując, abym potraktował to jako coś osobistego. Mimo naszych związków pozasłużbowych sytuacja była jednoznaczna. Odmówiłem.

Trudne sytuacje:

- *Jak odmówić przyjęcia do pracy osoby narzucanej z góry przez zwierzchników?*
- *Jak zwolnić po okresie próbnym pracownika, który nie nadaje się do pracy, lecz był polecany przez kolegę?*

Dla skuteczności oddziaływania **unormowań etycznych** najważniejsze są szczegółowe omówienia konkretnych przypadków, wskazujące jak postąpić w najczęściej spotykanych sytuacjach „trudnego wyboru” — pokusy lub upokorzenia. Ich znaczenie polega nie na tym, że mówią urzędnikowi, co etyczne, a co nieetyczne, lecz na tym, że w najczęściej przezeń spotykanych sytuacjach pokusa **nie pozwala mu zaakceptować usprawiedliwień** dla odstąpienia od wartości moralnych.

Kiedy mówimy o usprawiedliwieniach, nie chodzi nam o zwykłe racjonalizacje, lecz o przekonania redukujące dysonans godnościowy, które czerpane są z podkultury środowiska zawodowego i urzędu, lub uzgadniane w małych grupach koleżeńskich. Przykłady najczęściej uzgadnianych usprawiedliwień:

- powoływanie się na błędy, niekompetencję, straty i marnotrawstwo powodowane przez „tych z góry” — polityków i szefów. Z góry nie idą demoralizujące przykłady, lecz usprawiedliwienia,
- „tak się zawsze robiło” — przywoływanie złej tradycji, wygodnej lub osobiście korzystnej,
- „tak się robi i zarabia w systemie prywatnej gospodarki” — np. nie biorę łapówki, lecz prowizję od załatwianych spraw,
- niegospodarność i rozrzutność w gospodarowaniu funduszami pomocowymi lub zagranicznymi usprawiedliwiana jest tym, że są to pieniądze darowane i nikt szkody nie ponosi.

Urzędnikom brakuje z reguły umiejętności trafnego rozpoznania małej wiarygodności utartych i podtrzymywanych w otoczeniu usprawiedliwień. W konsekwencji brakuje im trafnego oglądu sytuacji ich osobiście dotyczących — te bowiem, które innych dotyczą widzą wyraźnie i właściwie oceniają. Urzędnikom brakuje także technik „społecznego bycia” w trudnych rolach stwarzanych sytuacją „władzy nad innymi”, w radzeniu sobie z manipulacją ze strony przełożonych, kolegów i przyjaciół oraz rodziny. Ci, którzy radzą sobie dobrze z wyzwaniem sytuacji zawodowej osiągnęli to na drodze „życiowego doświadczenia”, metodą prób i błędów, a nie systematycznego instruktażu lub szkolenia.

Na pokusę wystawieni jesteśmy zawsze, ponieważ zawsze jest do wyobrażenia jakaś korzyść, po którą można sięgnąć kosztem naruszenia jakiejś wartości. Na szczęście tylko czasem możemy znaleźć ku temu wiarygodne usprawiedliwienia. Stopień wiarygodności usprawiedliwienia rozważanego od strony samej jego treści jest niemożliwy do przewidzenia, zależy bowiem od tego z kim, dla jakiej sytuacji, i kiedy je społecznie uzgadniano. Z pewnością można przewidywać tylko jedno — nawet największe, absurdalnie brzmiące głupstwo stanie się wiarygodnym usprawiedliwieniem i będzie ludziom redukować dysonanse godnościowe, jeśli zdołają je ze sobą uzgodnić na użytek sytuacji pokusy, na którą są ekspozowani.

V.
DOBRE PRAKTYKI ANTYKORUPCYJNE
W ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

ZAPOBIEGANIE KONFLIKTOWI INTERESÓW W KONTAKTACH Z PRZEDSIĘBIORCAMI NA PRZYKŁADZIE RELACJI: MINISTERSTWO OBRONY NARODOWEJ – PRZEMYSŁ ZBROJENIOWY

O autorze

Marcin Szaładziński — urodzony w 1982 roku, mgr prawa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, praktyk w dziedzinie udzielania zamówień publicznych dla takich instytucji, jak: Telewizja Polska S.A., Rządowe Centrum Bezpieczeństwa oraz Służba Kontrwywiadu Wojskowego, obecnie zajmuje stanowisko Głównego Specjalisty w Biurze ds. Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej.

Analizując zagadnienie zapobiegania konfliktowi interesów w Ministerstwie Obrony Narodowej oraz Siłach Zbrojnych RP, w mojej ocenie, na wstępie należy wskazać, w jaki sposób instytucjonalnie, strukturalnie i organizacyjnie ewaluowała koncepcja rozwiązania tejże kwestii w resorcie obrony narodowej. Pierwotnie (2005 rok) do działań i opracowania procedur antykorupcyjnych powołany został Pełnomocnik Ministra Obrony Narodowej ds. Procedur Antykorupcyjnych. Ze względu jednak na wieloaspektowość działań, jak również konieczność czynnego i silniejszego włączenia w obowiązujące procedury, zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów³⁸ powołane zostało Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych. Tu powstaje naturalne pytanie, w jakim celu utworzono dodatkowy twór administracyjny? Odpowiedź jest prosta. W sytuacji, w której istnieje wiele służb lub organów, które zajmują się patologiami już w momencie ich zaistnienia, zadaniem Biura jest zapobiec lub co najmniej ograniczyć sytuacje, w których wcześniej wskazane podmioty musiałyby interweniować, zwłaszcza gdy wystąpiły już niepożądane skutki finansowe, jak i społeczne.

³⁸ Zarządzenie Nr 160 Prezesa Rady Ministrów z dn. 24 października 2006 roku w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej (Monitor Polski Nr 76, poz. 769, z późn. zm.).

W związku z tym wyłaniają nam się dwie kluczowe zasady działania w postaci prewencji, czyli działań *ex ante*, opartej na ściśle określonych procedurach, co wpisuje się w założenia aktów międzynarodowych regulujących kwestie³⁹ walki z konfliktem interesów. Wszystko to z zachowaniem bezpośredniej podległości pod kierownika instytucji, w tym przypadku Ministra Obrony Narodowej. Warto bowiem zwrócić uwagę, iż tylko takie usytuowanie daje możliwość formułowania niezależnych i wolnych od nacisków uwag, opinii, spostrzeżeń, poprzez brak zaburzenia kolejnymi szczeblami podległości, gdzie często ma miejsce zagrożenie powstania konfliktu interesów.

I. DEFINICJA KONFLIKTU INTERESÓW

Czym jest wspomniany konflikt interesów? Na użytek dzisiejszej konferencji można sformułować specyficzną, bo odwróconą definicję tego zjawiska, poprzez podejście do tego problemu ze strony korzyści dla konkretnej instytucji, a będących skutkiem jego wyeliminowania. Brak bowiem konfliktu interesów jest niczym innym jak stworzeniem bezpiecznej przestrzeni do podejmowania decyzji. Przestrzeni niezależności, wolnej od wpływów zewnętrznych (np. towarzyskich, finansowych, rodzinnych, politycznych), presji zewnętrznej, przeciwstawnych zobowiązań, podwójnej lojalności⁴⁰, interesu prywatnego postawionego nad publicznym.

Warto bowiem w tym miejscu zwrócić uwagę, iż samo podejrzenie konfliktu interesów często niweluje prawidłowe działanie instytucji publicznych, nawet gdy brak jest zarzutów co do legalności, gospodarności i celowości procedowania.

Pokazując problem obrazowo, konflikt interesów można przyrównać do obleganej twierdzy, gdzie fosa wyznacza granicę oddzielającą od atakującego (konfliktu interesów). Budowa i wyznaczenie granic fosy oznacza walkę z potencjalnym przeciwnikiem, który może zaatakować wspomnianą twierdzę. Oznacza zapobieganie zagrożeniu, które może wnikać do wewnątrz, niszczyć struktury oraz wypracowaną linię obrony. Wniosek w tym wypadku jest prosty: im szersza fosa i świadomość przeciwnika co do tego, tym zagrożenie ataku, a przez to i zdobycia twierdzy mniejsze.

³⁹ Rozdział II pkt 7 ppkt 4 Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji z dnia 31 października 2003 roku stanowiąca, iż „Każde Państwo Strona, zgodnie z podstawowymi zasadami swojego prawa wewnętrznego, dołoży starań, by przyjąć, utrzymać i wzmocnić systemy, które popierają przejrzystość i zapobieganie konfliktom interesów.”

⁴⁰ Teoretyczne i praktyczne aspekty identyfikacji i ograniczenia konfliktu interesów – A.Lewicka-Strzałkowska.

Spirala korupcji rozwija się bardzo szybko, zjawisko nie leczone powoduje coraz gorsze skutki. Często nie wiadomo, gdzie potencjalne zagrożenie może wystąpić, gdzie nastąpi pierwszy krok mogący prowadzić do korupcji. Czy może nim być zaistniały konflikt interesów? Kwestia tkwi w identyfikacji pierwszego kroku. Wskazanie obszarów wrażliwych i eliminowanie np.: groźnych sytuacji z punktu widzenia przejrzystości i transparentności ma nie dopuścić do przekształcenia się drobnych uchybień w większe uzależnienie. Tak jak przy tej chorobie, profilaktyka jest lepsza niż leczenie.

II. SYSTEMATYKA KONFLIKTU INTERESÓW

1. Konflikt rzeczywisty i potencjalny⁴¹

Konflikt rzeczywisty można zdefiniować jako sytuację, która już wystąpiła, i której nie udało się zapobiec, np. ze względu na brak procedur lub brak zastosowania się do procedur. Sztandarowym przykładem takiego konfliktu jest zakup oparty na faworyzowaniu konkretnego produktu ze względu np.: na działalność członka rodziny w tymże podmiocie.

Konflikt potencjalny to z kolei sytuacja, która jedynie może zaistnieć, a zgromadzone doświadczenie życiowe (praktyka) wskazują, iż może to mieć miejsce, a w związku z tym w celu ochrony należy temu przeciwdziałać, poprzez podjęcie adekwatnych środków zapobiegawczych.

Aby jednak zburzyć ten idealny i harmonijny obraz i sformułowany podział, można wskazać na złożoność problemu ze względu na brak określoności granicy pomiędzy konfliktem potencjalnym i rzeczywistym. Jak zakwalifikować bowiem sytuację konfliktu, o którym mamy wiedzę, wynikłego w trakcie badania ofert w przetargu publicznym, w przypadku gdy zamawiający zidentyfikował jedynie możliwe zagrożenie, a sama sytuacja konfliktowa może wystąpić dopiero w trakcie realizacji umowy? Czy jest to konflikt potencjalny, czy też już rzeczywisty? Dodatkowo należy mieć na względzie, iż zamawiający w tej fazie jedynie ocenia oferty, a więc ma jedynie miejsce ich formalne sprawdzanie.

Odpowiedź na tak zadane pytanie próbował znaleźć europejski Sąd Pierwszej Instancji (obecnie Sąd), który uznał, iż mimo że konflikt interesów jest jedynie zidentyfikowany

⁴¹ T.M.Garrett, ROKUJ.Klonosky.1986, Business Ethics, Englewood Cliffs, NJ, Prntice Hall.

w trakcie oceny ofert, może być uznany już za rzeczywisty, a nie jedynie potencjalny, lecz tylko w sytuacji, gdy jest nieuchronny — na co musi wskazywać złożona oferta.⁴²

Nawiązując do doświadczeń europejskich, w mojej ocenie interesującym rozwiązaniem zapobiegającym powstawaniu konfliktu interesów, a wynikłym z zastosowania rozporządzenia finansowego UE⁴³, jest wprowadzanie klauzul zapobiegających konfliktowi interesów, dotyczących np. osób występujących w innych sprawach po stronie publicznej, zaangażowane w inne projekty. W umowach wprowadzono klauzule zapobiegające konfliktowi także w trakcie trwania i realizacji umowy, a nie tylko w fazie wyboru wykonawcy w postępowaniu przetargowym.

2. Konflikt zewnętrzny i wewnętrzny

Z zebranego doświadczenia myślę, że o konflikcie interesów można także mówić w kontekście wewnętrznym (wewnątrzinstytucjonalnym) i zewnętrznym.

Wewnętrzne konflikty interesów to takie, które mają miejsce w trakcie funkcjonowania danej instytucji, w naszym przypadku publicznej, a wynikające z ich wewnętrznych działań i regulacji. Przykładem takich sytuacji mogą być wzajemne zależności tworzone poprzez hybrydalne metody podporządkowania, w których przykładowo szef komórki kontrolującej, przebywając na urlopie bezpłatnym, wykonuje swoje obowiązki w innej jednostce organizacyjnej (kontrolowanej). Biorąc pod uwagę możliwość powrotu w każdej chwili na poprzednio zajmowane stanowisko, nastawienie do prowadzonej kontroli, mimo że teoretycznie obiektywnej, może być zachwiane i narażone na niebezpieczną presję wywieraną zarówno na pracowników, jak i osobę tymczasowo kierującą, zwłaszcza w przypadku, gdy działa ona jedynie jako osoba umocowana na podstawie pełnomocnictwa.

Inny przykład możliwych konfliktów wewnętrznych może mieć miejsce w trakcie działań legislacyjnych, wewnątrz instytucji. Jako przykład można wskazać regulację, na podstawie której można otrzymać w naturze lub w postaci zwrotu funduszy lub ekwiwalentu⁴⁴ finansowego za m.in.: garnitur, koszulę, krawat, płaszcz letni, skarpetki letnie, szalik, kurtkę

⁴² Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (czwarta izba) Nr T-195/05 z dnia 18 kwietnia 2007 roku – Deloitte Business Advisory NV przeciw Komisja Wspólnot Europejskich.

⁴³ Art. 52, 54, 56 oraz 94 Rozporządzenia Rady (WE, EUROATOM) Nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. UE L Nr 248, poz. 1, późn. zm.).

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 marca 2010 roku w sprawie umundurowania oraz wyekwipowania żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych (Dz.U. Nr 50, poz. 302).

ocieplaną, w przypadku, gdy jest się wojskowym radcą prawnym lub aplikantem radcowskim⁴⁵. Uzasadnieniem dla przyznania stosownego przywileju jest konieczność reprezentowania resortu przed organami sądowymi. W ramach tego samego resortu radcy prawni niebędący wojskowymi, nie otrzymują żadnych zwrotów i ekwiwalentów za tego typu ubranie, co w mojej ocenie świadczy o zachwianiu zasady równości.

Jaki jest jednak związek tego zagadnienia z konfliktem interesów? W tym przypadku należy wskazać, do kogo w trakcie wewnętrznych uzgodnień rozporządzenia należała w głównej mierze obrona przysługującego przywileju poprzez argumentację i rekomendację dotyczące konieczności jego zachowania. Osobami tymi byli wojskowi radcowie prawni w dodatku bezpośrednio zainteresowani i korzystający z tego przywileju. W mojej ocenie w przedmiotowych kwestiach istotne jest wprowadzenie mechanizmu, który umożliwiałby wyłączenie z decydowania i podejmowania rozstrzygnięć osób bezpośrednio korzystających ze szczególnych uprawnień, a będących przedmiotem działań legislacyjnych.

To, co jest tematem głównym, przewodnim, to konflikty zewnętrzne. Jako przykład można wskazać sprawę, która dotyczyła radcy prawnego, który pełnił funkcję kierowniczą w jednej z agencji państwowych i jednocześnie pracował w kancelarii prawnej, która obsługiwała przedsiębiorcę będącego współudziałowcem w spółce z udziałem Skarbu Państwa, w dodatku reprezentowanym właśnie przez tą agencję.

Jako kolejny przykład „z podwórka” resortu obrony narodowej można wskazać działalność Zespołu Naukowo-Przemysłowego⁴⁶ opartego o ewidentny konflikt interesów. Zespół w przeważającej ilości złożony jest z instytucji naukowych, jednakże w swym składzie ma także przedstawicieli przedsiębiorstw, które często są wykonawcami zamówień publicznych organizowanych przez resort obrony narodowej. Mając na względzie to, iż opisywany Zespół bierze udział w opiniowaniu i doradztwie w stosunku do dokumentów, będących podstawą do zakupów przyszłego sprzętu i uzbrojenia wojskowego, wniosek jest prosty, iż ocena ta narażona jest na konflikt interesów: naukowy (z natury obiektywny) i biznesowy (korzystne działanie dla reprezentowanych podmiotów gospodarczych), mogących się urzeczywistnić w formułowaniu uwag i porad eliminujących konkurencję. Na marginesie należy też wspomnieć, iż wcześniejszy dostęp do wiedzy o opisie przedmiotu zamówienia, jak również informacji wrażliwych, zgromadzonych w dokumencie towarzyszącym opisowi przedmiotu

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 marca 2010 roku w sprawie równoważników pieniężnych przysługujących w zamian za umundurowanie i wyekwipowanie (Dz.U. Nr 50, poz. 303).

⁴⁶ Decyzja Nr 115/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 11 marca 2008 roku (Dz.Urz.MON Nr 2, poz. 52, z późn.zm.) w sprawie Rady Uzbrojenia.

zamówienia (studium wykonalności) utrudnia równe traktowanie, jak również uczciwą konkurencję w trakcie prowadzonego postępowania.

III. DZIAŁANIA ZAPOBIEGAJĄCE KONFLIKTOWI INTERESÓW

1. Przyczyny regulacji

Resort obrony narodowej w szczególności skupił się na konflikcie interesów mogącym powstać w wyniku kontaktów pracowników cywilnych i żołnierzy z wykonawcami (przedsiębiorcami) lub potencjalnymi wykonawcami zamówień na rzecz resortu. Ostrze do walki z konfliktem interesów, a w tym też przeciwdziałaniem korupcji, zostało skierowane w szczególności na działania lobbujące przemysłu zbrojeniowego. Mając bowiem na względzie opinie, mówiące iż: „Zatrudnianie byłych generałów do lobbowania to proceder bardzo rozpowszechniony” oraz: „Dopóki lobbuje się oficjalnie i na przykład wspierając polski przemysł, nie budzi to mojego sprzeciwu, ale takie strzelanie zza węgła jest poniżej godności oficera”⁴⁷, podkreślona została nie tylko obecność tego zjawiska ale i skala zagrożenia. Pierwsza z przytoczonych wypowiedzi, zwłaszcza w ustach byłego Generała, brzmi wyjątkowo groźnie, gdyż pokazuje niebezpieczeństwo lobbingu oraz jego wszechobecność. Druga z wypowiedzi wskazuje na inny element, tj. wybiórczość pojmowania pojęcia lobbingu. Wielokrotnie w swej praktyce spotykam się bowiem z argumentem: „jest to polski przemysł, krajowy i należy mu pomagać”. Istota problemu tkwi jednak w tym, że właśnie polski przemysł zbrojeniowy jest bardzo często kolejnym pracodawcą zaraz po zakończeniu służby wojskowej w przypadku żołnierzy i stosunku pracy w przypadku pracowników cywilnych wojska. Wybiórczość stosowania generalnych zasad, w postaci zupełnego braku konfliktu interesu, pokazuje, jak wielki skok czeka polską armię oraz jak dużo brakuje do otwarcia się rynku na pełną konkurencję.

Gdzie rodzi się wspomniane zjawisko lobbingu? Niewątpliwie każdy wykonawca, w celu osiągnięcia zysku, chce znaleźć się najbliżej drzwi, drzwi konkretnego zamówienia czy też decyzji o odsunięciu w czasie innego zaplanowanego zadania, aby ewentualnie uwolnione środki finansowe mogły być spożytkowane na jego zamówienie. Te drzwi to także wpisanie do planu konkretnego przedsięwzięcia, to konkretne parametry sprzętu często niedostosowane

⁴⁷ Wypowiedzi gen. Waldemara Skrzypczaka, byłego dowódcy Wojsk Lądowych dla tygodnika „Polityka” - wydanie z dn. 4 grudnia 2010 roku.

do potrzeb zamawiającego, to w końcu inwestycje niewpisane w żadną strategię długoterminową, wykonywane *ad hoc*. Te drzwi to często zakup w celu ratowania przedsiębiorcy, a nie interesu Skarbu Państwa i Sił Zbrojnych RP. Zakup kosztem bezpieczeństwa, ale także interesu podatników.

Zgodnie z interpretacjami europejskimi⁴⁸, wydanymi przy okazji wprowadzania dyrektywy obronnej⁴⁹ zachowanie w dobrej kondycji finansowej przedsiębiorstw sektora obronnego nie stanowi podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa, o którym bardzo często słyszymy właśnie w kontekście udzielania zamówień. Interes przedsiębiorstw mylnie kojarzony jest z interesem państwa, publicznym, a jednocześnie wpływa na zamknięcie się na konkurencję.

Konflikt interesów wynikający z działań lobbingowych rodzi się także z wzajemnych powiązań, źle rozumianej lojalności, odnoszonej nie do instytucji państwowej, a do grupy przynależności, grupy wspólnego interesu.

Jaka jest przyczyna takiego działania? W mojej ocenie w sposób znaczący przyczynia się do tego brak rozróżniania zwykłych kontaktów towarzyskich od lobbingu, zwłaszcza profesjonalnego, jak również problemy w identyfikowaniu konfliktu interesów. Przykładowo za brak istnienia konfliktu jest uznawane zatrudnianie krewnych w firmie zbrojeniowej w szczególności w sytuacji, gdy mają oni odpowiednie kwalifikacje lub jeśli pracują uczciwie. Niestety wnioski takie płyną z wypowiedzi niektórych uczestników szkoleń z zasad dotyczących zapobiegania konfliktowi interesów w resorcie obrony narodowej.

2. Schemat i zasady działania

Podejmowane działania zapobiegające powstawaniu konfliktu interesów są systemem działań wieloetapowych. Po pierwsze musi nastąpić identyfikacja istniejących zagrożeń, obszarów narażonych na korupcję, konflikt interesów, punktów wrażliwych w działaniu danej instytucji.

Drugi etap to z kolei analiza zidentyfikowanych zagrożeń, z uwzględnieniem stopnia zagrożenia dla interesu Skarbu Państwa i prawidłowości działania instytucji. W mojej

⁴⁸ Guidance note Field of application Directive 2009/81/EC on the award of contracts in the fields of defence and security, Directorate General Internal Market and Services.

⁴⁹ Dyrektywa Nr 2009/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 roku w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz.U.UE.L.09.216.76).

ocenie nie można tego identyfikować jedynie z wartością finansową skutków działań, gdyż przy częstej rotacji oraz fluktuacji kadr istotne jest kształtowanie wzorców także wśród osób, które obecnie nie dysponują znacznymi środkami pieniężnymi, ale niewykluczone, że w przyszłości mogą. Uzależnienie się od konkretnych środowisk, grup wpływów w chwili obecnej może skutkować powstaniem niechcianych skutków oraz patologicznych zachowań w przyszłości.

Trzecim etapem działań jest wypracowanie rozwiązań prawnych w kooperacji z podmiotami bezpośrednio zaangażowanymi w stosowanie procedur. Należy bowiem mieć na względzie to, iż mają one najdokładniejsze informacje na temat wrażliwych elementów konkretnych procedur.

Wskazane trzy elementy, wg mnie, nie są w pełni wystarczające, gdyż szczególnie ważne jest też czynne włączenie się w opracowane procedury, informowanie o nich, monitorowanie ich stosowania, a także skutków, w celu wprowadzenia ewentualnych korekt, zwłaszcza w przypadku gdy problem nadal istnieje lub pojawia się inny, nieprzewidziany.

3. Metody pozyskiwania informacji

Analizując sposoby i metody pozyskiwania informacji należy stwierdzić, iż działanie samego Biura jest niewystarczające bez uwzględnienia także innych elementów systemu źródeł informacji. W jaki sposób oraz od jakich podmiotów pozyskuje się informacje o zaistniałych nieprawidłowościach lub możliwości ich zaistnienia, przedstawia zamieszczony wykres. Przedstawia on także schemat działania ze zgłoszeniami (rys 1).

Pozyskiwanie informacji o zaistnieniu konfliktu interesów



Bardzo ważnym elementem pozyskiwania informacji są wskazani whistleblowerzy. Warto bowiem stwierdzić, iż żadna instytucja kontrolna czy też audytująca nie posiada dostatecznie dużo wiedzy na temat funkcjonowania konkretnej komórki organizacyjnej, bądź procedury bez bezpośredniego zaangażowania i uczestnictwa w nich. Warto więc zwrócić uwagę, iż osoby te są cennym źródłem informacji i powinny podlegać szczególnej ochronie ze względu na odwagę dzielenia się posiadaną wiedzą. Drugie wskazane źródło to oczywiście doniesienia medialne, które często pokazują braki w istniejących procedurach oraz istniejące zagrożenia. Trzeci element to działania wspomagające innych instytucji, w tym także pozaresortowe, jak również komórki i jednostki, które swoje wątpliwości wyrażają w postaci oficjalnych zapytań lub zgłoszeń nieprawidłowości.

Wszelkie takie zawiadomienia mogą być kierowane za pośrednictwem Biura do kierownika instytucji wraz z rekomendacjami dotyczącymi dalszych działań i ewentualnie stwierdzonymi uchybieniami i nieprawidłowościami, ze wskazaniem dalszych kroków działania.

4. Zapobieganie powstaniu konfliktu interesów w praktyce resortu obrony narodowej

Wiedząc już, jakie zagrożenia istnieją, najistotniejsze jest wskazanie, w jaki sposób zapobiegać powstawaniu konfliktu interesów, a w szczególności, w jaki sposób resort obrony walczy z możliwością zaistnienia konfliktu interesu?

Analizę należy rozpocząć od rozwiązania ustawowego, powszechnie obowiązującego, a wynikającego z ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁵⁰. Wykładni wymaga w tym przypadku art. 122a tejże ustawy nakładający pewne zobowiązania na przedsiębiorcę, a pośrednio żołnierza. Warto zwrócić uwagę, iż przepis ten jest zbliżony treściowo do tego, który został umieszczony w tzw. ustawie „antykorupcyjnej”⁵¹, a dotyczy osób wydających rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych przedsiębiorstw.

Wskazany przepis reguluje sytuację oficerów, gdyż właśnie oni składają oświadczenia o stanie majątkowym (składane oświadczenia majątkowe mają oczywiście cel antykorupcyjny i zapobiegający zaistnieniu konfliktu interesów), biorących udział w fazie analitycznej, planistycznej, procedurze zamówienia publicznego, ale również w czasie realizacji umowy będącej jej wynikiem (zamówienie *sensu largo*).

Można stwierdzić, iż ustawa obejmuje kompleksowo cały proces zamówienia, gdyż nie jest tajemnicą, iż zagrożenie korupcją nie dotyczy jedynie samego postępowania o udzielenie zamówienia (zamówienie *sensu stricto*), ale bardzo często także pozostałych etapów, w tym planowania — wpisania w plan, rozpoczęcia dużych programów, wyboru trybu postępowania, a także odbiór sprzętu, realizacji umowy.

Dyspozycją przedmiotowej regulacji jest brak możliwości zatrudnienia, pracy zarobkowej żołnierzy pod różnymi tytułami, przez okres 3 lat, u przedsiębiorców lub podmiotów od nich zależnych, którzy byli dostawcami konkretnego sprzętu i uzbrojenia wojskowego albo wykonawcami zamówienia na dostawy, usługi roboty budowlane dla jednostek wojskowych.

⁵⁰ Art. 122a ustawy z dnia 11 września 2003 roku (Dz. U. z 2010 roku Nr 90, poz. 593, z późn. zm.) o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, który stanowi, iż: „Żołnierz zawodowy, który w czasie zawodowej służby wojskowej był obowiązany do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym [...] nie może być, przed upływem trzech lat od dnia zwolnienia z zawodowej służby wojskowej, zatrudniony albo podejmować pracy zarobkowej na podstawie innego tytułu u przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie produkcji lub obrotu wyrobami, o których mowa w przepisach w sprawie klasyfikacji wyrobów obronnych oraz dostaw, robót budowlanych i usług przeznaczonych na zamówienie jednostek wojskowych oraz podmiotach zależnych od tych przedsiębiorców, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz. U. z 2009 roku Nr 185, poz. 1439) — jeżeli w okresie trzech lat przed dniem zwolnienia z zawodowej służby wojskowej brał udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia, dotyczącym tych wyrobów, dostaw, robót budowlanych i usług lub brał udział w wykonywaniu umowy. [...]”

4. Kto zatrudnia byłego żołnierza zawodowego wbrew przepisom ust. 1, podlega karze aresztu albo karze grzywny.”

⁵¹ Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku (Dz. U. z 2006 roku, Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.) o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, który stanowi, iż „Osoby [...] nie mogą, przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji, być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy [...]”

Sankcją jest grzywna w wysokości od 20 do 5 000 zł lub areszt do 30 dni dla przedsiębiorcy (wykroczenie). Jako wniosek *de lege ferenda* należałoby w tym przypadku wskazać zmianę sankcji, gdyż obecna często nie jest dotkliwa, zwłaszcza jeśli mówimy o dolegliwości finansowej. Konieczne byłoby też opracowanie zasad weryfikacji, czy zakaz ustawy nie jest w praktyce łamany.

Analizując rozwiązania wewnętrzne, resortowe należy wspomnieć, iż w celu promowania uczciwych i transparentnych rozwiązań, a przede wszystkim zapobiegania powstaniu konfliktu interesów od 2007 roku w resorcie obrony narodowej obowiązują wytyczne⁵², które stanowią swego rodzaju kodeks zasad obowiązujących pracowników cywilnych i żołnierzy. Dlaczego nie wystarczają inne obowiązujące już akty prawne, kodeksy etyki regulujące podobne zagadnienia? Po pierwsze dlatego, iż ciężko jest sformułować jednolity kodeks etyczny dla wszystkich instytucji stąd taka ilość różnego rodzaju regulacji. Inne zasady dotyczą przykładowo dyplomacji, a inne np.: wojska. Inne też bywają przyczyny wprowadzania oddzielnych uregulowań. W przypadku resortu obrony to także praktyka i obserwacja, która wskazywała na dużą ilość imprez (bale, imprezy zewnętrzne), w trakcie których promowane były konkretne firmy, ich produkty (lobbing), a także wskazywaną wcześniej rozległość nieformalnych powiązań z przedstawicielami przemysłu. Przedsięwzięcia te miały następnie negatywny wpływ, gdyż również w ich wyniku powstawały nieformalne kontakty i powiązania mogące być zagrożeniem dla działań np.: w sferze zakupu sprzętu i uzbrojenia wojskowego. W związku z tym zaistniała konieczność wprowadzenia kodeksu zachowań w kontaktach z wykonawcami, konkretnych wskazówek co do uczestnictwa w tego typu przedsięwzięciach organizowanych lub współorganizowanych w szczególności przez przedstawicieli przemysłu zbrojeniowego. Wytyczne posiadały także inny, podstawowy cel, miały bowiem „otworzyć oczy” na samo niebezpieczeństwo lobbingu, który może wpływać na niezależność podejmowanych rozstrzygnięć, na obiektywizm decyzji.

Wytyczne z pewnością nie eliminują zjawiska konfliktu interesu w całości. Przy pytaniu o egzekwowalność należy mieć na względzie, że jest to często zależne od woli przełożonych, co do eliminowania tego typu zjawisk, a przez to podnoszenia standardów etycznych w instytucji. Do tego potrzebna jest jednak po pierwsze nie tylko wiedza, ale i jednolite wzorce, czemu służą właśnie wprowadzone normy. Sankcją w tym przypadku może być

⁵² Decyzja Nr 16/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 stycznia 2007 roku w sprawie wprowadzenia wytycznych postępowania dla żołnierzy i pracowników komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej w kontaktach z wykonawcami i osobami działającymi na ich rzecz (Dz. Urz. MON Nr 1, poz. 13).

odpowiedzialność pracownicza lub służbowa wynikająca z niezastosowania się do wskazanych zasad obowiązujących w resorcie.

Zakresem regulacji objęte zostały kontakty z wykonawcami umów na rzecz resortu, wykonawcami starającymi się o zamówienie, a także agentami handlowymi, przedstawicielami działającymi na rzecz. W wielu wypadkach są to bowiem nieformalne i kilkuletnie znajomości, które mogą przekładać na wybór konkretnych produktów.

Biuro, opracowując wskazane wytyczne, wyszło z założenia, iż kontakty mogą preistaczać się w działania wpływające na przychylność do konkretnych przedsiębiorców i oferowanych przez nich produktów, z związku z czym zasadne stało się uregulowanie tego obszaru zagrożenia.

Wytyczne oparte zostały na podstawowych zasadach: honoru, zdrowego rozsądku, umiaru, ochrony dobrego imienia Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP, a także unikania sytuacji, które mogłyby wywoływać powstanie długu materialnego lub honorowego lub poczucia wdzięczności, a także unikanie faworyzowania konkretnych wykonawców. Wymienione zasady w dalszej części wytycznych podlegają konkretyzacji w postaci regulacji możliwych i newralgicznych sytuacji faktycznych wraz ze wskazaniem procedur i wzorców zachowań odnoszących się do uczestnictwa lub udziału w realizacji przedsięwzięć.

Wśród podstawowych zasad można wskazać także następującą regulację dotyczącą spotkań z udziałem wykonawców, gdzie w myśl zasady „każdy płaci za siebie” rachunki za wspólne posiłki, hotele pokrywa się osobiście, bądź z budżetu resortu, w przypadku, gdy mają one charakter oficjalny.

Podobnie wygląda kwestia przyjmowania prezentów. Ustalanie jednolitych stawek minimalnych spowodowałoby nie tylko ogromną ilość rozbieżnych zdań dotyczących jej wysokości, ale i stworzyłoby możliwość „naginania przepisów”. W związku z tym w resorcie obrony przyjęto zasadę dotyczącą zupełnego braku możliwości przyjmowania prezentów, tak aby nie stwarzać możliwości do obchodzenia przepisów.

Regulacja konfliktu interesów nie powinna jednak zaburzać normalnego toku działania instytucji. Nie może być przesadna i zbyt restrykcyjna w stosunku do zagrożenia. Pozytywne korzyści zażegnania konfliktu nie mogą powodować paraliżu działania. Opisywane prezenty nie są jednak elementem działań instytucji publicznych, w związku z tym powinny być elementem bezspornym. Udział w targach, konferencjach dotyczy bowiem uzyskiwania informacji, bez konieczności tworzenia dodatkowych uzależnień w postaci przyjętych prezentów, czy też fundowania innego rodzaju atrakcji.

Wytyczne zawierają także rekomendacje dotyczące kontaktów towarzyskich, gdzie możliwe jest utrzymywanie dotychczasowych kontaktów, przy oczywistym kierowaniu się wcześniej wymienionymi zasadami. Zaleca się jednak nienawiązywanie nowych nieformalnych znajomości z wykonawcami, wątpliwych z punktu widzenia możliwości zaistnienia konfliktu interesów.

W wytycznych uregulowany został także udział przedstawicieli resortu w przedsięwzięciach zewnętrznych takich jak: bale, imprezy charytatywne, konferencje. Wytyczne zwracają w szczególności uwagę na promowanie w trakcie takich imprez resortu obrony narodowej, a nie konkretnego wykonawcy. Wiąże się z tym także pojęcie sponsoringu, gdzie często logo firm podczepiane jest pod logo Sił Zbrojnych. W takim wypadku prestiż i profesjonalizm sił zbrojnych jest rozdzielany między wykonawców i jest swego rodzaju darmową reklamą, a jednocześnie utrwalaniem marki produktów.

Jeśli chodzi o sympozja, konferencje, przedsięwzięcia naukowe, popularno-naukowe, charytatywne — wytyczne nie zabraniają takiego udziału w formie: wygłoszenia referatu, patronatu, pomocy przy organizacji imprezy, uczestnictwa w Komitecie Honorowym. Gdy jednak przedsięwzięcie odbywa się z udziałem wykonawców zwrócono uwagę, że należy pamiętać o ww. zasadach, a impreza sama w sobie nie może mieć charakteru promocyjnego, czy reklamowego, co często jest stosowane przez firmy, mimo oficjalnego celu np.: charytatywnego (w trakcie imprezy ma miejsce promowanie konkretnych produktów i rozwiązań).

Uregulowane zostały także przedsięwzięcia promocyjne, z którymi często wiązały się dalsze działania w postaci prób wprowadzenia sprzętu na wyposażenie Sił Zbrojnych.

Jako dopuszczalne wskazano udział w przedsięwzięciach związanych z zawarciem lub wykonaniem umowy, jak również pomoc krajowym przedsiębiorstwom w przedsięwzięciach promocyjnych skierowanych na rynki zagraniczne.

Kolejne regulacje dotyczą sponsorowania przez wykonawców przedsięwzięć organizowanych przez resort obrony. Wytyczne uznają za niedopuszczalne taki sponsoring, chyba że chodzi o wspólne przedsięwzięcie związane np.: z podpisaniem umowy. Celem tej regulacji było bowiem stworzenie zasad, które zapobiegą powstawaniu długu materialnego, poprzez sponsorowanie imprez wojskowych przez przedsiębiorców.

Kolejną sytuacją faktyczną wskazaną w wytycznych są prezentacje produktów, które są dozwolone dla wszystkich wykonawców, ale z obowiązkiem równego traktowania choćby w postaci jednoczesnego przekazywania informacji o takim zdarzeniu, czy też udostępniania na jednakowych zasadach sal lub lokali na ich przeprowadzenie.

Biuro wyszło z założenia, że nie jest możliwe zupełne odcięcie się od wiedzy wynikającej z prezentacji, czy pokazów sprzętu. W związku z tym zaproponowało, aby prezentacje, pokazy odbywały się w sposób transparentny i przejrzysty, najlepiej na terenie Ministerstwa. Koszty takiej prezentacji powinien każdorazowo ponosić wykonawca, z wyłączeniem kosztów podróży, zakwaterowania, w przypadku organizowania takich prezentacji poza siedzibą resortu. Często bowiem zdarza się, że wykonawcy w sposób „wyjątkowy” (hotele o bardzo wysokich standardach, organizowanie wycieczek, imprez okolicznościowych) podejmują zapraszanych gości jak i osoby odbierające przedmiot umowy, wpływając w ten sposób na przyszłe decyzje.

W sytuacjach wątpliwych stosowna regulacja przewidywała także możliwość zwrócenia się o wyrażenie opinii niezależnego podmiotu, tzn. skierowania konkretnego zapytania do Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych, co *notabene* wielokrotnie ma miejsce.

Kolejnymi elementami ograniczającymi powstanie konfliktu interesów jest obowiązek składania oświadczeń majątkowych przez oficerów, wynikający z ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Oświadczenia te weryfikuje Żandarmeria Wojskowa. Osoby cywilne posiadają z kolei ten obowiązek zgodnie z zasadami „ustawy antykorupcyjnej”.

W celu wyeliminowania konfliktu interesów wśród osób biorących udział po stronie zamawiającego w postępowaniach mających na celu udzielenie zamówienia publicznego (w tym także wyłączonych ze stosowania ustawy prawo zamówień publicznych) istnieje konieczność złożenia przez te osoby oświadczenia o braku konfliktu interesów.

Zapobieganie powstania konfliktu interesów to także wprowadzanie elektronicznego zarządzania (*e-government*), które ogranicza kontakt osobisty z jednoczesnym pozostawianiem śladów wszelkiej działalności, ale także regulacje dotyczące konieczności udzielania informacji publicznej, która często nie jest udostępniana, mimo obowiązku ustawowego. Konieczność udziału Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych w trakcie większości prac legislacyjnych resortu umożliwia także sprawniejsze wykrywanie konfliktów interesów także w dziedzinie legislacji.

Reasumując, należy stwierdzić, iż powstały konflikt interesów bardzo często jest pierwszym krokiem do wystąpienia działań patologicznych w postaci korupcji. Ministerstwo Obrony Narodowej, w celu ochrony bezpieczeństwa, interesu Skarbu Państwa, ale także poszczególnych pracowników, wprowadziło kilka zasad, które przy skutecznej egzekucji mogą w dużym stopniu zneutralizować powstanie konfliktu interesów, a przez to i korupcji. Należy mieć jednak na względzie, iż każde działanie w celu osiągnięcia spodziewanych

rezultatów wymaga nie tylko konkretnych procedur i współpracy wielu instytucji, ale także czasu na ich wdrożenie, a także systematycznego monitorowania innych obszarów, tak aby skutecznie wyeliminować wszelkie zagrożenia, które negatywnie wpływają na działanie instytucji publicznych. Jednym jednak z najważniejszych elementów jest czynnik ludzki i wyrobione wysokie standardy etyczne, bez których nawet najdoskonalsze uregulowania i procedury nie będą stanowiły skutecznego remedium na konflikt interesów.

Maciej Wnuk

Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych

do spraw Procedur Antykorupcyjnych

IDENTYFIKACJA ZADAŃ WRAŻLIWYCH I WYPRACOWANIE ŚRODKÓW ZARADCZYCH NA PRZYKŁADZIE MSZ — CZYLI ZARZĄDZANIE RYZYKIEM KORUPCYJNYM DLA POCZĄTKUJĄCYCH

Ustawa o finansach publicznych jest ważnym, lecz często niedocenianym, źródłem procedur antykorupcyjnych wykraczających poza ramy ściśle finansowe.

To w tej ustawie na przykład uregulowano problematykę audytu wewnętrznego w administracji rządowej i samorządowej.

Ja chciałbym jednak zwrócić uwagę na inne przepisy i oparte na nich ciekawe narzędzia antykorupcyjne, a mianowicie na występujące w ustawie z 2005 roku przepisy art. 47 dotyczące kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych. (W obecnie obowiązującej ustawie z 2009 roku zastąpiły je przepisy dotyczące kontroli zarządczej).

Na ich podstawie Minister Finansów określił następnie w roku 2006 *Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych*, a w roku 2007 *Wytoczne do samooceny kontroli finansowej w jednostce sektora finansów publicznych*.

Dokumenty te zdefiniowały dwa pojęcia bardzo przydatne w prewencji antykorupcyjnej:

- **zadania wrażliwe** — zadania, przy wykonywaniu których pracownicy mogą być szczególnie podatni na wpływy szkodliwe dla gospodarki finansowej lub wizerunku jednostki,
- **środki zaradcze** — środki mające ograniczyć możliwość występowania szkodliwych wpływów i ich negatywnych skutków.

Dokumenty te wskazywały także, że każda jednostka sektora finansów publicznych powinna określić zadania wrażliwe występujące w jej działalności, a następnie po oszacowaniu istniejącego ryzyka, opracować i wdrożyć stosowne środki zaradcze.

Zwróćmy uwagę, że przytoczona definicja zadań wrażliwych jest bardzo bliska definicji zadań, przy wykonywaniu których występują ryzyka korupcyjne, a definicja środków

zaradczych definicji działań zapobiegających korupcji. Tym samym identyfikacja zadań wrażliwych, wypracowanie, a następnie wdrożenie środków zaradczych staje się mechanizmem w istotny sposób ograniczającym istniejące ryzyka korupcyjne.

Na marginesie warto zauważyć, że pojęcie zadań wrażliwych pojawiło się także w procedurach opisu i wartościowania stanowisk pracy — stanowiska, na których zadania takie są wykonywane, podlegają dodatkowej punktacji w ramach wartościowania.

W Ministerstwie Spraw Zagranicznych identyfikacji zadań wrażliwych dokonano na jesieni roku 2009. Powołano zespół złożony z pełnomocnika ministra ds. procedur antykorupcyjnych, analityków z komórki kontroli wewnętrznej oraz przedstawicieli komórki finansowej, kadrowej, prawnej, zamówień publicznych i obsługi dyrektora generalnego oraz komórek organizacyjnych wydatkujących największe środki.

Pierwszym etapem prac było dokonanie przeglądu zadań realizowanych przez poszczególne komórki organizacyjne ministerstwa. Zespół posługiwał się znaną z analizy ryzyka metodą profesjonalnego osądu. Szczególną uwagę zwracał na zadania wiążące się z wydatkowaniem środków i gospodarowaniem mieniem. Skorzystał z dostępnych list zadań wrażliwych zidentyfikowanych przez inne jednostki.

W rezultacie w MSZ zidentyfikowano 59 zadań wrażliwych podzielonych na 8 grup tematycznych (szczegóły: patrz załącznik):

1. Zamówienia publiczne.
2. Gospodarka finansowa i majątkowa.
3. Dotacje, konkursy, nagrody.
4. Wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych (także poza Kpa).
5. Zagraniczna polityka ekonomiczna.
6. Zarządzanie zasobami ludzkimi.
7. Obsługa prawna.
8. Pozostałe obszary.

Drugim etapem działań zespołu było oszacowanie występującego ryzyka.

W tym celu zastosowano zarówno metodę profesjonalnego osądu, jak i wykorzystano rezultaty przeprowadzonych audytów i kontroli oraz samooceny przeprowadzonej przez poszczególnych dyrektorów. Dla każdego zadania wrażliwego zespół oszacował dwie wielkości: siłę oddziaływania (potencjalne negatywne skutki nieprawidłowości) i prawdopodobieństwa zajścia. Obie wielkości szacowano w skali od 1 do 5 (1 — bardzo małe, 2 — małe, 3 — średnie, 4 — duże, 5 — bardzo duże).

Zgodnie z przyjętą definicją zadania wrażliwego, szacując siłę oddziaływania, uwagę zwracano na możliwe straty finansowe oraz wizerunkowe dla ministerstwa. Prawdopodobieństwo zajścia szacowano, oceniając nie tylko informacje o zaistniałych wcześniej przypadkach (materiał nie był zbyt bogaty), ale przede wszystkim, analizując, czy dla poszczególnych zadań wrażliwych istnieją aktualne procedury i czy procedury te zapewniają precyzyjny podział obowiązków, przypisują odpowiedzialność, zapewniają przejrzystość działania, wprowadzają zasadę drugiej pary oczu, redukują pola konfliktu interesów itp. w celu skutecznego zapobiegania nieprawidłowościom. Przyjęto, że czym słabsza procedura, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnego zjawiska.

Szacowane ryzyko R określono jako iloczyn siły oddziaływania S i prawdopodobieństwa P. Wynik takiej analizy można przedstawić w postaci graficznej jako mapę ryzyka (rys. 1). Przyjęto, że ryzyka o wartości większej niż 10 będą na tyle istotne, że wymagać będą dodatkowych środków zaradczych, natomiast ryzyka równe lub mniejsze niż 10 będą świadczyć, że istniejące zabezpieczenia są wystarczające.



Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Rzeczypospolitej Polskiej

Etap 2 – analiza ryzyka

Mapa ryzyka: $R = S \times P$

Siła oddziaływania	5	10	15	20	25
	4	8	12	16	20
	3	6	9	12	15
	2	4	6	8	10
	1	2	3	4	5

Prawdopodobieństwo wystąpienia

Ryzyka priorytetowe – słabe zabezpieczenia	Konieczność dodatkowych środków zaradczych
Ryzyka istotne – średnie zabezpieczenia	
Ryzyka akceptowalne – silne zabezpieczenia	Dobre procedury

8

W rezultacie dokonanej analizy zespół zidentyfikował 33 zadania, dla których ryzyka są większe od 10, dla pozostałych nie przekraczały tej wielkości (rys. 2).

Mapa ryzyka: $R = S \times P$

Siła oddziaływania	2.2.	1.1.1.3. 1.1.2. 2.1.1	1.1.4. / 1.2.6. 1.6. / 2.3.1. / 3.1. 3.2. / 3.3. / 6.1.4	8.4.	1.2.3. 2.3.2.
	4	1.1.1.2. / 1.1.3. 1.2.5. / 2.7. / 3.4. 4.1. / 4.3. / 4.4. / 5.1. / 6.5. / 6.6. 7.1. / 8.1. / 8.2.	1.2.2. / 1.2.4. 1.2.7. / 1.3. / 1.4. 1.5. / 2.1.2. / 2.3.3. 2.9. / 4.2. / 6.1 / 6.1.2. / 6.1.3. / 6.1.5 6.4. / 7.3.	1.2.1. / 2.3.4. 2.10. / 6.2.	
	2.6.	1.1.1. 2.4. / 2.5. 6.3.	2.8. 6.1.1	7.2.	2.11.
	2			8.3.	
	1	2	3	4	5
Prawdopodobieństwo wystąpienia					

9

Trzecim etapem działań zespołu było określenie dodatkowych środków zaradczych, które miały ograniczać występujące ryzyka.

Zespół określił 33 takie środki, które odnosiły się do wszystkich 33 zadań wrażliwych o priorytetowym bądź istotnym ryzyku, a także do 3 zadań o ryzyku akceptowalnym. Polegały one przede wszystkim na wzmocnieniu istniejących procedur, a w kilku przypadkach na opracowaniu zupełnie nowych procedur bądź na działaniach organizacyjnych i analitycznych.

Wyniki pracy zespołu, a mianowicie lista zidentyfikowanych zadań wrażliwych oraz lista dodatkowych środków zaradczych do wdrożenia, zostały sformalizowane w postaci Zarządzenia nr 23 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 31 października 2009 roku *w sprawie identyfikacji zadań wrażliwych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz wypracowania środków zaradczych*.

Do dnia konferencji (9 grudnia 2010 roku) w pełni wypracowano i wdrożono 22 środki zaradcze z listy (pierwotny harmonogram był znacznie bardziej ambitny, jednak wypracowanie środków zaradczych na dobrym poziomie wymaga nie tylko czasu na ich koncepcyjne przygotowanie, ale także na przekonanie do nich osób, które będą je następnie stosować w praktyce).

Omówmy bardziej szczegółowo trzy przykłady, dotyczące zadań występujących także w innych jednostkach.

Jako zadanie wrażliwe nr 1.2.1. zidentyfikowano **udzielanie zamówień publicznych poniżej progu 14 000 euro**. Do zamówień tych nie stosuje się przepisów Prawa zamówień publicznych. Ryzyko dla zadania określono na 16 (ryzyko priorytetowe), ponieważ regulacje wewnętrzne dotyczące udzielania takich zamówień były fragmentaryczne. Jako dodatkowy środek zaradczy wskazano nowelizację regulaminu zamówień publicznych, tak aby kompleksowo obejmował także udzielanie zamówień podprogowych.

Pracując nad zasadami udzielania zamówień podprogowych, wprowadzono m.in. następujące mechanizmy obniżające ryzyka:

- wymóg pisemnego uzasadniania celowości każdego zakupu podprogowego,
- wymóg uzyskania parafy głównego księgowego (zgodność z planem finansowym),
- wymóg udokumentowania wyboru najlepszej oferty przy zamówieniach powyżej 20 000 zł lub wykazania, że możliwa była do uzyskania jedynie jedna oferta, (zasada wyboru najlepszej oferty obowiązuje także dla mniejszych zamówień, jednak zrezygnowano z obowiązku dokumentowania tego, ponieważ koszty kontroli przekraczałyby spodziewane oszczędności),
- wprowadzenie nadzoru ze strony komórki ds. zamówień publicznych.

Choć niektórzy pracownicy narzekali na kolejny wzrost biurokracji, to ogólne rezultaty wdrożenia nowych zasad są nad wyraz pozytywne:

- widocznie wzrosła racjonalność dokonywania drobnych zakupów,
- szeregowi pracownicy są pewniejsi w wykonywaniu czynności, dysponując pisemnym zatwierdzeniem wniosku przez swojego dyrektora,
- zapobiega się udzielaniu zamówień podprogowych w celu unikania stosowania Prawa zamówień publicznych,
- polepszyła się bieżąca kontrola nad wykonaniem planu finansowego.

Jako zadanie wrażliwe 1.2.6. zidentyfikowano **udzielanie zamówień objętych tajemnicą państwową lub służbową**. Także te zamówienia są wyłączone ze stosowania Prawa zamówień publicznych. Ryzyko dla zadania określono na 15 (ryzyko istotne), ponieważ zamówień tych nie jest dużo, ale prace nad wewnętrzną instrukcją ich udzielania nie były dokończone. Jako dodatkowy środek zaradczy wskazano wprowadzenie kompleksowej instrukcji udzielania zamówień tego rodzaju.

Do instrukcji wprowadzono szereg rozwiązań obniżających ryzyka. Do najważniejszych należą:

- wniosek o wyłączenie zamówienia spod działania Prawa zamówień publicznych zatwierdza dyrektor generalny,
- zasadą jest tryb konkurencyjny — zaproszenie do udziału w negocjacjach wysyłane jest do wszystkich znanych firm świadczących określone usługi,
- zaproszenie jest opiniowane przez pełnomocnika ministra ds. procedur antykorupcyjnych, a procedura udzielenia zamówienia jest wstępnie kontrolowana przez komórkę kontroli wewnętrznej przed podpisaniem umowy,
- deklaracja dotycząca braku konfliktu interesów, podpisywana przez członków komisji przetargowej, ma szerszy zakres niż deklaracja obowiązująca w Prawie zamówień publicznych,
- wykonawcy nie mogą prowadzić rozmów dotyczących przeszłego zatrudnienia z pracownikami ministerstwa — pod groźbą wykluczenia z postępowania lub kar umownych.

Dotychczasowe doświadczenia z wdrożenia instrukcji wskazują, że osiągnięto jej główny cel: do udzielania zamówień niejawnych stosuje się zasady uczciwej konkurencji, chyba że jest to niemożliwe z przyczyn o obiektywnym charakterze (techniczne, prawa autorskie), analogicznie jak w procedurach opartych na prawie zamówień publicznych.

Jako zadania wrażliwe 3.1., 3.2. i 3.3. zidentyfikowano **udzielanie i kontrolę rozliczania dotacji celowych** (na pomoc rozwojową, promocję Polski, programy unijne). W dotychczasowej praktyce zasady uczciwej konkurencji oraz zapobiegania konfliktowi interesów określano każdorazowo w regulaminie konkursu dotacyjnego. Niektóre czynności związane z rozliczaniem dotacji były przedmiotem sporów kompetencyjnych między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi. Zdarzały się przypadki dotacjohioborców usiłujących wpływać na przyznanie nowych dotacji przy braku prawidłowego rozliczenia dotacji poprzednich. Z tego względu ryzyko dla tych zadań określono na 15 (ryzyko istotne). Jako dodatkowy środek zaradczy wskazano opracowanie jednolitego zarządzenia regulującego zasady udzielania oraz kontroli rozliczania udzielonych dotacji.

Jako metody obniżania ryzyk do zarządzenia wprowadzono m.in.:

- zasadę wykluczenia podmiotów nierzetelnie rozliczających się z poprzednich dotacji (co wypełniało lukę ustawową w tym zakresie),
- wykluczenie podmiotów, w których funkcje pełnią pracownicy MSZ,
- szerokie, lecz elastyczne, zasady zapobiegania konfliktowi interesów wśród członków komisji konkursowych i ekspertów (ze względu na szczupłość puli wewnętrznych

i zewnętrznych ekspertów zastosowano proporcjonalność ograniczenia roli członka komisji w jej pracach w stosunku do ujawnionego konfliktu interesów: od całkowitego wykluczenia z komisji w przypadku aktualnych i silnych więzi z jednym z aplikujących podmiotów do wykluczenia jedynie z określonych prac komisji w przypadku więzi słabych i przeszłych),

- wyraźny zakaz wykonywania lub podwykonywania umów dotacji przez pracowników MSZ,
- precyzyjne określenie procedury i podziału zadań w trakcie kontroli rozliczania dotacji między poszczególne komórki organizacyjne ministerstwa.

Ponieważ pierwsze konkursy prowadzone na nowych zasadach nie zostały jeszcze zakończone, więc o rezultatach wprowadzonych zmian będzie można wypowiedzieć się w roku 2011.

PODSUMOWANIE

Choć formalnie obecnie obowiązująca ustawa o finansach publicznych odeszła od pojęcia kontroli finansowej na rzecz pojęcia kontroli zarządczej, to stare *Standardy kontroli finansowej* i *Wytyczne do samooceny* pozostają pełnowartościowymi wskazówkami z dziedziny dobrego zarządzania organizacją publiczną i wdrażania standardów kontroli zarządczej.

Proces identyfikacji zadań wrażliwych i wypracowania środków zaradczych jest narzędziem, za pomocą którego możemy wdrożyć zarządzenie ryzykiem korupcyjnym w obszarze kontroli finansowej, a przez to **w sposób istotny ograniczyć ryzyka korupcyjne w organizacji**.

Jego niewątpliwą zaletą jest to, że **umożliwia osiągnięcie wymiernych wyników przy stosunkowo prostej metodologii i bez istotnych nakładów finansowych**.

Wskazany jest dla tych jednostek, które nie wdrożyły jeszcze całościowych systemów zarządzania ryzykiem czy zarządzania jakością ISO. Można go nazwać „**zarządzaniem ryzykiem korupcyjnym dla początkujących**”, ponieważ stanowi doskonały wstęp do wdrażania bardziej wyrafinowanych metod zarządzania.

Załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 23
Ministra Spraw Zagranicznych z dnia
31.10. 2009 roku w sprawie identyfikacji
zadań wrażliwych w Ministerstwie Spraw
Zagranicznych oraz wypracowania
środków zaradczych

Wykaz zadań wrażliwych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych

Zadaniami wrażliwymi są zadania, przy wykonywaniu których pracownicy mogą być szczególnie podatni na wpływy szkodliwe dla gospodarki finansowej lub wizerunku jednostki.

1. Zamówienia publiczne (także poza PZP):

- 1.1. Przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności:
 - 1.1.1. Planowanie oraz wprowadzanie korekt do planu zamówień publicznych, w szczególności w zakresie:
 - 1.1.1.2. rozpoznania rynku i szacowania wartości zamówienia.
 - 1.1.1.3. opracowania SIWZ lub innego odpowiedniego dokumentu, w tym opisanie przedmiotu zamówienia.
- 1.1.2. Wykonywanie funkcji kierownika zamawiającego (w szczególności: wybór trybu postępowania, zatwierdzanie specyfikacji, wykluczanie wykonawców, odrzucanie ofert, decyzja o wyborze najkorzystniejszej oferty).
- 1.1.3. Udział w pracach komisji.
- 1.1.4. Podpisywanie umowy (zaciąganie zobowiązań).
- 1.2. Szczególne typy zamówień:
 - 1.2.1. poniżej progu określonego w PZP,
 - 1.2.2. analizy i ekspertyzy,
 - 1.2.3. inwestycje,
 - 1.2.4. zamówienia informatyczne, telekomunikacyjne i modernizacyjne,
 - 1.2.5. zakupów towarów i usług w ramach funduszu dyspozycyjnego
 - 1.2.6. wyłączone z PZP na podstawie art. 4 pkt 5 (tajemnica lub istotny interes bezpieczeństwa państwa),
 - 1.2.7. zamówienia na placówkach (szerszy tryb z wolnej ręki) — w zakresie nadzoru z MSZ.

- 1.3. Odbiór zamówienia publicznego (w szczególności: odbiór ilościowy i jakościowy dostarczonych towarów, nadzór nad wykonywaniem i odbiór jakościowy usług, nadzór inwestycyjny i odbiór ilościowo-jakościowy robót budowlanych).
- 1.4. Zatwierdzanie faktury pod względem merytorycznym.
- 1.5. Naliczanie kar umownych.
- 1.6. Dokonywanie zmian w umowie (aneksy).

2. Gospodarka finansowa i majątkowa

- 2.1.1. Bieżąca kontrola finansowo-księgowa — czynności kontrolne wykonywane przez Głównego Księgowego.
- 2.1.2. Bieżąca kontrola finansowa-kontrola dokumentów finansowo-księgowych.
- 2.2. Dokonywanie zapłaty wynagrodzenia dla wykonawców.
- 2.3. Gospodarka nieruchomościami:
 - 2.3.1. najem powierzchni biurowych na potrzeby MSZ w kraju na warunkach rynkowych,
 - 2.3.2. zakup nieruchomości na potrzeby placówek zagranicznych, w tym: siedzib placówek, rezydencji ambasadorów i mieszkań — w zakresie kompetencji komórek organizacyjnych MSZ,
 - 2.3.3. najem nieruchomości na potrzeby placówek zagranicznych, w tym: siedzib placówek, rezydencji ambasadorów i mieszkań — w zakresie kompetencji komórek organizacyjnych MSZ,
 - 2.3.4. sprzedaż lub wynajem nieruchomości za granicą — w zakresie kompetencji komórek organizacyjnych MSZ.
- 2.4. Gospodarowanie dziełami sztuki, w tym na placówkach (w zakresie nadzoru).
- 2.5. Prowadzenie magazynów.
- 2.6. Prowadzenie kasy.
- 2.7. Zamawianie, odbiór, przechowywanie i dystrybucja druków ścisłego zarachowania (naklejki wizowe, książeczki paszportowe, dokumenty podróży).
- 2.8. Prowadzenie działań windykacyjnych wobec obywateli polskich, którym udzielono pomocy finansowej w ramach działalności konsularnej.
- 2.9. Inwentaryzacja mienia w kraju.
- 2.10. Nadzór nad działalnością finansową jednostek podległych i nadzorowanych (w tym placówek zagranicznych).
- 2.11. Nadzór nad działalnością fundacji.

3. Dotacje, konkursy, nagrody

- 3.1. Udzielanie i kontrola rozliczenia dotacji przyznawanych w ramach Polskiej Pomocy Rozwojowej z rezerwy celowej budżetu państwa.
- 3.2. Udzielanie i kontrola rozliczenia dotacji związanych z promocją Polski za granicą.
- 3.4. Udzielanie i kontrola rozliczenia dotacji z innych tytułów.
- 3.3. Przyznawanie nagród z funduszu dyspozycyjnego.

4. Wydawanie decyzji w sprawach indywidualnych (także poza Kpa)

- 4.1. Wpływ na rozstrzygnięcia dotyczące wydawania wiz, dokumentów uprawniających do małego ruchu granicznego, Kart Polaka.
- 4.2. Nadzór nad wydawaniem decyzji w sprawach 4.1., zarządzanie ryzykiem.
- 4.3. Wydawanie postanowień dot. wniosków eksportowych na uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz towary podwójnego zastosowania.
- 4.4. Legalizacja polskich dokumentów urzędowych przeznaczonych do obrotu prawnego za granicą.

5. Zagraniczna polityka ekonomiczna

- 5.1. Wspieranie polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych.

6. Zasoby ludzkie

- 6.1. Proces rekrutacji i selekcji, w tym:
 - 6.1.1. rekrutacja na stanowiska w centrali, rotacja wewnętrzna,
 - 6.1.2. rekrutacja na wyższe stanowiska w służbie cywilnej,
 - 6.1.3. rekrutacja na stanowiska na placówkach, rotacja zewnętrzna,
 - 6.1.4. wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy,
 - 6.1.5. udział w pracach komisji rekrutacyjnej, konkursowej bądź selekcyjnej.
- 6.2. Podejmowanie decyzji w zakresie wynagradzania i awansowania.
- 6.3. Podejmowanie decyzji w zakresie nagradzania.
- 6.4. Kierowanie na szkolenia i studia, krajowe i zagraniczne.
- 6.5. Przygotowywanie wniosków i orzekanie w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej.
- 6.6. Przygotowywanie wniosków i orzekanie w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

7. Obsługa prawna

- 7.1. Reprezentowanie interesów Polski i występowanie przed sądami i trybunałami międzynarodowymi, w tym prowadzenie negocjacji ugodowych ze skarżącymi.
- 7.2. Reprezentowanie interesów MSZ / Skarbu Państwa i występowanie przed sądami krajowymi (w sprawach których nie przejęła Prokuratoria SP).
- 7.3. Udział w procesie legislacyjnym dotyczącym aktów normatywnych oraz wewnętrznych aktów prawnych i procedur.

8. Pozostałe

- 8.1. Przeprowadzanie kontroli w MSZ oraz podległych i nadzorowanych jednostkach organizacyjnych.
- 8.2. Wykonywanie zadań z zakresu procedur antykorupcyjnych.
- 8.3. Prowadzenie spraw związanych z nieruchomościami przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i organizacji międzynarodowych w RP.
- 8.4. Określanie warunków pobierania nauki poza granicami kraju przez dzieci członków służby zagranicznej.

SYSTEM PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROŻENIOM KORUPCYJNYM W MINISTERSTWIE SPRAWIEDLIWOŚCI

Dyrektor Generalny Ministerstwa Sprawiedliwości zarządzeniem Nr 38 z dnia 1 lipca 2003 roku podjął decyzję o wdrożeniu i utrzymywaniu systemu zarządzania jakością według normy PN-EN ISO 9001:2001. W 2006 roku system antykorupcyjny w Ministerstwie Sprawiedliwości został zintegrowany z systemem zarządzania jakością poprzez włączenie procedur i rozwiązań będących przedmiotem wymagań dodatkowych Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym.

Obecnie system zarządzania jakością (SZJ) w Ministerstwie Sprawiedliwości obejmuje zintegrowane wymagania zawarte w normie PN-EN ISO 9001:2009 oraz wymagania dodatkowe „Systemu odpowiedzialności społecznej i przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym” opracowane przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A. oraz Krajową Izbę Gospodarczą.

System przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym został ustanowiony w celu rzetelnej realizacji zadań Ministerstwa Sprawiedliwości oraz zapewnienia zaufania społecznego do Ministerstwa. System uwzględnia politykę państwa w zakresie przeciwdziałania korupcji.

Celem wprowadzenia systemu było również podniesienie efektywności działań podejmowanych w ramach misji Ministerstwa Sprawiedliwości. System Zarządzania Jakością pozwala wdrażać i utrzymywać procesowe, kompleksowe podejście do zarządzania Ministerstwem, czego efektem jest skuteczna realizacja założonych celów.

Rolą przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości w opracowywaniu wymagań dodatkowych było konsultowanie propozycji tych wymagań, w oparciu o doświadczenia zdobyte w toku wdrażania tego systemu w MS i tak np. w trakcie wdrażania systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym została wykonana i udokumentowana pierwsza analiza ryzyka dla wszystkich procesów. W jej wyniku zidentyfikowano procesy, w których ryzyko korupcji jest istotne i objęto je właściwym nadzorem, w tym monitorowaniem.

Postanowienia dotyczące systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym zamieszczono w odpowiednich dokumentach systemu zarządzania jakością. Do części już istniejącej dokumentacji wprowadzono odpowiednie poprawki i uzupełnienia związane z wdrożeniem systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym.

Wymagania dotyczące przeglądu zarządzania w zakresie przeciwdziałania korupcji uwzględnione zostały w procedurze „Dokonywanie przeglądów SZJ oraz monitorowanie realizacji celów jakości”.

Informacje o wdrożeniu systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym umieszczone są na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, w stopce ogłoszeń o zamówieniach publicznych oraz naborze na wolne stanowisko pracy publikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości na stronach internetowych oraz na tablicach ogłoszeń dla interesantów Ministerstwa Sprawiedliwości. Zamieszczane są informacje o możliwości i sposobach zgłaszania przypadków zachowań o charakterze korupcyjnym pracowników Ministerstwa.

W Ministerstwie obowiązuje procedura „Zasady postępowania w przypadku wystąpienia podejrzenia działań o charakterze korupcyjnym” Procedura dotyczy zbierania informacji o zjawiskach korupcyjnych w Ministerstwie oraz zasad postępowania w przypadku wystąpienia podejrzenia działań o charakterze korupcyjnym. W przypadku wykrycia praktyk korupcyjnych wobec pracowników są stosowane właściwe procedury przewidziane prawem.

Informacje o zachowaniach korupcyjnych gromadzą, przetwarzają i przekazują Dyrektorowi Generalnemu Auditor Wewnętrzny i naczelnik Wydziału Skarg i Wniosków. Na podstawie powyższej procedury wszyscy pracownicy Ministerstwa zobowiązani są przekazać uzyskane informacje na temat potencjalnej korupcji lub zagrożeń korupcyjnych wymienionym osobom lub Dyrektorowi Generalnemu.

Sprawy, których charakter wskazuje, że są bardziej skargą lub wnioskiem niż zgłoszeniem korupcji, rejestrowane i rozpatrywane są w Wydziale Skarg i Wniosków.

Zgodnie z ww. procedurą raz w miesiącu Dyrektorowi Generalnemu przekazywane są informacje o zgłoszeniach wraz z zestawieniem zgłoszeń. W przypadku zgłoszeń, których treść uprawdopodobnia podejrzenie korupcji, informacja przekazywana jest najpóźniej następnego dnia roboczego po jej otrzymaniu przez osoby odpowiedzialne za gromadzenie tych informacji. Jeżeli podejrzenie korupcji dotyczy dyrektora lub zastępcy dyrektora biura lub departamentu, informacja przekazywana jest również Szefowi Gabinetu Politycznego.

PRZYCZYNY WDROŻENIA SYSTEMU PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROŻENIOM KORUPCYJNYM W MINISTERSTWIE SPRAWIEDLIWOŚCI

Przyczyną wdrożenia Systemu w Ministerstwie Sprawiedliwości była potrzeba wdrożenia rozwiązań, które przyczynią się do poprawy wizerunku polskiego urzędnika oraz zwiększą zaufanie do funkcjonowania organizacji w zakresie rzetelności i bezstronności podejmowanych decyzji, w odniesieniu do klientów, jak i do decyzji dotyczących sposobu wykorzystywania środków oddanych do dyspozycji ministerstwa. Konsekwencją wdrożenia Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w MS jest zadeklarowanie woli uczciwości i rzetelności w działaniu oraz konsekwencji w zakresie wdrażania tej polityki wyrażającej się w stworzeniu rozwiązań eliminujących lub ograniczających możliwość wystąpienia zagrożeń związanych z korupcją oraz wdrożenie, utrzymywanie i ciągłe doskonalenie tych rozwiązań, zgodnie z wymaganiami zawartymi w systemie.

MISJA MINISTERSTWA SPRAWIEDLIWOŚCI

Misją Ministerstwa Sprawiedliwości jest sprawna obsługa Ministra Sprawiedliwości w celu odpowiedniego wykonywania przez niego ustawowych zadań dotyczących resortu sprawiedliwości, zapewnianie resortowi sprawiedliwości warunków umożliwiających podnoszenie na wyższy poziom ochrony prawnej i bezpieczeństwa obywateli oraz dążenie do spełnienia wymagań klientów Ministerstwa.

Misja Ministerstwa została rozbudowana o element odzwierciedlający podstawowe założenia „Systemu odpowiedzialności społecznej i przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym”.

W celu realizacji misji powstała strategia Ministerstwa Sprawiedliwości, która wyznacza cele podstawowe oraz zadania strategiczne Ministerstwa na okres 4 lat.

Obecnie obowiązuje plan strategiczny na lata 2007–2010. Zapisy powstające w komórkach organizacyjnych objętych SZJ stanowią podstawę do sformułowania corocznej propozycji aktualizacji planu strategicznego w zakresie działania tych komórek organizacyjnych.

ANALIZA RYZYKA KORUPCYJNEGO

W Ministerstwie obowiązuje procedura „Analiza ryzyka zagrożenia korupcyjnego”. Analiza ryzyka wystąpienia zjawisk o charakterze korupcyjnym przeprowadzana jest dla wszystkich procesów objętych systemem zarządzania jakością.

Ryzyko wystąpienia zjawisk niepożądanych szacowane jest dla wszystkich elementów wrażliwych występujących w danym procesie. W celu identyfikacji tych elementów dokonuje się przeglądu każdego procesu, uwzględniając wszystkie jego etapy. W analizie ryzyka biorą udział przedstawiciele wszystkich komórek uczestniczących w procesie oraz koordynator ds. SZJ właściwy dla danego obszaru. Zespoły przeprowadzające analizę liczą od 4 do 7 osób.

Obliczanie ryzyka korupcyjnego przeprowadzane jest na formularzu według wzoru:

$R = Pw \times Ps \times Pn$, gdzie:

R — liczba priorytetowa ryzyka,

Pw — parametr wystąpienia,

Ps — parametr skutków,

Pn — parametr niewykrycia.

Parametry Pw, Ps i Pn otrzymują wartość od 1 do 10.

Liczba priorytetowa ryzyka to iloczyn Pw, Ps, Pn. Przy obliczaniu liczby priorytetowej ryzyka uwzględniane są istniejące mechanizmy i kryteria monitorowania oraz nadzoru analizowanych elementów. Pod pojęciem „parametr skutków” należy rozumieć znaczenie (wagę) konsekwencji zdarzenia, a nie ryzyko wystąpienia skutków.

Kryteria analizy ryzyka — przyjęliśmy 10-stopniową skalę

Liczba ryzyka	Określenie ryzyka	Parametr wystąpienia (Pw)	Parametr skutków (Ps)	Parametr niewykrycia (Pn)
1	nie istnieje	— czy są zainteresowani uzyskaniem korzyści; — kryteria podejmowania decyzji; — doświadczenie (czy już się zdarzyło - w procesie lub w innej organizacji);	— skutki dla stron zainteresowanych (m.in. finansowe, umożliwienie posługiwania się dokumentami poświadczającymi nieprawdę, wizerunek);	— monitorowanie procesu i nadzór w procesie; — hierarchiczność lub kooperacja w podejmowaniu decyzji; — mechanizmy i narzędzia kontroli.
2	minimalne			
3	bardzo niewielkie			
4	niewielkie			
5	średnie			
6	istotne			
7	podwyższone			
8	wysokie			

Liczba ryzyka	Określenie ryzyka	Parametr wystąpienia (Pw)	Parametr skutków (Ps)	Parametr niewykrycia (Pn)
9	bardzo wysokie			
10	maksymalne			

Dla elementów, których liczba priorytetowa ryzyka $R \geq 125$:

1. Podejmowane są działania doskonalące w celu zmniejszenia ryzyka lub wdrożenia zasad walidacji, jeżeli ewentualne działania doskonalące byłyby nieefektywne.
2. Nie rzadziej niż raz na dwa lata przeprowadzana jest ponowna analiza ryzyka.
3. Nie rzadziej niż raz w roku przeprowadzane są audyty wewnętrzne z uwzględnieniem elementów zagrożonych.

Podjęte działania doskonalące są monitorowane pod względem ich skuteczności przez osobę odpowiedzialną za obszar.

Dla elementów, których liczba priorytetowa ryzyka $R \geq 64$:

1. Nie rzadziej niż raz na trzy lata przeprowadzana jest ponowna analiza ryzyka.
2. Nie rzadziej niż raz na dwa lata przeprowadzane są audyty wewnętrzne z uwzględnieniem elementów zagrożonych.

W procesach, w których występują elementy o liczbie priorytetowej ryzyka $R \geq 27$ analiza ryzyka przeprowadzana jest nie rzadziej niż raz na cztery lata.

Analizę ryzyka należy przeprowadzić również w przypadku:

- wprowadzenia nowych procesów do systemu zarządzania jakością,
- podziału lub połączenia procesów objętych systemem zarządzania jakością,
- wprowadzania do procesu istotnych zmian (analiza obejmująca zmodyfikowany obszar).

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI										
Data:	Proces:				Uczestnicy analizy:					
Element procesu	Zagrożenie	Prawdopodobieństwo wystąpienia	Pw	Nastęstwo zdarzenia	Ps	Prawdopodobieństwo niewykania	Pn	R	R $\geq$ 125*	Numer Karty działań doskonalących
Podpisy uczestników:		Zatwierdził:			Data:		Podpis:		$R = Pw \times Ps \times Pn$	

Analiza ryzyka jest udokumentowana. Formularze, na których przeprowadzona została analiza ryzyka, zatwierdzane są przez właściwego Pełnomocnika ds. Jakości i przechowywane są do czasu opracowania nowej analizy dla danego obszaru.

MONITORING ZAGROŻEŃ

Monitoring zagrożeń odbywa się:

- poprzez powtarzanie analizy ryzyka w ustalonych odstępach czasu uzależnionych od wysokości zagrożenia wystąpienia korupcji co 2, 3, 4 lub 5 lat,
- podczas przeprowadzanych audytów wewnętrznych,
- podczas audytu strony trzeciej.

W celu zapewnienia właściwego nadzoru nad procesami zagrożonymi ryzykiem występowania zjawisk korupcyjnych, Koordynator ds. SZJ dla Ministerstwa Sprawiedliwości prowadzi w porozumieniu z audytorem wewnętrznym rejestr procesów zagrożonych ryzykiem wystąpienia zjawisk korupcyjnych dla procesów, w których występują elementy o liczbie priorytetowej ryzyka $R \geq 27$. Do rejestru dołącza się również prowadzony przez Koordynatora ds. SZJ dla Ministerstwa Sprawiedliwości wykaz stanowisk pracy objętych zagrożeniem korupcyjnym, w których występują elementy o liczbie priorytetowej ryzyka $R \geq 125$.

W rejestrze procesów zagrożonych ryzykiem wystąpienia zjawisk korupcyjnych zamieszczana jest: liczba priorytetowa (R) dla elementu procesu o najwyższej oszacowanym

ryzyku; częstotliwość audytu; data ostatnio przeprowadzonego audytu lub kontroli; data sporządzenia ostatniej analizy ryzyka zagrożenia korupcyjnego.

W wykazie stanowisk pracy objętych zagrożeniem korupcyjnym zamieszczany jest: symbol stanowiska pracy; numer procesu, w którym zidentyfikowano zagrożenia korupcyjne i liczba priorytetowa (R) dla elementu procesu o najwyższym oszacowanym ryzyku, gdzie R jest ≥ 125 .

KORZYŚCI WPROWADZENIA SYSTEMU PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROŻENIOM KORUPCYJNYM DLA MINISTERSTWA I INTERESARIUSZY

- Opracowanie przejrzystych procedur realizacji zadań przez poszczególne biura i departamenty.
- Określenie jasnych zasad współpracy między komórkami organizacyjnymi ministerstwa.
- Zdefiniowanie kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych pracowników.
- Uzyskanie wiedzy o potencjalnych problemach, które mogą wystąpić w procesach realizowanych w Ministerstwie. Wiedza ta daje możliwość przeciwdziałania takim problemom oraz podjęcia działań w szczególnie istotnych obszarach.
- Poczucie bezpieczeństwa dla pracowników przez jasno i przejrzysto zdefiniowane procesy decyzyjne.
- Doskonalenie organizacji na bazie zdobytych doświadczeń — nauka na błędach.
- Zdefiniowane postępowanie w przypadku wykrycia korupcji — odpowiednia procedura postępowania.
- Budowanie wizerunku organizacji przejrzystej i profesjonalnie zarządzanej.

KONSEKWENCJE WDROŻENIA SYSTEMU PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROŻENIOM KORUPCYJNYM

- Spełnienie wymagań systemu i potwierdzenie ich spełnienia w procesie certyfikacji to potwierdzenie zadeklarowanej woli uczciwości i rzetelności w działaniu oraz konsekwencji w zakresie wdrażania tej polityki.
- Konsekwencja wyraża się w stworzeniu rozwiązań eliminujących lub ograniczających możliwość wystąpienia zagrożeń związanych z korupcją oraz wdrożenie, utrzymywanie i ciągłe doskonalenie tych rozwiązań, zgodnie z wymaganiami zawartymi w systemie.