

Program Przeciw Korupcji



Przeciwdziałanie korupcji w praktyce

Polityka antykorupcyjna w polskiej administracji publicznej

Cezary Trutkowski, Piotr Koryś



Warszawa 2013

Przeciwdziałanie korupcji w praktyce

**Polityka antykorupcyjna w polskiej
administracji publicznej**



Przeciwdziałanie korupcji w praktyce

Polityka antykorupcyjna w polskiej
administracji publicznej

Cezary Trutkowski, Piotr Koryś



Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. |48 22| 536 02 00
fax |48 22| 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Opieka redakcyjna:
Katarzyna Szotkowska-Beylin

Opieka graficzna:
Teresa Oleszczuk

CC BY-SA 3.0 PL
Warszawa 2013

Skład elektroniczny: TYRSA Sp. z o.o.

ISBN 978-83-62338-19-1

Nakład 300 egz.
Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1. Korupcja w Polsce i metody przeciwdziałania jej	11
Korupcja w Polsce w świetle badań i analiz	11
Strategiczne podejście do przeciwdziałania korupcji w wybranych krajach europejskich	24
Metody przeciwdziałania korupcji w polskiej administracji publicznej	31
Podejścia ustrukturyzowane i sformalizowane	34
Podejścia „miękkie”, jakościowe	47
Podejścia mieszane	53
Zamiast podsumowania	55
Rozdział 2. System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (SPZK) jako element zarządzania jakością w urzędzie	57
Architektura systemu	58
Polityka antykorupcyjna	60
Księga Jakości	65
Analiza ryzyka korupcyjnego	66
Organizacja procesu identyfikacji i szacowania ryzyka	67
Procedury identyfikacji i ocena poziomu ryzyka korupcyjnego	72
Monitorowanie procesów zagrożonych ryzykiem	80
Procedury sygnalizowania nieprawidłowości i zasady postępowania w przypadku wystąpienia zdarzenia korupcyjnego	84
Zarządzanie i nadzorowanie SPZK	90
Przywódstwo etyczne	95
Rozdział 3. Zmienna rola SPZK w życiu instytucji	99
Etap początkowy – poszukiwanie rozwiązań i budowanie poparcia	100
Etap adaptacji i wdrażania rozwiązań systemowych	102
Kluczowe elementy systemu zabezpieczeń	103
Testowanie i doskonalenie	111
Problemy okresu stabilizacji	114
Rozdział 4. Wybrane elementy infrastruktury etycznej urzędu	117
Kodeksy etyczne i kodeksy postępowania	118
Doradca ds. etyki	130
Szkolenia	133
Komunikacja wewnętrzna	135
Rozwiązania techniczne i organizacyjne	136
Przywoływana literatura i źródła internetowe	137
Aneks 1: Informacja o zrealizowanych badaniach	141

Aneks 2: Źródła internetowe	145
Aneks 3: Algorytmy postępowania urzędników w sytuacjach korupcyjnych wypracowane przez CBA	147
Spis rysunków:	
Rysunek 1. Modele organizacji procesu szacowania ryzyka	71
Rysunek 2. Przywództwo etyczne w organizacji	95
Rysunek 3 Model powstawania zjawisk korupcyjnych i przeciwdziałania im	108
Rysunek 4. Model zaproponowany przez J. Philippa i S. Dunlopa	115
Rysunek 5. Drabina kompetencji	134
Spis tabel:	
Tabela 1: Grupy ryzyka korupcyjnego wśród krajów europejskich	23
Tabela 2: Wartości prawdopodobieństwa i skutku ryzyka w SPZK Ministerstwa Gospodarki w 2011 r.	74
Tabela 3: Poziomy ryzyka w Ministerstwie Gospodarki w 2011 r.	78
Tabela 4: Proces wprowadzania SPZK w instytucji	100
Spis wykresów:	
Wykres 1: EUROBAROMETR 2012 – Korupcja jest ważnym problemem w moim kraju	12
Wykres 2: Wartości Indeksu Percepcji Korupcji dla Polski w latach 1996–2012	14
Wykres 3: Postrzeganie korupcji w Polsce w badaniach CBOS (2000–2010)	15
Wykres 4: Opinie menedżerów o skali korupcji w biznesie (Ernst&Young)	16
Wykres 5: Postrzeganie zjawiska korupcji w Europie (EUROBAROMETR)	17
Wykres 6: Sfery występowania korupcji w Polsce (CBOS)	18
Wykres 7: Poziom korupcji w poszczególnych grupach zawodowych według opinii Polaków (EUROBAROMETR)	19
Wykres 8: Łapownictwo, nepotyzm i wykorzystywanie władzy według opinii Polaków (CBOS)	20
Wykres 9: Liczba przestępstw korupcyjnych rejestrowanych w Polsce w ostatnich latach (CBA)	21

Wstęp

Ponad dekadę temu Magdalena Środa, zastanawiając się nad korupcją w Polsce, zauważyła, że ta „porzuciła już dawno szarawe formy socjalistycznego kamuflażu i zaczęła – podobnie jak dzieje się to na całym świecie – wieść żywot jawny, wielobarwny, urozmaicony: w urzędach, gabinetach lekarskich, na ulicach, w kularach politycznych salonów, w świetle dziennikarskich reflektorów”¹. Niejako na potwierdzenie tych słów wkrótce potem wskaźniki określające poziom korupcji w Polsce sięgnęły historycznego dna. Ostatnie dziesięciolecie to okres różnego rodzaju wysiłków zmierzających do opanowania zjawiska, które jest, jak się okazuje, niezwykle dla obywateli kosztowne. Pomijając oczywiste koszty społeczne w rodzaju utraty zaufania do instytucji publicznych, spadku poziomu kapitału społecznego oraz wzrostu poczucia niesprawiedliwości wśród obywateli, korupcja oznacza dość wymierne koszty ekonomiczne. Komisja Europejska szacowała jeszcze niedawno, że w skali całej Unii korupcja może prowadzić do strat w wysokości nawet 120 miliardów euro rocznie². Raport zaprezentowany w kwietniu 2013 w Parlamencie Europejskim wskazuje, że najprawdopodobniej dane te są mocno niedoszacowane. Jego autorzy stwierdzają m.in., że na podstawie „statystycznie istotnej korelacji pomiędzy wskaźnikami określającymi poziom korupcji a wysokością dochodów podatkowych można szacować, że ok. 323 miliardy euro nie zostały pobrane w postaci podatków w 27 krajach Unii Europejskiej w 2010 roku”³.

Brakuje precyzyjnych danych dotyczących ekonomicznych kosztów korupcji w Polsce. Warto jednak wskazać, że według szacunkowych danych policji w 2012 roku urzędnikom wręczono korzyści majątkowe na sumę ok. 15,5 mln złotych⁴. Z badań wynika, że w przekonaniu Polaków administracja publiczna jest tą sferą, gdzie do łapówkarstwa i praktyk nepotystycznych dochodzi dość

¹ M. Środa, *Wstęp do wydania polskiego* [w:] S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego i Wydawnictwo Sic!, 2001.

² Informacje pochodzą ze strony internetowej Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/index_en.htm.

³ Raport „The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union” zaprezentowany w Parlamencie Europejskim 9 kwietnia 2013 (dostępny na stronie: www.againstcorruption.eu), s. 15

⁴ *Korupcja obciąża każdego z nas*, „Gazeta Bankowa”, 5.04.2013.

często. Czy w związku z tym w polskich instytucjach publicznych są podejmowane jakieś działania, których celem jest ograniczenie ryzyka korupcyjnego? Jeśli tak, to interesującym zagadnieniem jest skala i charakter tych działań oraz, a w zasadzie przede wszystkim, ocena ich efektów w ograniczaniu korupcji.

Celem tej publikacji jest przegląd stosowanych w Polsce zabezpieczeń antykorupcyjnych oraz dostarczenie zainteresowanym instytucjom wskazówek odnoszących się do konkretnych rozwiązań proceduralnych i organizacyjnych, z którymi przyjdzie się zmierzyć każdemu, kto wdraża system antykorupcyjny w instytucji publicznej.

W rozdziale pierwszym zaprezentowaliśmy krótki przegląd badań nad skalą i rozprzestrzenieniem korupcji w Polsce i w Europie, omówiliśmy wybrane przykłady strategicznego podejścia do jej zwalczania oraz przedstawiliśmy krótki przegląd stosowanych w naszym kraju praktyk związanych z przeciwdziałaniem korupcji i zwiększaniem przejrzystości działania instytucji publicznych. W tym rozdziale w znacznej mierze bazujemy na istniejących opracowaniach oraz źródłach internetowych.

Dalsza część publikacji zawiera zgeneralizowane podsumowanie wniosków i doświadczeń płynących z przeprowadzonej w latach 2011–2012 przez autorów niniejszej książki, we współpracy z zespołem Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, ewaluacji Systemów Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (SPZK) funkcjonujących w trzech instytucjach publicznych: Ministerstwie Gospodarki, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego i w Agencji Rezerw Materiałowych⁵. Prezentowane przez nas uwagi dotyczące wprowadzania systemów zabezpieczających przed korupcją oparte są w głównej mierze na ustaleniach płynących z tych badań. Opis zastosowanej metodologii badawczej i sposobu realizacji badań został dołączony w Aneksie.

W rozdziale drugim szczegółowo opisaliśmy kluczowe elementy SPZK i podaliśmy krytycznej analizie zasadność przyjmowania określonych rozwiązań systemowych. Czytelnik znajdzie w nim praktyczne wskazówki przydatne na etapie opracowywania dokumentacji i przygotowań do wdrożenia tego systemu w instytucji. W rozdziale trzecim zaprezentowaliśmy wyzwania i zagrożenia związane z wdrażaniem SPZK. Przedstawiamy w nim typowe etapy implementacji systemu oraz zwracamy uwagę na kluczowe elementy zabezpieczeń antykorupcyjnych związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi (rekrutacją, oceną, awansem i premiowaniem pracowników) i przeciwdziałaniem konfliktowi interesów. W rozdziale czwartym omówiliśmy wybrane elementy infrastruktury etycznej urzędu, które mogą wzmacniać oddziaływanie formalnego systemu zabezpieczeń antykorupcyjnych.

⁵ Z raportami zawierającymi wyniki badań zrealizowanych w tych instytucjach można się zapoznać na stronie internetowej Programu Przeciw Korupcji: www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przeciwdzialanie_korupcji_w_praktyce.

Dodatkowo, w tekście umieściliśmy liczne, oznaczone piktogramami ramki zawierające wyodrębnione uwagi i komentarze. Można wśród nich znaleźć:



- wyróżnione przez nas **DOBRE PRAKTYKI** związane z systemowymi rozwiązaniami antykorupcyjnymi,



- **OSTRZEŻENIA**, oznaczone słowem „**UWAGA!**”, dotyczące rozmaitych niebezpieczeństw czy zidentyfikowanych przez nas niedoskonałości wprowadzanych systemów,



- prezentację **PRZYKŁADÓW** wdrażania różnych elementów systemów zabezpieczeń.

Mamy nadzieję, że prezentowana publikacja umożliwi zainteresowanym instytucjom doskonalenie organizacyjnej infrastruktury etycznej.

Rozdział 1. Korupcja w Polsce i metody przeciwdziałania jej

W Polsce nie powstały do tej pory modelowe i powszechnie akceptowane zasady tworzenia zabezpieczeń antykorupcyjnych w instytucjach publicznych. Dotkliwie brakuje rozwiązań, które w odniesieniu do całego sektora publicznego wyznaczałyby standardy zapobiegania korupcji, zapewniania przejrzystości działań administracji oraz wzmacniania postaw etycznych zatrudnionych w nim osób. Każda instytucja decydująca się na wprowadzenie tego typu uregulowań staje zatem przed problemem samodzielnego wyboru odpowiednich narzędzi i sposobów ich wdrażania. Skutkuje to fragmentaryczną polityką antykorupcyjną w sektorze publicznym⁶ – znacznym zróżnicowaniem podejść i stosowanych praktyk wypełniających całe spektrum: od zbiurokratyzowanych systemów powiązanych z systemami zarządzania jakością, po wyłącznie miękkie regulacje o charakterze etycznym.

Podkreślić przy tym należy, że **polskie instytucje publiczne z rzadka informują o skuteczności przyjmowanych rozwiązań**: nie ma publicznie dostępnych wyników audytów i ewaluacji. Najczęściej upubliczniane są zdawkowe informacje dotyczące przyjmowanych kodeksów etyki, wydawanych zarządzeń czy uzyskania certyfikatu zgodności z normą ISO. W chwili obecnej zarówno w urzędach centralnych, jak i w administracji wojewódzkiej i w samorządach brak jest łatwo dostępnej dokumentacji dotyczącej efektów wprowadzania systemów antykorupcyjnych, nie ma tym bardziej opisów doświadczeń poszczególnych instytucji dotyczących skuteczności stosowanych zabezpieczeń.

Korupcja w Polsce w świetle badań i analiz

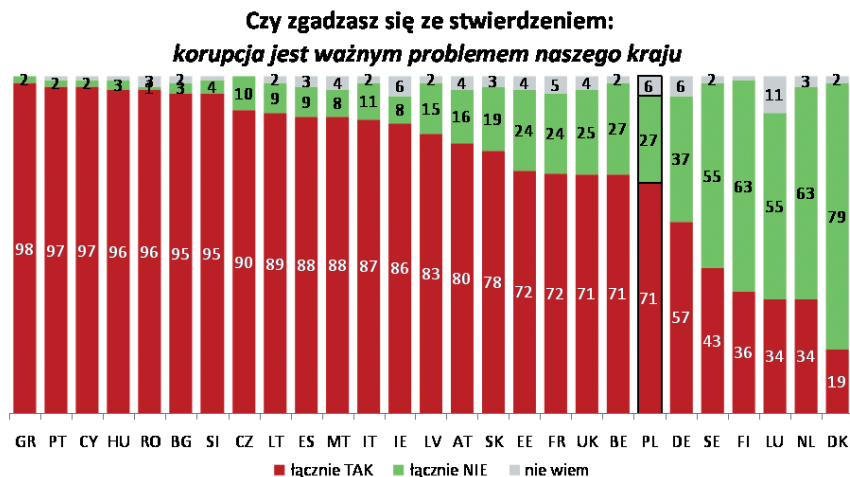
Zgodnie z wynikami badań Komisji Europejskiej⁷ opublikowanymi w 2012 roku 77% Europejczyków uznało korupcję, za jeden z najważniejszych problemów kraju, w którym żyją. Rozbieżność tych opinii była dość duża: wahała się ona od 19% obywateli Danii, aż po 98% Greków, którzy w czasie realizacji badania zmagali się z wielkim kryzysem gospodarczym. Polska w tym zestawieniu

⁶ Por: *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*; Warszawa: Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, 2011.

⁷ *Special Eurobarometer 374*, Wave EB76.1 – „Corruption” (realizacja 2011, publikacja 2012).

wypadła stosunkowo „dobrze”: na tle danych europejskich można powiedzieć, że „jedynie” 67% obywateli naszego kraju uważało korupcję za jeden z najważniejszych problemów trapiących Polskę.

Wykres 1: EUROBAROMETR 2012 – Korupcja jest ważnym problemem w moim kraju⁸



W przekonaniu autorów Eurobarometru „korupcja pozostaje jednym z największych wyzwań stojących przez Europą. Choć jej charakter i zakres przybierają różną formę w poszczególnych państwach członkowskich, to w skali Unii Europejskiej przynosi negatywne rezultaty w postaci obniżenia poziomu inwestycji, zaburzenia funkcjonowania rynku wewnętrznego i niepożądanego wpływu na finanse publiczne. Koszty ekonomiczne spowodowane występowaniem korupcji w Unii Europejskiej szacuje się na poziomie 120 miliardów euro rocznie”⁹.

Dane zgromadzone przez Komisję Europejską wskazują, że społeczne przekonania Europejczyków na temat skali występowania korupcji są zmienne. W Polsce odsetek tych, którzy twierdzą, że poziom korupcji zmniejszył się w ciągu ostatnich trzech lat, wyniósł 18%, wobec 28% Polaków przekonanych, że poziom ten wzrósł. Porównanie danych z lat 2009 i 2011 wskazuje, że grupa obywateli naszego kraju przekonanych, iż korupcja jest jednym z najważniejszych problemów Polski skurczyła się z 81% do 67% badanych. Nadal zatem mówimy o znaczącym problemie korupcji w oczach polskich obywateli, choć, przynajmniej w społecznej percepcji, sytuacja uległa stabilizacji, bądź nawet lekkiej poprawie.

⁸ Dane za: *Eurobarometer 374*, Wave EB76.1. Skróty literowe nazw krajów zostały rozwinięte na końcu publikacji.

⁹ *Special Eurobarometer 374*, s. 4.

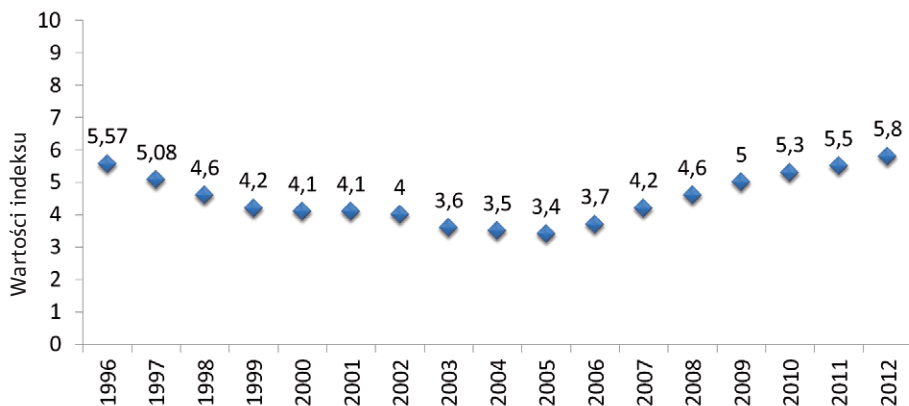
Innym źródłem danych dotyczących poziomu korupcji na świecie są badania prowadzone cyklicznie przez Transparency International. Indeks Percepcji Korupcji konstruowany przez tę organizację jest „sondażem sondaży” – indeksem złożonym¹⁰. Oznacza to, że przy jego konstrukcji wykorzystywane są badania charakteryzujące się różnymi sposobami losowania próby i różnymi metodami zadawania pytań. Wynik kraju oznacza miejsce na skali, w której 10 (a od 2012 roku 100) oznacza brak korupcji a 0 bardzo dużą skalę korupcji¹¹. W ostatnim raporcie rocznym Polska uzyskała 58 punktów, co oznacza 41 miejsce w rankingu (na 176 krajów objętych zestawieniem). Spośród naszych sąsiadów lepszą pozycję uzyskały Niemcy (79 punktów, 13 miejsce), a słabsze wyniki stały się udziałem Litwy (54 punkty, 48 miejsce), Czech (49 punktów, 54 miejsce), Słowacji (46 punktów, 62 miejsce), Białorusi (31 punktów, 123 miejsce), Rosji (28 punktów, 133 miejsce) i Ukrainy (26 punktów i 144 miejsce). Na czele zestawienia znalazły kraje skandynawskie i Nowa Zelandia (która, podobnie jak Dania i Finlandia, otrzymała 90 punktów). Najgorzej w zestawieniu wypadły (podobnie jak w latach ubiegłych) Korea Północna i Somalia (8 punktów).

Warto zauważyć, że miejsce Polski w Indeksie ulegało na przestrzeni lat zmianom – wynikały one zarówno ze zmian w postrzeganiu poziomu korupcji przez badanych, jak i ze zwiększania się liczby krajów objętych indeksem. Autorzy opracowania *Jak walczyć z korupcją – zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*¹², analizując wyniki uzyskiwane przez Polskę w poszczególnych latach, zwracali uwagę, że w wynikach rankingu można dostrzec „pewną znamiennej tendencję. Polska była po raz pierwszy uwzględniona w tym badaniu w 1996 roku. W 10-stopniowej skali uzyskała 5,57 pkt. i została lepiej oceniona niż np. Republika Czeska, Grecja, Węgry czy Włochy. W następnych latach ocena naszego kraju spadała – aż do 2005 roku, kiedy to otrzymaliśmy tylko 3,4 pkt. i zostaliśmy ocenieni najgorzej ze wszystkich krajów Unii Europejskiej. Od 2006 roku systematycznie poprawiamy swoją ocenę. Ostatni Indeks (z 2010) przyznał Polsce 5,3 pkt. Z krajów UE lepiej od nas oceniono 17 krajów, a gorzej 9”. I choć trudno konkluzywnie wyrokować, jakie są przyczyny leżącej u podstaw tych wyników zmiany świadomości społecznej, to z pewnością w przytaczanych tu badaniach (zarówno Transparency International, jak i Komisji Europejskiej) daje się zauważyć pewien pozytywny trend.

¹⁰ Na ogół są to 3 badania realizowane w każdym kraju: na ogólnokrajowej reprezentatywnej próbie dorosłej ludności, na próbie firm (wywiady z biznesmenami) oraz badanie ekspertów zajmujących się tematyką korupcji w danym kraju.

¹¹ W 2012 roku TI wprowadziło zmiany do sposobu wyliczania wyników, by dokładniej obserwować trendy. Podczas gdy zasada generalnie pozostała taka sama, to – odmiennie niż w latach ubiegłych – zastosowano skalę od 0 do 100, w której 0 nadal oznacza kraj najbardziej skorumpowany, a 100 najmniej skorumpowany.

¹² Praca zbiorowa, *Jak walczyć z korupcją – zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Warszawa: Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, 2010, s. 21–22.

Wykres 2: Wartości Indeksu Percepcji Korupcji dla Polski w latach 1996–2012

Analizując wyniki badań europejskich, należy pamiętać, że po pierwsze w przypadku badań nad korupcją mamy do czynienia z odzwierciedleniem świadomości społecznej, a nie konkluzywnym ustaleniem zakresu rozprzestrzenienia zachowań o charakterze korupcyjnym, a po drugie w przypadku wielu porównawczych badań międzynarodowych (w tym i badań Eurobarometru) możemy spotkać się z problemami natury metodologicznej, jak i z oddziaływaniem specyfiki kulturowej. Pytanie zadane w badaniach Komisji Europejskiej dotyczyło „najważniejszego problemu kraju”, a nie jedynie postrzegania ważności problemu korupcji. Stąd część respondentów skłonna była wskazywać inne problemy, ważniejsze w ich przekonaniu od korupcji.

Ponadto należy pamiętać, że na przekonania społeczne oddziałuje wiele rozmaitych czynników. Opinie na temat korupcji w znacznej mierze kształtowane są na podstawie medialnych doniesień i zasłyszanych opinii, a w mniejszym – jak to pokazują realizowane na przestrzeni wielu lat badania – na podstawie osobistych doświadczeń. Klasyczny i chyba najczęściej cytowany w publikacjach *Indeks Percepcji Korupcji Transparency International* w najlepszym razie służyć może do obserwacji trendów przemian opinii publicznej, a nie jako pomiar skorumpowania kraju (choć de facto często w ten sposób jest wykorzystywany w debacie publicznej). „Jak każde tego typu badanie, obrazuje on nie sytuację w konkretnym roku, a stan świadomości społecznej, zazwyczaj z 2–3 letnim opóźnieniem. (...) Indeks percepcji [korupcji] jest odzwierciedleniem stanu świadomości, wiedzy badanych na dany temat, a nie tzw. «twardych danych»”¹³.

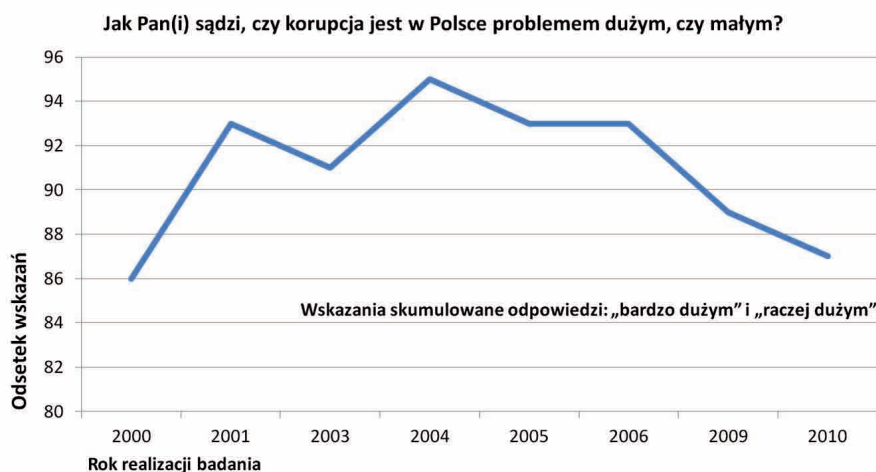
W rozmaitych badaniach realizowanych w Polsce charakter społecznego postrzegania korupcji jest dość zróżnicowany. Różni autorzy i różne instytucje

¹³ G. Kopińska, *Wstęp [w:] Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, op. cit., s. 9.

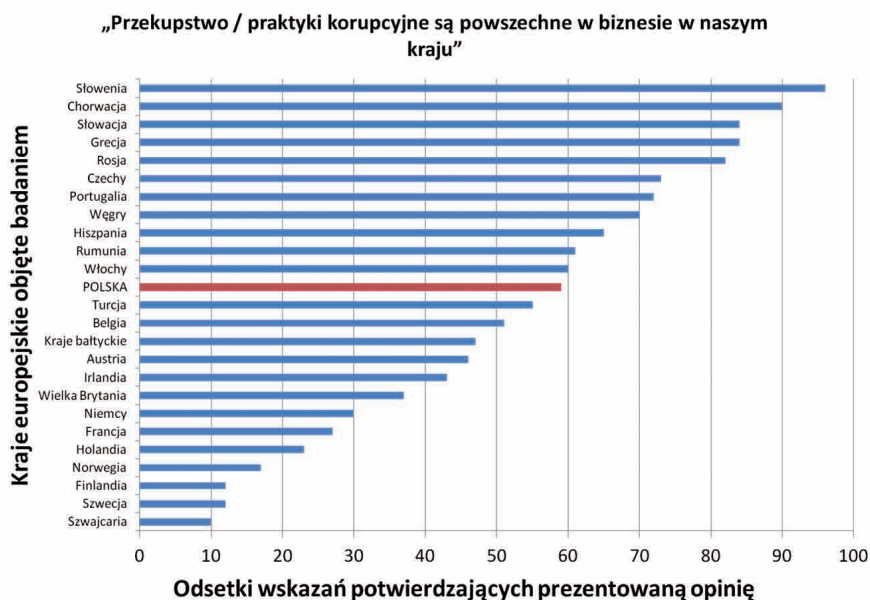
prezentują dane, które obrazują społeczne postrzeganie korupcji w rozmaity sposób. Z jednej strony mamy do czynienia z próbami odwzorowania przekonań Polaków na temat znaczenia korupcji na tle innych problemów kraju, z drugiej zaś odnajdujemy analizy sektorowe (postrzeganie rozprzestrzenienia korupcji w działalności różnych instytucji czy grup zawodowych) bądź badania praktyk i zachowań.

Badania ogólnokrajowe prowadzone przez CBOS wskazują, że korupcja w opinii ogółu obywateli jest bardzo ważnym problemem kraju. Podkreślić przy tym należy, że dane prezentowane przez CBOS są zbliżone do danych przedstawianych przez Komisję Europejską.

Wykres 3: Postrzeganie korupcji w Polsce w badaniach CBOS (2000–2010)



Interesującego odniesienia dla danych ogólnopolskich dostarczają wyniki badań środowiska biznesu przeprowadzone przez Ernst&Young w 36 krajach świata. Firma ta pytała członków zarządów, menedżerów i przedstawicieli wyższego kierownictwa firm o największe problemy i utrudnienia, z którymi borykają się w swojej działalności biznesowej. Wśród pytań znalazły się także kwestie dotyczące zagrożeń korupcyjnych. Odpowiedzi udzielone przez przedstawicieli biznesu w Polsce w swej wymowie podobne są do wyników badań ogółu populacji.

Wykres 4: Opinie menedżerów o skali korupcji w biznesie (Ernst&Young)¹⁴

Nieco innego, bardziej skontekstualizowanego obrazu istotności korupcji w polskim życiu publicznym dostarczają badania przeprowadzone w 2010 roku przez grupę badaczy z Uniwersytetu Warszawskiego i Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości¹⁵. Ich autorzy postanowili zapytać respondentów o znaczenie problemu korupcji pośród innych problemów kraju. Jak zauważają w omówieniu wyników tych badań „wśród 11 rozpatrywanych najważniejszych problemów społecznych korupcja znalazła się na dość odległym, piątym miejscu (22% wskazań). Zbliżony odsetek wskazań uzyskały alkoholizm/narkomania oraz kwestia rent i emerytur. Warto wszakże przypomnieć, że korupcja jest jednak postrzegana jako istotniejszy problem społeczny niż przestępczość pospolita (zaledwie 16% wskazań)”¹⁶. Najważniejszymi problemami społecznymi kraju w momencie realizacji badań były zdaniem respondentów bezrobocie (przeszło 80% wskazań) oraz bieda (niespełna połowa odpowiedzi).

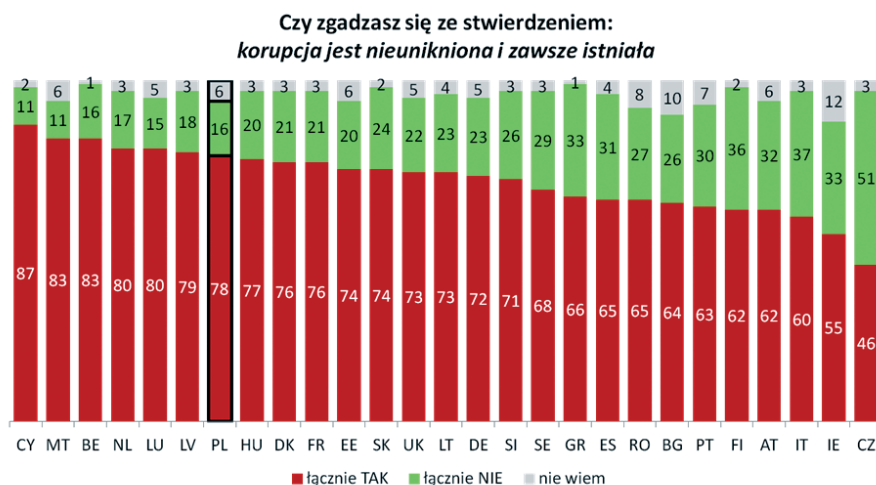
¹⁴ „Navigating today’s complex business risks. Europe, Middle East, India and Africa Fraud Survey 2013”, Ernst&Young 2013.

¹⁵ Badania zrealizowane na ogólnopolskiej reprezentatywnej próbie dorosłych mieszkańców przez TNS OBOP. Badani byli proszeni o wskazanie trzech najistotniejszych problemów społecznych. Por. A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, M. Marczewski, P. Ostaszewski, *Společna percepcja zagrożenia korupcyjnych w Polsce* [w:] J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część III*, Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne, 2012.

¹⁶ Ibidem, s. 33.

Naturalne będzie oczywiście w tym momencie pytanie o przyczynę tak dużych rozbieżności w wynikach: w tym samym roku z jednej strony 87% respondentów uznaje korupcję za duży problem kraju, z drugiej zaś jedynie 21% badanych wskazuje korupcję jako jeden z trzech najważniejszych problemów społecznych trapiących Polskę. Wyjaśnienia tej rozbieżności są, jak się wydaje, przynajmniej dwa. Po pierwsze, czym innym jest pytanie o subiektywne postrzeganie ważności problemu korupcji jako takiego, a czym innym porównanie tej ważności z istotnością innych problemów. W tym porównaniu znaczenie korupcji w świadomości Polaków, jak widać, maleje. Po drugie, duże znaczenie w stosunku respondentów do pytania o korupcję odgrywa, jak się wydaje, prezentowane przez nich rozumienie otaczającej rzeczywistości oraz wiedza na temat mechanizmów rządzących życiem publicznym. Wiedza, dodajmy, nie normatywna, lecz praktyczna. Zgodnie z badaniami Komisji Europejskiej 78% Polaków w 2011 roku zgadzało się ze stwierdzeniem „korupcja jest nieunikniona, zawsze istniała” (74% takich odpowiedzi odnotowano w 2009 roku)¹⁷. Jednocześnie ¼ Polaków w tych samych badaniach zgadza się ze stwierdzeniem, że „wielu ludzi akceptuje korupcję jako część codziennego życia”.

Wykres 5: Postrzeganie zjawiska korupcji w Europie (EUROBAROMETR)¹⁸



Analiza wyników badań prowadzonych przez organizacje polskie i europejskie pozwala na pogłębienie wiedzy odnoszącej się do definiowania i postrze-

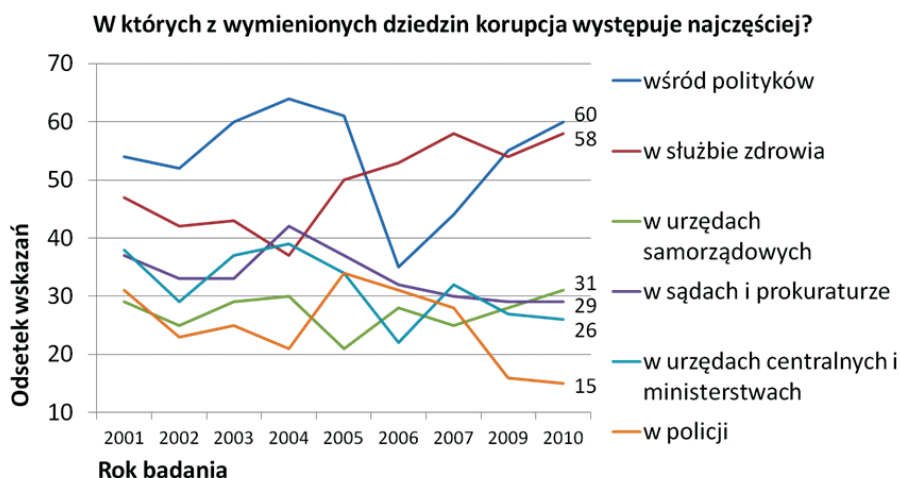
¹⁷ Por. *Special Eurobarometer 374*, Wave EB76.1 oraz *Special Eurobarometer 325*, Wave EB72.2

¹⁸ *Special Eurobarometer 374*, Wave EB76.1 – „Corruption” (realizacja 2011, publikacja 2012).

gania zjawiska korupcji przez obywateli naszego kraju. Kluczową kwestią umożliwiającą lepsze zrozumienie wymiarów jego społecznej percepcji jest pytanie o źródła korupcji oraz o obszary jej występowania czy też sfery szczególnie na korupcję podatne. Informacje na ten temat znaleźć można w wielu miejscach.

Według badań CBOS z 2010 roku korupcja najczęściej występuje wśród polityków (działaczy partyjnych, radnych, posłów i senatorów) oraz w służbie zdrowia. Nieco rzadziej wskazywano urzędy samorządowe (gminne, powiatowe i wojewódzkie), sądy i prokuraturę oraz urzędy centralne i ministerstwa¹⁹.

Wykres 6: Sfery występowania korupcji w Polsce (CBOS)



W przytaczanych badaniach CBOS respondent mógł wybrać trzy odpowiedzi (sfery życia publicznego), w których, jego zdaniem, korupcja występuje najczęściej. Nieco inne podejście do pytania o obszary zagrożone korupcją stosowane jest w badaniach Eurobarometru. Tam respondenci są wprost pytani o to, czy w danej, określonej dziedzinie w ich kraju występuje korupcja. W 2011 roku 73% Polaków uznało, że korupcja występuje w instytucjach centralnych, 76% twierdziło, że dochodzi do niej w instytucjach lokalnych, a 71%, że w regionalnych. Wśród najbardziej skorumpowanych zawodów Polacy wskazywali przy tym pracowników publicznej służby zdrowia (48% wskazań), polityków szczebla krajowego (37%), urzędników biorących udział w rozstrzyganiu przetargów (36%) i różnego rodzaju kontrolerów i inspektorów (w dziedzinie zdrowia, budownictwa, warunków sanitarnych i koncesji – 33 % wskazań).

¹⁹ Komunikat CBOS nr B5/63/2010 „Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce”.

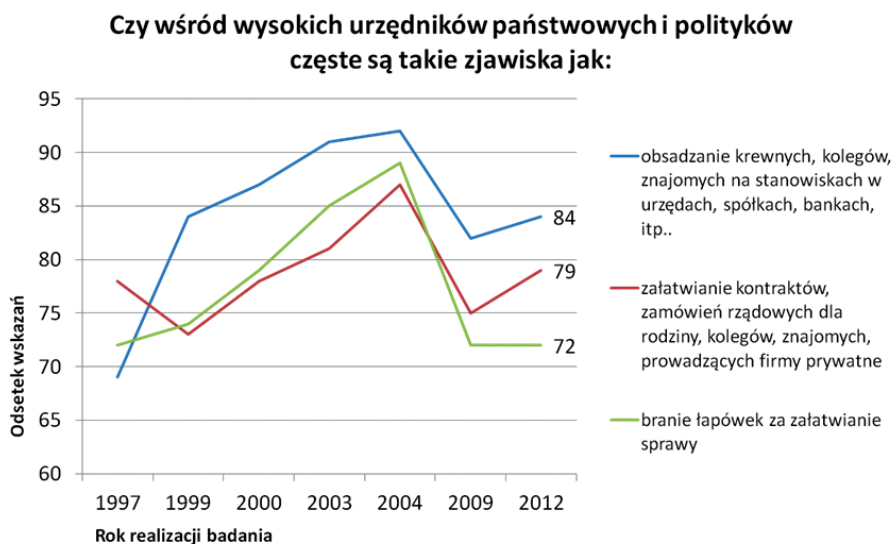
Wykres 7: Poziom korupcji w poszczególnych grupach zawodowych według opinii Polaków (EUROBAROMETR)



Zdecydowanie gorsze wyniki w odniesieniu do łapownictwa i nadużywania władzy dla prywatnych korzyści przez polityków i wysokich urzędników państwowych przynoszą badania CBOS. Zgodnie z nimi łącznie aż 73% Polaków przyznaje, że „branie łapówek za załatwienie sprawy” jest w tych grupach raczej lub bardzo częste i tyleż samo uważa „załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne” za rozpowszechnione wśród wysokich przedstawicieli administracji centralnej i reprezentantów klasy politycznej szczebla krajowego. W podobnym duchu badani przez CBOS Polacy wypowiadają się o nepotyzmie: „obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach, itp.” uznaje za rozpowszechnione 84% respondentów²⁰.

²⁰ Komunikat CBOS nr BS/63/2010 „Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce”.

Wykres 8: Łapownictwo, nepotyzm i wykorzystywanie władzy według opinii Polaków (CBOS)²¹



Należy przy tym zauważyć, że w przekonaniu ponad połowy respondentów badań CBOS przypadki wykorzystywania wysokich funkcji publicznych dla czerpania nieuprawnionych korzyści występują równie często na szczeblu centralnym, jak na szczeblu lokalnym. Wśród pozostałych respondentów przeważa przekonanie o częstszym występowaniu tych zjawisk w administracji centralnej.

Ważnym uzupełnieniem badań społecznych, z natury swej charakteryzujących się dużą dozą subiektywizmu osób badanych, są oficjalne statystyki dotyczące przestępczości korupcyjnej. W Polsce udostępniane są one przez szereg instytucji zajmujących się zwalczaniem tego typu przestępstw: m.in. policję, ABW, CBA, prokuratury (w tym prokuratury wojskowe), Straż Graniczną i Żandarmerię Wojskową. Zbiorczo dane te prezentowane są w wydawanych cyklicznie przez CBA publikacjach zatytułowanych *Mapa korupcji*²². Należy jednak zauważyć, że dane, o których tu mowa, dotyczą tylko przestępstw wykrytych – bądź takich, w których wszczęto postępowania, bądź tych, które zostały udowodnione. Dlatego też, w najlepszym przypadku, stanowią one przede wszystkim informację o działalności organów państwa odpowiedzialnych za zwalczanie korupcji, a nie ilustrację skali występowania tego zjawiska w Polsce. Jak zauważają zresztą autorzy krytycznej recenzji *Mapy korupcji* „z uwagi na złożoność zjawiska korupcji zawężanie go wyłącznie do kategorii zachowań przestępczych jest niezasad-

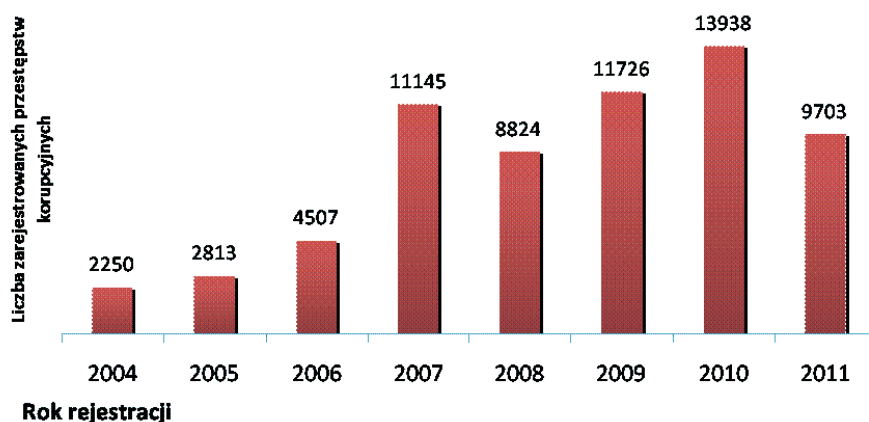
²¹ Komunikat CBOS nr BS/124/2012 „Polacy o nepotyzmie w życiu publicznym”.

²² Patrzą: http://www.cba.gov.pl/portals/pl/56/1731/PUBLIKACJE_W_JEZYKU_POLSKIM.html.

ne²³, dodając przy tym, że ze względu na niedoskonałości oficjalnych statystyk przestępczości oraz „niedostatki polskiego systemu gromadzenia tych danych nie istnieje możliwość stworzenia na tej podstawie schematu opisu zjawiska korupcji”²⁴. Wśród najważniejszych problemów związanych z wykorzystaniem istniejących statystyk w celu oszacowania skali korupcji w Polsce wskazać należy przede wszystkim ich wybiórczość (dotyczą wyłącznie przestępstw ujawnionych), niejednorodny sposób klasyfikacji przestępstw przez poszczególne organy państwa, niedoskonałości rejestracji danych czy utrudnienia w wymianie informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami²⁵. Jak zauważa jeden z autorów opracowań w tym zakresie, „wygląda to tak, jakby poszczególne służby nie przywiązywały wagi do jakości zgromadzonych czy przekazywanych publicznie informacji o sprawcach i przestępstwach korupcyjnych. Jakby gromadzenie lub publikowanie takich danych było przymusem prawnym, z którego w jakiś sposób musza się wywiązać. Dlatego należy negatywnie ocenić metodykę i zakres gromadzenia danych statystycznych przez uprawnione podmioty. Przynajmniej taki obraz rysuje się po zapoznaniu się z oficjalnymi ich publikatorami i danymi przekazanymi do Centralnego Biura Antykorupcyjnego”²⁶.

Tym niemniej warto zauważyć, że zgodnie z danymi prezentowanymi przez CBA w *Mapie korupcji* liczba zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych między rokiem 2011 a 2010 zmniejszyła się o 30% – z 13.938 takich przypadków w 2010 roku do 9.073 zarejestrowanych przestępstw w roku 2011.

Wykres 9: Liczba przestępstw korupcyjnych rejestrowanych w Polsce w ostatnich latach (CBA)



²³ G. Makowski, M. Dudkiewicz, [w:] J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część II*, Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne, 2012, s. 244.

²⁴ Ibidem, s. 218

²⁵ Por. T. Bzymek, *Przeprowadzenie badań dotyczących stworzenia jednolitego modelu statystycznego zjawiska korupcji oraz jego postrzegania przez społeczeństwo*, [w:] J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część II*, op. cit.

²⁶ Ibidem, s. 126.

Jak informują autorzy *Mapy korupcji*, pomiędzy rokiem 2010 a 2011 „największe spadki rejestracji dotyczą przestępstw korupcyjnych opisanych w art. 228 (sprzedajność urzędnicza), 230a (handel wpływami) i art. 231 § 2 kk (przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków)”²⁷.

W świetle zaprezentowanych rezultatów badań i analiz można zatem przyjąć, że, niezależnie od różnic między wynikami uzyskiwanymi przez poszczególne ośrodki badawcze i instytucje, korupcja w Polsce pozostaje poważnym problemem społecznym. Szczególnie wrażliwe obszary wskazywane przez Polaków to administracja publiczna i służba zdrowia. Znaczącą skalę zagrożeń korupcyjnych w Polsce potwierdzają wyniki analiz zaprezentowane w raporcie „Dobrzy, źli i paskudni. Kontrola korupcji w Unii Europejskiej” opracowanym przez Hertie School of Governance²⁸ w ramach europejskiego projektu „Anti-corruption Policies Revisited: Global Trends and European Responses to the Challenge of Corruption” i przedstawionym w kwietniu 2013 na posiedzeniu Parlamentu Europejskiego²⁹. Wynika z niego, że Polska należy do grupy krajów, w których ryzyko korupcyjne jest bardzo duże ze względu na ograniczony zakres środków zapobiegawczych i odstrasających przy jednoczesnym wysokim poziomie prawdopodobieństwa pojawienia się korupcji³⁰.

²⁷ *Mapa korupcji 2011*, Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne, 2011, s. 29.

²⁸ „The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union”; Hertie School of Governance to berlińska uczelnia specjalizująca się w międzynarodowej edukacji z zakresu administracji publicznej, biznesu i społeczeństwa obywatelskiego. Więcej informacji można znaleźć na stronie: <http://www.hertie-school.org/>.

²⁹ Raport dostępny jest na stronie: <http://www.againstcorruption.eu>.

³⁰ „The Good, the Bad and the Ugly...”, s. 42.

Tabela 1: Grupy ryzyka korupcyjnego wśród krajów europejskich

	Możliwości / okazje korupcyjne		
		niskie	wysokie
	Środki zapobiegawcze / ograniczające korupcję	wysokie	Austria Belgia Dania Finlandia Francja Niemcy
niskie		Włochy Portugalia Słowacja Słowenia Hiszpania	Bułgaria Republika Czeska Grecja Łotwa Polska Rumunia

Analizy przeprowadzone przez autorów raportu wskazują, że w krajach grupy A (wysoki poziom środków zapobiegawczych i niski możliwości czy okazji korupcyjnych) prowadzona jest skuteczna polityka antykorupcyjna, administracja działa w sposób przejrzysty, a okazjonalnie zdarzające się przestępstwa korupcyjne są skutecznie wykrywane i piętnowane. W krajach grupy B (wysoki poziom środków zapobiegawczych, ale wciąż dość wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia okazji korupcyjnych) udało się wprowadzić odpowiednie zabezpieczenia korupcyjne, choć istniejące uwarunkowania wewnętrzne (gospodarcze, społeczne, historyczne) sprzyjają pojawianiu się sytuacji korupcyjnych. W grupie C (niski poziom środków zapobiegawczych, ale też niewielkie możliwości i prawdopodobieństwo pojawienia się sytuacji korupcyjnych) kryzys gospodarczy, jak wskazano w raporcie, „zadziałał co prawda jako silny czynnik antykorupcyjny, drenując zasoby i ograniczając występowanie okazji korupcyjnych”³¹, ale ryzyko korupcyjne nie jest ograniczane przez skuteczne środki zapobiegawcze. I wreszcie grupa D, w której znajduje się Polska, to kraje, gdzie możliwości pojawienia się korupcji są duże i istnieją sprzyjające jej okoliczności (gospodarcze, historyczne i społeczne), natomiast poziom zabezpieczeń pozostaje niski.

Podsumowując, warto dla porządku podkreślić, że zaprezentowane wcześniej wskaźniki dają podstawę do pewnego, ograniczonego optymizmu: w percepcji społecznej rozprzestrzenienie korupcji nie powiększa się, a co więcej, dają się zauważyć pewne pozytywne tendencje w tym zakresie. Do ich zaistnienia zapewne przyczynia się nagłaśnianie w dyskursie medialnym działań podejmowanych przez różne instytucje, zarówno publiczne, jak i społeczne/pozarządowe.

³¹ Ibidem, s. 44.

Zapewne dlatego połowa respondentów CBOS (52% w 2009 r. i 56% w 2010 r.) skłonna jest przyznać, że w Polsce istnieje polityczna wola zwalczania korupcji. Niemniej trudno uznać stan obecny za satysfakcjonujący – nadal przeważająca większość Polaków jest przekonana, że działalność administracji to w znacznej mierze pole realizacji prywatnych interesów, nepotyzmu i łapówkarstwa.

Strategiczne podejście do przeciwdziałania korupcji w wybranych krajach europejskich

Działania poszczególnych krajów europejskich związane z przeciwdziałaniem korupcji odwołują się przede wszystkim do podstawowych uregulowań międzynarodowych: Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji³² oraz Prawnokarnej Konwencji o Korupcji³³ (oraz szczegółowych uregulowań innych aktów prawa międzynarodowego). W ocenie Komisji Europejskiej rozwiązania wprowadzane przez poszczególne kraje w wielu wypadkach są niewystarczające, bądź wręcz pozorne. Jak ujęto to w wydanym przez Komisję Europejską Komunikacie do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego zatytułowanym „Zwalczanie korupcji w UE”³⁴, „instrumenty międzynarodowe i antykorupcyjna legislacja UE zostały przyjęte, ale ich implementacja pozostaje niedostateczna”³⁵. W dokumencie tym wskazuje się, że wdrażanie zabezpieczeń antykorupcyjnych w poszczególnych krajach europejskich jest na różnym poziomie a w wielu z nich wręcz brakuje woli politycznej, aby korupcję skutecznie zwalczać. W Komunikacie zwraca się także uwagę na brak dostatecznej wiedzy na temat rzeczywistych efektów działań zmierzających do przeciwdziałania korupcji w Europie i ustanawia się ogólnoeuropejski mechanizm monitoringu działań antykorupcyjnych podejmowanych przez poszczególne kraje (mechanizm ten przewiduje publikację cyklicznych raportów o stanie działań antykorupcyjnych w Unii Europejskiej, począwszy od 2013 roku).

Istniejące opracowania dotyczące działań zmierzających do zwalczania korupcji w krajach Europy pozwalają wyróżnić kilka zasadniczych, typowych mechanizmów antykorupcyjnych, które stosowane są w poszczególnych państwach. Jednak, z wyjątkiem raportów publikowanych przez GRECO³⁶, mających

³² Konwencja ta została przyjęta przez zgromadzenie ogólne ONZ dnia 31.10.2003 i została ratyfikowana w Polsce 15.09.2006.

³³ Prawnokarna Konwencja o korupcji została sporządzona w Strasburgu 27.01.1999.

³⁴ Komunikat z dnia z dnia 6 czerwca 2011 r. (dostępny na stronie: http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption).

³⁵ Ibidem, s. 17.

³⁶ Grupa Państw Przeciwko Korupcji (*The Group of States against Corruption*) została ustanowiona przez Radę Europy w Strasburgu w 1999 roku w celu monitorowania zgodności działań państw-członków Rady Europy ze standardami ustanowionymi przez tę międzynarodową orga-

charakter fragmentaryczny, brakuje rzetelnej informacji na temat skuteczności wdrażanych zabezpieczeń.

Zgodnie z dostępnymi informacjami konieczność strategicznego podejścia do zwalczania korupcji jest dostrzegana w wielu krajach europejskich (i w zdecydowanej większości nowych państw członkowskich). Przekonanie to materializuje się głównie w postaci opracowywania narodowych programów/strategii przeciwdziałania korupcji (nie zawsze są to programy ogólnokrajowe – np. w Niemieckiej Republice Federalnej tylko niektóre z landów takie strategie przyjęły). Podkreślić należy, że w większości przypadków strategie te (występujące zresztą pod różnymi nazwami) dotyczą administracji publicznej sensu largo, z rzadka jedynie uwzględniając podział na administrację centralną i samorządową. Podejście strategiczne, jeśli jest wdrażane, to uzupełnia istniejące, krajowe uregulowania prawno-karne dotyczące przestępstw korupcyjnych (różnie zresztą definiowanych).

Konieczność zapewnienia przejrzystości działań administracji publicznej wyrażana jest wprost w większości strategii. Ich twórcy zakładają wprowadzanie szeregu konkretnych rozwiązań wzmacniających zabezpieczenia prawne, przybliżających administrację publiczną do obywatela i zwiększających przejrzystość jej działania, a także intensyfikację informowania społeczeństwa o działaniach antykorupcyjnych podejmowanych przez instytucje publiczne. W przyjmowanych strategiach najczęściej wskazuje się na kilka głównych obszarów koniecznej interwencji państwa³⁷:

- strategiczne planowanie rozwoju krajowego systemu prawnego w celu wzmacniania przejrzystości i legalności funkcjonowania administracji publicznej (szczególnie w odniesieniu do systemów rekrutacji pracowników w sektorze publicznym, oceny i zasad zatrudnienia urzędników państwowych, ograniczenia łapownictwa i nepotyzmu);
- podejmowanie działań analitycznych w odniesieniu do istniejących instrumentów prawnych i środków administracyjnych prowadzących do oceny ich efektywności i adekwatności w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji;
- formułowanie zaleceń i rozwiązań prawnych dotyczących systemów zamówień publicznych, zarządzania finansami i prowadzenia polityki finansowej;
- podejmowanie działań na rzecz zwiększenia przejrzystości funkcjonowania administracji publicznej, przejrzystości kryteriów podejmowania decyzji przez administrację publiczną i dostępu obywateli do informacji publicznej;

nizację. Polska przystąpiła do GRECO 20.05.1999. Więcej informacji można znaleźć na stronie: www.coe.int/greco.

³⁷ Por.: J. Bił, *Badania porównawcze nad polityką antykorupcyjną* [w:] J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część I*, Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne, 2012.

- wdrażanie kodeksów etycznych i kodeksów postępowania w administracji publicznej;
- podejmowanie działań związanych z przeciwdziałaniem konfliktowi interesów, zarówno w przypadku czynnych funkcjonariuszy publicznych, jak i w odniesieniu do osób zajmujących stanowiska publiczne i przechodzących na emeryturę;
- podejmowanie antykorupcyjnych działań sektorowych – w obszarze sądownictwa i policji (odnoszących się do wzmocnienia niezależnego i uczciwego funkcjonowania sędziów i funkcjonariuszy publicznych), służby zdrowia, sportu i prywatnej działalności biznesowej;
- podejmowanie działań na rzecz zwiększenia przejrzystości finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych;
- podejmowanie współpracy międzynarodowej mającej na celu wymianę doświadczeń i uczestnictwo w ponadnarodowych inicjatywach antykorupcyjnych;
- podejmowanie działań zmierzających do wzmocnienia świadomości społecznej w zakresie zagrożeń korupcyjnych, działań edukacyjnych i popularyzatorskich.

**PRZYKŁAD: Najważniejsze cele estońskiej Strategii Antykorupcyjnej**

Cel I: Zapobieganie korupcji w sektorze prywatnym i sektorze działalności non-profit

Cel II: Zapobieganie konfliktom interesów, wzmocnianie postaw antykorupcyjnych i etycznych zachowań

Cel III: Zapobieganie korupcji na poziomie władz lokalnych

Cel IV: Zapobieganie korupcji w sektorze opieki zdrowotnej

Cel V: Zapobieganie korupcji w fundacjach utworzonych przez państwowe oraz władze lokalne

Cel VI: Zapobieganie korupcji w obszarze przyznawania praw jazdy, wydawania zezwoleń dopuszczających pojazdy do ruchu oraz rejestracji pojazdów

Cel VII: Zapobieganie korupcji w obszarze finansowania partii politycznych

Cel VIII: Poprawa efektywności dochodzenia przestępstw korupcyjnych

W łotewskiej Strategii Antykorupcyjnej³⁸ z kolei przewidziano szereg działań, których realizacja ma przyczynić się do zmniejszenia szarej strefy, zwiększenia uczciwej konkurencji, zapobiec trwonieniu majątku publicznego, zwiększyć

³⁸ Przedstawiono tu informacje opracowane na podstawie opisów zamieszczonych na portalu Serwis Edukacji Antykorupcyjnej (www.antykorupcja.edu.pl).

zamożność społeczeństwa i podnieść poziom świadomości prawnej w społeczeństwie. Dokument ten zawiera prezentację szeregu działań, które mają doprowadzić do realizacji celów strategii:

- działania zmierzające do zapobiegania przejmowaniu majątku narodowego (takie jak zwalczanie nadmiernych wpływów osób prywatnych i grup ekonomicznych na politykę instytucji samorządowych i państwowych poprzez zwiększenie kontroli finansowania partii politycznych i stowarzyszeń oraz stworzenie systemu pozwalającego określić, czy proces wydawania decyzji oparty jest na zasadzie równości, otwartości i przejrzystości);
- działania ukierunkowane na zapobieganie i zwalczanie niepożądanych, nieefektywnych i nielegalnych przypadków wykorzystania majątku państwowego czy samorządowego (poprawa uregulowań prawnych w zakresie przeciwdziałania trwonieniu majątku narodowego i samorządowego, poprawa kontroli dysponowania tym majątkiem, poprawa kontroli systemu zamówień publicznych, zapewnienie przejrzystości budżetu państwa i budżetów samorządów);
- działania mające na celu kontrolę statusu własności (poprawa aktów prawnych dotyczących administracji podatkowej, poprawa kontroli dotyczącej majątku osób prywatnych);
- działania mające na celu skrócenie czasu i poprawę jakości ścigania w sprawach karnych (przede wszystkim poprawa funkcjonowania Biura ds. Przeciwdziałania i Zwalczania Korupcji i innych instytucji współpracujących, zapewnienie ochrony świadków i sygnalistów);
- działania mające na celu zgodne z prawem i efektywne rozporządzanie środkami pochodzącymi z UE, instytucji i organizacji międzynarodowych (wprowadzenie przepisów dotyczących kontroli i nadzoru nad funkcjonariuszami publicznymi zaangażowanymi w rozdysponowanie funduszy pochodzących z UE oraz instytucji i organizacji zagranicznych, jak również kontrola samego procesu rozporządzania tymi środkami);
- działania mające na celu poprawę wewnętrznego systemu antykorupcyjnego w instytucjach państwowych i samorządowych (zapobieganie konfliktom interesów w instytucjach państwowych i samorządowych, zdefiniowanie i wprowadzenie kryteriów dotyczących naboru na stanowiska w instytucjach publicznych i wprowadzenie standardów etycznych w ww. instytucjach);
- działania pobudzające świadomość antykorupcyjną wśród urzędników państwowych i innych członków społeczeństwa (edukacja urzędników państwowych i członków sektora prywatnego w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji, informowanie społeczeństwa o problemie korupcji, prawach i obowiązkach jednostki, wymogach zapobiegania konfliktowi interesów i przestrzegania norm etycznych w instytucjach, prowadzenie badań na temat rozmiarów i przejawów korupcji).

Na Węgrzech strategia antykorupcyjna przewiduje przegląd prawa oraz przygotowanie stosownych projektów zmian dotyczących m.in. konfliktu interesów osób pełniących funkcje publiczne, finansowania partii politycznych, kontroli stanu majątkowego osób na stanowiskach publicznych, przejrzystości procesu stanowienia prawa, zakresu tajemnicy finansowej, przepisów dotyczących zamówień publicznych i przepisów podatkowych oraz zaostrzenie przepisów prawa karnego.

Jak już wspomniano, nie wszystkie kraje związkowe Republiki Federalnej Niemiec przyjęły strategie czy też ogólnej natury programy zwalczania korupcji. Na 16 landów dokumenty takie w różnej postaci istnieją w sześciu. Strategia antykorupcyjna Brandenburgii obejmuje ściganie zjawisk korupcyjnych oraz zapobieganie im. W Bremie nacisk położono na rozbudowę mechanizmów kontrolnych i ściganie zachowań korupcyjnych. W Hamburgu strategia obejmuje trzy elementy: wzmocnienie audytu wewnętrznego w instytucjach publicznych, który obejmuje analizę ryzyka wystąpienia zachowań korupcyjnych oraz weryfikuje mechanizmy kontrolne egzekwowane przez kierownictwo tych instytucji, działania edukacyjne w administracji publicznej i wzmocnienie świadomości społecznej oraz rygorystyczne ściganie przestępstw korupcyjnych. W Dolnej Saksonii „strategia zwalczania korupcji ukierunkowana została na podjęcie działań zmierzających do: centralizacji wymiany informacji w zakresie egzekwowania prawa, zaangażowanie wszystkich funkcjonariuszy do walki z korupcją, zapobieganie zagrożeniom korupcji w administracji, wypracowanie kodeksu postępowania w administracji”³⁹.

Interesujące rozwiązania o charakterze strategicznym wprowadzono w Holandii. Mają one na celu zarówno podnoszenie standardów etycznych, jak i monitorowanie odporności antykorupcyjnej organizacji. Instytucją zajmującą się tymi zagadnieniami jest Biuro Rozwoju Etyki w Sektorze Publicznym (BIOS)⁴⁰. Utworzone w 2003 w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, obecnie jest organizacją autonomiczną. Celem jego działania jest wspieranie instytucji administracji publicznej w podnoszeniu standardów profesjonalnego funkcjonowania, BIOS wspiera m.in. wdrażanie polityki antykorupcyjnej. W ramach BIOS zbierana jest wiedza i doświadczenia instytucji publicznych w dziedzinie etyki zawodowej. Dokumentowane są stosowane rozwiązania, istnieje baza dobrych praktyk, rejestrowane są przypadki łamania etyki zawodowej. Zasoby te są w pełni dostępne.

Ponadto wśród zadań BIOS wskazać trzeba udostępnianie narzędzi (głównie informatycznych) wspierających politykę antykorupcyjną i szerzej, polity-

³⁹ Wszystkie informacje dotyczące strategii niemieckich podajemy za: J. Bil, *Badania porównawcze nad polityką antykorupcyjną*, op. cit., s. 446–448.

⁴⁰ Oryg. Bureau Integriteitsbevoordering Openbare Sector BIOS; więcej informacji można znaleźć na <http://www.integriteitoverheid.nl/english/>.

kę etyczną instytucji publicznych. Najciekawsze z takich narzędzi to I-wgląd⁴¹ i SAINT (Self-Assessment INTEgrity). I-wgląd służy do szybkiego oszacowania stopnia dojrzałości polityki etyki zawodowej organizacji w oparciu o formularz pozwalający analizować jej silne i słabe strony. W efekcie, poza wglądem w zastosowane rozwiązania można uzyskać zalecenia, jak podnieść jakość polityki etycznej. I-wgląd jest szczególnie użyteczny dla instytucji, które dopiero zaczynają tworzyć infrastrukturę etyczną. W Polsce narzędzi tego typu brakuje. Nieco inną funkcję pełni drugie z narzędzi – SAINT⁴². Służy ono do samooceny stanu polityki etyki zawodowej instytucji. Adresowane jest do instytucji, w których infrastruktura etyczna istnieje już jakiś czas. Ma charakter jednodniowego warsztatu, którego celem jest analiza ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w instytucji, a także przegląd posiadanych procedur. Powinien być przeprowadzany co pół roku. Używa go około 100 holenderskich instytucji rządowych.

Szczególnym rodzajem działań przewidywanych w niektórych strategiach antykorupcyjnych są różnego rodzaju przedsięwzięcia szkoleniowe i edukacyjne skierowane do urzędników państwowych i samorządowych. Edukacja antykorupcyjna i promująca postawy etyczne jest szczególnie akcentowana w narodowych strategiach szkoleniowych samorządów terytorialnych, których przyjmowanie od kilku lat promuje Rada Europy. Warto zauważyć, że kilka lat temu w Macedonii opracowano osobną strategię antykorupcyjną dla samorządów lokalnych, która przybrała postać aneksu do strategii narodowej.

Niezależnie jednak od zawartości konkretnego dokumentu strategicznego istnieje szereg istotnych elementów, które dokument taki powinien zawierać. Charakter tej publikacji nie pozwala na szczegółowe analizy procesu planowania strategicznego⁴³. Warto jedynie zwrócić uwagę na kilka podstawowych zasad wymienionych w opracowaniu Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego:

⁴¹ Narzędzie to oryginalnie nazywa się 'I-inzicht' i zostało opisane na holenderskiej stronie BIOS <http://www.integriteitoverheid.nl/producten-en-diensten/producten-en-diensten/i-inzicht.html>.

⁴² Por. http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Factsheets/BIOS-FS-Saint_klein_.pdf.

⁴³ W Polsce istnieje dość bogata literatura dotycząca tego tematu. O strategicznym podejściu do przeciwdziałania korupcji w samorządzie terytorialnym pisali np. Wiesława Borczyk i Marek Wójcik w tekście *Lokalne strategie antykorupcyjne* zamieszczonym w poradniku *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, pod red. C. Trutkowskiego, Warszawa: Wydawnictwo Scholar, 2012.



PRZYKŁAD: zasady tworzenia strategii antykorupcyjnej według Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego⁴⁴

W dokumencie strategicznym należy:

- sformułować misję oraz określić cele strategiczne
- wskazać sposoby osiągnięcia celów zarówno strategicznych, jak i operacyjnych, tzn. ustalić zadania, terminy, osoby i instytucje odpowiedzialne za wykonanie konkretnych zadań
- określić wskaźniki oceny wykonania celów
- wskazać źródło finansowania zadań wynikających ze strategii. Przyjęcie nawet najlepszej strategii, która nie będzie miała zapewnionych środków na jej wykonanie – niestety nie da pożądanego rezultatu
- jasno określić instytucję odpowiedzialną za wdrażanie strategii oraz to, komu, jak często i w jakiej formie składa raporty z realizacji strategii
- zaplanować powołanie oddzielnej, niezależnej od rządu instytucji nadzorującej i oceniającej cały proces

Długofalowa, narodowa strategia antykorupcyjna, aby mieć szansę na właściwą realizację, musi być przez podmioty, które będą ją realizować, uznana za dokument wiążący, co oznacza w praktyce, że musi przyjąć formę aktu prawnego.

Bank Światowy⁴⁵ wskazuje na pięć podstawowych wyzwań związanych z opracowywaniem strategii antykorupcyjnych. Aby strategie takie miały szansę powodzenia, należy zwrócić szczególną uwagę na:

- odpowiedzialne, wiarygodne przywództwo polityczne. Poważne działania antykorupcyjne wymagają zaangażowania najwyższych władz państwowych i jednoznacznie formułowanego przez nie komunikatu o znaczeniu przypisywanemu walce z korupcją.
- właściwie określone pole startu działań antykorupcyjnych. Powodzenie walki z korupcją w wymiarze długofalowym o trwałym charakterze wymaga zidentyfikowania takich działań, które w stosunkowo krótkim czasie przyniosą wymierne i jednocześnie istotne efekty. Pozwoli to na zbudowanie społecznego zaufania i zaangażowania w działania wymagające większych nakładów i dłuższej perspektywy realizacji.
- rzetelną diagnozę przyczyn korupcji, jej skali oraz barier związanych z jej ograniczaniem. Pozwoli ona właściwie zdefiniować społeczne i kulturowe ramy działań strategicznych oraz określić ich priorytetowe kierunki.

⁴⁴ *Jak walczyć z korupcją – zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Warszawa: Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, 2010.

⁴⁵ Na podstawie *Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate*, Washington, D.C.: The World Bank, 2000, s. 74–77.

W opracowywaniu diagnozy należy korzystać z badań społecznych i z istniejących twardych danych dotyczących przestępczości korupcyjnej.

- analizę kultury politycznej panującej w kraju. Jej rezultaty pomogą w identyfikacji czynników sprzyjających reformom, jak i je utrudniających, określeniu właściwych instrumentów wprowadzania zmian oraz zasadności określonej sekwencji planowanych działań.
- wybór środków maksymalizowania wpływu – określenie motywatorów odpowiednich dla głównych grup interesariuszy. Oznacza to również konieczność odpowiedniego skontekstualizowania planowanych reform tak, aby były prezentowane w kategoriach potencjalnych korzyści dla istotnych aktorów społecznych, instytucjonalnych i politycznych.

Podkreśla się przy tym, że zadania objęte strategią antykorupcyjną powinny być dobrze zaplanowane i skoordynowane. Skuteczność strategii w znacznej mierze zależy bowiem od możliwości uzyskania efektu synergii wynikającego z wzajemnego oddziaływania wielu połączonych i uzupełniających się działań. Konieczne jest także przy tym zbudowanie poparcia społecznego oraz odpowiedniego wykorzystania zasobów eksperckich.

Metody przeciwdziałania korupcji w polskiej administracji publicznej

W Polsce w 2000 roku powstała Antykorupcyjna Grupa Robocza, w której skład weszli reprezentanci życia społecznego i politycznego: politycy i parlamentarzyści, urzędnicy państwowi, naukowcy, działacze organizacji pozarządowych, związkowcy, przedstawiciele Kościoła oraz dziennikarze. Prace grupy były wspierane przez Biuro Banku Światowego w Polsce. W 2001 roku grupa przedstawiła założenia strategii przeciwdziałania korupcji, które jednak strategią antykorupcyjną się nie stały.

Dokument pod nazwą *Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna* rząd polski przyjął w 2002 roku. Jego celem była w założeniu budowa zintegrowanego, długookresowego programu skoordynowanych działań instytucji publicznych mającego na celu ograniczenie skali korupcji. Został on podzielony na kolejne etapy – pierwszy etap wdrażano do roku 2005, drugi w latach 2005–2009. Od roku 2010 trwają prace nad Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji, mającym być kontynuacją Strategii. Niestety, do tej pory prace te nie wyszły poza etap wstępny.

Strategia miała na celu dostosowanie polskich rozwiązań prawnych i instytucjonalnych do wymogów europejskich, poprawę skuteczności wykrywania przestępstw korupcyjnych, w szczególności w administracji publicznej, promocję postaw etycznych i zwiększenie świadomości publicznej w dziedzinie korupcji. W następnej kolejności w ramach strategii miały zostać wdrożone mechanizmy zapobiegające i przeciwdziałające korupcji, miały też być podjęte działania

zwiększające respektowanie antykorupcyjnych regulacji prawnych oraz ograniczające społeczną tolerancję dla korupcji. Ostatnim z celów strategicznych wymienionych w dokumentach było stworzenie przyjaznej dla obywateli i przejrzystej administracji publicznej. Wśród obszarów szczególnie narażonych na zagrożenia korupcyjne zostały zidentyfikowane zamówienia publiczne, służba cywilna, prywatyzacja, administracja centralna i samorządowa, wymiar sprawiedliwości, usługi publiczne, ochrona zdrowia i finanse publiczne, a w II etapie strategii również edukacja, kultura i środki masowego przekazu. Jako organy realizujące strategię wyznaczono ministrów, Szefa Urzędu Zamówień Publicznych, Szefa Służby Cywilnej, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Szefa Służby Celnej, Głównego Inspektora Transportu Drogowego i Generalnego Inspektora Kontroli Finansowej⁴⁶.

Skutkiem realizacji I etapu Strategii było powstanie nowych i uzupełnienie istniejących przepisów prawnych, powstanie nowych komórek w strukturach urzędów publicznych, a także szereg innych inicjatyw instytucjonalnych i organizacyjnych. Przygotowane zostały kodeksy etyczne, przeprowadzono liczne szkolenia (w tym z wykorzystaniem funduszy unijnych), przygotowano rozwiązania techniczne zmniejszające ryzyko wystąpienia korupcji (m.in. systemy ewidencji funkcjonariuszy Służby Granicznej, elektroniczną formę procedury zamówień publicznych). W obydwu etapach strategii nie wszystkie zadania realizowano terminowo, ale w porównaniu z założonymi celami wyniki realizacji można uznać za względnie dobre⁴⁷.

Sama strategia została jednak przez niezależnych ekspertów oceniona krytycznie. W szczególności wskazywano na:

- Słabe zarządzanie realizacją Strategii i brak koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi jednostkami realizującymi zadania w jej ramach. Zespół ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej wraz z upływem czasu tracił znaczenie, a od początku bardziej koncentrował się na zbieraniu informacji o realizacji i tworzeniu projektów twinningowych niż na koordynacji działań. II etap realizacji zakładał utworzenie Komitetu Monitorującego, który nigdy nie powstał. Brak koordynacji i poprawnej identyfikacji działań, które powinny być rozwiązane na poziomie centralnym, spowodował, że „Strategia Antykorupcyjna była bardziej zbiorem działań przyporządkowa-

⁴⁶ Sprawozdanie podsumowujące realizację I Etapu Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna, Zespół do Spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej, Departament Administracji Publicznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, lipiec 2004, s. 3; Sprawozdanie Końcowe z realizacji Programu Zwalczania Korupcji Strategia Antykorupcyjna. II Etap wdrażania 2005–2009, MSWiA, s. 3–10.

⁴⁷ G. Makowski, J. Zbieranek, J. Gałkowski, *Ocena stanu realizacji I i II etapu rządowego programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna za lata 2002–2009* [w:] J. Kosiński, K. Kraka, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja*, cz. III, op. cit., s. 48–51.

nych poszczególnym obszarom niż centralnie zarządzanym planem strategicznym⁴⁸.

- Podejmowanie działań antykorupcyjnych niezwiązanych ze strategią i niezgodzonych z jej celami. Przykładem jest powołanie CBA – nie podjęto działań mających na celu zmodyfikowanie Strategii w tym zakresie.
- Niewłaściwy sposób finansowania. Strategia nie miała wyodrębnionego budżetu, a w efekcie w jej ramach realizowano głównie cele i tak wymagane od jednostek publicznych. Brak koordynacji i właściwego finansowania spowodował, że w znikomym stopniu zaistniał efekt synergii – strategia „stała się jedynie sumą poszczególnych działań, nie tworząc wartości dodanej lub tworząc ją w bardzo małym stopniu”⁴⁹.
- Brak kontynuacji. Po ukończeniu II etapu Strategii do chwili obecnej nie zostały podjęte wiążące decyzje odnośnie charakteru skoordynowanej polityki publicznej mającej na celu zapobieganie korupcji.

Jednocześnie, jak podkreślają Grzegorz Markowski, Jarosław Zbieranek i Juliusz Gałkowski: „Sukcesem Strategii jest realizacja kilku zadań o charakterze strategicznym, takich jak np. ratyfikacja Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji czy przeszkolenie licznej grupy pracowników administracji publicznej, którzy nabyli teoretyczne i praktyczne doświadczenie w przeciwdziałaniu zjawiskom korupcyjnym”⁵⁰. Dodać można, że pozytywnym procesem towarzyszącym realizacji strategii była powolna standaryzacja narzędzi zapobiegania korupcji w instytucjach publicznych oraz upowszechnienie się standardów zarządzania jakością, w tym SPZK⁵¹.

W chwili obecnej zakres podejmowanych przez polskie instytucje publiczne prac związanych z przeciwdziałaniem korupcji jest bardzo zróżnicowany. Z jednej strony mamy do czynienia z dość rozbudowanymi, sformalizowanymi systemami zabezpieczeń, głównie wspartymi na systemach zarządzania jakością w urzędzie, z drugiej zaś z podejściami miękkimi, odwołującymi się głównie do zasad etyki zawodowej, którym nie towarzyszą żadne formalne, zinstytucjonalizowane rozwiązania. Istnieją też przykłady rozwiązań pośrednich, gdzie wprowadzane są pewne formy strukturalne czy organizacyjne oraz mamy do czynienia z pokaźną grupą instytucji, w których sprawy zabezpieczeń antykorupcyjnych w ogóle nie są poruszane.

⁴⁸ Ibidem, s. 57.

⁴⁹ Ibidem, s. 55.

⁵⁰ Ibidem, s. 59.

⁵¹ A. Kubiak, A. Krzewińska, *Raport z badań nad skutecznością wdrażania strategii antykorupcyjnych rządów RP w wybranych instytucjach centralnych w latach 2007–2011* [w:] *Polityka antykorupcyjna Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, op. cit., s. 122–130.

Podejścia ustrukturyzowane i sformalizowane

Warto w tym miejscu wskazać na pewne ogólne cechy przyjętych w Polsce rozwiązań opartych na systemach zarządzania jakością ISO 9001. Systemy te odwołują się do poszerzonego certyfikatu w kilku odmianach normy: ISO 9001:2000 lub ISO 9001:2009 oraz (ewentualnie) ISO 9001:2006. Są one wprowadzane na różnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej. Struktura rozwiązań zawartych w Księdze Jakości (elemencie systemu ISO) i powiązanej z nią Polityce Antykorupcyjnej oraz Systemie Zabezpieczeń Antykorupcyjnych jest zasadniczo analogiczna. Należy przy tym zwrócić uwagę, że znaczna część instytucji publicznych wprowadza system ISO 9001 z pominięciem poszerzenia antykorupcyjnego (przykładem jest choćby opracowany przez Ministerstwo Finansów „Jednolity system zarządzania jakością w administracji podatkowej”). Dodatkowo, w instytucjach publicznych na ogół nie jest wprowadzana norma SA 8000 dotycząca odpowiedzialności społecznej (System Odpowiedzialności Społecznej) – współbieżna z systemem ochrony przed zagrożeniami korupcyjnymi.

System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym stanowi zintegrowany system zarządzania organizacją ukierunkowany na zapewnienie zaufania, że organizacja wdrożyła rozwiązania eliminujące lub w znacznym stopniu ograniczające możliwość występowania zjawisk korupcyjnych i rozwiązania te nadzoruje i doskonali. System bazuje na zasadach i wymaganiach ujętych w normach:

- ISO 9001:2000 w obszarze zarządzania jakością,
- SA 8000 w obszarze odpowiedzialności społecznej (nie obligatoryjne)
- dodatkowych wymaganiach uzupełniających ISO 9001, związanych z eliminowaniem zagrożeń korupcyjnych.

Szczególny nacisk w Systemie jest położony na **kształtowanie właściwej postawy etyczno-moralnej i świadomości pracowników na wszystkich poziomach zarządzania organizacją**, poprzez szkolenia, systemy motywacyjne, komunikację wewnętrzną, budowanie kultury organizacji itp.

System może być wdrażany w każdej organizacji, w której, z uwagi na specyfikę jej działania, istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia jakiegokolwiek działania korupcyjnego. Może on być wdrażany zarówno w organizacjach, które już posiadają wdrożony system zarządzania jakością wg normy ISO 9001, jak i w takich, które wdrażają równocześnie oba systemy.

Wymagania Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym są własnością Krajowej Izby Gospodarczej, ul. Trębacka 4, Warszawa i Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji S.A., ul. Kłobucka 23A, Warszawa.

Wszelkie prawa dotyczące wymagań systemu są zastrzeżone.

Źródło: www.kig.pl/karnety-ata-legalizacja-doradztwo-certyfikacja/200-system-przeciwdzialania-zagrozeniom-korupcyjnym.html

Certyfikat SPZK wydawany jest na trzy lata, po pozytywnym wyniku audytu certyfikacyjnego. W okresie ważności certyfikatu przeprowadzane są dwa audyty nadzoru. Przed upływem ważności certyfikatu instytucja może poddać się audytowi odnowienia i przedłużyć ważność certyfikacji na kolejny trzyletni okres.

Badania zrealizowane przez Annę Kubiak i Anetę Krzewińską w 2011 roku⁵² wskazują, że certyfikaty systemu zarządzania jakością (ISO 9001) posiadały cztery ministerstwa (Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwo Sprawiedliwości) przy czym związane z tymi certyfikatami zabezpieczenia antykorupcyjne wdrożono jedynie w Ministerstwie Gospodarki i Ministerstwie Sprawiedliwości. Już po zakończeniu realizacji badań zabezpieczenia takie wprowadziło również Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Spośród 16 Urzędów Wojewódzkich w 2011 roku systemy ISO były wdrożone w 11, a rozszerzenie systemu o „nakładkę” antykorupcyjną (SPZK) zadeklarowano w trzech urzędach, podczas gdy cztery deklarowały wprowadzenie takiego rozszerzenia w przyszłości.

Rozpoznanie przeprowadzone przez nas w maju 2013 roku wskazuje, że SPZK został wprowadzony w sumie w pięciu urzędach wojewódzkich w kraju, przy czym w trzech z nich, ze względów finansowych, nie jest obecnie certyfikowany (choć, zgodnie z deklaracjami informatorów, procedury w nim przewidziane są nadal stosowane). Zgodnie z pozyskanymi informacjami, w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim trwają intensywne przygotowania do wprowadzenia tego systemu – w budżecie 2013 zabezpieczono środki na ten cel i trwają szkolenia związane z jego wprowadzaniem. Z kolei w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim systemu formalnie nie wprowadzono, ale stosowane są niektóre jego rozwiązania (np. szacowane jest ryzyko korupcyjne i została formalnie przyjęta polityka antykorupcyjna). Podkarpacki Urząd Wojewódzki, nieposiadający formalnego systemu antykorupcyjnego, zarządzeniem Wojewody wdrożył instrukcję „w sprawie systemu wsparcia dla pracowników w związku z możliwością wystąpienia sytuacji korupcyjnych”. Podkreślić należy, że w wielu Urzędach Wojewódzkich (z rozpoznania wynika, że przynajmniej w siedmiu) nie istnieją żadne rozwiązania antykorupcyjne z wyjątkiem kodeksowych zaleceń w sferze etyki. Wydaje się, że kierownictwo tych urzędów wychodzi z założenia, że wystarczające są uregulowania zawarte w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów „w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej”⁵³.

⁵² Ibidem.

⁵³ Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r., M.P. 2011 nr 93 poz. 953.

Niestety, zbiorcze dane dotyczące liczby podmiotów, które wdrożyły SPZK, nie są publicznie dostępne. Jednak trochę światła na to zagadnienie rzucają dane dotyczące wydanych certyfikatów, otrzymane z Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji S.A., które wraz z Krajową Izbą Gospodarczą i przy konsultacji Ministerstwa Sprawiedliwości opracowało Wymagania SPZK będące podstawą certyfikacji. Otóż, zgodnie z informacjami przekazanymi przez PCBC S.A. liczba systemów zarządzania certyfikowanych przez tę jednostkę do 31.12.2012 roku wyniosła 5503, z czego 28 stanowiły certyfikaty SPZK: 23 dla jednostek administracji rządowej i samorządowej, a 5 dla placówek ochrony zdrowia. Mamy więc do czynienia z rosnącą, choć wciąż dość niewielką grupą instytucji, w których wdrożono SPZK, i które poddały ten standard certyfikacji.

Innym ustrukturyzowanym podejściem do monitorowania jakości pracy urzędu administracji publicznej jest Wspólna Metoda Oceny (CAF – *Common Assessment Framework*), która czerpie z doświadczeń stosowania Modelu Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM) i modelu Niemieckiego Uniwersytetu Nauk o Administracji (German University of Administrative Sciences) w Spirze. „Wspólna Metoda Oceny została oparta na założeniu, że doskonałe wyniki organizacji osiągane są poprzez przywództwo ukierunkowane na strategię i planowanie, pracowników, partnerstwo, zasoby i procesy. CAF, jako całościowe i wszechstronne podejście do analizy działalności organizacji, jest sposobem spojrzenia na nią pod różnymi kątami w tym samym czasie”⁵⁴. W Polsce CAF jako metoda poprawy działania organizacji, zarówno na szczeblu administracji rządowej, jak i samorządowej, jest wykorzystywana od kilku lat. Zgodnie z jej założeniami, wprowadzenie CAF pozwala zrealizować następujące cele:

1. wprowadzenie zasad TQM⁵⁵ do organizacji administracji,
2. wykorzystanie samooceny przez organizacje publiczne do uzyskiwania diagnozy i działań usprawniających,
3. spełnianie roli pomostu pomiędzy różnymi modelami stosowanymi w zarządzaniu jakością, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym,
4. ułatwianie benchlearningu – uczenia się przez porównywanie za pomocą benchmarków z rozwiązaniami wzorcowymi – pomiędzy organizacjami sektora publicznego.

⁵⁴ „Wspólna Metoda Oceny (CAF). Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę”, s. 9; wydane przez MSWiA, dostępne na stronie: www.administracja.mac.gov.pl/portal/adm/148/2951. Prezentowane tu informacje na temat CAF zostały opracowane na podstawie tego wydawnictwa.

⁵⁵ TQM – od angielskiego zwrotu Total Quality Management (kompleksowe zarządzanie jakością) - to podejście do zarządzania organizacją wsparte na ośmiu zasadach: orientacji na klienta, przywództwie, zaangażowaniu pracowników, podejściu procesowemu, systemowemu zarządzaniu, ciągłym doskonaleniu, podejmowaniu decyzji w oparciu o fakty, budowaniu pozytywnych relacji z dostawcami.

CAF powinien m.in. umożliwić wykorzystanie i stosowanie:

1. narzędzi oceny opartej na faktach i dokonywanej poprzez zestaw kryteriów, które zostały zaakceptowane przez sektor publiczny w Europie,
2. środków do osiągnięcia spójności kierunku działania i konsensusu w odniesieniu do tego, co należy zrobić dla doskonalenia organizacji.

CAF umożliwia też:

1. powiązanie wyników, które mają być uzyskane, z działaniami wspierającymi lub potencjałem organizacji,
2. propagowanie dobrych praktyk w ramach własnej organizacji lub wśród innych organizacji,
3. włączanie różnych inicjatyw pro jakościowych do codziennej pracy,
4. opanowanie i wykorzystanie metody pomiaru postępu, dokonanego z upływem czasu, poprzez okresową samoocenę.

Metoda CAF opiera się na ocenie punktowej organizacji wg szeregu kryteriów i podkryteriów. Umożliwia to identyfikację mocnych i słabych stron organizacji. Kryteria te są pogrupowane w dwie kategorie: potencjał (kryteria: przywództwo, strategia i planowanie, pracownicy, partnerstwo i zasoby, procesy); wyniki (kryteria: wyniki w relacjach z klientami/obywatelami, wyniki w relacjach z pracownikami, wyniki społeczne, wyniki kluczowe). Wprowadzenie mechanizmów oceny punktowej, a także nacisk na uproszczenie działania instytucji publicznej dokonującej samooceny metodą CAF sprzyjać mogą wprowadzeniu komplementarnych i bardziej zaawansowanych rozwiązań – takich jak System Zarządzania Jakością i SPZK. Z kolei analiza niektórych obszarów działania organizacji (m.in. przywództwo, wyniki w relacjach z klientami, procesy, pracownicy) może pozwolić na identyfikację części zagrożeń korupcyjnych.

Warto pamiętać, że CAF nie jest narzędziem zapobiegania korupcji, ale może pełnić zarówno funkcję pomocniczą w identyfikacji zagrożeń, jak i przygotować pracowników i organizację do wprowadzenia złożonych rozwiązań zapobiegających korupcji. Pozwala też zaangażowanym w proces samooceny pracownikom zrozumieć złożoność i współzależność procesów przebiegających przez organizację, dodatkowo przygotowując ich do budowania skutecznych zabezpieczeń antykorupcyjnych.

Badania zrealizowane w 2009 roku przez MSWiA wskazują, że sformalizowane systemy zarządzania jakością zostały wdrożone w nieco ponad 20% jednostek samorządowych, przy czym „wśród tych jednostek administracji samorządowej, które zadeklarowały eksploatację jakiegoś sformalizowanego systemu zarządzania jakością, aż około 70% wskazało właśnie na posiadanie ISO (...) zainteresowanie samorządów innymi systemami budowania jakości (model EFQM,

model samooceny CAF) jest, w świetle wyników badania, niewielkie⁵⁶. Od 2009 roku, kiedy realizowane były te badania sytuacja się oczywiście nieco zmieniła (do czego przyczyniła się przede wszystkim realizacja projektów w ramach poddziałania 5.2.1. POKL *Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej*). Kolejne badania Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji z roku 2012 wskazują choćby, że System Zarządzania Jakością ISO 9001 w ramach projektów finansowanych z tego poddziałania wdrożyło 229 urzędów spośród 659, które uczestniczyły w tych projektach. Nieco słabiej wyglądało stosowanie CAF – jak podają autorzy raportu z tych badań „Wspólna Metoda Oceny wdrażana była w 10% urzędów [uczestniczących w realizacji projektów finansowanych w ramach działania 5.2.1. – przyp. aut.] (N=61). Premiowano ją w każdym z obydwu konkursów za pomocą kryteriów strategicznych. Relatywnie rzadko dla badanych urzędów stanowiła ona pierwsze doświadczenie z systemami zarządzania jakością. Trzy czwarte urzędów wdrażających CAF posiadało przed realizacją projektu spisane procedury funkcjonowania urzędu (na użytek wewnętrzny), 41% posiadało System Zarządzania Jakością ISO 9001. Wcześniejsze doświadczenia z CAF były jednak sporadyczne (3%)”⁵⁷. Z kolei wspomniane już badania Anny Kubiak i Anety Krzewińskiej z 2011 roku wskazywały, że CAF była wykorzystywana przez 3 ministerstwa (na 10, z których uzyskano informacje), 9 Urzędów Wojewódzkich (na 14, które odpowiedziały na ankietę) oraz sporadycznie przez inne instytucje szczebla centralnego.

Ciekawym rozwiązaniem, opracowanym dla instytucji samorządowych, jest metoda PRI (Planowanie Rozwoju Instytucjonalnego)⁵⁸. Polega ona na cyklicznym dokonywaniu samooceny rozwoju instytucjonalnego jednostki samorządowej oraz, na podstawie wyników tej analizy, projektowaniu koniecznych działań doskonalących. Działania te, po ich wdrożeniu, są poddawane ocenie w zakresie efektów, które przyniosły w funkcjonowaniu instytucji. Analiza dokonywana jest w obrębie pięciu obszarów zarządzania: (1) przywództwo i strategia, (2) zarządzanie zasobami ludzkimi, (3) zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji, (4) partnerstwo oraz (5) zarządzanie usługami publicznymi. W ramach obszaru trzeciego jednym z kryteriów oceny jest etyka funkcjonowania urzędu i istniejąca w nim infrastruktura etyczna. „Diagnoza obejmuje analizę zakresów kompetencji pracowników pod kątem przejrzystości i jawności podejmowanych decyzji, określenie obszarów ewentualnego występowania zachowań korupcyjnych,

⁵⁶ Raport „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej”, dostępny na stronie: <http://administracja.mac.gov.pl/portal/adm/568/509>, s. 24.

⁵⁷ Raport „Jak doskonalą się samorządy” dostępny na stronie: http://ip.mac.gov.pl/portal/ip2/717/Badania_ewaluacyjne.html, s. 70.

⁵⁸ Metoda ta wywodzi się z narzędzi Programu Rozwoju Instytucjonalnego realizowanego w latach 2001–2004. Szczegółowe informacje na temat PRI można znaleźć na stronie: www.pri.msap.pl.

systemu przyjęć interesantów, kontrolę przyjmowania i załatwiania petycji, wniosków i skarg, a także politykę w zakresie zamówień publicznych. Budowa infrastruktury etycznej wiąże się z koniecznością dokonania aktualizacji obowiązujących regulacji prawno-organizacyjnych i funkcjonalnych w urzędzie. W miarę potrzeb opracowane są również nowe dokumenty (np. regulaminy, zarządzenia, zakresy czynności pracowników itp.). W ramach tego zadania sporządzane są również narzędzia w postaci projektów kodeksu etyki i kodeksu postępowania, a także procedur składających się na system infrastruktury etycznej⁵⁹. Niestety brakuje danych dotyczących obecnego rozpowszechnienia stosowania PRI w jednostkach samorządowych w Polsce. Badania MSWiA z roku 2009 (a zatem jeszcze sprzed rozpoczęcia realizacji ogólnopolskich projektów popularyzującego tę metodę⁶⁰) wskazywały, że z PRI korzystało ok. 8% samorządów.

Z przytoczonych danych widać wyraźnie, że sformalizowane, ustrukturyzowane podejście do zarządzania jakością nie jest zbyt rozpowszechnione w polskiej administracji publicznej. Jeszcze słabiej wygląda wykorzystanie formalnych systemów antykorupcyjnych. Informacje te nie powinny szczególnie zaskakiwać, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że w chwili obecnej (pierwsza połowa 2013) systemowe, instytucjonalne wdrożenie zabezpieczeń antykorupcyjnych w instytucjach publicznych zasadniczo nie jest wymagane, ani tym bardziej narzucane przez programy czy instytucje rządowe. Systemowy nadzór nad jakością działania instytucji publicznych jest wymagany stosunkowo od niedawna. W art. 68–69 ustawy o finansach publicznych⁶¹ wprost mówi się o konieczności zapewnienia skutecznej kontroli zarządczej, która „stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”. Celem tej kontroli w odniesieniu do instytucji jest zapewnienie:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- 2) skuteczności i efektywności działania,
- 3) wiarygodności sprawozdań,

⁵⁹ Źródło: opis warsztatu „Przygotowanie elementów infrastruktury etycznej urzędu” zamieszczony na stronie: www.pri.msap.pl/doki/narzedzia/49_Przygotowanie_infrastruktury_etycznej.pdf.

⁶⁰ Projekt „Podniesienie jakości działania urzędów i usług dla mieszkańców poprzez wdrożenie zaktualizowanej Metody PRI w gminach i powiatach” współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego i realizowany w latach 2009–2011 w ramach partnerstwa czterech organizacji: Związku Gmin Wiejskich, Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich oraz Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej (objął 78 samorządów) oraz projekt „Innowacyjna i sprawna administracja źródłem sukcesu w gospodarce opartej na wiedzy”, realizowany w latach 2012–2015 przez Związek Powiatów Polskich i Uczelnię Vistula z Warszawy, finansowany w ramach działania 5.2.1. POKL.

⁶¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

- 4) ochrony zasobów,
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- 7) zarządzania ryzykiem.

Trudno się nie zgodzić z twierdzeniem, że właściwa kontrola zarządcza, szczególnie w większych urzędach, wymaga rozwiązań dalece zbiurokratyzowanych. Część urzędów wdraża właśnie systemy ISO, gdy – zgodnie z wymogami ustawy oraz późniejszymi wytycznymi Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶² – przystępują do zapewnienia zgodności swego działania z wymogami prawa.

W wydanych przez siebie wytycznych Minister Finansów wprost stwierdza, że jednym z warunków właściwego środowiska wewnętrznego jednostki sektora publicznego jest „przestrzeganie wartości etycznych” przez jej pracowników oraz, choć takie sformułowanie nie pada, właściwe przywództwo etyczne. W dokumencie informuje się, że „osoby zarządzające i pracownicy powinni być świadomi wartości etycznych przyjętych w jednostce i przestrzegać ich przy wykonywaniu powierzonych zadań. Osoby zarządzające powinny wspierać i promować przestrzeganie wartości etycznych, dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podejmowanymi decyzjami”. Owo odwołanie do zasad etyki, oraz wskazywana dalej (w dziale B „Cele i zarządzanie ryzykiem”) konieczność monitorowania zagrożeń⁶³ dla właściwej realizacji celów i zadań jednostki w części urzędów, które nie dysponowały w tym zakresie rozwiązaniami systemowymi, doprowadziła do wzrostu zainteresowania formalnymi systemami zarządzania jakością. Niestety wciąż niewielki zakres wdrażania w administracji publicznej skutkuje raczej mizernymi rezultatami w zakresie skutecznej kontroli zarządczej.

W marcu 2012 roku Departament Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów opublikował dokument zatytułowany „Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej”⁶⁴, w którym poddano szcze-

⁶² Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84).

⁶³ Zagrożenia te ujmowane są w postaci ogólnej kategorii „ryzyka” bez specyfikacji, czego owo ryzyko miałyby dotyczyć. W wytycznych stwierdzono ogólnie, że „nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. (...) Zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. (...) W stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji. (...) Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu”.

⁶⁴ Dokument pobrany 16 maja 2013 ze strony: <http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=12&ved=0CC8QFjABOAO&url=http%3A%2F%2Fbip.kprm.gov.pl%2Fdownload%2F75%2F6182%2Fanaliza.pdf&ei=dWmWUf7ePMHZPK-TgfgB&usg=AFQJCNFeui679Sle8cO-zAOleMtxgEt41BA&bvm=bv.46751780,d.ZWU>.

gółowej analizie praktyki zarządcze i nadzorcze stosowane w ministerstwach. W analizie wykorzystano m.in. wyniki badania zrealizowanego wśród kierownictwa 17 ministerstw. W skierowanym do ministrów wystąpieniu wnioskowano o przedstawienie opisu sposobu sprawowania przez nich nadzoru nad jednostkami podległymi i nadzorowanymi oraz o odpowiedź na pytania ankiety dotyczącej kontroli zarządczej. Formułując wnioski zawarte w dokumencie posłtkowano się także wnioskami płynącymi z działalności Najwyższej Izby Kontroli.

Wnioski zawarte w przytoczonej analizie są dosyć pesymistyczne. Jej autorzy stwierdzają tam m.in. (wszystkie podkreślenia zostały dodane przez nas):

- „W administracji rządowej kontrola zarządcza należy do obowiązków ministra jako kierownika urzędu (I poziom kontroli zarządczej) oraz jako kierującego działem administracji (II poziom kontroli zarządczej). (...) **Ankieta wykazała, że ministrowie nie mają ustalonej koncepcji realizacji standardu „nadzór” w trakcie wykonywania kontroli zarządczej nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi (II poziom kontroli zarządczej).** Najczęściej wskazują oni na narzędzia służące weryfikacji funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, tj. na: oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, plany działalności i sprawozdania z ich wykonania oraz samoocenę dokonywaną przez członków kierownictwa i dyrektorów komórek organizacyjnych. Opisując powiązania pomiędzy nadzorem i kontrolą zarządczą, jedynie Minister Infrastruktury zwrócił uwagę na przeprowadzenie identyfikacji zagrożeń realizacji celów, a Minister Zdrowia poinformował, że zapewnia realizację standardu «nadzór» m.in. przez bieżący monitoring realizacji zadań” (s. 6).
- „Przyczyny różnicowania zasad i trybu powoływania kierowników poszczególnych jednostek nadzorowanych nie zawsze mogą być uzasadnione zadaniami jednostki czy formą prawną prowadzenia działalności. Należy ich upatrywać raczej w braku koordynacji zasad nadzoru nad jednostkami, przejawiającej się m.in. tworzeniem niejednolitego prawa oraz brakiem wspólnej wizji zarządzania kadrami w administracji państwowej. W ministerstwach nie funkcjonują standardy oceny kryterium wiedzy i kompetencji. **Ocena wiedzy i predyspozycji kandydata została powierzona komisjom konkursowym, które najczęściej kierują się osobistą wiedzą i doświadczeniem w tym zakresie”** (s. 14).
- „**Podobnie jak w przypadku powoływania kierowników jednostek, nie stworzono spójnego systemu ich odwoływania.** Często trudno jest stwierdzić, dlaczego np. odwołanie z jednej funkcji wymaga rażącego naruszenia prawa, a do odwołania z innej wystarczy działanie niezgodne z prawem lub zasadami rzetelności i gospodarności. Podobnie trudno znaleźć uzasadnienie, dlaczego przestanka odwołania kierownika jednostki nie jest obligatoryjna w przypadku, gdy prowadzi on działalność pozostającą w sprzeczności z wykonywanymi obowiązkami” (s. 15).

- „Z ankiety wynika, że dokonywana jest ocena przyjmowania i załatwiania skarg oraz przekazywane są informacje o skargach i sposobach ich załatwienia do komórek odpowiedzialnych za nadzór nad jednostkami nadzorowanymi. Wyniki ankiety wskazują na **koncentrowanie się głównie na kwestiach formalnych**, czyli na przestrzeganiu procedury przewidzianej w kodeksie postępowania administracyjnego, a w szczególności terminowości rozpatrywania skarg. Czterech ministrów dodatkowo zwróciło uwagę, że informacje wynikające ze skarg były wykorzystywane przy planowaniu kontroli. Dwóch ministrów w ogóle nie dokonuje takiej oceny. Rzadko przedstawiono konkretne wnioski merytoryczne, jakie wynikały z oceny skargi. (...) Ankieta wykazała, że **wnioski wynikające z merytorycznej analizy zagadnień poruszanych w skargach często nie są wdrażane**” (s. 17).
- Analiza ankiety pozwala na postawienie tezy, że **ministrowie rzadko dokonują sformalizowanej i periodycznej oceny funkcjonowania jednostek podległych i nadzorowanych**. Jeśli jest już ona przeprowadzana, to dotyczy funkcjonowania jednostek nadzorowanych w obszarze finansowym lub jest formułowana na podstawie wniosków wynikających z przeprowadzonych kontroli. (s. 23).

Autorzy analizy podsumowują zebrane informacje następująco: „sposób sprawowania nadzoru jest wypadkową dość ogólnych regulacji prawnych ustanawiających dane jednostki, a także poziomu determinacji, wiedzy i doświadczenia osób wykonujących obowiązki nadzorcze. Wybór instrumentu działania opiera się często na intuicji, tradycji czy zwyczaju. Do bardzo zróżnicowanego podejścia do realizacji zadań nadzorczych przyczyniają się luki w przepisach, uregulowania niejasne, dopuszczające różne interpretacje. Powoduje to wątpliwości już na etapie ustalania posiadanych kompetencji. W efekcie brakuje narzędzi nadzoru pozwalających oceniać skuteczność i efektywność jednostek nadzorowanych. Stan ten nie gwarantuje realnego wpływu organu nadzorującego na eliminowanie nieprawidłowości” (s. 26). Podkreślić należy, że zaprezentowane w dokumencie krytyczne oceny, formułowane są przez Departament Kontroli i Nadzoru Kancelarii Premiera, a nie przez nieprzychylnie nastawioną organizację zewnętrzną.

Podobnie krytyczny obraz funkcjonowania kontroli zarządczej wyłania się z raportu NIK dotyczącego administracji samorządowej⁶⁵, w którym Izba negatywnie ocenia praktyki władz samorządowych w tym zakresie. Z raportu wynika m.in., że „wprowadzone w gminach rozwiązania organizacyjne w ograniczonym zakresie uwzględniały standardy kontroli zarządczej, a przez to nie spełniały także wymogów jakościowych, określonych w przepisach prawa. Regula-

⁶⁵ Raport dostępny na stronie: <http://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/kontrolne,8628.html>.

cje wewnętrzne, w tym szczegółowo badane procedury udzielania zamówień publicznych, opracowano bez powiązania z zarządzaniem ryzykiem, w wąskim stopniu także nakierowane były one na osiąganie celów działalności oraz zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości” (s. 7). Badania zrealizowane przez Ministerstwo Finansów wśród wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (JST)⁶⁶ wskazują, że według deklaracji urzędów samoocena kontroli zarządczej dokonywana jest jedynie w połowie JST, przy czym dominuje dość wysoka samoocena zarządzania poszczególnymi jej elementami, na które składają się środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena (choć należy podkreślić, że sposób sformułowania pytań ankiety budzi wątpliwości natury metodologicznej). Zgodnie z informacjami zamieszczonymi w raporcie jedynie 30% ankietowanych potwierdziło, że w pełni zarządza obszarem «cele i zarządzania ryzykiem», na drobne nieprawidłowości wskazało 43,3%; natomiast 8% ankietowanych stwierdziło, że nie zarządza tym obszarem, a 12,9% nie potrafiło dokonać takiej oceny” (s. 5). Oznacza to, że jedynie w ograniczonej liczbie JST dokonywana jest ocena ryzyka związanego z prowadzoną działalnością – interpretując te dane, należy wziąć pod uwagę, że są to informacje pochodzące z deklaracji badanych, które składali oni, mając świadomość, iż ankieta realizowana jest przez Ministerstwo Finansów.

Z przedstawionych powyżej informacji wynika, że kontrola zarządcza w polskiej administracji publicznej jest realizowana na dość niskim poziomie i zapewne jedynie w bardzo ograniczonym zakresie może przyczyniać się do skutecznej prewencji antykorupcyjnej. Trudno bowiem zakładać, że – w sytuacji niedoskonałości wykazanych w różnych obszarach i na różnych poziomach – mechanizmy kontrolne, nie projektowane przecież specjalnie dla działań antykorupcyjnych, będą stanowiły skuteczny mechanizm ograniczania zagrożeń w tym obszarze.

Wreszcie osobną grupę wdrażanych mechanizmów antykorupcyjnych stanowią różnego rodzaju rozwiązania o charakterze proceduralnym, wprowadzane drogą zarządzenia przez kierownictwo jednostki, ale niepowiązane z formalnymi systemami typu SPZK. Wśród tych rozwiązań można znaleźć m.in. rozmaite instrukcje postępowania w przypadku zaistnienia sytuacji korupcyjnych czy powstania podejrzeń dotyczących działań nieetycznych lub sprzecznych z prawem, procedury weryfikacji oświadczeń majątkowych, zarządzenia dotyczące przeciwdziałania konfliktowi interesów, rozwiązania uszczegóławiające rozwiązania prawne w zakresie zamówień publicznych (szczególnie w zakresie zamówień poniżej 14000 euro – przyjęte np. w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju

⁶⁶ Ankiety zostały wysłane do 2809 JST, z których wypełnione kwestionariusze odesłało 90% urzędów. Raport dostępny na stronie: www.mf.gov.pl/documents/764034/3350650/20130307_05_analiza_ankiet_jst.pdf.

Wsi), regulacje dotyczące podejmowania dodatkowego zatrudnienia (np. w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego czy Ministerstwie Spraw Zagranicznych), zasady kontaktów z lobbystami (np. przyjęte w Ministerstwie Zdrowia) oraz procedury naboru i awansu pracowników. W wielu wypadkach w zarządzeniach tych przywoływane są rozmaite rozwiązania czy zalecenia zewnętrzne w stosunku do instytucji. Przykładem może być choćby, wspomniane już wcześniej, zarządzenie Wojewody Podkarpackiego z marca 2012 roku „w sprawie systemu wsparcia dla pracowników w związku z możliwością wystąpienia sytuacji korupcyjnych”, w którym określono, iż „pracownicy w sytuacjach korupcyjnych powinni stosować się do algorytmów postępowania określonych w *Poradniku antykorupcyjnym dla urzędników*, wydanym przez Centralne Biuro Antykorupcyjne – rozdz. 6.1 *Algorytm postępowania urzędnika poddanego presji korupcyjnej lub posiadającego informacje na temat korupcyjnego zachowania innego urzędnika (Poradnik... dostępny m.in. na stronie intranetowej Urzędu w module «Stop korupcji»*)”⁶⁷.

Rozbudowanych informacji na temat stosowania rozwiązań proceduralnych dostarcza, przywoływany już przez nas, *Raport z badań nad skutecznością wdrażania strategii antykorupcyjnych rządów RP w wybranych instytucjach centralnych w latach 2007–2011* autorstwa Anny Kubiak i Anety Krzewińskiej. Zgodnie z przedstawionymi tam informacjami obowiązujące w instytucjach zarządzenia dotyczą np. zasad postępowania w sytuacjach korupcyjnych (wdrożone m.in. w Agencji Nieruchomości Rolnych, Państwowej Inspekcji Pracy, Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych) czy – jak w Państwowym Gospodarstwie Leśnym Lasy Państwowe – „postępowania w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu”. Jak podają Autorki raportu we wszystkich badanych przez nie instytucjach obowiązywały procedury konkursowe w zakresie naboru pracowników. „W 36 na 52 badane instytucje (w tym w 9 ministerstwach, 11 urzędach wojewódzkich i 16 urzędach, instytucjach i urzędach centralnych) organizuje się konkursy przy zatrudnianiu na wszystkie kierownicze stanowiska. Informatory z pozostałych instytucji deklarują, że takie procedury konkursowe wprowadzone zostały przy zatrudnianiu pracowników tylko na niektóre stanowiska kierownicze”⁶⁸. Raport dostarcza także informacji o innych standardowo stosowanych rozwiązaniach zwiększających przejrzystość działalności instytucjonalnej i prowadzących do ograniczania zagrożeń korupcyjnych. Do najczęstszych z nich należą: „stosowanie tzw. zasady dwóch par oczu” (w 49 z 52 badanych instytucji), „przyjęcie zasady kontaktów

⁶⁷ Opracowane przez CBA *Algorytm postępowania urzędnika wobec którego podjęto próbę skorumpowania oraz Algorytm postępowania urzędnika poddanego presji korupcyjnej lub posiadającego informacje na temat korupcyjnego zachowania innego urzędnika* przytoczyliśmy w Aneksie 3.

⁶⁸ A. Kubiak, A. Krzewińska, *Raport z badań nad skutecznością wdrażania strategii antykorupcyjnych rządów RP w wybranych instytucjach centralnych w latach 2007–2011*, op. cit., s. 141.

z oferentami tylko w siedzibie zamawiającego i każdorazowego dokumentowania kontaktu z przedstawicielami firm ubiegających się o udzielenie zamówienia” (48 instytucji), „personalne określenie osób odpowiedzialnych za postanowienia zawarte w SIWZ” (46 instytucji), „określenie zadań członków komisji i ich odpowiedzialności – zachowanie zasady odpowiedzialności indywidualnej, bez przenoszenia jej na całą komisję” (38 instytucji) oraz „wzmocnienie działań kontroli wewnętrznej ze szczególnym zwróceniem uwagi na realizację poszczególnych etapów prac zgodnie z harmonogramem” (37 instytucji).

Innym przykładem regulacji wewnętrznych stosowanych czasem w polskich instytucjach są formalne zasady postępowania pracowników w kontaktach z interesariuszami zewnętrznymi. W Ministerstwie Obrony Narodowej wprowadzono „wytyczne 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”⁶⁹. Zawierają one szczegółowe instrukcje dotyczące zakresu i charakteru dopuszczalnych i zabronionych relacji z podmiotami realizującymi na rzecz ministerstwa zadania zlecone bądź z potencjalnymi wykonawcami takich zleceń. Określono w nich m.in., że w kontaktach z takimi podmiotami „należy kierować się zasadami: (1) godności i honoru; (2) zdrowego rozsądku i umiaru; (3) ochrony dobrego imienia Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej; (4) pierwszeństwa interesów Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wobec interesów tych osób; (5) unikania sytuacji, które mogłyby wywoływać powstanie długu materialnego lub honorowego albo poczucia wdzięczności wobec tych osób; (6) unikania zachowań, które mogłyby być interpretowane jako faworyzowanie tych osób w stosunku do ich konkurentów lub które do takiego faworyzowania by prowadziły”. Ponadto określono, że „niedopuszczalne jest przyjmowanie do prywatnego użytku od wykonawców i osób działających na ich rzecz żadnych prezentów, nawet niemających wartości handlowej, ani żadnych korzyści majątkowych lub osobistych. Wyjątkiem jest przyjmowanie podczas wspólnych przedsięwzięć promocyjnych lub w trakcie targów materiałów promocyjnych o znikomej lub żadnej wartości handlowej”.

Warto też wspomnieć o dość szczególnym przypadku realizacji polityki antykorupcyjnej, który został przyjęty w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które opracowało swoją własną strategię antykorupcyjną⁷⁰ (przyjętą w 2008 roku). Na pierwszej stronie przyjętego dokumentu określono, że „Strategia antykorupcyjna Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi to zbiór zadań mających na celu

⁶⁹ Materiał dostępny na stronie internetowej: <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=1622>.

⁷⁰ Dokument dostępny na stronie internetowej: <http://www.bip.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1731&LangId=0>.

usprawnienie pracy Ministerstwa tak, aby ograniczyć możliwość powstawania sytuacji korupcyjnych”. W strategii przyjęto siedem głównych celów:

1. Podniesienie jakości pracy administracji publicznej.
2. Wprowadzenie czytelnego systemu procedur administracyjnych.
3. Zwiększenie transparentności pracy urzędu.
4. Zwiększenie przejrzystości i efektywności działania poprzez zwiększenie nadzoru nad wydatkowaniem środków z Pomocy Technicznej.
5. Wzmocnienie standardów realizacji zamówień publicznych.
6. Poprawa skuteczności systemu kontroli.
7. Promocja etycznych wzorców postępowania.

Cele te miały zostać osiągnięte poprzez realizację projektów strategicznych (przyporządkowanych poszczególnym celom):

- Projekt 1.1. Doprecyzowanie istniejących procedur legislacyjnych
- Projekt 2.1. Opracowanie zasad wydawania zezwoleń, pozwoleń i decyzji administracyjnych
- Projekt 2.2. Opracowanie kart procedur – szczegółowego sposobu postępowania podmiotów zainteresowanych wydaniem zezwoleń, pozwoleń i decyzji administracyjnych
- Projekt 3.1. Uruchomienie infolinii Ministerstwa
- Projekt 4.1. Doprecyzowanie istniejących procedur wdrażania projektów i operacji Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi realizowanych w ramach pomocy technicznej
- Projekt 5.1. Uszczegółowienie zarządzenia Dyrektora Generalnego w sprawie zawierania umów na rzecz MRiRW, w części dotyczącej zawierania umów niewymagających stosowania przepisów o zamówieniach publicznych oraz kontroli realizowanych umów
- Projekt 6.1. Podnoszenie kompetencji pracowników zaangażowanych w proces nadzoru merytorycznego i kontroli poprzez tworzenie warunków do podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz wdrożenie efektywnego systemu szkoleń
- Projekt 6.2. Zaangażowanie pracowników Ministerstwa w proces kontroli, prowadzonej przez Biuro Kontroli
- Projekt 7.1. Wprowadzenie systemu szkoleń pracowników w zakresie etyki i prawa antykorupcyjnego
- Projekt 7.2. Opracowanie procedury postępowania w przypadku pojawienia się propozycji korupcyjnej oraz procedur uwzględniających etyczne wzorce zachowań
- Projekt 7.3. Promocja Strategii Antykorupcyjnej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi

W strategii przewidziano prowadzenie ewaluacji strategii (w systemie półrocznym i dwuletnim), ale żadne opracowania dotyczące tego zagadnienia nie

są dostępne. Informacje uzyskane w 2011 roku przez autorki raportu z badań nad skutecznością wdrażania strategii antykorupcyjnych rządów RP wskazują, że zgodnie z deklaracją jednego z pracowników Ministerstwa „część zadań wynikających ze strategii jest już realizowana (np. projekt: *Uszczegółowienie zarządzenia Dyrektora Generalnego w sprawie zawierania umów na rzecz MRiRW, w części dotyczącej zawierania umów niewymagających stosowania przepisów o zamówieniach publicznych oraz kontroli realizowanych umów*; tworzenie „metryczek” do projektów normatywnych), ale niektóre rozwiązania nie zostaną wprowadzone (jak chociażby utworzenie infolinii w ministerstwie – ze względów finansowych)”⁷¹. Słowem brakuje podstaw, aby stwierdzić, czy nowatorskie przedsięwzięcie, jakim było opracowanie instytucjonalnej strategii antykorupcyjnej, przełożyło się w Ministerstwie Rolnictwa na rzeczywiste ograniczenie zagrożeń korupcyjnych.

Podsumowując wnioski z przeglądu przyjmowanych w administracji publicznej rozwiązań ustrukturyzowanych i sformalizowanych, warto zauważyć, że niektóre z nich, przynajmniej w jakimś zakresie, przypominają rozwiązania zawarte w SPZK – np. w częściowo występującym podejściu procesualnym lub w definiowaniu misji i wizji instytucji przypominającym koncepcję polityki antykorupcyjnej itp. Podkreślić jednak należy, że brak zestandaryzowanych narzędzi identyfikacji i ewaluacji rzeczywistego ryzyka korupcyjnego oraz brak systematycznych przeglądów ich funkcjonowania wydaje się być zdecydowaną słabością tych systemów. Powoduje on bowiem, że w systemach niewykorzystujących SPZK podejście jest często fragmentaryczne, wybiórcze i uzależnione od różnego rodzaju, często przypadkowych, czynników. Nader często zdarza się przy tym, że kwestie ogólnie instytucjonalnych, systemowych zabezpieczeń są w takich podejściach pomijane lub zabezpieczenia takie są mało efektywne.

Podejścia „miękkie”, jakościowe

Zupełnie inne podejście do zapobiegania korupcji oraz zapewniania przejrzystości i uczciwości funkcjonowania administracji publicznej prezentują te instytucje, w których przyjmowane rozwiązania ograniczają się do uregulowań w zakresie etyki, a działania dotyczą przede wszystkim podnoszenia świadomości i wiedzy pracowników w ramach prowadzonych szkoleń.

Edukacja antykorupcyjna jest dość mocno rozpowszechniona w administracji centralnej. W omawianych wcześniej badaniach Anny Kubiak i Anety Krzewińskiej „znakomita większość badanych instytucji zadeklarowała, że ich pracownicy brali udział w szkoleniach dotyczących zagrożeń korupcyjnych”. Były to zarówno szkolenia wewnętrzne, jak i szkolenia organizowane centralnie. Odmienne podejście do edukacji etycznej i antykorupcyjnej zaobserwowano

⁷¹ A. Kubiak, A. Krzewińska, *Raport z badań nad skutecznością wdrażania strategii antykorupcyjnych...*, op. cit., s. 163.

w administracji samorządowej. W 2009 roku aż 60% samorządów zadeklarowało, że pracownicy urzędów nie uczestniczą w żadnych szkoleniach tego typu, przy czym większość respondentów z tej grupy (79%) stwierdziła, że wynika to z braku potrzeby takiej edukacji⁷².

Kodeksy etyki istnieją w większości instytucji centralnych badanych w 2011 roku, zaś w samorządach, zgodnie z wynikami badań MSWiA z 2009 roku, „kodeksy postępowania etycznego” obowiązują w 52,2% urzędów JST, a kodeksy etyki pracownika samorządowego w 44,9% JST (18,2% JST wskazało, że zostały u nich wdrożone kodeksy etyki radnego)⁷³. Podkreślić należy, że brakuje informacji na temat rzeczywistej efektywności wprowadzania kodeksów etyki w administracji i rezultatów, jakie przynoszą one w zakresie przeciwdziałania korupcji. Zapewne wiele w tym zakresie zależy od postawy prezentowanej przez kierownictwo organizacji oraz od powiązania obowiązujących uregulowań etycznych z innymi unormowaniami regulującymi pracę urzędu (szerzej piszemy na ten temat w rozdziale 2. – podrozdział „przywództwo etyczne” oraz w rozdziale 4.).

Przykładem dość nieustrukturyzowanej polityki antykorupcyjnej są rozwiązania zastosowane w Służbie Celnej, w której w roku 2010 wprowadzono nowy system zabezpieczeń antykorupcyjnych *Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej 2010–2013+*⁷⁴. Jego celem jest stworzenie odpornej na korupcję polskiej Służby Celnej. Jedną z bezpośrednich przesterek do wprowadzenia programu, oprócz polityki państwa, była na pewno rosnąca liczba przestępstw korupcyjnych funkcjonariuszy. Zgodnie z dokumentacją zamieszczoną na stronie Ministerstwa Finansów „w latach 2000–2008 liczba funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej, którym organy ścigania postawiły zarzuty związane z przyjęciem korzyści majątkowej lub osobistej (art. 228 k.k.), stale rosła. W szczytowym okresie przypadającym na lata 2007–2008, odnotowano liczbę 153 [i] 150 takich przypadków, co stanowiło blisko 1% ogółu osób pełniących służbę i zatrudnionych w Służbie Celnej”⁷⁵.

Program został ufundowany na analizie dotychczas wdrażanych zabezpieczeń antykorupcyjnych (mechanizmy redukcji korupcji) i identyfikacji czynników sprzyjających korupcji w S.C. (diagnoza stanu obecnego) oraz konsekwencji korupcji w S.C. dla dochodów budżetu, zaufania społecznego do S.C. i bezpieczeństwa społecznego. W oparciu o tę analizę, wśród czynników korupcjogennych typowych dla S.C. wskazano następujące obszary zagrożeń: wysoka presja korupcyjna, kontakt z przestępczością zorganizowaną, specyfika pracy na granicach, działanie poza siedzibą urzędu oraz bezpośredni kontakt pracow-

⁷² Raport „Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej...”, s. 66.

⁷³ Ibidem, s. 63–64.

⁷⁴ *Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej 2010–2013+*, Warszawa 2010.

⁷⁵ Skuteczność Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej w liczbach, strona internetowa Ministerstwa Finansów www.mf.gov.pl, zakładka „Nie dla korupcji”.

ników z interesantami. Program poprzedzała realizacja cyklu szkoleń dla przyszłych liderów wprowadzania rozwiązań antykorupcyjnych. Szkolenia te miały charakter edukacyjny, ale pozwoliły też w konsensualny sposób wypracować techniki realizacji celów programu.

W ramach Programu wyodrębniono dwie płaszczyzny ograniczania zagrożenia korupcją: redukcja podatności na korupcję poszczególnych procesów i stanowisk pracy oraz unikanie czynników mających wpływ na przyczynę złożenia oraz akceptacji propozycji korupcyjnej. W oparciu nie sformułowano konieczne do zrealizowania cele pośrednie:

- uodpornienie procesów (na zagrożenia korupcyjne);
- minimalizacja szansy wystąpienia korupcji na poszczególnych stanowiskach pracy;
- systemowe analizy i monitoring zjawisk korupcyjnych;
- udoskonalenie systemu szkoleń antykorupcyjnych;
- budowa jednolitych norm postępowania w sytuacjach korupcyjnych;
- system promowania antykorupcyjnych postaw etycznych;
- budowa systemu zapobiegania wewnętrznej i zewnętrznej presji sprzyjającej korupcji funkcjonariuszy;
- stworzenie systemu reagowania na korupcję ze strony środowiska zewnętrznego i wewnętrznego;
- udoskonalenie systemu promowania osiągnięć;
- udoskonalenie systemu promowania działań antykorupcyjnych;
- systemowe analizy i monitoring zjawisk korupcyjnych (pojawia się w obu płaszczyznach jako narzędzie systemowe i monitorujące bieżącą sytuację, pozwalające na doskonalenie instrumentów zapobiegania korupcji).

Zakładane działania zostały, zgodnie z dokumentacją, w dużej mierze zrealizowane. Doprowadziło to do stworzenia dodatkowych instrumentów i mechanizmów koncentrujących się na profilaktyce i zapobieganiu korupcji. Do najważniejszych zaliczyć można:

- budowę motywacyjnego systemu uposażeń funkcjonariuszy celnych (w szczególności realizujących zadania w ramach kontroli granicznych, w komórkach zwalczania przestępczości, na stanowiskach, gdzie podejmowane są decyzje o zakresie kontroli, prowadzone są kontrole przedsiębiorców bądź wydawane decyzje w pierwszej czy drugiej instancji), co nie tylko promuje osiągnięcia pracowników (ma charakter motywacyjny), ale dodatkowo zwiększa odporność instytucji na zagrożenia korupcyjne;
- wprowadzenie losowania na stanowiska przed rozpoczęciem służby i doraźnie w trakcie służby, co minimalizuje szansę wystąpienia korupcji i uodpornia instytucję na zagrożenia korupcyjne;
- zwiększenie obsady przejść granicznych w celu realizacji zasady „wielu oczu”;

- wprowadzenie elementów analizy ryzyka i losowego doboru jednostek i procesów do kontroli, przy czym model analizy i oceny ryzyka – o jakościowym charakterze – nie został nigdzie dokładnie opisany, a w dostępnych publicznie dokumentach jest tylko wzmiankowany;
- realizację działań profilaktycznych (tworzenie właściwych procedur, kształtowanie kultury organizacyjnej oraz współpracę z innymi służbami, które zmierzają do eliminowania przyczyn zachowań korupcyjnych funkcjonariuszy i pracowników Służby Celnej, organizowanie konkursów o tematyce antykorupcyjnej);
- system obligatoryjnych szkoleń, w tym dla nowo zatrudnionych funkcjonariuszy celnych i pracowników z zakresu etyki i przeciwdziałania korupcji⁷⁶.

Program przeciwdziałania korupcji w Służbie Celnej ma charakter „jakościowy”, miękki. Nie stworzono w jego ramach zobiektywizowanych narzędzi pomiaru ryzyka, a identyfikacja obszarów zagrożeń została dokonana jednorazowo. Duży nacisk kładziony jest na prewencję i edukację antykorupcyjną oraz budowanie zachęt (pozytywnych bodźców) do właściwych zachowań. Jednoznaczna ocena jakości programu jest trudna – sama S.C. wskazuje, że miernikiem skuteczności jest spadek liczby (10-krotny, do kilku-kilkunastu przypadków rocznie) funkcjonariuszy zatrzymanych z zarzutami przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej, przy jednoczesnym powolnym wzroście liczby funkcjonariuszy zgłaszających zaistnienie sytuacji korupcyjnych. Brakuje jednak analiz wskazujących rolę Programu w ograniczaniu skali korupcji, w kontekście takich czynników mogących zmieniać zachowania funkcjonariuszy, jak zmiana otoczenia zewnętrznego, zmiana klimatu społecznego (spadek przyzwolenia na zachowania korupcyjne), wzrost skuteczności wykrywania korupcji (który początkowo mógł spowodować, że zwiększyła się liczba stawianych zarzutów) czy wreszcie zmiana zadań instytucji i jej pracowników (o ile taka nastąpiła).

Dość nieustrukturyzowane rozwiązania wprowadzono także np. w Ministerstwie Zdrowia. Główny nacisk położono tam na monitoring sfery kontaktów urzędników ministerialnych z lobbystami. W 2006 roku Dyrektor Generalny wydał zarządzenie „w sprawie sposobu postępowania pracowników Ministerstwa Zdrowia wobec działań podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową oraz podmioty wykonujące bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingsowej”, w którym szczegółowo opisano sposoby postępowania pracowników Ministerstwa Zdrowia wobec działań podejmowanych przez podmioty wykonujące działalność lobbingsową oraz sposób dokumentowania kontaktów z tymi podmiotami. Podobnie

⁷⁶ Strona internetowa Ministerstwa Finansów, A. Janiszewski, *Służba Celna odporna na korupcję* [w:] *Dobre praktyki w zakresie wspierania transparentności w sektorze publicznym i prywatnym. II Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 2012, s. 91–100.

w specjalnej procedurze określone zostały zasady kontaktów wybranych grup pracowników Ministerstwa z klientami zewnętrznymi. Jej celem jest „ustalenie i dbałość o przestrzeganie jasnych zasad dotyczących spotkań z klientami zewnętrznymi w Ministerstwie Zdrowia (...). Przedmiotem procedury są zasady organizacji, przyjmowania i dokumentowania spotkań z klientami zewnętrznymi Podsekretarza Stanu właściwego w sprawach polityki lekowej, zgodnie z podziałem kompetencji w Ministerstwie, oraz Departamentu Polityki Lekowej i Farmacji, zwanego dalej Departamentem PL. (...) Procedura ma zastosowanie w szczególności do pracowników Departamentu PL”⁷⁷. Warto zauważyć, że w przeszłości na stronach BIP Ministerstwa publikowano rejestry wpływających wniosków o spotkanie. Ostatni taki rejestr zamieszczono w BIP w czerwcu 2011 i dotyczył on spotkań zaplanowanych od czerwca do sierpnia tegoż roku.

Ponadto w Ministerstwie Zdrowia stosowane są w gruncie rzeczy dość standardowe rozwiązania typu prowadzenie rejestru korzyści (choć nie jest on udostępniany na stronach internetowych), rejestru oświadczeń majątkowych, działła elektroniczna skrzynka podawcza. Ciekawym rozwiązaniem zidentyfikowanym w badaniach Anny Kubiak i Anety Krzewińskiej był zwyczaj odsyłania przez Biuro Dyrektora Generalnego do nadawców upominków świątecznych przesyłanych do Ministerstwa z okazji Bożego Narodzenia oraz Nowego Roku. W badaniach tych ustalono również, że w każdej komórce organizacyjnej MZ został powołany koordynator działań antykorupcyjnych odpowiedzialny za opiniowanie aktów prawnych i monitorowanie działalności ministerstwa w zakresie występującego ryzyka korupcyjnego oraz, że powołano specjalny zespół do spraw przeciwdziałania oszustwom i korupcji w ochronie zdrowia. Do zadań zespołu należy⁷⁸:

- identyfikacja obszarów i form występowania oszustw i korupcji w ochronie zdrowia,
- przedstawienie dodatkowych propozycji działań antykorupcyjnych i przeciwdziałania oszustwom w ochronie zdrowia w ramach strategii antykorupcyjnej,
- przedstawienie propozycji działań w zakresie kampanii informacyjnej na temat walki z korupcją w ochronie zdrowia,
- przedstawienie propozycji działań w zakresie współpracy międzynarodowej dotyczącej przeciwdziałania oszustwom i korupcji w ochronie zdrowia.

Ostatnia informacja na temat działalności zespołu, która została zamieszczona na stronach internetowych MZ, dotyczyła aktywności realizowanych w 2011

⁷⁷ Źródło: www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/procedura_klien_14032012.pdf.

⁷⁸ Na podstawie: informacji okresowej o pracy zespołu do spraw przeciwdziałania oszustwom i korupcji w ochronie zdrowia w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2011 r. (www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/inf_okre_szus_09032012.pdf).

roku. Można się z niej dowiedzieć, że zespół odbył w ciągu roku 4 spotkania o charakterze dyskusyjnym, których porządek obejmował:

- prezentację rozwiązań antykorupcyjnych przyjętych w Głównym Inspektoracie Farmaceutycznym,
- omówienie zgłoszonych przez Członków Zespołu propozycji zadań Zespołu w 2011 r. (przy czym nikt z obecnych członków zespołu nie zgłosił żadnych propozycji),
- sprawozdanie ze szkolenia organizowanego przez Europejską Sieć do Spraw Oszustw i Korupcji w Ochronie Zdrowia, które odbyło się w dniu 3 marca 2011 r. w Brukseli,
- prezentację rozwiązań antykorupcyjnych przyjętych w Głównym Inspektoracie Sanitarnym,
- sprawozdanie z udziału w Zgromadzeniu Ogólnym Europejskiej Sieci do Spraw Oszustw i Korupcji w Ochronie Zdrowia oraz spotkaniu w formule Open House, które odbyły się w dniach 11–12 maja 2011 r. w Oslo,
- prezentację rozwiązań antykorupcyjnych przyjętych w Biurze do spraw Substancji Chemicznych,
- prezentację rozwiązań antykorupcyjnych przyjętych w Zakładzie Zamówień Publicznych przy Ministrze Zdrowia,
- informację z przebiegu konferencji Europejskiej Sieci do Spraw Oszustw i Korupcji w Ochronie Zdrowia, która odbyła się w Krakowie w dniach 6–7 października 2011 r.,
- omówienie obowiązków nałożonych na Ministerstwo Zdrowia ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa.

Z prezentowanych podczas spotkań zespołu informacji wynika, że wśród wdrażanych zabezpieczeń antykorupcyjnych w jednostkach powiązanych z MZ znalazły się:

- w Głównym Inspektoracie Farmaceutycznym:
 - wprowadzenie Kodeksu Inspektora Inspekcji Farmaceutycznej, ustanawiającego standardy postępowania dla inspektorów farmaceutycznych i propozycje kształtowania wzorców etycznych,
 - wprowadzenie deklaracji konfliktu interesów, której celem jest zapewnienie, że nie istnieją powiązania finansowe i służbowe z kontrolowanymi podmiotami,
 - szkolenia w zakresie etyki i przeciwdziałania korupcji,
- w Głównym Inspektoracie Sanitarnym:
 - w 2005 roku wprowadzono system zarządzania jakością ISO 9001, a w 2011 roku uzupełniono go o nakładkę antykorupcyjną SPZK wprowadzając zintegrowany system zarządzania jakością oraz politykę antykorupcyjną,

- w Biurze do spraw Substancji Chemicznych:
 - wprowadzono zarządzenie w sprawie ustalenia procedur kontroli oraz zarządzenie w sprawie zgłaszania informacji o korzyściach majątkowych otrzymanych w związku z wykonywaną pracą. Ponadto w ramach kontroli zarządczej co pół roku dokonywana jest analiza ryzyka, w ramach której oceniane jest ryzyko wystąpienia korupcji,
 - w Biurze obowiązuje konieczność składania pisemnych oświadczeń o braku powiązań pracowników Biura biorących udział w procesie udzielania zamówień publicznych z potencjalnymi kontrahentami oraz zawsze powołuje się wieloosobowe komisje przetargowe,
- w Zakładzie Zamówień Publicznych przy Ministrze Zdrowia:
 - w 2002 roku wprowadzono system zarządzania jakością zgodnie z wymaganiami normy PN EN ISO 9001–2009,
 - wprowadzono (w 2007 roku) obowiązek rejestrowania audio-wideo wszystkich posiedzeń dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia publicznego,
 - obowiązuje zasada, że każda z osób biorących udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego ma obowiązek złożenia, już na etapie posiedzenia organizacyjnego, oświadczenia o nieujawnianiu informacji i zachowaniu uczciwej konkurencji,
 - wprowadzono Kodeks Etyki Pracowników.

Podejścia mieszane

Podejścia, które określamy tu mianem „mieszanych” to takie, w których nie istnieje zintegrowany, ustrukturyzowany system zarządzania ryzykiem korupcyjnym, ale wprowadzono pewne zinstytucjonalizowane, trwałe elementy służące przeciwdziałaniu korupcji czy monitoringowi zagrożeń korupcyjnych. Do rozwiązań takich należą przede wszystkim wszelkie formalnie ustanowione jednostki organizacyjne funkcjonujące w instytucji. Za formę zinstytucjonalizowanego monitoringu zagrożeń korupcyjnych można także uznać działalność doradcy ds. etyki w instytucji, pod warunkiem jednak, że funkcja ta będzie traktowana poważnie, zostanie jej nadany odpowiednio znaczący status w ramach instytucji a osoba ją sprawująca będzie dysponowała odpowiednim przygotowaniem i zasobami czasowymi pozwalającymi na rzetelne wykonywanie powierzonych jej zadań związanych ze wzmacnianiem infrastruktury etycznej urzędu i ograniczaniem ryzyka korupcyjnego (szerzej ten temat omówiliśmy w rozdziale 4.).

Przykładem instytucji, w której powołano jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za przeciwdziałanie korupcji, jest Ministerstwo Obrony Narodowej.

W 2011 roku utworzono tam Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych, do którego zadań należy⁷⁹:

1. identyfikacja istniejących zagrożeń i mechanizmów korupcyjnych, we współpracy z komórkami organizacyjnymi i jednostkami organizacyjnymi;
2. analiza zidentyfikowanych mechanizmów korupcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań strukturalnych, luk w istniejących procedurach lub braku odpowiednich procedur;
3. wypracowywanie rozwiązań w zakresie zapobiegania i zwalczania zjawisk korupcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem projektów systemów i procedur antykorupcyjnych oraz opracowywanie projektów polityki przejrzystości w resorcie;
4. monitorowanie wdrażania zatwierdzonych procedur i rozwiązań;
5. przeprowadzanie oraz organizowanie szkoleń w zakresie przejrzystości procedur i rozwiązań systemowych;
6. opiniowanie i konsultowanie, na potrzeby Ministra lub na wniosek komórek organizacyjnych i jednostek organizacyjnych, spraw lub projektowanych rozwiązań z punktu widzenia przejrzystości, gospodarności i zapobiegania patologiom korupcyjnym;
7. opiniowanie, na zlecenie Ministra lub w ramach procesu uzgodnień resortowych i międzyresortowych, projektów aktów prawnych pod kątem przejrzystości i możliwych zagrożeń korupcyjnych;
8. prowadzenie nadzoru nad zakupami dokonywanymi na rzecz resortu.

Ponadto Biuro odpowiada⁸⁰ m.in. za prewencyjne monitorowanie procesu zamówień publicznych (na wszystkich jego etapach: podczas planowania, tworzenia opisu przedmiotu zamówienia, realizacji procedury przetargowej i wyboru wykonawcy), opiniowanie sytuacji, w których ze względu na podstawowy interes bezpieczeństwa państwa odstępuje się od stosowania w zamówieniach przepisów ustawy prawo zamówień publicznych, opiniowanie tworzonych w Ministerstwie aktów prawnych.

Warto dodać, że w MON wprowadzono także Kodeks Etycznego Postępowania Pracowników i Żołnierzy, a Żandarmeria Wojskowa ściśle współpracuje z CBA w zakresie ścigania przestępstw korupcyjnych w armii.

Innym, wspomnianym wyżej, rozwiązaniem zinstytucjonalizowanym jest powołanie doradcy ds. etyki. Szczegóły zadań przypisanych temu stanowisku

⁷⁹ Zarządzenie Ministra Obrony Narodowej (nr 40/MON) z dnia 22 listopada 2006 w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (dostępny na stronie: www.bip.mon.gov.pl/36.html).

⁸⁰ Na podstawie A. Kubiak, A. Krzewińska, *Raport z badań nad skutecznością wdrażania strategii antykorupcyjnych rządów RP...*, op. cit., s. 157–160.

omówiliśmy w rozdziale 4. Tu warto jedynie wspomnieć o rozpowszechnieniu tego rozwiązania w administracji publicznej.

W 2006 roku w ramach dość rozbudowanego projektu szkoleniowego koordynowanego przez MSWiA przeszkolono 162 urzędników (w tym 16 dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich), spośród których 141 uzyskało certyfikaty ukończenia cyklu szkoleń doradców ds. etyki. W tej grupie było 63 reprezentantów wyższej kadry kierowniczej urzędów i 78 szeregowych urzędników. Anna Kubiak i Aneta Krzewińska w 2011 roku stwierdziły, że funkcja doradcy ds. etyki istniała w 31 z 52 badanych instytucji, przy czym w większości z nich była to funkcja łączona z innymi obowiązkami. Niestety brakuje analogicznych danych w odniesieniu do instytucji samorządowych.

Zamiast podsumowania

Dokonany przez nas krótki przegląd zabezpieczeń antykorupcyjnych stosowanych w polskiej administracji publicznej wskazuje, że mamy do czynienia z polityką antykorupcyjną o charakterze niesystematycznym i fragmentarycznym. W zasadzie nie istnieją żadne mechanizmy koordynacji działań administracji publicznej zmierzające do przeciwdziałania ryzykom korupcyjnym. W efekcie trudno interpretować widoczne w badaniach pozytywne tendencje w zakresie percepcji skali korupcji w Polsce (zmniejszającej się) w kategoriach skuteczności wysiłków podejmowanych w tym zakresie przez polską administrację. Brakuje bowiem kompleksowej strategii przeciwdziałania korupcji oraz standardów działań i wymogów, którym urzędy musiałyby się podporządkować. Istnieje natomiast dość rozbudowany aparat ścigania przestępczości korupcyjnej, na który składają się policja, prokuratura, Centralne Biuro Antykorupcyjne, ABW, Żandarmeria Wojskowa i Służba Graniczna.

Wnioski płynące z informacji przedstawionych w tym rozdziale w całości potwierdzają opinię wyrażoną dwa lata temu przez Grażynę Kopińską, w której odnosiła się do słów premiera Donalda Tuska, wyrażającego przekonanie o skuteczności działań antykorupcyjnych, podejmowanych przez kierowany przez niego rząd:

Należy jednak pamiętać, że indeks percepcji korupcji (CPI) Transparency International jest tylko jednym ze sposobów oceny przejrzystości kraju. I nawet coraz lepsza nasza w nim pozycja nie przestani braków w polityce antykorupcyjnej państwa; a te braki to przede wszystkim brak strategicznego wieloletniego myślenia, zmienianie priorytetów wraz ze zmianą rządu, negowanie dobrej woli poprzedników i następców. Polska potrzebuje ponadpartyjnej polityki antykorupcyjnej i wprowadzenia prawdziwej oceny jej skuteczności⁸¹.

⁸¹ G. Kopińska, *Wstęp [w:] Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, op. cit., s. 11.

Rozdział 2. System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (SPZK) jako element zarządzania jakością w urzędzie

Przegląd zabezpieczeń antykorupcyjnych w polskiej administracji publicznej wskazuje, że w zasadzie jedynym, acz niepozbawionym wad (o czym piszemy niżej) komplementarnym systemem zabezpieczeń antykorupcyjnych dostępnym w Polsce jest System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym stanowiący nakładkę na System Zarządzania Jakością ISO 9001. O korzyściach wynikających z jego wprowadzenia w instytucji oraz o problemach i niebezpieczeństwach z tym związanych piszemy w tym i następnym rozdziale. Prezentowane analizy i wnioski są rezultatem przeprowadzonych przez nas (we współpracy z zespołem Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego) badań Systemów Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (SPZK) funkcjonujących w trzech instytucjach publicznych: Ministerstwie Gospodarki, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego i w Agencji Rezerw Materiałowych⁸².

We wszystkich tych urzędach system zarządzania jakością i nakładka antykorupcyjna były wdrażane jednocześnie. W efekcie w świadomości bardzo wielu pracowników badanych instytucji te dwa systemy są nierozdzielne – SPZK stanowi uzupełnienie i rozwinięcie procedur wymaganych przez system ISO w zakresie minimalizacji ryzyk korupcyjnych. Ma to swoje zarówno bardzo pozytywne, jak i dość problematyczne konsekwencje.

Po pierwsze, wdrożenie ISO porządkuje działanie instytucji nawet w sytuacji, gdy istniejące wcześniej rozwiązania proceduralne nie budziły większych zastrzeżeń. Wielokrotnie zapewniano nas, że wprowadzenie podejścia procesualnego stanowiło istotną, zasadniczą zmianę w funkcjonowaniu badanych urzędów. Z jednej strony uspołniło sposoby postępowania poszczególnych komórek organizacyjnych, z drugiej zaś umożliwiło kontrolę nad zadaniami realizowanymi przez konkretne departamenty, biura czy wydziały. Wprowadzenie ISO spowodowało z jednej strony konieczność wyjścia poza ramy funkcjonowania tych jednostek, a z drugiej przyczyniło się do usprawnienia przepływu informacji, umożliwiło wymianę doświadczeń między pracownikami i zwiększyło integrację kadry wokół realizowanych zadań. **Pozytywna ocena rezultatów wdrożenia**

⁸² Z raportami zawierającymi wyniki badań zrealizowanych w tych instytucjach można się zapoznać na stronie internetowej Programu Przeciw Korupcji: www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przeciwdzialanie_korupcji_w_praktyce.

systemu zarządzania w wielu wypadkach przekłada się na zwiększenie poczucia ważności regulacji antykorupcyjnych.

Praktyczny wymiar powiązania obu systemów widać w objęciu regulacjami SPZK wszystkich codziennych operacji – wyniki szacowania ryzyka dla poszczególnych procesów stanowią bowiem naturalne uzupełnienie opisu zadań realizowanych przez urząd. **Dzięki temu procedury antykorupcyjne zyskują praktyczny i aktywny wymiar.** Należy zauważyć, że efekt ten często nie jest widoczny w przypadku innych elementów infrastruktury etycznej urzędu, strukturalnie słabiej włączonych w jego bieżące funkcjonowanie (jak choćby kodeks etyki czy działalność doradcy ds. etyki).

Z drugiej strony, niejako na zasadzie lustrzanego odbicia, pojawia się równocześnie niebezpieczeństwo zdominowania regulacji antykorupcyjnych przez rozbudowane wymogi formalne systemu zarządzania. W trakcie realizacji badań spotkaliśmy się również z takimi opiniami. Część **badanych prezentowała dystans i sceptycyzm co do zmian, jakie wnosi wprowadzenie SPZK do pracy urzędu.** Podkreślano, że jeśli w działaniach urzędników w ostatnich latach zaszyły jakieś zmiany, to w wyniku wprowadzenia ISO, a nie SPZK. W przekonaniu tej części badanych wprowadzenie antykorupcyjnej nakładki na ISO jest działaniem zbędnym, wnoszącym jedynie ograniczone korzyści. Wskazywana wyżej „jedność systemów” może zatem mieć również negatywne konsekwencje dla SPZK, który może być **postrzegany jako mniej istotna, a kłopotliwa nakładka na ważny system regulujący zarządzanie w urzędzie.**

Przekonania tego typu wzmacniane są przez wadliwy sposób umiejscowienia SPZK w systemie zarządzania, niedoskonałości monitoringu i audytu jego funkcjonowania oraz przyjęcie nieefektywnych, a przez to kłopotliwych rozwiązań dotyczących systemu szacowania ryzyka. Jeśli system antykorupcyjny ma być czymś więcej niż tylko zbiorem biurokratycznych rozwiązań, jeśli ma stanowić rzeczywistą wartość w procesie budowy przejrzystości i etycznie działającego urzędu, konieczne jest niwelowanie czynników umniejszających jego znaczenie i tym samym niekorzystnie oddziałujących na postawy pracowników. Mamy nadzieję, że niniejszy przewodnik pomoże w skutecznej realizacji tego wyzwania.

Architektura systemu

Wymagania dla SPZK zostały zapisane w postaci 27 Wymagań Dodatkowych (WD1–WD27) do systemu ISO 9001. Spełnienie tych wymagań (ich zakres jest dostępny w Krajowej Izbie Gospodarczej oraz na stronie www.kig.pl) pozwala na certyfikację systemu jakości wraz z SPZK. Trzeba podkreślić, że KIG udostępnia dokumentację systemu, jednak – zgodnie z naszą wiedzą i materiałami zawartymi na stronie internetowej – w minimalnym tylko stopniu towarzyszą jej materiały instruktażowe (podstawowe zalecenia i FAQ na stronie www.kig.pl). Jednocześnie **poziom ogólności reguł SPZK oraz bardzo ograniczone wytyczne**

jego stosowania pozwalają na dużą dowolność w opracowaniu i stosowaniu procedur. Ponadto, jak wynika z przeprowadzonych przez nas badań, certyfikacja odbywa się głównie poprzez sprawdzenie zgodności stosowanych procedur z założeniami konkretnej realizacji systemu, a więc w bardzo ograniczony sposób wpływa na wyeliminowanie niedoskonałości w jego działaniu.



UWAGA!

W związku z oparciem dokumentacji SPZK na wymaganiach uzupełniających w stosunku do ISO 9001 nie jest możliwe wprowadzenie systemu i jego certyfikacja, jeśli w instytucji nie został wprowadzony wcześniej lub nie jest wprowadzany jednocześnie system zarządzania jakością ISO 9001.

Istnieją jednak inne rozwiązania prewencji antykorupcyjnej, nieopierające się na systemie ISO 9001, o których wspominaliśmy w rozdziale 1.

Do najważniejszych elementów SPZK należą w szczególności⁸³:

- polityka antykorupcyjna – jako oddzielny dokument stanowiący formalną część dokumentacji regulującej działanie instytucji;
- Księga Jakości zawierająca elementy związane z polityką antykorupcyjną (podstawowe dokumenty systemu, wykaz aktów prawnych skutkujących ryzykami korupcyjnymi w odniesieniu do działalności instytucji);
- analiza ryzyka korupcyjnego obejmująca identyfikację ryzyk i określenie poziomu prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz związanych z tym skutków dla wszystkich procesów zidentyfikowanych w instytucji;
- procedury systematycznej kontroli zabezpieczeń antykorupcyjnych i monitorowania procesów obciążonych ryzykiem korupcyjnym;
- wyodrębnione w strukturze organizacyjnej zarządzanie i nadzorowanie SPZK;
- wymogi dotyczące przywództwa etycznego związane z komunikacją wewnętrzną, promocją postaw etycznych, budowaniem wizerunku etycznej organizacji;
- rozszerzenie zakresu audytów wewnętrznych o kwestie związane z funkcjonowaniem SPZK;
- wdrożone zasady oraz tryb postępowania w przypadku wystąpienia działań korupcyjnych;
- skierowane do pracowników działania edukacyjne w zakresie etyki i przeciwdziałania korupcji.

⁸³ Por. www.kig.pl/assets/upload/menu_uslugowe/Legalizacja%20certyfikacja%20ATA/100218%20SPZK.pdf.

Polityka antykorupcyjna

Punktem wyjścia właściwego wprowadzenia SPZK, oprócz poprawnie zastosowanego podejścia procesualnego w ramach ISO 9001, jest właściwie sformułowana **definicja korupcji**. Trudno tu o jednoznaczne wskazanie powszechnie obowiązującego standardu. Według Banku Światowego „korupcją jest nadużywanie stanowiska lub funkcji publicznej dla osiągnięcia prywatnych zysków”⁸⁴. Z kolei zgodnie z art. 2 cywilnoprawnej konwencji o korupcji przyjętej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r. „korupcja oznacza żądanie, proponowanie, wręczenie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę”⁸⁵. UNDP przyjmuje zaś, że korupcją jest nadużycie władzy publicznej, urzędu lub powierzonych kompetencji (uprawnień) dla prywatnych korzyści – poprzez przekupstwo, wymuszenie, handel wpływami, nepotyzm, nadużycia finansowe, łapówki lub defraudację⁸⁶. Dość często cytowana jest także bardzo szeroka definicja korupcji według Transparency International, wedle której „korupcja jest nadużyciem powierzonej władzy dla celów prywatnych”⁸⁷.

W Polsce jak dotąd nie udało się wypracować powszechnie akceptowanej definicji korupcji. W sposób bardzo rozbudowany uczyniono to w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁸⁸. Wedle art.1 ust. 3a. tej ustawy korupcją jest czyn:

- 1) polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 2) polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio lub pośrednio jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

⁸⁴ Por. www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:23272490~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html.

⁸⁵ Por. Oświadczenie Rządowe z dnia 18 sierpnia 2004 r. w sprawie mocy obowiązującej Cywilnoprawnej konwencji o korupcji, sporządzonej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r. (Dz. U. z dnia 16 listopada 2004 r.).

⁸⁶ Por. „Corruption and Development” (s.7) – materiał dostępny na stronie: <http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/Corruption-and-Development-Primer-08e.pdf>.

⁸⁷ Por. www.transparency.org.

⁸⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z dnia 23 czerwca 2006 r.).

3) popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;

4) popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Na potrzeby SPZK w sposób użyteczny zdefiniowano korupcję w Księdze Jakości Agencji Rezerw Materiałowych:

Korupcją jest działanie lub zaniechanie działania, jak również obietnica takiego postępowania, w celu uzyskania nienależnej korzyści przekazanej, obiecaniej lub domniemanej, zarówno materialnej jak i niematerialnej, w sposób bezpośredni lub pośredni. Pojęcie korupcji obejmuje wszystkich uczestników rzeczywistej lub potencjalnej wymiany. Korzyść może mieć charakter majątkowy (rzeczowy, pieniężny) lub osobisty (np. awans, przyjęcie do pracy). Polskie prawo rozróżnia następujące formy przestępstwa korupcji:

- łapownictwo bierne i czynne,
- płatna protekcja,
- nadużycie władzy,
- nadużycie uprawnień.

Taka definicja obejmuje nie tylko łapownictwo, ale i wiele innych zjawisk korupcyjnych, powiązanych z korupcją lub zbliżonych charakterem do korupcji, przed którymi powinien zabezpieczać SPZK. **Definicja powinna być możliwie konkretna i precyzyjna, ponieważ ma mieć walor funkcjonalny i stanowić podstawę identyfikacji zagrożeń korupcyjnych w instytucji.** Zastosowanie węższej lub bardziej ogólnej definicji może skutkować złą oceną ryzyka korupcyjnych (albo wyłączeniem części ryzyka poza obręb działania SPZK). Poniżej przedstawiamy przykład takiej zbyt ogólnej definicji:

„Korupcja występuje we wszystkich krajach bez względu na ich poziom rozwoju, politykę państwa i ustrój gospodarczy oraz społeczny. Korupcja nie jest pojęciem języka prawnego, zatem nie ma jej prawnej definicji. W literaturze

definicje określają korupcję jako działanie lub zaniechanie osoby sprawującej funkcję publiczną, w zamian za co najmniej obietnicę korzyści majątkowej lub osobistej, udzielonej przez korumpującego lub osobę przez niego reprezentowaną. Definicja korupcji znajduje się natomiast w podpisanej przez Polskę międzynarodowej Konwencji Cywilnoprawnej, która określa ją jako żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie bezpośrednio lub pośrednio łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku, lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę”.

Właściwe określenie zakresu pojęcia korupcji ma podstawowe znaczenie ze względu na mechanizm działania SPZK. Wynika to z faktu, iż uzupełnia on działania związane z funkcjonowaniem systemu ISO 9001 przede wszystkim o szacowanie ryzyka korupcyjnego, które z natury rzeczy odnosić się będzie do określonej, funkcjonującej w ramach systemu definicji korupcji. W konsekwencji zawężanie definicji korupcji, np. wyłącznie do łapownictwa, prowadzić będzie do niedoszacowania ryzyka związanego z innymi formami zachowań o naturze korupcyjnej (np. z nepotyzmem). Ponadto, jeśli np. uznać, że do klasycznego łapówkarstwa w obszarze działań jakiejś instytucji nigdy nie doszło oraz możliwość zajścia takiego zdarzenia jest praktycznie równa zeru (choćby ze względu na charakter realizowanych przez tę organizację działań), to – z punktu widzenia pracowników – zasadne wydaje się pytanie o sens wdrażania rozbudowanego systemu antykorupcyjnego. W efekcie nie będą oni skłonni angażować się w tworzenie i działanie systemu.

**UWAGA!**

Niewłaściwe zdefiniowanie zjawiska korupcji na poziomie instytucji wywoływać może negatywne postawy urzędników względem proponowanych działań antykorupcyjnych.

Polityka antykorupcyjna (lub polityka zintegrowanego systemu zarządzania jakością) definiuje cele i postawę kierownictwa i oczekiwania wobec pracowników. Kwestie definicyjne związane z korupcją, a także znaczenie przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w instytucji powinny stanowić trzon polityki antykorupcyjnej. Stanowi ona swoistą deklarację zasad regulujących działanie instytucji w tym zakresie.

**PRZYKŁAD: POLITYKA ANTYKORUPCYJNA URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO**

Przewodnym celem Polityki Antykorupcyjnej jest stałe poszukiwanie i analizowanie wszelkich możliwych potencjalnych zagrożeń korupcyjnych, które mogą wystąpić w realizowanych działaniach na wszystkich poziomach zarządzania oraz natychmiastowe podejmowanie środków zaradczych zmniejszających prawdopodobieństwo wystąpienia działania korupcyjnego.

Tak określona polityka antykorupcyjna realizowana jest poprzez:

- Stosowanie jednoznacznych i przejrzystych procedur postępowania, znanych i dostępnych zarówno naszym klientom oraz podmiotom współdziałającym, jak i pracownikom.
- Monitorowanie wszystkich procesów pod kątem możliwości wystąpienia w nich zagrożeń korupcyjnych oraz analizowanie ryzyka wystąpienia działania korupcyjnego, w tym sporządzenie wykazu stanowisk narażonych na korupcję i podejmowanie w razie potrzeby odpowiednich środków zaradczych.
- Zwiększanie świadomości pracowników i zacieśnianie ich więzi z Urzędem poprzez podnoszenie kultury organizacji, usprawnianie komunikacji wewnętrznej, doskonalenie systemów motywacyjnych, przywództwo.
- Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników, w tym z zakresu problematyki przeciwdziałania korupcji.

Sformułowania Polityki Antykorupcyjnej powinny budować relacje zaufania między kierownictwem instytucji a pracownikami. W związku z tym powinny one być możliwie szczerze i wiarygodne nie tylko w momencie wprowadzania, ale i w codziennej praktyce działania urzędu. Służyć temu będzie komunikacja między kierownictwem a pracownikami, zdolności przywódcze kierownictwa, prawidłowa struktura instytucji oraz faktyczne zaangażowanie kierownictwa w dążeniu do minimalizacji zagrożeń korupcyjnych. Ważne jest również, na co wskazują nasze badania, przekonanie pracowników, że realizacja celów polityki antykorupcyjnej za pośrednictwem SPZK i innych instrumentów, prowadzić będzie do zwiększenia komfortu i bezpieczeństwa ich pracy. Polityka antykorupcyjna zgodnie z wymogami SPZK powinna być również dostosowana do specyfiki działania instytucji i oferowanych przez nią produktów. Powinna także wskazywać sankcje stosowane w przypadku zdarzeń korupcyjnych.



PRZYKŁAD: FRAGMENT ZINTEGROWANEJ POLITYKI ZARZĄDZANIA JAKOŚCIĄ W AGENCJI REZERW MATERIAŁOWYCH DOTYCZĄCY KORUPCJI

W celu potwierdzenia, że Agencja eliminuje lub w znacznym stopniu ogranicza możliwość występowania zjawisk korupcyjnych, oraz że rozwiązania te nadzoruje i doskonali, wdrożono System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. System jest zgodny z wymaganiami dodatkowymi do normy ISO 9001 oraz uwzględniający politykę państwa w zakresie przeciwdziałania korupcji.

Cele Polityki realizowane są poprzez:

1. Zapewnienie odpowiednich zasobów niezbędnych do sprawnego funkcjonowania systemu zarządzania jakością, w tym systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym.
2. Racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi oraz posiadanym mieniem.
3. Zapewnienie właściwych procesów komunikacji wewnątrz Agencji i w kontaktach zewnętrznych.
4. Prawidłowe określenie i spełnienie wymagań podmiotów uczestniczących w procesach.
5. Stały rozwój pracowników, podnoszenie ich wiedzy i umiejętności, pozwalające na realizację zadań na najwyższym poziomie.
6. Monitorowanie i ciągłe doskonalenie realizowanych procesów.
7. Stosowanie jednoznacznych i przejrzystych procedur postępowania.
8. Podejmowanie właściwych działań w odniesieniu do zidentyfikowanych zagrożeń korupcyjnych.

Pracownicy Agencji są świadomi istotności wykonywanych zadań, z pełnym zaangażowaniem realizują Politykę oraz są zobowiązani do przestrzegania Zasad Etyki i obowiązujących przepisów prawa.

W przypadku wykrycia praktyk korupcyjnych, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, jak również wewnętrznego wyciągane będą stosowne konsekwencje.

Kierownictwo Agencji deklaruje osobiste zaangażowanie w przeciwdziałanie zjawiskom korupcji oraz nadzór nad stosowaniem Polityki, poprzez okresowe przeglądy, aktualizację i ciągłe doskonalenie systemu zarządzania i podejmowanie działań doskonalących. Kierownictwo wspiera wszelkie inicjatywy mające na celu stałe podnoszenie jakości wykonywanych zadań oraz zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia zjawisk korupcyjnych.

Księga Jakości

Księga Jakości jest jednym z najważniejszych elementów Zintegrowanego Systemu Zarządzania⁸⁹. Jest to dość obszerny dokument, który zawiera rozdziały lub podrozdziały opisujące m.in.:

- wymagania systemu zarządzania jakością (w szczególności wymagania dotyczące dokumentacji systemu);
- podejście procesualne w instytucji;
- odpowiedzialność kierownictwa za jakość działania oraz usług/wyrobów instytucji, w tym zaangażowanie kierownictwa w działanie systemu, politykę jakości i politykę antykorupcyjną oraz podział odpowiedzialności w ramach kierownictwa;
- zarządzanie zasobami, w szczególności kwestię zapewniania zasobów i zarządzanie zasobami ludzkimi;
- mechanizmy i narzędzia do monitorowania i kontroli działania systemu;
- realizację usług/dostarczanie wyrobów instytucji;
- opis SPZK w instytucji oraz ewentualnie opis realizacji wymagań dodatkowych związanych z wprowadzeniem SPZK.

Dodatkowo w ramach Księgi Jakości lub w załącznikach powinny się znaleźć m.in. schemat struktury organizacyjnej instytucji oraz lista i mapa procesów. Podkreślić trzeba, że dodatkowe wymagania SPZK wskazują na konieczność umieszczenia w Księdze Jakości opisu SPZK i wykazu aktów prawnych, które „z racji przedmiotu regulacji” mogą zwiększyć ryzyko wystąpienia korupcji. W jednej z przebadanych przez nas instytucji, wykaz taki zawierał po prostu akty mające zapisy antykorupcyjne, co nie jest do końca zgodne z wymogami dodatkowymi SPZK, w innej zaś właściwie takiego wykazu, jako części Księgi Jakości, nie było.

W wyniku wprowadzenia systemu zarządzania jakością ISO 9001 organizacja działalności instytucji nabiera charakteru procesualnego. Oznacza to, że każde działanie wiążące się zarówno z usługami świadczonymi na zewnątrz, jak i z wewnętrznymi potrzebami instytucji zostaje opisane w kategoriach procesu. Proces taki realizowany jest w oparciu o konkretne procedury działania, a jego przebieg i zaangażowani w niego pracownicy (i jednostki organizacyjne) są wyraźnie zdefiniowani. Wskazana jest też osoba odpowiedzialna za przebieg procesu (nie musi to być kierownik komórki, w ramach której przebiega proces), a sama jego realizacja jest poddawana regularnym kontrolom i audytom, mającym na

⁸⁹ Zintegrowany System Zarządzania jest formą integracji i ujednoczenia procedur, praktyk i procesów realizowanych w poszczególnych systemach zarządzania w ramach organizacji (Systemu Zarządzania Jakością, Systemu Zarządzania BHP, Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, SPZK itd.) w celu optymalizacji jej działania.

celu osiągnięcie i utrzymanie wysokiej jakości realizacji zakładanych celów, przy jednoczesnej optymalizacji wykorzystanych zasobów. **Procesy są niezależne od struktury organizacyjnej instytucji.** Wprawdzie na ogół przebiegają w ramach konkretnych komórek, ale równie dobrze mogą obejmować kilka z nich.

Dopiero po pełnej identyfikacji procesów w ramach instytucji możliwe jest zastosowanie narzędzi analizy ryzyka. Umożliwiają one bowiem analizę ryzyka dla każdego w pełni zdefiniowanego i opisanego procesu. Osoba odpowiedzialna za przebieg procesu staje się „właścicielem” zidentyfikowanego ryzyka i ma nim zarządzać, w szczególności podjąć i uzasadnić decyzję o działaniach, które podjęte będą przedsiębrane, jeśli ryzyko przekracza normalny poziom.

Analiza ryzyka korupcyjnego

Analiza ryzyka korupcyjnego, w świetle przeprowadzonych przez nas badań, wydaje się być kluczowym elementem decydującym o sukcesie bądź porażce implementacji SPZK.

Narzędzia służące do analizy ryzyka opracowano kilkadziesiąt lat temu na potrzeby biznesu i instytucji finansowych oraz w celu szacowania ryzyk zdarzeń nieoczekiwanych i niepożądanych (np. pożarów, wypadków etc.). Obecnie – pomimo pewnej krytyki pod ich adresem – znajdują coraz powszechniejsze zastosowanie w administracji publicznej, m.in. do szacowania ryzyka wystąpienia korupcji. **Funkcją takich narzędzi nie jest wykrycie zaistniałych już zjawisk korupcyjnych, ale oszacowanie prawdopodobieństwa ich wystąpienia, a w konsekwencji stosowne przygotowanie instytucji na ich wystąpienie lub skuteczna prewencja.** Warto podkreślić, że analiza ryzyka w różnych obszarach przebiega wg bardzo podobnej metodologii, a narzędzi i podręczników, również w języku polskim, jest dość dużo.

Polskie zalecenia dla administracji publicznej uwzględniają szeroki zestaw narzędzi obejmujących analizę ryzyka wewnątrz instytucji (wiele z nich, w tym także „Zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym – podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce” dostępnych jest na stronie <http://www.archbip.mf.gov.pl/bip/11526.html>). Podobnie, w skierowanym do biznesu podręczniku opracowanym i opublikowanym przez Ministerstwo Gospodarki⁹⁰ znaleźć można strategię identyfikacji ryzyka uwzględniającą szeroki zakres interesariuszy oraz zbiór różnorodnych, służących jej narzędzi.

⁹⁰ T. Gasiński, S. Pijanowski, *Zarządzanie ryzykiem w procesie zrównoważonego rozwoju biznesu*, http://www.mg.gov.pl/files/upload/14666/Podrecznik_pl.pdf.

Organizacja procesu identyfikacji i szacowania ryzyka

Dość powszechnie przyjmuje się, że ryzyko powinno być szacowane przez zespoły, na ogół powoływane przez „właścicieli” ryzyka, czyli osoby odpowiedzialne za przebieg poszczególnych procesów. Z reguły w procesie szacowania ryzyka biorą udział uczestnicy ocenianych procesów. Z jednej strony gwarantuje to dobrą znajomość specyfiki każdego procesu, z drugiej może jednak skutkować skłonnością do zaniżania poziomu ryzyka. Można wskazać przynajmniej trzy powody tego zjawiska. Po pierwsze, z założenia, na pracowników uczestniczących w procesach o wysokim poziomie ryzyka są nakładane dodatkowe obowiązki związane z działaniami naprawczymi, dodatkowym monitoringiem itp., w żaden sposób nie rekompensowane czy dodatkowo wynagradzane. Po drugie, o czym już wspominaliśmy, oszacowanie poziomu ryzyka jako wysokie w percepcji wielu pracowników może wiązać się z obawą przed podejrzeniami o podatność na korupcję. Po trzecie wreszcie, zaniżanie szacowania poziomu ryzyka może być pochodną dobrych relacji między pracownikami, na zasadzie: „moi koledzy by tego na pewno nie zrobili”, „w tej instytucji pracują uczciwi urzędnicy” itp., a nie faktycznie niskiego systemowego poziomu ryzyka.

Warunkiem każdego skutecznego szacowania ryzyka jest nie tylko właściwa procedura obejmująca szczegółowe zasady szacowania, ale także sposób organizacji tego procesu, obejmujący odpowiedni dobór interesariuszy.

Nie istnieje jeden, powszechnie akceptowany i przyjmowany przez różne instytucje model procesu identyfikacji i szacowania ryzyka korupcyjnego. Zarówno od strony proceduralnej, jak i od strony jego praktycznej implementacji podejścia są różnorodne i, na co należy zwrócić szczególną uwagę, mają różne konsekwencje dla funkcjonowania i skuteczności zabezpieczeń.

Wydaje się, że ze względu na umiejscowienie ośrodka kontroli wyników szacowania, można wyróżnić trzy główne podejścia do **organizacji tego procesu** w instytucji⁹¹:

- **model scentralizowany**, w którym początkowy impuls w postaci wstępnych wyników identyfikacji i szacowania ryzyka, rekomendacji w tym zakresie, prezentacji opinii, wypracowywany jest w jednostkach organizacyjnych urzędu, a następnie jest przedstawiany do konsultacji i akceptacji wyższej instancji koordynującej/nadzorującej proces na poziomie całej instytucji. Podkreślić należy, że ostateczna decyzja dotycząca wyników szacowania, a zatem i odpowiedzialność z tym związana, zasadniczo jest przesunięta poza obręb podstawowej jednostki organizacyjnej.

⁹¹ Podkreślić należy, że przedstawiona tu typologia nie ma charakteru formalnego, lecz wyłącznie analityczny – tj. żadne dokumenty wdrożeniowe nie zakładają istnienia wyróżnionych tu podejść. Zostały one przez nas wyodrębnione wyłącznie na podstawie przeprowadzonych badań.

- **model działań koordynowanych**, w którym wszystkie zasadnicze prace dotyczące szacowania ryzyka odbywają się w poszczególnych jednostkach organizacyjnych instytucji, ale są przy tym wspierane lub na bieżąco monitorowane przez przedstawicieli kierownictwa (np. przez KSZ, koordynatora systemu, doradcę ds. etyki, itp.). Model ten zakłada zasadniczo identyczny przebieg szacowania we wszystkich jednostkach organizacyjnych. Oznacza też rozłożenie odpowiedzialności za wyniki szacowania pomiędzy te jednostki a podmiot koordynujący.
- **model rozproszony**, w którym całość identyfikacji i szacowania ryzyka odbywa się na poziomie jednostek organizacyjnych, które ponoszą całkowitą odpowiedzialność za przebieg i rezultaty tego procesu. W tym modelu często zakłada się przekazywanie wyników szacowania do jakiejś jednostki odpowiedzialnej za prowadzenie rejestru ryzyk, gdzie na poziomie wyłącznie formalnym następuje zestawienie i zsumowanie wypracowanych rezultatów.

Model scentralizowany zastosowano w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego. Funkcjonuje tam Zespół ds. Zarządzania Ryzykiem Korupcyjnym (ZZRK; dawniej Zespół ds. Wdrażania i Monitoringu Polityki Jakości) będący kluczowym elementem systemu antykorupcyjnego. Zespół, w oczach pracowników urzędu uczestniczących w naszych badaniach, pełni zasadniczo funkcje:

- weryfikacyjne wobec oceny ryzyk dokonywanej w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Urzędu (wydziałów, biur, delegatur, etc.);
- standaryzacyjne wobec praktyk oceny ryzyka na poziomie poszczególnych jednostek organizacyjnych;
- rozwojowe – Zespół, poprzez uczestnictwo jego przedstawicieli w Kierowniczych Przeglądach Zarządzania, ma możliwość wpływu na zmiany w systemie antykorupcyjnym na poziomie najbardziej ogólnym;
- informacyjne – członkowie Zespołu bywają adresatami nie tylko pytań związanych z funkcjonowaniem Polityki, ale także sygnałów związanych z etycznym wymiarem funkcjonowania Urzędu.

Zespół składa się z 10 osób, w większości pracujących w komórkach organizacyjnych, których specyfiką działania jest albo wiązanie pracy wielu departamentów, albo też realizacja działań o charakterze usługowym wobec innych jednostek urzędu (szczególnie odnosi się to do Departamentu Organizacji, w którym analizowane i kontrolowane są regulaminy i regulacje obowiązujące we wszystkich departamentach). Mocną stroną zespołu jest to, iż większość jego członków poprzez swe codzienne zadania, ale także status w organizacji (zajmowane stanowiska kierownicze), ma szersze spojrzenie na działania całego Urzędu – nielimitowane perspektywą zadań oraz kompetencji merytorycz-

nych jednego departamentu. W tym więc sensie powołanie Zespołu pozwoliło uniknąć sytuacji, w której weryfikacja wyniku szacowania ryzyka odbywa się w sposób jednowymiarowy, pozbawiony szerszego kontekstu. Dodatkowo rolę i oddziaływanie zespołu jako elementu funkcjonowania SPZK wzmacnia fakt, iż prawie wszyscy jego członkowie mają uprawnienia i kompetencje audytorskie, a część z nich ma także doświadczenie sięgające niejako początków tworzenia systemów antykorupcyjnych czy systemów zarządzania i podnoszenia jakości organizacji pracy w polskich urzędach.

W fazie działania Systemu, którą mieliśmy okazję obserwować w 2012 roku w ramach prowadzonych przez nas badań, oprócz oczywistych funkcji kontrolnych i doradczych, Zespół pełnił także zasadniczą rolę w standaryzacji procesów i ujednocnianiu kryteriów oceny procesów.

Model działań koordynowanych wypracowano i wdrożono w Agencji Rezerw Materiałowych, gdzie przyjęta procedura zobowiązuje dyrektorów biur do powołania zespołów, które na poziomie każdego biura dokonają szacowania ryzyka i przedstawią jego wyniki do zatwierdzenia przełożonym. Realizacja tego proceduralnego wymogu nie była jednakowa we wszystkich komórkach organizacyjnych – zidentyfikowane przez nas sposoby postępowania w tym zakresie były różnorakie. W Agencji udało się jednak zachować istotny element weryfikacji szacowania na poziomie całej instytucji: przyjęto praktykę, że we wszystkich szacowaniach, we wszystkich biurach, uczestniczą pracownicy zatrudnieni na stanowisku ds. systemu zarządzania (najczęściej Kierownik Systemu Zarządzania lub jeden z audytorów systemu zarządzania). Dzięki temu proces szacowania poddano pewnej standaryzacji. Podkreślić jednak należy, że w momencie realizacji badań (2012) nie było to rozwiązanie systemowe, a jedynie wyraz odpowiedzialności zawodowej osób koordynujących działanie systemu.

Model rozproszony zidentyfikowaliśmy (w momencie realizacji badania – 2011 r.) w Ministerstwie Gospodarki. Sposób podejścia do procesu identyfikacji zagrożeń korupcyjnych oraz szacowania ryzyka w całości zależny był tam od zwyczajów przyjętych w poszczególnych departamentach, co w praktyce oznaczało uzależnienie przebiegu tego procesu od woli i zaangażowania dyrektorów. Niezależnie od rozwiązań i wytycznych zawartych w przyjętej w Ministerstwie Gospodarki procedurze, procesem tym rządziły praktyki wypracowane w ramach poszczególnych komórek organizacyjnych. Zespoły szacujące ryzyko tworzone były decyzją dyrektorów departamentów („właścicieli” ryzyka), którzy określali ich ilość i skład, przy czym stosowane w tym zakresie praktyki były bardzo zróżnicowane. I choć efekt formalny w skali całego Ministerstwa był jednakowy i przyjmował postać kart procesów z przypisanymi do nich tabelami szacowania ryzyka, to już sam sposób ich opracowywania, weryfikacji a następnie monitoringu był różnorodny i niekoniecznie skutkował spójnymi rezultatami. W raporcie podsumowującym wnioski z przeprowadzonego badania podkreślaliśmy, że wyniki szacowania ryzyka dla danego procesu często uzależnione są od wiedzy

konkretnych szacujących osób na temat postaw pracowników zaangażowanych w dany proces, wiary w zasadność przyjętych w departamencie zasad postępowania czy po prostu stopnia zaufania do efektywności obowiązujących aktualnie procedur.

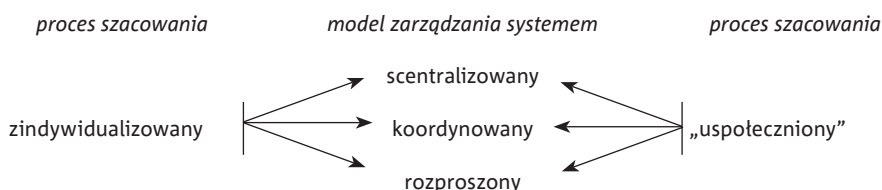
Osobną kwestią – choć powiązaną z przebiegiem procesu identyfikacji i szacowania ryzyka na poziomie całej instytucji – jest sposób zorganizowania tego procesu na najniższym poziomie, tj. w obrębie i w odniesieniu do działalności poszczególnych komórek organizacyjnych danej instytucji. Wyniki zrealizowanych przez nas badań wskazują bowiem wyraźnie, że na rezultaty szacowania może potencjalnie istotnie oddziaływać także zakres, w jakim udział w całym procesie będzie **otwarty dla pracowników („uspołeczniony”)**. Istnieją zarówno przykłady instytucji, w których na temat ryzyka korupcyjnego prowadzi się rzeczystą i rozbudowaną debatę zakładającą uczestnictwo szerokiej reprezentacji pracowników (jak choćby w niektórych departamentach Ministerstwa Gospodarki), jak i takie sytuacje, w których dokumentacja jest wypełniana przez jednego upoważnionego pracownika i ewentualnie zatwierdzana przez jego bezpośredniego przełożonego. Z pewnością łatwiej jest otworzyć proces identyfikacji i szacowania ryzyka w mniejszych urzędach, zaś przynajmniej pewnej dozy centralizacji wymaga on w przypadku rozbudowanych, zróżnicowanych i rozproszonych instytucji. Chcielibyśmy jednak zwrócić uwagę na kilka zasadniczych konsekwencji wyboru metody organizacji tego procesu. Mamy nadzieję, że refleksja ta pozwoli uniknąć przynajmniej części niezaplanowanych i niepożądanych konsekwencji.

Otwarcie dla pracowników procesu szacowania ryzyka wiąże się z określonymi trudnościami. Po pierwsze – wymaga udziału wielu osób, co oznaczać musi mniejsze lub większe zakłócenia w normalnej, codziennej pracy instytucji. Po drugie – wymaga autentycznego zaangażowania ze strony uczestników, które należy budować odpowiednio wzmacniając ich motywację do aktywności. Po trzecie wreszcie – związane jest z koniecznością stworzenia bezpiecznej atmosfery dyskusji, w której pracownicy nie będą obawiali się rozmawiania o delikatnych kwestiach związanych z etyką pracy oraz refleksji nad postępowaniem współpracowników i działaniem całej instytucji. Bez wątplenia jest to zatem podejście trudniejsze niż praca jednoosobowa, która nie wprowadza zamieszania i nie jest narażona na niedogodności procesu społecznego. Pomimo to, **zdecydowanie rekomendujemy właśnie podejście otwarte dla pracowników, „uspołecznione”**. Przede wszystkim dlatego, że **system zabezpieczeń antykorupcyjnych nie jest wyłącznie zbiorem biurokratycznych reguł postępowania**. Jego skuteczne działanie wymaga akceptacji pracowników dla przyjmowanych rozwiązań formalnych (proceduralnych i procesualnych), ich przekonania co do zasadności i konieczności przyjęcia określonych zasad regulujących pracę instytucji oraz rzeczystego zrozumienia i zaangażowania w budowę idei

przejrzystości działania administracji publicznej. Odpowiednio zorganizowana i przeprowadzona dyskusja nad zagrożeniami korupcyjnymi wzmacniać będzie pozytywne postawy względem systemu. Dzięki **współudziałowi** pracowników w identyfikacji ryzyk oraz ich **współdecydowaniu** o istotności i prawdopodobieństwie urzeczywistnienia zagrożeń korupcyjnych, istotnemu wzmocnieniu ulec może **współodpowiedzialność** uczestników za efekty wdrożenia systemu.

Podsumowując, warto jeszcze raz podkreślić, że praktyki związane z organizacją procesu szacowania ryzyka na poziomie całej instytucji, częściowo zidentyfikowane przez nas w trakcie badań, mogą być bardzo zróżnicowane.

Rysunek 1. Modele organizacji procesu szacowania ryzyka



Źródło: opracowanie własne

Samo w sobie oczywiście nie stanowi to jakiegoś znaczącego problemu. Wszak różne instytucje, w swej specyfice i w ramach odrębnych obszarów działalności i doświadczeń preferować mogą określone rozwiązania, lepiej przystające do ich charakteru. Podkreślić jednak należy, że istnieje daleko posunięta zależność pomiędzy sposobem organizacji przebiegu szacowania ryzyka a oddziaływaniem całego systemu. Mówiąc w skrócie – kluczową rolę odgrywają w tym wypadku dwa elementy: koordynacja działań (służąca weryfikacji i standaryzacji pracy komórek organizacyjnych w ramach szacowania ryzyka) oraz, wspomniane już tu wielokrotnie, zaangażowanie pracowników. Prewencyjne oddziaływanie systemu antykorupcyjnego na ogół będzie tym większe, im więcej uwagi poświęci się:

- koordynacji i uspołecznieniu przebiegu szacowania ryzyka pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi,
 - zestandaryzowaniu rezultatów szacowania w odniesieniu do poszczególnych procesów
- oraz
- szerokiemu udziałowi pracowników w dyskusji dotyczącej identyfikacji ryzyk oraz ich znaczeniu.

Szczególnie podkreślić należy znaczenie pierwszej identyfikacji zagrożeń i pierwszego szacowania ryzyka w instytucji. Zrealizowane przez nas badania

wykazały, że zarówno lista zagrożeń zidentyfikowanych w trakcie pierwszych prac, jak i pierwsze szacowanie poziomu prawdopodobieństwa oraz potencjalnych skutków wystąpienia zagrożenia stanowią istotny punkt odniesienia dla późniejszego, rutynowego już szacowania ryzyka korupcyjnego. Jak się wydaje, ma to swoje zarówno pozytywne, jak i potencjalnie negatywne konsekwencje. Z jednej strony bowiem, ułatwia kolejne szacowania i pozwala na monitorowanie oddziaływania zmian wprowadzanych w instytucji, z drugiej jednak może ograniczać całościową refleksję nad zmieniającymi się uwarunkowaniami jej działalności.

Procedury identyfikacji i ocena poziomu ryzyka korupcyjnego

Kluczowym wyzwaniem przy wprowadzaniu SPZK jest **poprawna identyfikacja ryzyk korupcyjnych** występujących w procesach zdefiniowanych podczas wprowadzania systemu ISO 9001.

W praktyce ewaluowanych przez nas instytucji przyjmowane były w tym zakresie dwie odmienne strategie (same wymagania dotyczące SPZK w żaden sposób tego nie określają):

- w pierwszej wartość ryzyka jest przypisana poszczególnym procesom zidentyfikowanym w ramach systemu zarządzania jakością
- w drugiej w każdym procesie są identyfikowane poszczególne zagrożenia, a im z kolei przypisywane są ryzyka.

Każda z tych strategii ma zalety i wady. Indywidualna analiza każdego wykrytego zagrożenia może skutkować procesem fragmentacji ryzyka – poszczególne „małe” zagrożenia będą miały przypisane dużo mniejsze ryzyko niż poziom faktycznego ryzyka dla całego procesu. Może też skutkować niedostrzeżeniem zagrożeń wynikających z kumulacji ryzyka w poszczególnych elementach procesu – poziom ryzyka dla procesu może rosnąć wskutek sumowania się „drobnych zagrożeń” występujących w trakcie jego trwania, z których każde jest względnie mało prawdopodobne lub niesie niewielkie skutki, jednak gdy ujawnią się łącznie, prawdopodobieństwo i/lub skutek wystąpienia zdarzenia korupcyjnego mogą okazać się wysokie.

Z kolei w wypadku analizy ryzyka dla procesów może dojść do uśredniania ryzyka (czyli przyjęcia, że wprawdzie w tym etapie procesu ryzyko jest wysokie, ale w dalszych – niskie, więc średnio jest to poziom akceptowalny), i w ten sposób – do jego zaniżania. Mimo to, w naszej opinii lepsza jest ta druga opcja, choć wymaga wprowadzenia zabezpieczeń przed uśrednianiem ryzyka (a dokładniej uśrednianiem prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia korupcyjnego i poziomu jego ewentualnego skutku).

Następnym krokiem po identyfikacji występujących ryzyk jest **kwantytatywna ocena poziomu ryzyka**. Oszacowany poziom ryzyka jest wynikiem iloczynu ryzyka, który uwzględnia **prawdopodobieństwo** wystąpienia ryzyka i **skutki**

wystąpienia ryzyka dla instytucji. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego uwzględnione zostało także **prawdopodobieństwo niewykrycia zdarzenia**. Tu jednak skupimy się na dwuskładnikowym iloczynie ryzyka (stosowanie iloczynu trzyskładnikowego też może być zasadne, choć jest trudniejsze w realizacji).

Prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia korupcyjnego jest determinowane przez rozwiązania przyjęte w instytucji, presję zewnętrzną oraz istniejące w otoczeniu uregulowania prawne. **Skutki** tego zdarzenia dla instytucji są w dużym stopniu niezależne od podejmowanych przez nią działań prewencyjnych (działania prewencyjne nie wpływają na istniejące regulacje prawne, nie powinny wpływać na zachowanie mediów, po części mogą tylko zabezpieczyć przed stratami finansowymi, np. przez wykorzystywanie stosownych ubezpieczeń). Zatem, o ile możliwe jest wpływanie na poziom prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia korupcyjnego, to faktyczne możliwości redukcji jego skutków są niskie.



UWAGA!

Prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia korupcyjnego i skala jego skutków są od siebie niezależne. Tzn. spadek prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia nie zmniejsza w żaden sposób rozmiaru skutków, o ile wystąpią. Można to sobie wyobrazić na przykładzie tworzenia zabezpieczeń przed eksplozją cysterny z benzyną w trakcie zaopatrywania stacji benzynowej. Podjęcie działań zabezpieczających (szczelne połączenie cysterny ze zbiornikami stacji, zakaz palenia i używania otwartego ognia, etc.) ogranicza ryzyko eksplozji i pożaru. Jeśli jednak do nich dojdzie, to będziemy mieć do czynienia ze skutkami niezależnie od wcześniej zastosowanych zabezpieczeń (zniszczenie stacji i cysterny, pogorszenie wizerunku firmy etc.). Wyjątkiem w tym akurat przykładzie będzie stosowanie zasady zamknięcia stacji na czas tankowania, co zarówno dodatkowo zmniejsza prawdopodobieństwo zdarzenia (np. klienci stacji mogą zlekceważyć zakaz palenia), jak i ogranicza skutki jego wystąpienia (odpowiedzialność wobec poszkodowanych osób zewnętrznych). Nawet jednak w tym przypadku nie da się powiedzieć, że minimalizacja prawdopodobieństwa zmniejsza skalę skutków (nie ma tu zależności przyczynowo-skutkowej). Po prostu, jedno z działań prewencyjnych miało wpływ zarówno na prawdopodobieństwo, jak i na skutki.

Należy zwrócić uwagę, że skutki wystąpienia zdarzenia korupcyjnego mogą być różnego rodzaju (prawne, wizerunkowe, finansowe, itp.). **Bardzo istotne jest, aby przy ocenie skutków nie kierować się zasadą uśredniania** (na zasadzie:

wprawdzie skutki finansowe są wysokie, ale prawne będą niewielkie, a wizerunkowe żadne, zatem możemy uznać, że skutki są niskie). **Wartość parametru oceniającego skutki powinna odpowiadać najwyższej ocenionej wartości** (czyli ponieważ skutki finansowe będą wysokie, to parametr skutków powinien mieć wysoką wartość). By osiągnąć ten cel poszczególne składowe skutków – skutki finansowe, prawne, wizerunkowe – powinny być oceniane niezależnie.

Zarówno prawdopodobieństwo, jak i skutki wystąpienia zdarzenia korupcyjnego **szacuje się według przyjętej skali**. W analizowanych przez nas instytucjach miała ona różne wartości: od 3 w UMWM (w drugim okresie, po modyfikacjach systemu), przez 5 w ARM, 7 w UMWM (początkowo, tuż po wprowadzeniu systemu), aż po 10 w MG. Oczywiście maksymalna wartość iloczynu ryzyka zależy od przyjętej skali. W wypadku zastosowania 10 wartości jest to 100 (10 prawdopodobieństwo x 10 skutki), przy 7 – 49 (7 x 7), przy 5 – 25 (5 x 5), a przy 3 – 9 (3 x 3).

Trudno jednoznacznie określić właściwą rozpiętość skali, warto jednak pamiętać, że zbyt wiele różnych wartości może utrudniać efektywną ocenę poziomu prawdopodobieństwa i skutku, a zbyt mało – prowadzić do nieprecyzyjnych ocen. Istotne jest również precyzyjne opisanie każdej z wartości, tak aby oceniający nie mieli w tym zakresie wątpliwości interpretacyjnych.

Trzeba pamiętać, że minimalna wartość prawdopodobieństwa i skutku powinna wynosić 1 (przyjęcie minimalnych wartości prawdopodobieństwa i skutku na poziomie 0 jest nieprawidłowe ze względu na to, że iloczyn 0 i dowolnej liczby jest stały i wynosi 0). W związku z tym wszystkie procesy, które są objęte szacowaniem poziomu ryzyka powinny mieć przypisany poziom (istotności) ryzyka, a jego wartość nie powinna być niższa niż 1.

Przykładem problematycznej skali jest praktyka wdrożona pierwotnie w Ministerstwie Gospodarki:

Tabela 2: Wartości prawdopodobieństwa i skutku ryzyka w SPZK Ministerstwa Gospodarki w 2011 r.

Wartości	Prawdopodobieństwo	Skutek
1	nikłe	nikły
2–3	małe	nieznaczny
4–6	średnie	znaczny
7–8	wysokie	poważny
9–10	bardzo wysokie	bardzo poważny

Źródło: Opracowanie własne – raport z badania przeprowadzonego w Ministerstwie Gospodarki

Prawdopodobieństwa i skutki miały w niej przypisane wartości w przedziałach „od–do”, czemu nie towarzyszyło precyzyjne wyjaśnienie, w jakich sytu-

acjach małe prawdopodobieństwo powinno przybierać wartość 2, a w jakich 3. Analogicznie nie precyzowano, czym mieli kierować się członkowie zespołów oceniających, np. decydując, czy znaczny skutek ma wartość 4, 5 lub 6. Warto podkreślić, że taki brak precyzji mógł prowadzić do manipulowania skalą – np. jakieś zdarzenie o średnim prawdopodobieństwie wystąpienia (4–6 punktów) i znacznym skutku dla instytucji (4–6 punktów) mogło zostać zakwalifikowane jako nie wymagające podejmowania działań naprawczych (przy iloczynie $4 \times 4 = 16$ czy $4 \times 5 = 20$) lub wymagające interwencji (choćby przy iloczynie $5 \times 5 = 25$).



PRZYKŁAD: Poziomy wartościowania skutku zdarzenia korupcyjnego w Agencji Rezerw Materiałowych w 2012 r.

Punktacja	Ocena
1	Nikły, tzn. wystąpienie zagrożenia nie spowoduje żadnego skutku lub będzie on marginalny.
2	Nieznaczny, tzn. mogą wystąpić skutki związane z opóźnieniami w realizacji zadań oraz z podważeniem dobrego imienia Agencji.
3	Znaczny, tzn. możliwe są skutki związane z narażeniem wizerunku i zaufania do Agencji lub znaczące opóźnienia w realizacji zadań lub niewielkie skutki finansowe.
4	Poważny, tzn. możliwe są skutki finansowe i prawne lub związane z istotną utratą wizerunku i zaufania do Agencji lub nie zostaną zrealizowane cele i zadania Agencji.
5	Bardzo poważny, tzn. możliwe jest wystąpienie poważnych skutków finansowych i prawnych lub nie zostaną zrealizowane strategiczne cele i zadania Agencji lub nastąpi utrata dobrego imienia Agencji.

Opis ten jest bardzo szczegółowy, ale sposób kategoryzacji skutków może być nie do końca jasny dla zespołów szacujących ryzyko. Rozróżnienie między wartościami środkowymi (2, 3, 4) jest nieoczywiste, być może nawet częściowo definicje tych wartości się pokrywają (np. wartość 2 to skutki wizerunkowe i opóźnienie w realizacji zadań ARM, a 3 to skutki wizerunkowe lub znaczne opóźnienie lub niewielkie skutki finansowe). Nie jest oczywiste, czy poważniejsze są skutki opisane jako nieznaczne, czy jako znaczne, zależy to od interpretacji określeń: „podważenie dobrego imienia” oraz „narażenie wizerunku i zaufania”).

Dodatkowym elementem, który stanowić będzie niewątpliwą pomoc w procesie szacowania ryzyka, jest opracowanie katalogu czynników niejako syste-

mowo oddziałujących (pozytywnie lub negatywnie) na ryzyko korupcyjne. Katalog taki umożliwia standaryzację szacowania ryzyka w odniesieniu do procesów występujących w instytucji i stanowi materiał, do którego mogą się odwoływać pracownicy w razie dylematów związanych z dokonywaną oceną.



PRZYKŁAD: Czynniki obniżające i podwyższające poziom prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia korupcyjnego. Instrukcja Agencji Rezerw Materiałowych – wybrane fragmenty

Czynniki obniżające prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia – funkcjonujące zabezpieczenia

(...)

2. jasno zdefiniowane uprawnienia pracowników w zakresach obowiązków pracowników i pełnomocnictw

3. transparentny i obiektywny system wynagradzania pracowników określony w Regulaminie Wynagradzania

(...)

5. jasny podział uprawnień odnośnie opracowywania, weryfikacji i zatwierdzania dokumentów i operacji finansowych

6. czynności wykonywane przez jednego pracownika są weryfikowane przez jego współpracownika bądź przełożonego

7. istnieją jasne, stabilne i przejrzyste zasady postępowania określone w wewnętrznych aktach prawnych (np. Regulamin Kontroli Wewnętrznej, Regulamin Sprzedaży)

(...)

9. spotkania pracowników z osobami niebędącymi pracownikami ARM odbywają się przy udziale kilku osób

10. komisje przetargowe składają się z przedstawicieli kilku komórek organizacyjnych, zgodnie z zasadami określonymi w wewnętrznych aktach prawnych (np. Regulamin Kontroli Wewnętrznej, Regulamin Sprzedaży)

11. członkowie Komisji przetargowych podpisują oświadczenia o bezstronności

(...)

14. utrzymywanie zapisów pozwalających na identyfikowalność i rozliczalność przeprowadzonych działań

15. udział w procesach więcej niż jednej komórki organizacyjnej

Czynniki podwyższające prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia:

a) podatność

1. duża liczba i rodzaj dokonywanych operacji
 2. spotkania pracowników z osobami niebędącymi pracownikami ARM odbywają się bez świadków, poza siedzibą Agencji
 3. brak zasad postępowania regulujących dany obszar
 4. pracownicy narażeni są na naciski z zewnątrz
 5. brak jasnych kryteriów rozpatrywania spraw/uznaniowość przy rozpatrywaniu spraw
- b) dane historyczne
1. wystąpienie w Agencji danego zagrożenia w przeszłości (należy podać częstotliwość)
 2. występowanie danego zagrożenia w innych organizacjach (posiadamy sprawdzoną wiedzę na ten temat na podstawie np. raportów CBA, NIK)

W oparciu o wyniki analizy ryzyka, procesy funkcjonujące w instytucji wprowadzającej SPZK dzielone są na bezpieczne i te cechujące się wyższym ryzykiem wystąpienia zdarzeń korupcyjnych. **Procesy bezpieczne to takie, w przypadku których, ze względu na ich specyfikę i cele, ryzyko zdarzeń korupcyjnych jest niewielkie** (wartość szacowania związanego z nimi ryzyka znajduje się poniżej przyjętego progu). **Procesy o podwyższonym ryzyku** (różnie nazywane, w zależności od instytucji) **to z kolei te, w których występuje podwyższone zagrożenie korupcją.**

Ustalenie wartości progowej, wyznaczającej poziom ryzyka uznawanego za wysokie nie jest łatwe. W MG wartość progowa wynosiła 25 (przy maksymalnej możliwej wartości szacowania równej 100), a w ARM – 10 (przy wartości maksymalnej równej 25). Jak widać na rysunku poniżej, pomimo że próg ustalony jest w wypadku MG na poziomie 25% wartości maksymalnej (pozostałe 75% wartości przekracza próg), to mniejszość wyników iloczynów, bo tylko 47%, jest powyżej przyjętego progu granicznego.

Tabela 3: Poziomy ryzyka w Ministerstwie Gospodarki w 2011 r.

a \ b	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2	2	4	6	8	10	12	14	16	18	20
3	3	6	9	12	15	18	21	24	27	30
4	4	8	12	16	20	24	28	32	36	40
5	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50
6	6	12	18	24	30	36	42	48	54	60
7	7	14	21	28	35	42	49	56	63	70
8	8	16	24	32	40	48	56	64	72	80
9	9	18	27	36	45	54	63	72	81	90
10	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100

(biały – akceptowalne, szary – akceptowalne, do obserwacji, czarny – nieakceptowane).
Przekreślono iloczyny, w których jeden ze składników ryzyka osiągnął wartości skrajne,
a mają niski poziom ryzyka.

a – prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka;

b – skutek ryzyka; przekreślone komórki pokazują obszary, gdzie prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka lub jego oczekiwany skutek są bardzo wysokie, a nie są one traktowane jako nieakceptowalny poziom ryzyka

Źródło: opracowanie własne – raport z badania przeprowadzonego w Ministerstwie Gospodarki

Z naszych obserwacji wynika, że niezależnie od wyjściowego poziomu wartości progowej, na ogół ustalanego na poziomie iloczynu środkowych wartości skal prawdopodobieństwa i skutku, procesy ryzykowne często pozostają niewykrywane. W związku z tym zasadne wydaje się ustalanie progu już po oszacowaniu poziomu ryzyka, np. tak, żeby zidentyfikować 10 lub 20% procesów ryzykownych w ramach instytucji i poddać je działaniom naprawczym oraz otoczyć stosowną ochroną. Nie jest to sprzeczne ani z literą, ani z duchem dokumentacji SPZK.

**DOBRA PRAKTYKA!**

W niektórych rozwiązaniach stosowanych w biznesie przyjmuje się, że oprócz wartości progowej iloczynu przy identyfikacji procesów ryzykownych powinny być brane pod uwagę również maksymalne wartości poszczególnych składników iloczynu. Tzn. nawet jeśli iloczyn prawdopodobieństwa i skutku nie przekracza wartości progowej, ale któryś ze składników osiągnął wartość maksymalną, zasadne jest uznanie takiego procesu za obciążony wysokim ryzykiem związanym ze zdarzeniem korupcyjnym.

Warto w tym miejscu zauważyć, że wymagania opracowane przez Krajową Izbę Gospodarczą/Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A. odnoszące się do SPZK mają dość ogólny charakter. Wpływa to na duże zróżnicowanie konstrukcji systemu w poszczególnych instytucjach (brakuje jednoznacznych reguł dotyczących jego poszczególnych elementów), które skutkuje różną efektywnością stosowanych narzędzi. Dlatego też należy podkreślić, że **podejmowanie wysiłku związanego z wprowadzeniem, a potem podtrzymaniem działania systemu opłaci się jedynie w przypadku stworzenia narzędzia efektywnego, dobrze identyfikującego rozkład ryzyk korupcyjnych w ramach instytucji.** W szczególności, pomimo że w dostępnej dokumentacji systemu nie ma żadnych zaleceń odnośnie konstrukcji narzędzi szacowania, warto skonstruować je tak, aby były precyzyjne, a jednocześnie możliwie zrozumiałe dla użytkowników.

**DOBRA PRAKTYKA! Australia i Nowa Zelandia – wzorcowa konstrukcja narzędzi szacowania ryzyka antykorupcyjnego i towarzyszącej im dokumentacji**

W obydwu krajach na antypodach, Australii i Nowej Zelandii, położono nacisk na integralność działania instytucji, w szczególności na zabezpieczenie ich przed niewłaściwymi zachowaniami pracowników (*misconduct*), w tym oszustwami i korupcją. Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że „Niewłaściwe zachowania są poważnym ryzykiem biznesowym dla wszystkich instytucji sektora publicznego, a koszty niepowodzenia we właściwym zarządzaniu tym ryzykiem mogą być poważne. W roku 2006, w badaniu przeprowadzonym przez KPMG, odpowiednio 47 i 32% australijskich instytucji reprezentujących biznes i sektor publiczny wskazywało na defraudację i nieetyczne zachowanie personelu. Poza oszustwami finansowymi, najczęściej wskazywane były niewłaściwe wykorzystanie zasobów, fałszywe zwolnienia lekarskie oraz ujawnianie informacji⁹². temu badania tego rodzaju są możliwe dzięki rozbudowanym narzędziom, pozwalającym oceniać kulturę instytucji, strategię operacyjną i funkcjonowanie organizacji.

⁹² *Misconduct Resistance: an Integrated Governance Approach to Protecting Agency Integrity*, Perth: Corruption and Crime Commission, 2008.

Jednym z podstawowych elementów stosowanego tam podejścia, jest nacisk położony na rozpoznawanie i właściwe „potraktowanie” zidentyfikowanych ryzyk związanych z niewłaściwym zachowaniem personelu. Realizowanych jest kilka działań: sformułowanie polityki przeciwdziałania takim zachowaniom (ustanawiającej zasady reagowania na nie, wskazującej na zaangażowanie kierownictwa, wartości i praktyki mające ograniczyć występowanie niewłaściwych zachowań); identyfikacja ryzyk, właściwe podejście do nich oraz zrozumienie przez pracowników, czym jest niewłaściwe zachowanie i jakie będą konsekwencje takiego postępowania pracownika w ramach instytucji.

W takim rozwiązaniu kluczowa jest identyfikacja ryzyka wystąpienia niewłaściwych zachowań, w tym ryzyka korupcji. Warto podkreślić, że analiza ryzyka w różnych obszarach przebiega wg bardzo podobnej metodologii, dlatego podstawą do przeprowadzania w instytucjach analizy ryzyka są stosowne normy i podręczniki⁹³. Zawierają one rozbudowane instrukcje dotyczące tego, jak powinny być stosowane narzędzia jakościowej i ilościowej analizy ryzyka. **Funkcją takich narzędzi, podobnie jak omówionego w poprzednich rozdziałach realizowanego w polskich instytucjach Systemu Zapobiegania Zagrożeniom Korupcyjnym, nie jest wykrycie zjawisk występujących, ale oszacowanie prawdopodobieństwa wystąpienia zjawisk (m.in. korupcji), a w konsekwencji stosownego przygotowania na to instytucji lub skutecznej prewencji.** Podkreślana jest w nich m.in. kwestia możliwie szerokich konsultacji, zarówno w trakcie identyfikowania, jak i analizy ryzyka, w tym np. uwzględnienie opinii interesariuszy, konsultacje ewaluacji ryzyka z ekspertami zewnętrznymi.

Monitorowanie procesów zagrożonych ryzykiem

Obok analizy ryzyka, kluczowym elementem systemu jest sposób monitorowania ryzyka, a w szczególności model postępowania z wysokim ryzykiem. Jest on z reguły opisany w stosownej procedurze. Jak już wspomnieliśmy, analiza ryzyka pozwala zidentyfikować procesy charakteryzujące się zarówno jego niskim, jak i wysokim poziomem.

Procesy o niskim poziomie ryzyka to te, które są traktowane „standardowo” – podlegają wszystkim ogólnie ustanowionym procedurom w ramach systemu zarządzania jakością. Analiza ryzyka w odniesieniu do tych procesów dokonywana jest w określonych interwałach (z reguły co rok). Powinna ona każdora-

⁹³ Np. *Risk Management Guidelines Companion to AS/NZS 4360:2004*, Sydney: Wellington, 2005.

zowo uwzględniać identyfikację zmian w funkcjonowaniu instytucji i jej otoczeniu zewnętrznym oraz ewentualny wpływ tych zmian na zagrożenia korupcyjne związane z analizowanymi procesami. Tylko wyraźne wskazanie oddziaływania owych zmian uzasadnia zmianę wartości parametrów prawdopodobieństwa i/lub skutku wystąpienia korupcji. Zatem należy przyjąć, że tylko wraz ze zmianą wewnątrz instytucji, zmianami charakteru analizowanego procesu lub zmianami otoczenia zewnętrznego może dojść do zmiany współczynnika ryzyka, a w efekcie do ewentualnego zakwalifikowania dotychczas bezpiecznego procesu jako ryzykownego lub odwrotnie.

Istotne jest tutaj, aby zachować pewną ciągłość organizacyjną tego procesu – budować na wcześniej pozyskanej wiedzy, przemyśleniach i doświadczeniach osób zaangażowanych w prowadzone analizy, i uwzględniać płynące z nich, ustanowione wcześniej wnioski. W praktyce badanych przez nas instytucji zdarzało się jednak, że analizy ryzyka były wykonywane zupełnie od nowa, bez zachowania takiej organizacyjnej ciągłości. Napotykałiśmy sytuacje, kiedy do kolejnej analizy zagrożeń powoływano zupełnie nowe zespoły, nie zwracano należytej uwagi na zapisy zamieszczone w przyjętych wcześniej dokumentach czy nie uwzględniano wniosków płynących z nabywanych doświadczeń (choćby w sytuacji, gdy poważne zmiany w ocenie ryzyka, np. identyfikacja zupełnie innych ryzyk dla danego procesu lub przypisanie im zupełnie innych wartości parametrów oceny ryzyka, nie prowadziły do analizy przyczyn takiego stanu).

Odmienne niż w sytuacji niskiego zagrożenia, identyfikacja procesów o podwyższonym ryzyku wymaga podjęcia określonych działań, co na ogół wiąże się z dodatkowymi obciążeniami dla pracowników. W badanych przez nas instytucjach było to przez nich przyjmowane raczej bez entuzjazmu. W dodatku z przeprowadzonych przez nas rozmów wynika, że identyfikacja wysokich poziomów ryzyka często wiąże się z obawami dotyczącymi społecznego odbioru działań realizowanych przez zaangażowanych w proces pracowników.

**UWAGA!****Pracownicy często błędnie interpretują wyniki analizy ryzyka!**

Zidentyfikowany w trakcie analizy ryzyka w jakimś procesie wyższy poziom ryzyka korupcyjnego nie oznacza, że biorą w nim udział urzędnicy podatni na korupcję, ale że istnieją strukturalne zewnętrzne lub wewnętrzne czynniki zwiększające prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji. Celem SPZK jest identyfikacja zagrożeń o charakterze systemowym, niezależnych od zachowania konkretnych osób. W związku z tym przekonanie o wysokim poziomie etyki urzędników nie może, samo w sobie, uzasadniać obniżania szacowania poziomu ryzyka. Ważną rolą kierownictwa jest pilnowanie, by błędy takie nie były popełniane w analizie.

Zasadniczo można wskazać kilka standardowych strategii reakcji na zidentyfikowane zagrożenia korupcyjne (z reguły wszystkie z nich są opisane w odpowiednich procedurach). Te strategie to:

- tolerowanie ryzyka,
 - przeciwdziałanie ryzyku,
 - unikanie ryzyka
- lub
- przeniesienie ryzyka na inny podmiot.

**PRZYKŁAD: Fragment instrukcji przeprowadzania analizy ryzyka korupcyjnego w Agencji Rezerw Materiałowych – 2012 r.**

W Agencji stosuje się następujące sposoby postępowania z ryzykiem:

1. tolerowanie ryzyka, w przypadku, gdy istnieją określone trudności w przeciwdziałaniu ryzyku, a także gdy koszty podjętych działań mogą przekroczyć przewidywane korzyści;
2. przeciwdziałanie tzn. zaplanowanie działań pozwalających na likwidację ryzyka bądź jego ograniczenie do akceptowalnego poziomu np. poprzez wzmocnienie mechanizmów kontrolnych;
3. unikanie, czyli zawieszenie działań rodzących ryzyko;
4. przeniesienie ryzyka na inny podmiot.

W przypadku podjęcia decyzji o przeciwdziałaniu, unikaniu bądź przeniesieniu ryzyka Zespół w porozumieniu z „właścicielami” procesów zaplanuje stosowne działania zapobiegawcze.

Tolerowanie ryzyka polega na zaakceptowaniu wysokiego poziomu ryzyka w sytuacji, gdy niemożliwe, bardzo trudne lub bardzo kosztowne (w stosunku

do osiągniętych korzyści) byłyby działania zmierzające do ograniczenia poziomu ryzyka. W wypadku procesów, gdzie toleruje się wysoki poziom ryzyka, powinny zostać zaplanowane (już na poziomie procedury opisującej postępowanie z ryzykiem) odpowiednie, skuteczne działania monitorujące.

Podkreślić należy, że w trakcie badań ewaluacyjnych nie zetknęliśmy się z decyzją o tolerowaniu i utrzymaniu szacowania wysokiego ryzyka w jakimś procesie dłużej niż rok. Skłania to do refleksji nad konstrukcją systemu. Otóż jednym z jego najważniejszych wymogów jest „podejmowanie działań niezbędnych do eliminacji lub znaczącego ograniczenia zagrożeń”. Tak nieprecyzyjne określenie najłatwiej jest odczytać jako nacisk na podejmowanie działań prowadzących do redukcji ryzyka, co w biurokratycznej praktyce może po prostu oznaczać dążenie do zmniejszenia jego szacowanego poziomu. To z kolei, może prowadzić do sytuacji, w której szacowanie ryzyka stanie się procesem niejako wirtualnym – operacją prowadzoną wyłącznie na wartościach skal przy, częściowym przynajmniej, abstrahowaniu od rzeczywistości. Warto zwrócić uwagę, że w świetle wskazanego tu założenia o dążeniu do eliminacji zagrożeń, przyjmuje się, że wymagane systemem działania naprawcze w zasadzie muszą być skuteczne. Wprawdzie w znanych nam dokumentacjach SPZK można znaleźć zapisy o tolerowaniu wysokiego ryzyka, ale wiążące się z tym procedury nie są jasne (np. nieoczywiste jest, jak długo ryzyko może być tolerowane, czy w wypadku tolerowania ryzyka podejmowane są działania naprawcze, co się dzieje, jeśli działania naprawcze nie przyniosą skutku). W dodatku z reguły to „właściciel” procesu ma podjąć decyzję o tolerowaniu i monitorowaniu ryzyka, a więc *de facto* trwałych dodatkowych obciążeniach swoich pracowników.

Przeciwdziałanie ryzyku dokonuje się w oparciu o działania korygujące, naprawcze. Zasadne jest skonstruowanie miar/wskaźników pozwalających możliwie obiektywnie ocenić skuteczność podejmowanych działań. Po przeprowadzeniu takich działań konieczne jest powtórne oszacowanie ryzyka, warto zastosować również dodatkowe działania kontrolne (np. audyt).

Unikanie ryzyka, czyli wstrzymanie działań rodzących ryzyko jest rozwiązaniem skutecznym, ale nie zawsze możliwym. Można wreszcie także podjąć próbę przeniesienia ryzyka na inny podmiot poprzez outsourcing niektórych zadań, ich ubezpieczenie itp. Trzeba jednak pamiętać, że nie likwiduje to samego ryzyka korupcji, a jedynie zmniejsza ekspozycję na nie naszej instytucji. Ze względu na misję społeczną, którą często pełnią instytucje publiczne, takie rozwiązanie może, choć nie musi, być uzasadnione.

Monitorowaniu mogą też podlegać stanowiska zidentyfikowane w trakcie wprowadzania SPZK jako wrażliwe albo obszary działania instytucji traktowane jako bardziej niż inne narażone na korupcję (np. proces rekrutacji czy zamówień publicznych) w oparciu o dotychczasowe doświadczenia lub doświadczenia innych instytucji publicznych. W takich wypadkach specyficzne narzędzia monitorujące są wdrażane niezależnie od zidentyfikowanej w procesach wartości

ryzyka. Tego typu strategia stosowana jest w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w stosunku do procesu rekrutacji.

Procedury sygnalizowania nieprawidłowości i zasady postępowania w przypadku wystąpienia zdarzenia korupcyjnego

Ważnym elementem systemu antykorupcyjnego są przyjęte rozwiązania odnoszące się do sposobu postępowania pracowników w przypadku stwierdzenia – czy też podejrzenia – wystąpienia różnego rodzaju nieprawidłowości. Brak wdrożonego mechanizmu „sygnalizowania” zagrożeń lub nieprawidłowości, który dawałby pracownikom pewność, że mogą zgłosić je w sposób nieobarczony ryzykiem negatywnych konsekwencji zawodowych, należy uznać za istotny mankament każdego systemu prewencji. „Uważa się, że prawidłowo wdrożone procedury wewnętrznego ujawniania nieprawidłowości pozwalają zidentyfikować i wyeliminować problem we wczesnym stadium, zapobiec szkodom lub zminimalizować te, które już zaistniały; zdiagnozować nie tylko nadużycia, ale i inne problemy w firmie; ochronić reputację firmy, wzmocnić wiarygodność i zaufanie wśród akcjonariuszy i klientów; a w końcu zapobiec sytuacji, w której nadużycia mogłyby stać się przedmiotem zainteresowania organów ścigania bądź mediów”⁹⁴.

W niektórych instytucjach przyjmuje się, że do sygnalizowania nieprawidłowości służy droga służbowa. Trudno uznać to podejście za w pełni uzasadnione. Stanowisko takie nie bierze bowiem pod uwagę choćby takiej sytuacji, gdy podwładny ma wątpliwości wobec działań przełożonego, co hamuje go przed tym najprostszym sposobem raportowania i może doprowadzić do rezygnacji ze zgłoszenia nieprawidłowości.

Innym sposobem podejścia do zagadnienia jest powierzenie głównej roli w zakresie monitorowania nieprawidłowości doradcy ds. etyki. Choć oczywiście można przyjąć racje związane z takim modelem organizacji systemu informowania, to warto zastanowić się, czy niesformalizowana zasada postępowania nie będzie budzić obaw związanych z pominięciem zwyczajowo obowiązującej drogi służbowej. Dlatego też rekomendujemy wdrożenie w instytucji odrębnej polityki sygnalizowania nieprawidłowości. Przykład takiej polityki prezentujemy poniżej. Wymaga ona uzupełnienia w postaci spisanej **procedury postępowania w przypadku wykrycia nieprawidłowości w działaniu instytucji**.

⁹⁴ A Wojciechowska-Nowak, *Jak zdemaskować szwindel, czyli krótki przewodnik po whistleblowingu*; Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 2008, s. 51.

**PRZYKŁAD: Polityka sygnalizowania nieprawidłowości w urzędzie⁹⁵**

1. Polityka zawiera jednoznaczny przekaz ze strony kierownictwa urzędu, że pracownicy, którzy zgodnie z procedurą zasygnalizują nieprawidłowości zachodzące w urzędzie lub ryzyko ich wystąpienia, podlegają ochronie przed jakimikolwiek działaniami odwetowymi.
2. Polityka uzależnia ochronę pracownika sygnalizującego nieprawidłowości od jego dobrej wiary. Pracownik ujawnia nieprawidłowości w dobrej wierze, gdy znane mu okoliczności sprawiają, że ma szczere przekonanie o nieprawidłowościach bądź o ryzyku ich wystąpienia. Dla wykazania dobrej wiary nie jest wymagane udowodnienie, że do nieprawidłowości doszło.
3. Polityka chroni przed zgłoszeniami dokonywanymi w złej wierze. Za zgłoszenia w złej wierze uznaje się w szczególności świadome zgłaszanie informacji nieprawdziwych.
4. Polityka przewiduje możliwość sygnalizowania szerokiego spektrum godzących w interes społeczny lub interes pracodawcy nieprawidłowości lub ryzyka ich wystąpienia (w szczególności, lecz nie wyłącznie: dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy, bezpieczeństwa powszechnego, legalności i rzetelności w wydatkowaniu środków publicznych, ochrony środowiska) stanowiących lub mogących stanowić naruszenie dobrych standardów, zasad kodeksu etyki zawodowej, przewinienie dyscyplinarne, wykroczenie lub przestępstwo.
5. Polityka przewiduje ochronę przed wszelkimi formami działań odwetowych podjętych w związku z zasygnalizowaniem nieprawidłowości, w tym, lecz nie wyłącznie, przed: bezzasadnym rozwiązaniem stosunku pracy lub innego stosunku prawnego będącego podstawą zatrudnienia, a także dyskontynuacją zatrudnienia w przypadku umów czasowych, bezzasadnym obniżeniem wynagrodzenia, pozbawieniem nagród, premii lub innym pogorszeniem warunków pracy, bezzasadnym pozbawieniem możliwości awansu, uczestnictwa w szkoleniach lub innych możliwości rozwoju zawodowego. Polityka przewiduje ochronę przed ostracyzmem ze strony innych pracowników urzędu.
6. Polityka wskazuje jednostkę lub osobę kompetentną do przyjmowania i badania zgłoszeń. Kompetencje te powierza się jednostce lub osobie, których usytuowanie w hierarchii urzędu, doświadczenie, pozycja oraz inne uwarunkowania gwarantują rzetelne i niezależne zbadanie zgłoszenia.

⁹⁵ Autorska propozycja Anny Wojciechowskiej-Nowak.

7. Celem pełnego wykorzystania wiedzy pracownika Polityka umożliwi pracownikowi sygnalizującemu aktywną rolę w badaniu okoliczności zawartych w zgłoszeniu, w szczególności poprzez możliwość wskazania dowodów potwierdzających lub uprawdopodobniających ww. okoliczności oraz przedstawienie uwag do ustaleń końcowych badania.
8. Polityka umożliwi zasygnalizowanie nieprawidłowości z pominięcia przełożonego, jeśli informacja o nieprawidłowości dotyczy jego działań lub zaniechań.
9. Polityka jako zasadę przyjmuje poufność danych osobowych osoby sygnalizującej wobec pracowników urzędu oraz przełożonych. Zasadę poufności uchyla wyraźna zgoda pracownika sygnalizującego.
10. Polityka przewiduje docenienie, w szczególności wobec pozostałych pracowników urzędu, roli pracownika sygnalizującego w eliminowaniu nieprawidłowości. Docenienie roli pracownika nie może naruszać zasady poufności danych osobowych, o której mowa powyżej, chyba że pracownik wyrazi zgodę na ich ujawnienie.
11. Polityka przewiduje okresowe informowanie pracowników urzędu o zasygnalizowanych nieprawidłowościach oraz wynikach ich badania. Informacja nie może naruszać zasady poufności danych osobowych pracownika sygnalizującego, chyba że pracownik wyraził zgodę na ich ujawnienie.
12. Polityka podlega rozpropagowaniu wśród wszystkich pracowników urzędu jako narzędzie dbania o interes społeczny lub pracodawcy oraz kanał bezpiecznego komunikowania sygnałów świadczących o nieprawidłowościach.

Dodatkowo, istotnym elementem systemu zabezpieczeń antykorupcyjnych, niezależnie od tego, czy jest on wsparty na procedurach ISO, czy też stanowi element innego systemu rozwiązań, powinna być **procedura reagowania na zdarzenie korupcyjne**. Powinna ona zostać skonstruowana precyzyjnie, tak aby pracownik wiedział, komu i w jakim trybie powinien złożyć zawiadomienie. W szczególności należy tworzyć warunki do bezpiecznego przekazania informacji o podejrzeniu korupcji osobom zarządzającym systemem i kierownictwu instytucji. Konstrukcja tej procedury jest ważna o tyle, że w badanych instytucjach dostrzegliśmy skłonność do powstawania niesymetrycznych mechanizmów ochrony podejrzanych o korupcję i sygnalistów⁹⁶.

⁹⁶ Z angielskiego – *whistleblower*.

**UWAGA!**

W polityce antykorupcyjnej zwykle bardzo mało uwagi przywiązuje się do określenia sankcji w przypadku zaniechania przez pracownika złożenia zawiadomienia o stwierdzonym przypadku lub próbie korupcji. W przyjmowanych politykach antykorupcyjnych zdarzają się skrajnie ogólnikowe sformułowania, np. „W przypadku wykrycia praktyk korupcyjnych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, jak również wewnętrznego wyciągane będą stosowne konsekwencje.” Oznacza to, że polityka antykorupcyjna nie definiuje żadnych wewnętrznych sankcji, tylko „przypomina” o tym, że istnieje w Polsce stosowne ustawodawstwo, którego egzekucja nie jest przecież rolą kierownictwa instytucji.

Konstrukcja procedury reagowania na zdarzenia korupcyjne powinna **wspierać osoby skłonne informować o zagrożeniu korupcyjnym**. Od osoby sygnalizującej korupcję z wewnątrz instytucji powinno się wymagać nie dowodów, ale „dobrej wiary”, która oznacza, że osoba ujawnia, informacje działając w przekonaniu, że są one prawdziwe, nawet jeśli ostatecznie zasygnalizowane nieprawidłowości nie zostaną potwierdzone. Dobrym przykładem takiego właśnie podejścia są zasady określone dla działającego w MON internetowego pocztowego adresu antykorupcyjnego:

**PRZYKŁAD: antykorupcyjny adres e-mail w Ministerstwie Obrony Narodowej**

W ramach działań prewencyjnych i profilaktycznych oraz wprowadzania polityki przejrzystości od listopada br. Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych uruchomiło specjalne konto: stop.korupcji@mon.gov.pl

Adres ten ma służyć osobom, którym nieobojętne jest prawidłowe i transparentne, a przez to sprawne funkcjonowanie struktur resortu obrony narodowej, w tym Sił Zbrojnych RP.

Co należy zgłaszać:

- nieprawidłowości i nadużycia w ramach działań resortu obrony narodowej;
- działania sprzeczne z literą prawa, mogące prowadzić do powstania szkody w mieniu Skarbu Państwa;
- przypadki nadużywania lub przekraczania uprawnień, defraudacji, nepotyzmu, kumoterstwa, konfliktów interesów;
- niesprawność lub luki prawne w obowiązujących w resorcie obrony procedurach, mogące prowadzić do nadużyć.

Kto może zgłaszać:

- każdy! w tym żołnierze i pracownicy cywilni wojska, osoby fizyczne, prawne oraz jednostki organizacyjne, którym ustawa nadaje zdolność prawną.

Minimalne kroki przed zgłoszeniem?

- próba potwierdzenia, czy zgłaszane informacje są wiarygodne, a wątpliwości uzasadnione;
- wykonanie testu „dobrej wiary”, polegającego na odpowiedzi na pytanie, czy podejmowane działanie ma służyć resortowi obrony narodowej, a przez to jest działaniem słusznym i racjonalnym, a w szczególności nie ma na celu jedynie zdyskredytowania poszczególnych osób lub komórek i jednostek.

Podstawowe funkcje i zalety konta internetowego:

- możliwość bezpośredniego zgłaszania nieprawidłowości i nadużyć;
- dyskrecja i anonimowość osób zgłaszających – ochrona zgłaszającego!
- możliwość wspólnego wypracowania skutecznych rozwiązań;
- możliwość szybkiej reakcji na zaistniałą sytuację;
- możliwość konsultacji z pracownikami Biura oraz specjalistami z różnych dziedzin oraz dalszego procedowania przez nich zgłaszanych spraw.

Tekst: Marcin Szaładziński, Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych MON

Źródło: <http://www.mon.gov.pl/pl/artykul/12053> (15.11.2011)

Każde wpływające do instytucji zawiadomienie o podejrzeniu zaistnienia korupcji powinno zostać zarejestrowane i udokumentowane co najmniej notatką służbową osoby odpowiedzialnej. Treść tej notatki powinna zostać sformalizowana, podobnie jak zakres jej jawności. Jeśli notatka ma zawierać dane o zgłaszającym, nie powinna być dostępna osobom podejrzanym!



PRZYKŁAD: Fragment procedury reagowania na zdarzenie korupcyjne stosowanej w Agencji Rezerw Materiałowych

Pracownik, który otrzymał propozycję korupcyjną, powinien:

1. odmówić przyjęcia propozycji o charakterze korupcyjnym;
2. jeżeli to możliwe, zabezpieczyć ewentualne dowody oraz miejsce zdarzenia;
3. niezwłocznie poinformować doradcę ds. etyki;
4. udzielić niezbędnych wyjaśnień doradcy ds. etyki, Prezesowi ARM lub osobom prowadzącym postępowanie wyjaśniające.

Pracownik, który podejrzewa wystąpienie zdarzenia korupcyjnego, powinien zastosować się do 3 i 4 z powyższych punktów.



UWAGA!

W przypadku zgłoszenia zewnętrznego stosowana powinna być standardowa procedura (np. skargi i wnioski), a w wypadku uznania zasadności zgłoszenia, działania wyjaśniające powinny być podejmowane w podobny sposób, jak w przypadku zgłoszenia wewnętrznego.

Procedura powinna także określać konsekwencje, jakie czekają pracownika w przypadku potwierdzenia się zarzutów korupcyjnych. Przykładowo, w ARM Prezes w takim przypadku może, w zależności od skali zarzutów: „odsunąć pracownika od prowadzonej sprawy i przydzielić rozpatrzenie spraw innemu pracownikowi; wzmocnić kontrolę funkcjonalną w działaniach realizowanych przez tę osobę; objąć dodatkowym monitorowaniem działania pracownika”.



PRZYKŁAD: Algorytm działania w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego, 2012 r.

- ✓ Pracownik jest zobowiązany poinformować Pełnomocnika Zarządu ds. SPZK o podejrzeniu zdarzenia korupcyjnego.
- ✓ Pełnomocnik odnotowuje zdarzenie w Rejestrze. Dostęp do Rejestru mają:
 - Najwyższe Kierownictwo Urzędu,
 - Pełnomocnik ds. zintegrowanego systemu zarządzania,
 - Kierownik Biura ds. zintegrowanego systemu zarządzania,
 - inne osoby, którym Sekretarz Województwa – Dyrektor Urzędu – udostępni Rejestr.
- ✓ Następnie Pełnomocnik powiadamia Sekretarza Województwa o wpłynięciu zawiadomienia.

- ✓ Sekretarz wraz z Pełnomocnikiem i radcą prawnym dokonują analizy zdarzenia i oceny, czy ma ono charakter korupcyjny.
- ✓ W wypadku stwierdzenia charakteru korupcyjnego Sekretarz podejmuje działania mające na celu powiadomienie organów ścigania oraz ewentualnie przekazanie sprawy do stosownych organów państwa lub objęcie sprawy nadzorem wewnętrznym (osobiste zbadanie, audyt wewnętrzny, kontrola wewnętrzna, zlecenie nadzoru nad sprawą).
- ✓ W wypadku braku konieczności powiadamiania organów ścigania, Pełnomocnik wraz z radcą prawnym i „właścicielem” procesu określa środki zaradcze (działania korygujące, działania zapobiegawcze), o których powiadamia Sekretarza Województwa.
- ✓ Po zrealizowaniu tych działań, do Rejestru zostaje wprowadzona stosowna adnotacja.

Zarządzanie i nadzorowanie SPZK

Sprawnie działający system zabezpieczeń antykorupcyjnych wymaga administratora – kogoś, kto w ramach swoich codziennych obowiązków będzie monitorował funkcjonowanie wdrożonych procedur, reagował na pojawiające się problemy oraz, co być może najważniejsze, analizował skutki działania zabezpieczeń w instytucji oraz ich długofalowe konsekwencje. Słowem, system zabezpieczeń antykorupcyjnych, tak jak każda dynamiczna struktura działająca w zmieniającym się otoczeniu, wymaga strategicznego zarządzania.

Rekomendowanym przez nas rozwiązaniem, sprawdzonym w wielu miejscach, jest **powołanie kierownika systemu zarządzania (KSZ)**, do którego obowiązków będzie należało m.in. nadzorowanie działania SPZK. Podkreślić należy, że zakres i waga odpowiedzialności z punktu widzenia działania całej instytucji wymagają, aby było to stanowisko samodzielne, bezpośrednio podporządkowane kierownictwu urzędu. Tylko wtedy bowiem KSZ będzie dysponował wystarczającą autonomią i możliwościami działania pozwalającymi na skuteczne wdrażanie zmian.

Kierownik/pełnomocnik systemu zarządzania, odpowiedzialny za monitoring SPZK, odpowiednio umiejscowiony w strukturze organizacyjnej, może skutecznie oddziaływać na jego efektywne, rzeczywiste i skuteczne działanie.

Kwestią nieco mniej zasadniczą jest ewentualne łączenie obowiązków nadzorczych w odniesieniu do systemu antykorupcyjnego z innymi zadaniami realizowanymi w instytucji. Zapewne w mniejszych urzędach samorządowych możliwe jest połączenie funkcji KSZ z innymi obowiązkami kierowniczymi (np. zadania te wykonywać może sekretarz), w większych instytucjach wskazane zaś będzie wydzielenie w strukturze organizacyjnej instytucji oddzielnego stano-

wiska dedykowanego wykonywaniu tylko tej funkcji. Podkreślić należy, choć to wydaje się oczywiste, że skuteczne łączenie zadań KSZ z innymi obowiązkami wymaga rozważnego wyważenia proporcji tych zadań w ramach całkowitego czasu pracy osoby sprawującej tę funkcję.



PRZYKŁAD: Księga Zintegrowanego Systemu Zarządzania Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego

„Przyjęto zasadę, że Pełnomocnikiem ds. zintegrowanego systemu zarządzania jest jedna osoba odpowiadająca za koordynowanie działania całego systemu. W sprawach o charakterze specjalistycznym korzysta ona z pomocy zespołów odpowiedzialnych za systemy cząstkowe. (...) Pełnomocnik jest osobą, która podejmuje działania w kierunku planowania, oceny i wprowadzania zmian w zintegrowanym systemie zarządzania.

Do kompetencji Pełnomocnika ds. zintegrowanego systemu zarządzania należy realizacja zadań służących utrzymaniu i doskonaleniu zintegrowanego systemu zarządzania tj. programowanie i ocena wyników audytów wewnętrznych, inspirowanie oraz koordynowanie działań korygujących i zapobiegawczych, przygotowywanie informacji i materiałów na kierowniczy przegląd zarządzania. We wszystkich powyższych obszarach działania Pełnomocnik sprawuje nadzór nad przestrzeganiem i prawidłowym funkcjonowaniem systemu w Urzędzie, a w wyniku analizy przyczyn niezgodności podejmuje czynności niezwłocznie usuwające niezgodności oraz wdraża działania usprawniające organizację i racjonalizujące wydatki.”

Jeśli chodzi o nadzór nad systemem antykorupcyjnym, zakres obowiązków KSZ powinien uwzględniać m.in. zadania związane z zapewnieniem spójności wdrożenia rozwiązań systemowych we wszystkich komórkach organizacyjnych instytucji oraz monitoring jakości ich stosowania, a także podejmowanie działań na rzecz aktualizacji procedur i procesów w odniesieniu do zachodzących zmian w otoczeniu.



PRZYKŁAD: Odpowiedzialność oraz uprawnienia Kierownika Systemu Zarządzania

(fragment zarządzenia Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych w sprawie wdrożenia systemu zarządzania i ustanowienia Polityki Jakości i Polityki Antykorupcyjnej w ARM)

1. inicjowanie działań doskonalących na podstawie opracowań i analiz z bieżącej działalności,
2. informowanie kierownictwa o problemach w funkcjonującym systemie,
3. przygotowywanie przeglądów systemu zarządzania i nadzór nad realizacją ustaleń kierownictwa dokonanych podczas przeglądów i oceny systemu zarządzania,
4. sporządzanie sprawozdań dotyczących działania systemu zarządzania,
5. koordynacja działań w zakresie nadzorowania dokumentacji i zapisów wewnętrznych,
6. nadzorowanie audytów systemu zarządzania, w tym opracowywanie programu audytów systemu zarządzania,
7. nadzór nad prawidłowym postępowaniem w stosunku do stwierdzonych niezgodności w procesach i systemie zarządzania,
8. przygotowywanie i organizacja szkoleń z tematyki projakościowej i antykorupcyjnej,
9. upowszechnianie świadomości o wymaganiach podmiotów będących stronami zainteresowanymi w procesach⁹⁷,
10. współpraca w sprawach dotyczących jakości i antykorupcji z instytucjami, jednostkami zewnętrznymi, społecznością lokalną, klientami,
11. współpraca z innymi pracownikami Agencji odpowiedzialnymi za rozwiązania systemowe w zakresie zarządzania, a w szczególności w zakresie kontroli zarządczej i bezpieczeństwa informacji.

Czasami można spotkać inne rozwiązanie w zakresie nadzoru nad SPZK – zdarza się bowiem, że zadania z tym związane są powierzane doradcy ds. etyki⁹⁸. Takie rozwiązanie oznacza na ogół wydzielenie funkcji kontrolnych nad

⁹⁷ Chodzi tu o procesy wyodrębnione jako elementy składowe systemu zarządzania jakością.

⁹⁸ Charakterystykę tego stanowiska przedstawiono w rozdziale 3.

SPZK z ogólnego nadzoru nad całym systemem zarządzania jakością. Z wielu względów **nie rekomendujemy tego podejścia**.

Po pierwsze, jak to zostało omówione wcześniej, SPZK stanowi część systemu zarządzania i w wielu punktach jest z nim ściśle związany proceduralnie i organizacyjnie. Powiązanie takie szczególnie widoczne jest choćby w ramach kierowniczych przeglądów zarządzania, podczas których całościowo omawiane są kwestie związane z jakością pracy urzędu, występującymi problemami, podejmowanymi działaniami zapobiegawczymi czy naprawczymi. Pamiętać należy o tym, że SPZK jest częścią zintegrowanego systemu zarządzania, na który może składać się wiele podsystemów – np. zarządzanie jakością, zarządzanie bezpieczeństwem informacji, zarządzanie środowiskowe czy zarządzanie bezpieczeństwem i higieną pracy. Należy przy tym podkreślić, że w odróżnieniu od szczegółowych kwestii regulowanych w ramach wskazanych podsystemów, zagrożenia korupcyjne są niejako potencjalnie powiązane ze wszystkimi działaniami podejmowanymi w urzędzie, także działaniami regulowanymi w ramach poszczególnych składowych zintegrowanego systemu zarządzania. Dlatego właśnie pożądana jest szczególna koordynacja przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym na poziomie całej instytucji – wszystkich jej działań, systemów, procesów. Wydaje się, że taką koordynację zapewnić może jedynie osoba sprawująca w strukturze organizacyjnej funkcję zapewniającą odpowiednio szeroką perspektywę nadzoru. Doradca ds. etyki, choćby ze względu na wymagania dotyczące tej funkcji, na ogół taką perspektywą nie dysponuje.

Po drugie, jak wskazujemy w rozdziale 3., zadania doradcy ds. etyki powinny znacznie wykraczać poza zainteresowanie funkcjonowaniem procesów wdrożonych w instytucji. Bardziej niż perspektywa formalna, naturalna dla tej funkcji jest perspektywa etyczna, związana raczej z wartościami niż procedurami. Doradca powinien być w instytucji osobą zaufania publicznego, pomagającą w rozwiązywaniu dylematów etycznych, a nie interpretatorem wymogów regulaminowych związanych z realizacją obowiązków zawodowych pracowników. Z pewnością jego zadaniem nie powinno być czuwanie nad wdrażaniem w instytucji formalnych rozwiązań administracyjnych.

Skuteczne zarządzanie systemem antykorupcyjnym wymaga **wymiany doświadczeń między komórkami organizacyjnymi urzędu**. Pozwala ona, po pierwsze, na uspoźnienie podejścia do identyfikacji i szacowania ryzyka, po drugie umożliwia refleksję nad zagrożeniami wykraczającymi poza poszczególne departamenty, biura czy wydziały oraz – po trzecie – pozwala na kolektywną weryfikację zasadności i skuteczności wdrażanych rozwiązań organizacyjnych. Wprowadzenie elementów kolektywnej refleksji nad bieżącym funkcjonowaniem wdrożonych rozwiązań systemowych przyczyniać się będzie do budowania współodpowiedzialności i zaangażowania pracowników w udoskonalanie samych zabezpieczeń antykorupcyjnych, jak i innych elementów infrastruktury etycznej urzędu.

Za dobrą praktykę w tym zakresie można uznać rozwiązania przyjęte w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego. Powołano tam Zespół ds. Zarządzania Ryzykiem Korupcyjnym, w skład którego wchodzi wybrani dyrektorzy departamentów, w tym zastępca dyrektora departamentu ds. organizacyjno-prawnych, pełniący funkcję przewodniczącego zespołu i jednocześnie, na poziomie całej instytucji, funkcję Pełnomocnika ds. Zintegrowanego Systemu Zarządzania.



PRZYKŁAD: Rola Zespołu ds. Zarządzania Ryzykiem Korupcyjnym w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego

Do zadań zespołu, zgodnie z Zarządzeniem nr 507/09 Marszałka Województwa mazowieckiego z dnia 14 grudnia 2009 r., należy „monitowanie i doskonalenie systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, a w szczególności:

- 1) analiza raportów cząstkowych przygotowanych na Kierownicze Przeglądy Zarządzania;
- 2) przedstawianie rekomendacji w zakresie działania Zespołu na Kierownicze Przeglądy Zarządzania;
- 3) przeprowadzenie analizy ryzyka i propozycji działań doskonalących opracowanych przez «właścicieli» procesów oraz rekomendowanie ich weryfikacji;
- 4) przygotowywanie informacji o realizacji zadań Zespołu na potrzeby Marszałka Województwa Mazowieckiego i Sekretarza Województwa – Dyrektora Urzędu Marszałkowskiego”.

W ramach swych prac Zespół dokonuje weryfikacji dokumentacji związanej z identyfikacją i szacowaniem ryzyka korupcyjnego, wypracowywanej w poszczególnych departamentach urzędu. Dokumenty te są sprawdzane najpierw pod kątem formalnym, a później są przedmiotem dyskusji Zespołu prowadzonej przy udziale przedstawicieli jednostki organizacyjnej, której dokumentacja ta dotyczy. W wyniku tych działań w koniecznych przypadkach wprowadzane są modyfikacje – Zespół może przedstawić zalecenia zarówno w zakresie zidentyfikowanych ryzyk, jak i w odniesieniu do oszacowanego poziomu istotności skutków czy prawdopodobieństwa ich wystąpienia. W końcowym etapie dokumentacja trafia na posiedzenia Kierowniczego Przeglądu Zarządzania (KPZ). Podczas KPZ ponownie omawiane są zarówno wątpliwości w ocenie ryzyk, dokonywanej przez poszczególne departamenty, jak i szerzej – procesy zmian w urzędzie, które mogą wpłynąć, bądź wpływają, na rozkład ryzyk. Przyjęty sposób postępowania pozwala na dostosowanie całego Systemu do zmieniających się warunków – przede wszystkim zmian legislacyjnych i wynikających z nich

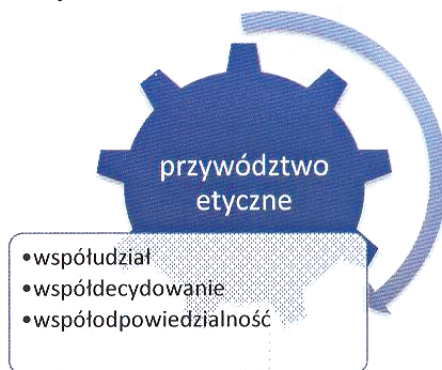
nowych działań, które winny zostać poddane ocenie ryzyka lub jego weryfikacji w świetle nowych przepisów.

W ocenie wielu pracowników UMWM wspólne podejmowanie decyzji – paradoksalnie – skraca proces decyzyjny (dzięki dokładnemu sprecyzowaniu i sparametryzowaniu kolejnych jego etapów) oraz prowadzi do minimalizacji ryzyka korupcyjnego poprzez włączenie wielu osób w refleksję nad zagrożeniami. Podkreślić należy merytoryczny, a nie jedynie formalny aspekt przedstawionego tu procesu. Prowadzone dyskusje służą uspoźnieniu podejścia do identyfikacji i szacowania ryzyka, pomagają w upowszechnianiu dobrych praktyk na poziomie urzędu i sprzyjają wzmocnieniu oddziaływania systemu poprzez wzmacnianie znaczenia podejmowanych działań. Podkreślić przy tym należy, że w regulaminie organizacyjnym UMWM wprost wskazano, że do obowiązków każdego dyrektora departamentu należy m.in. „współdziałanie we wdrażaniu i realizacji systemów służących sprawnemu zarządzaniu i funkcjonowaniu Urzędu, w tym w szczególności w zakresie doskonalenia zintegrowanego systemu zarządzania”⁹⁹.

Przywództwo etyczne

Kwestia przywództwa etycznego jest szczególnie istotna dla skutecznego funkcjonowania SPZK. W przeprowadzonych przez nas badaniach wielokrotnie podkreślano, że rzetelne wdrożenie systemu antykorupcyjnego, oprócz oczywistych efektów jakościowych w instytucji, samo w sobie służyć może **wzmocnieniu etycznego przywództwa**. Wprowadzenie systemu daje bowiem mocny sygnał pracownikom, iż zapobieganie korupcji jest tematem ważnym dla kierownictwa. Konsekwentne wzmacnianie tego sygnału przyczyniać się może do rzeczywistej i trwałej zmiany przekonań i postaw tych pracowników urzędu, którzy pozostają sceptyczni i zdystansowani wobec przyjmowanych rozwiązań. **Systematyczny i wyraźny przekaz adresowany przez kierownictwo instytucji do zatrudnionych w niej pracowników może wzmocnić oddziaływanie systemu** i sprawić, że stanie się on czymś więcej niż tylko zestawem biurokratycznych reguł.

Rysunek 2. Przywództwo etyczne w organizacji



Źródło: opracowanie własne

⁹⁹ Por. <http://www.mazovia.pl/urząd/regulamin-organizacyjny-umwm/>.

Przywództwo etyczne to rola kierownictwa wykraczająca poza zwykłe zarządzanie organizacją. Oznacza ono osobiste zaangażowanie lidera w działania wzmacniające przejrzyste, uczciwe i odpowiedzialne funkcjonowanie całej instytucji. Etyczny przywódca powinien swymi działaniami i podejmowanymi przez siebie decyzjami dawać pracownikom przykład właściwego, pożądanego w instytucji sposobu postępowania oraz wymaganego stopnia zaangażowania w urzeczywistnianie przyjętych w niej zasad. Powinien **działać na rzecz wzmacniania postaw etycznych pracowników i jednocześnie sam takie postawy demonstrować.**



PRZYKŁAD: Przekaz adresowany przez kierownictwo instytucji do zatrudnionych w niej pracowników i interesariuszy zewnętrznych

W związku z nadzorowanym przez Wojskową Prokuraturę Okręgową w Warszawie i prowadzonym przez Żandarmerię Wojskową śledztwem, dotyczącym podejrzenia popełnienia przestępstw o charakterze korupcyjnym przez żołnierzy wykonujących czynności związane z zamówieniami publicznymi, informuję, że walka z korupcją jest jednym z priorytetów ministra obrony Tomasza Siemoniaka.

Szef resortu ON wielokrotnie podkreślał, że Ministerstwo Obrony Narodowej wspiera śledztwa, które dotyczą korupcji w armii, i współpracuje z instytucjami powołanymi do ich wykrywania.

(...)

Tomasz Siemoniak już w pierwszych tygodniach swojego urzędowania spotkał się z szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA), aby określić zasady ścisłej współpracy w walce z korupcją. Był to wyraźny sygnał, że sprawy korupcji i wydawania publicznych pieniędzy będą bardzo szczegółowo kontrolowane, a działania korupcyjne – ścigane. Instytucja cywilna (CBA), która wzmocniła system kontroli wielu przedsięwzięć finansowych, prowadzonych przez wojsko, jest bardzo ważna. Jest to wyraźny sygnał, że sprawy związane z wydawaniem publicznych środków finansowych są w sposób niezwykle drobiazgowo kontrolowane. CBA, które ma bardzo szerokie uprawnienia kontrolne, uzupełnia działania instytucji kontrolnych podległych MON.

Należy podkreślić, że Ministerstwo Obrony Narodowej ściśle współpracuje w tym obszarze również z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Policją.

RZECZNIK PRASOWY MON, pptk Jacek SOŃTA

Źródło: <http://www.mon.gov.pl/pl/artykul/13545> (12.10.2012)

Warto mieć na uwadze, że w naturalny sposób pracownicy będą oceniać ważność wdrażanych antykorupcyjnych rozwiązań systemowych zgodnie z postrzeganym zaangażowaniem kierownictwa i przekonaniem co do wagi, jaką przywiązuje ono do wprowadzanych mechanizmów. Jeśli właściwie zostanie sformułowany komunikat obrazujący oczekiwania liderów, i jeśli, w konsekwencji, pracownicy będą przekonani, że system antykorupcyjny wdrażany jest z pełnym zaangażowaniem i przekonaniem co do jego istotności i znaczenia dla instytucji, to wykazywać będą większą skłonność do aktywnego uczestnictwa w jego wprowadzaniu. Ta motywacja jest szczególnie istotna, bowiem żadne, nawet najlepsze zabezpieczenia proceduralne nie są w stanie w pełni wyeliminować zagrożeń korupcyjnych. Skuteczność systemu antykorupcyjnego w znacznym stopniu zależy bowiem od osobistego zaangażowania pracowników, ich właściwej postawy etycznej i wiedzy na temat oczekiwanych w organizacji sposobów postępowania.

**UWAGA!**

SPZK nie może być formą zastraszania pracowników. Jest to wyłącznie narzędzie służące do poprawy komunikacji, zwiększania efektywności przepływu informacji i zaangażowania całego zespołu w proces zmniejszania ryzyka zagrożeń korupcyjnych.

Rozdział 3. Zmienna rola SPZK w życiu instytucji

Oprócz rozwiązań czysto proceduralnych, zapisanych w dokumentacji systemu i wynikających wprost z przyjętej w urzędzie polityki jakości, kluczową sprawą dla efektywnego działania SPZK jest codzienne funkcjonowanie systemu i jego miejsce w życiu instytucji. W prowadzonych badaniach często napotykaliliśmy z pozoru atrakcyjne i perswazyjnie nośne rozumienie roli, jaką system pełni w codziennej działalności urzędu. Przyrównywano jego działanie do roli oprogramowania antywirusowego w komputerach: z pozoru niewidoczna aplikacja stoi na straży bezpieczeństwa i uaktywnia się w momencie wystąpienia zagrożenia. Oczywiście można myśleć o SPZK w ten sposób, pamiętając o tym, że oprogramowanie źle zainstalowane, nieaktualizowane i zaniedbane z czasem traci na skuteczności, i jest jedynie pozornym zabezpieczeniem – czy to komputera, czy też systemu w instytucji. Dlatego warto szczegółowo rozważyć wyzwania związane z wdrożeniem systemu oraz zastanowić się nad takimi sposobami monitorowania jego działalności, które umożliwią refleksję nad skutecznością przyjętych rozwiązań i odpowiednie reagowanie w zmieniających się okolicznościach.

Wyniki naszych badań wskazują wyraźnie, że system antykorupcyjny, podobnie jak inne systemy zarządzania w instytucjach, przechodzi różne etapy obecności i roli w codziennym życiu instytucji. Kolejne fazy jego wdrażania wiążą się ze zróżnicowaną intensywnością działań, różnym poziomem zaangażowania poszczególnych pracowników i komórek organizacyjnych oraz różnymi konsekwencjami dla codziennej działalności urzędu.

Zasadnicze fazy, które charakteryzują wprowadzanie i funkcjonowanie systemu antykorupcyjnego w instytucji to:

- etap początkowy
- etap adaptacji i wdrażania rozwiązań systemowych
- testowanie i doskonalenie
- okres stabilizacji

Każda z tych faz charakteryzuje się określonymi działaniami, motywacjami do ich podejmowania i konsekwencjami. Poniżej omówimy najważniejsze wnioski płynące ze zrealizowanych badań w odniesieniu do każdej z tych faz.

Dla porządku dodać należy, że w materiałach informacyjnych zamieszczonych na stronach internetowych Krajowej Izby Gospodarczej przebieg całego procesu przedstawiono nieco inaczej, co pokazuje poniższa tabela.

Tabela 4: Proces wprowadzania SPZK w instytucji

krok	Wynik
1. spotkanie z kierownictwem instytucji	Projekt i harmonogram działań. Wyznaczone osoby do realizacji harmonogramu.
2. szkolenia wprowadzające	Przygotowana kadra do opracowania dokumentacji systemu i jego wdrażania.
3. diagnoza – audyt wewnętrzny	Określenie źródeł zagrożeń, ze wskazaniem działań, jakie należy podjąć w celu ograniczenia ich skutków. Metoda „burzy mózgów”.
4. opracowanie dokumentacji systemu	Opracowana i zweryfikowana dokumentacja systemu gotowa do wdrożenia (opisy procesów, procedury, zakresy uprawnień i odpowiedzialności, instrukcje robocze, itp.). Opracowana księga Systemu Zarządzania.
5. wdrożenie i doskonalenie systemu	Wdrożony system. Przeszkolony i świadomy celów systemu zespół pracowników instytucji. Certyfikat.

Źródło: Ulotka opublikowana pod adresem <http://www.kig.pl/files/BLCA/130115%20ulotka-%20antykorupcja.pdf> (data dostępu 25.01.2012).

Etap początkowy – poszukiwanie rozwiązań i budowanie poparcia

Wydaje się, że kluczową rolę w określeniu znaczenia SPZK i jego relacji do systemu zarządzania odgrywa **komunikacja wewnętrzna** oraz towarzyszące wprowadzaniu systemu **działania edukacyjne**. Przede wszystkim należy pamiętać, że upublicznienie informacji o przystąpieniu do wdrażania mechanizmów antykorupcyjnych oraz stawiany pracownikom wymóg uczestnictwa w szacowaniu ryzyka korupcyjnego mogą tworzyć sytuację pewnego dyskomfortu dla osób zaangażowanych w ten proces (zgodnie z rozumowaniem: „szacowanie ryzyka korupcyjnego = podejrzewanie mnie o korupcję”). W badaniach ujawniliśmy, że momentem newralgicznym w tworzeniu systemów zapobiegania korupcji jest właśnie początkowa faza ich wprowadzania, gdy pracownicy dowiadują się o podjęciu takich działań. Uczestnicy badań przyznawali, iż jeszcze przed rozpoczęciem procedury oceny ryzyka mieli tendencję do pomniejszania ewentualnych zagrożeń jako sprzecznych z ich moralną oceną własnego działania lub jako nieadekwatnych do praktyk stosowanych w ich biurach czy wydziałach.

Pojawiający się tu problem można opisać jako konieczność oddzielania osoby od stanowiska – czyli rozdzielenia emocjonalnego i etycznego stosunku pra-

cownika do zagadnienia korupcji od wymogów prewencji oraz mechanizmów regulujących organizację pracy. Innymi słowy, w początkowym etapie istotne jest zdepersonalizowanie zagrożeń korupcyjnych poprzez skoncentrowanie się na rozwiązaniach systemowych, a nie na dyskusji wokół działań poszczególnych osób.

**UWAGA!**

Niezwykle ważne jest, aby stworzyć pracownikom bezpieczne pole do dyskusji o występujących zagrożeniach, oraz aby wyraźnie oddzielić ryzyka związane ze stanowiskiem i przypisanymi do niego działaniami od oceny postępowania osoby zajmującej to stanowisko.

Warto przy tym zauważyć, że to oddzielenie osoby od miejsca pracy powinno być dwubiegunowe – na tym etapie należy unikać doszukiwania się nieetycznych zachowań konkretnych osób (zagrożenia wynikające z postaw), tak samo jak należy wystrzegać się niedoceniań zagrożeń ze względu na wysoką ocenę postaw etycznych konkretnych pracowników (zagrożenia wynikające z charakteru działań).

Włączając do systemu zarządzania wymiar antykorupcyjny, trzeba zbudować wśród pracowników przekonanie o przydatności i celowości takiej polityki. Jak już wspominaliśmy, to właśnie postawa pracowników (oraz kadry zarządzającej średniego szczebla) ma kluczowe znaczenie dla sukcesu wdrażania rozwiązań systemowych. Konstruktywna postawa wobec procesu – a zatem pozytywna motywacja („angażuję się w te działania dlatego, że widzę ich sens, a nie dlatego, że obawiam się sankcji wynikających z niewypełnienia obowiązków”) oraz poczucie wpływu na kształt regulacji stanowią fundament efektywności i skuteczności wdrażania. Jest to aspekt nieformalny, *de facto* nie do określenia czy wygenerowania na podstawie samego opisu procedur.

W świetle powyższych uwag oczywiste jest, że najważniejszymi elementami etapu początkowego będą spotkania z pracownikami, komunikacja wewnętrzna oraz szkolenia. W ramach procesu komunikacyjnego i edukacyjnego przekaz należy koncentrować na korzyściach płynących z wdrożenia nowych rozwiązań (większe bezpieczeństwo pracy i ochrona pracownika, uporządkowanie i usystematyzowanie czynności związanych z realizacją obowiązków zawodowych, większa przejrzystość realizacji zadań, zmniejszenie dylematów etycznych, wzmacnianie pozytywnego wizerunku instytucji), bazując przy tym przede wszystkim na dobrych praktykach i wymianie poglądów. Jeszcze raz pragniemy podkreślić, że jest to niezwykle ważny element procesu wdrożenia systemu antykorupcyjnego, niejednokrotnie decydujący o jego skuteczności. **Dlatego należy wygospodarować odpowiednie środki i nie ograniczać czasu niezbędnego dla wzmocnienia akceptacji pracowników.** Efekty takiego właśnie podejścia były wyraźnie widoczne w wypowiedzi jednego z uczestników naszych badań,

który, opisując proces wdrożenia SPZK w swojej instytucji, powiedział: „[mieliśmy poczucie że jesteśmy] właścicielami, czuliśmy się potrzebni i wiedzieliśmy, co to ze sobą niesie”.

Etap adaptacji i wdrażania rozwiązań systemowych

Kluczowe elementy systemu oraz nasze rekomendacje przedstawiliśmy w rozdziale 1. Tu chcielibyśmy jedynie przypomnieć, że wśród kluczowych decyzji związanych z wdrażaniem systemu znajdują się te dotyczące:

- zaplanowania procesu wdrażania systemu,
 - organizacji systemu zarządzania,
 - organizacji sposobu identyfikacji zagrożeń i szacowania ryzyka korupcyjnego
- oraz
- szczególnych uregulowań odnoszących się do kluczowych elementów systemu zabezpieczeń.

Chodzi o zaplanowanie systemu, który będzie adekwatny do potrzeb i specyfiki działania instytucji, efektywny (angażowanie zasobów a zakładane korzyści płynące z implementacji nowych rozwiązań), skuteczny w zakresie działania zabezpieczeń i trwały w długofalowej perspektywie życia instytucji.



DOBRA PRAKTYKA!

W Agencji Rezerw Materiałowych w pierwszej fazie wdrażania SPZK powołano zespół, którego zadaniem było wypracowanie rozwiązań organizacyjnych, skuteczne wprowadzenie zarządzania procesowego w Agencji oraz – w etapie końcowym – uzyskanie certyfikatu ISO 9001. W skład zespołu weszli wybrani przedstawiciele kierownictwa Agencji (biur merytorycznych) oraz Kierownik Systemu Zarządzania. W pracach zespołu uczestniczyli dyrektorzy komórek organizacyjnych. Proces był wspomagany przez konsultanta zewnętrznego. Prace zespołu obejmowały wstępną identyfikację zagrożeń korupcyjnych dla poszczególnych procesów oraz oszacowanie ryzyk związanych z tymi zagrożeniami.

Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że SPZK jest przede wszystkim systemem o charakterze prewencyjnym. Polityka antykorupcyjna określać powinna rzeczywiste cele kierownictwa, a wypracowane narzędzia analizy ryzyka powinny umożliwiać faktyczną (a nie fasadową) identyfikację w instytucji obszarów szczególnie wrażliwych na zjawiska korupcyjne. Właściwe rozeznanie tych obszarów stwarza szansę na ograniczenie ryzyka wystąpienia korupcji i innych zjawisk niepożądanych dzięki poprawnemu zastosowaniu procedur naprawczych. Pozwala to zminimalizować potencjalne straty dla instytucji.

**UWAGA!**

W związku z niezbyt rozbudowaną dokumentacją, która mogłaby służyć jako instruktaż wdrażania SPZK, zasadne wydaje się wykorzystanie wiedzy konsultantów. Zasadne jest także zbudowanie komórki odpowiedzialnej za nadzorowanie i funkcjonowanie SPZK (zapewne w powiązaniu z systemem jakości ISO 9001), opierającej się na pracownikach doświadczonych i rozumiejących mechanizmy działania systemu. Wprowadzeniu systemu powinny też towarzyszyć szkolenia wyjaśniające działanie SPZK, a w szczególności przygotowujące pracowników do prawidłowej oceny poziomu ryzyka.

Kluczowe elementy systemu zabezpieczeń

Zrealizowane przez nas badania pokazują wyraźnie, że w działalności instytucji publicznych obecnych jest kilka procesów o newralgicznym charakterze, szczególnie narażonych na zagrożenia korupcyjne. Należą do nich **procedury rekrutacji i awansu pracowników** oraz **uregulowania dotyczące konfliktu interesów** w trakcie realizacji zamówień publicznych i zakupów. Ich specyfika powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie we wprowadzanych systemach prewencji antykorupcyjnej.

Procedura rekrutacji pracowników powinna być tak skonstruowana, aby wyeliminować uznaniowość decyzji, zwłaszcza podejmowanych na najwyższym szczeblu kierowniczym, oraz aby wzmocnić przejrzystość wobec opinii publicznej. Przy planowaniu rekrutacji należy zwrócić szczególną uwagę na:

- a. Rozbudowanie procedury rekrutacyjnej o wymóg dokumentowania i upubliczniania wyników poszczególnych etapów procesu rekrutacji. W szczególności dotyczy to opracowania i wdrożenia następujących dokumentów:
 - Formularz **upoważnienia do rozpoczęcia naboru kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowisko pracy**, zawierający pełnomocnictwa do rozpoczęcia naboru udzielone przez szefa komórki organizacyjnej, do której nabór jest prowadzony, szefa biura organizacyjnego, odpowiedzialnego za przeprowadzenie rekrutacji i szefa instytucji.
 - Formularz **opisu stanowiska pracy**, stanowiący wyłączną podstawę do określenia wymogów formalnych stawianych przed kandydatami.
 - Formularz **ogłoszenia o wolnym stanowisku pracy**, zawierający opis wymogów formalnych oraz opis dokumentów wymaganych od kandydatów.
 - Formularz **ewidencji ofert pracy**, zawierający zestawienie wszystkich otrzymanych ofert wraz z informacją o spełnianiu/nie spełnianiu przez kandydata wymogów formalnych.

- **Wzór listy kandydatów spełniających wymagania formalne** określone w ogłoszeniu o naborze na wolne stanowisko pracy.
 - **Protokół z przeprowadzonego naboru** kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowisko pracy zawierający wyniki uzyskane przez kandydata w poszczególnych etapach procesu rekrutacji (wyniki testu pisemnego, szczegółowy opis wyniku rozmowy kwalifikacyjnej) wraz z podpisami wszystkich członków komisji lub ewentualną prezentacją zdań odrębnych członków komisji.
 - Pisemna akceptacja rekomendacji komisji rekrutacyjnej przez kierownika instytucji lub brak tej akceptacji podany z uzasadnieniem wraz z decyzją odnośnie wyniku procesu rekrutacji.
- b. Wprowadzenie do regulaminu naboru kandydatów na stanowiska urzędnicze zasady określania ewentualnych formalnych wymogów dodatkowych stawianych przed kandydatami, które wykraczałyby poza kompetencje określone opisem stanowiska pracy. Wymogi te każdorazowo powinny być opatrzone pisemnym uzasadnieniem podanym do wiadomości publicznej.
- c. Precyzyjne zdefiniowanie zbioru możliwych przesłanek ewentualnego odrzucenia przez kierownika instytucji rekomendacji komisji rekrutacyjnej odnośnie wyników rekrutacji. Przesłanki mogłyby na przykład dotyczyć wykrycia ewentualnej sytuacji konfliktu interesów któregoś z członków komisji rekrutacyjnej, istotnych rozbieżności opinii pomiędzy członkami tejże komisji, zaistnienia okoliczności uniemożliwiających zatrudnienie nowego pracownika (w wyniku np. sytuacji organizacyjnej lub finansowej urzędu, której nie można było przewidzieć w momencie uruchamiania rekrutacji), wykrycia nieprawidłowości w realizacji zasad rekrutacji określonych w regulaminie naboru, itp.

Rekomendujemy także przyjęcie zasady szerokiego upubliczniania przebiegu procedury i przesłanek decyzji o wyborze kandydata. Zalecamy wprowadzenie zasady podawania do publicznej wiadomości (w tych samych mediach i z wykorzystaniem tych samych sposobów, w jakie informowano o rozpisanie naboru) informacji o liczbie kandydatów i liczbie uzyskanych przez nich punktów wraz z merytorycznym uzasadnieniem ostatecznej decyzji o zatrudnieniu. Dla uniknięcia zagrożenia ujawnienia danych osobowych kandydatów należy zrezygnować z podawania ich nazwisk na rzecz informacji typu: kandydat A uzyskał x punktów, kandydat B – y, C – z, itp.

Należy podkreślić, że każdy kandydat uczestniczący w postępowaniu rekrutacyjnym powinien mieć prawo zapoznania się z dokumentami – ocenami komisji – dotyczącymi zarówno jego osoby, jak i zwycięzcy. Kopie przedstawiane do wglądu kandydatom powinny mieć zaczerpnięte dane wrażliwe, ale nieistotne w procesie rekrutacyjnym (typu adres zamieszkania). Byłby to dobry sposób

budowania przekonania wśród osób zainteresowanych pracą w instytucjach publicznych, że uczestniczyli w przejrzystym procesie rekrutacyjnym, w którym wygrał najlepszy kandydat.

Ważnym warunkiem budowania kultury zaufania w instytucji jest **przejrzysta polityka oceny, awansu i premiowania pracowników**. Przejrzystość w tym zakresie sprzyja budowaniu współodpowiedzialności wśród pracowników za pracę instytucji, wzmacnia ich identyfikację z wyznaczanymi celami strategicznymi i, przede wszystkim, sprzyja tworzeniu ogólnej atmosfery jawności stosowanych procedur.

System taki powinien¹⁰⁰:

- zapewniać pracownikowi dobrą informację zwrotną o tym, jak wywiązuje się z powierzonych obowiązków i jak widzą jego pracę przełożeni;
- motywować do podnoszenia kwalifikacji;
- być obiektywny – ocena powinna minimalizować wpływ czynników pozamerytorycznych.

Ponadto warto podkreślić, że do niepodważalnych zasad każdego dobrego systemu oceny pracowników należą:

- jasne i przejrzyste zdefiniowanie kryteriów oceny i podanie ich z góry do wiadomości pracownika (np. przy podpisywaniu umowy o pracę albo przy obejmowaniu przez pracownika nowego stanowiska);
- odnoszenie osiągnięć pracownika do wyznaczanych zadań, a nie wyłącznie porównywanie jego osiągnięć z innymi pracownikami.

Warto ponadto zauważyć, że z punktu widzenia budowy infrastruktury etycznej w instytucji, istotnym elementem systemu oceny pracowników powinna być weryfikacja przestrzegania etyki zawodowej oraz stosowania przyjętych w danej instytucji zabezpieczeń antykorupcyjnych.

Drugim newralgicznym elementem systemu zabezpieczeń antykorupcyjnych jest **sposób uregulowania postępowania w przypadku wystąpienia konfliktu interesów**, szczególnie ważny w kontekście realizacji zamówień publicznych, kontraktacji usług czy realizacji zakupów niepodlegających rygorom ustawy o zamówieniach publicznych.

Podobnie jak kwestia definiowania korupcji, tak i zakres oraz charakter konfliktu interesów jest przez różne instytucje i autorów ujmowany na różne sposoby. W modelowym kodeksie etycznego postępowania urzędników publicznych, przyjętym w roku 2000 przez Komitet Ministrów Rady Europy, w art. 13. wskazuje się, że:

¹⁰⁰ Ewaluacja pracy pracowników administracji publicznej w USA, CODN, 1994 r.

1. Konflikt interesów pojawia się w sytuacji, kiedy interes prywatny osoby pełniącej funkcję publiczną wpływa, bądź wydaje się wpływać, na bezstronne i obiektywne wykonywanie jej oficjalnych funkcji.
2. Interes prywatny osoby pełniącej funkcję publiczną dotyczy jakiegokolwiek korzyści dla niej, jej rodziny, osób spokrewnionych, przyjaciół i osób albo instytucji, z którymi ma albo miała ona kontakty gospodarcze bądź polityczne. Dotyczy to także zobowiązań finansowych bądź cywilnych z tym związanych.



Przykład: USA – jak zapobiegać konfliktowi interesów?

System amerykański został skrótowo zaprezentowany przez Tomasza Potkańskiego w książce *Przejrzysty samorząd. Poradnik dobrych praktyk*. Oto jego opis:

„System amerykański w stopniu większym niż systemy wszystkich innych krajów skupia się na zapobieganiu dochodzenia do sytuacji konfliktu interesów. Jest to system zdecentralizowany, na który składają się, m.in. (1) działania Rządowego Biura Etyki na poziomie federalnym, które monitoruje stan zjawiska w kraju i koordynuje programy edukacyjne i prewencyjne dotyczące etycznego postępowania pracowników zatrudnionych w organach władzy wykonawczej, (2) szczegółowe ustawodawstwo antykorupcyjne na poziomie stanowym, które w zakresie zapobiegania konfliktowi interesów wymienia konieczność składania deklaracji majątkowych, wyprzedzającego „ujawniania własnych interesów” i „ich konfliktu z publicznym”, zakazuje przyjmowania prezentów, wprowadza ograniczenie dodatkowego zatrudnienia i zatrudnienia po zaprzestaniu pracy w sektorze publicznym, itp., a także zakłada (3) szeroką rolę wszystkich władz wykonawczych w zakresie promocji, szkoleń i egzekucji. Każdy z organów wykonawczych na poziomie federalnym, stanowym i lokalnym posiada swój własny program działań z zakresu etyki, który jest zarządzany przez instytucję Doradcy ds. Etyki lub Komisji ds. Etyki. Rolą takiego urzędnika/komisji jest:

- interpretacja przepisów dotyczących sposobu postępowania w odniesieniu do konkretnych sytuacji w danej instytucji;
 - analizowanie sprawozdań finansowych (jako narzędzia identyfikacji wykroczeń przeciw normom etycznego postępowania)
- oraz
- zapewnianie ciągłych szkoleń i doradztwa w kwestiach związanych z kodeksem etycznego postępowania”¹⁰¹.

¹⁰¹ T. Potkański, *Konflikt interesów* [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2006.

Warto zwrócić uwagę, że w przypadku konfliktu interesów mamy do czynienia z jego postacią potencjalną i rzeczywistą¹⁰². **Potencjalny konflikt interesów dotyczy m.in. w zasadzie wszystkich funkcjonariuszy publicznych**, którzy muszą rozstrzygnąć dylemat dotyczący realizacji celów własnych i celów o charakterze publicznym. Pomiędzy tymi celami może, choć nie zawsze musi, wystąpić rozbieżność. „Faktyczne bądź prawdopodobne zaistnienie sytuacji prowadzącej do sprzecznych norm wyznacza rzeczywisty bądź potencjalny konflikt interesów. Konflikt jest rzeczywisty, gdy człowiek realizuje swój prywatny interes kosztem interesu firmy bądź interesu publicznego, na przykład dyrektor szpitala prowadzi prywatną praktykę, korzystając bezpłatnie lub po zaniżonych kosztach z pomieszczeń i aparatury szpitala. Konflikt interesów ma charakter potencjalny, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że interes firmy bądź publiczny zostanie zdominowany przez interes prywatny”¹⁰³. Przykładem takiej sytuacji może być przypadek, w którym żona burmistrza startuje w przetargu na wykonywanie usług gminnych. Samo w sobie nie rodzi to bezpośrednio rzeczywistego konfliktu interesów, ale o potencjalnym konflikcie już mówić możemy – w komisji przetargowej zasiadają wszak urzędnicy podlegli burmistrzowi, którym może zależeć na „wzmocnieniu” dobrych relacji ze swoim szefem. Ich ocena oferty żony burmistrza mogłaby zatem nie być całkiem obiektywna.

Warto zwrócić uwagę, że zdaniem niektórych autorów samo dopuszczenie do możliwości powstania konfliktu interesów należy uznać za naganne. Jak zauważają M. Kulesza i M. Niziołek „jasne, że nie każda teoretyczna możliwość konfliktu interesów prowadzi do nadużyć, podobnie jak nie każda jazda po pijanemu kończy się wypadkiem. Jednak, ponieważ istnieje ścisły związek między tymi zdarzeniami, karze podlega nie tylko spowodowanie wypadku, ale samo spożywanie alkoholu przez kierowców”¹⁰⁴. Oczywiście nie sposób odmówić zasadności tej argumentacji w odniesieniu do kierowców prowadzących pojazdy pod wpływem alkoholu. Jednak już w przypadku codziennej działalności funkcjonariuszy publicznych sprawa nie jest tak prosta. Z natury wykonywania swych zadań narażeni są oni bowiem na sytuacje potencjalnego konfliktu interesów, nawet jeśli nie podejmowali żadnych działań, by tak się stało. Będzie to miało miejsce choćby w przypadku podejmowania przez naczelnika odpowiedniego wydziału decyzji o remoncie drogi, przy której stoi dom kogoś z członków jego rodziny lub gdy do dyrektora przedszkola wpłynie podanie o przyjęcie dziecka przyjaciół. Granicę pomiędzy potencjalnym a rzeczywistym konfliktem intere-

¹⁰² Por. T.M. Garrett, R.J. Klonosky, *Business Ethics, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1986* (podajemy za: A. Lewicka-Strzatecka, *Teoretyczne i praktyczne aspekty identyfikacji i ograniczania konfliktu interesów*, dostępne pod adresem <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&id=611>)).

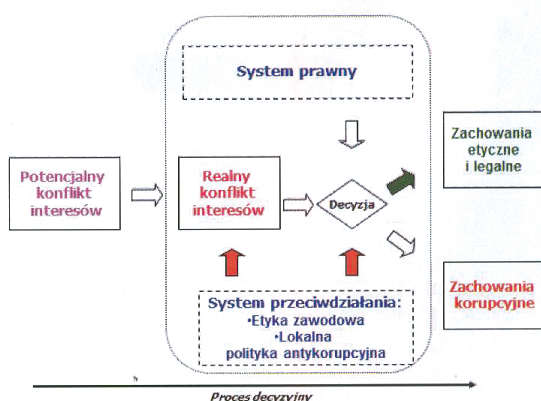
¹⁰³ A. Lewicka-Strzatecka, op. cit., s. 3.

¹⁰⁴ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2010, s. 196.

sów wyznaczy w takich wypadkach decyzja o wycofaniu się lub nie z podejmowania decyzji.

W sformalizowanych systemach zabezpieczeń antykorupcyjnych istotną rolę odgrywa sytuacja rzeczywistego konfliktu interesów – tj. „sytuacja, w której osoba sprawująca funkcję publiczną podejmuje decyzję w sprawie, w rozstrzygnięciu której z jakichś powodów jest osobiście zainteresowana. Będąc zaś osobiście zainteresowana może forsować podjęcie takiej decyzji, która umożliwi jej realizację własnego interesu ze szkodą dla interesu publicznego”¹⁰⁵.

Rysunek 3. Model powstawania zjawisk korupcyjnych i przeciwdziałania im¹⁰⁶



Źródło: T. Potkański, *Konflikt interesów* [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2006, s. 75.

„Model powstawania i przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym zakłada, że konflikt interesów to zjawisko o narastającym natężeniu. Istnieje często jako konflikt potencjalny i jeśli się go nie utrzyma pod kontrolą, to przeradza się w konflikt realny, który już bezpośrednio poprzedza występowanie sytuacji korupcyjnej. Jednak nie zawsze tak się musi stać. Funkcjonariusz publiczny ma bowiem wybór i może zawsze przerwać narastającą sytuację konfliktu interesów – rozwiązując go zgodnie z interesem publicznym. Wynika z tego, że jeśli potrafimy znacząco ograniczyć liczbę sytuacji realnego konfliktu interesów, to

¹⁰⁵ Za: J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2004 (dostępne pod adresem www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri_etyka-p.pdf).

¹⁰⁶ Prezentowany tu model został wypracowany w trakcie spotkania trenerów programu szkoleniowego „Wzmacnianie wdrażania Strategii Antykorupcyjnej” w firmie Kantor Polska. Por. T. Potkański, *Konflikt interesów*, op. cit., s. 75.

zmniejszymy również liczbę zjawisk korupcyjnych”¹⁰⁷. Oznacza to konieczność wdrożenia, w ramach ogólnej polityki antykorupcyjnej instytucji, takich rozwiązań, które z jednej strony zdefiniują sposób rozumienia i traktowania przez instytucję konfliktu interesów, a z drugiej w sposób jednoznaczny wskażą pracownikom właściwy sposób postępowania w przypadku wystąpienia takiego konfliktu.

Najczęściej przyjmowanymi sposobami przeciwdziałania konfliktowi interesów są¹⁰⁸:

- ograniczenia dodatkowego zatrudnienia,
- deklaracje majątkowe (czasami obejmujące także np. najbliższych członków rodziny),
- rejestry korzyści (obejmujące przede wszystkim przyjmowanie prezentów materialnych lub usług) i ograniczenia dotyczące ich przyjmowania (w postaci materialnej i niematerialnej),
- deklaracje prywatnego interesu w zarządzaniu kontraktami,
- deklaracje prywatnego interesu w procesie decyzyjnym,
- ograniczenia dotyczące tzw. konkurencji (zarówno dotyczącej pracy, jak i innych aktywności – np. działalności społecznej czy politycznej) w ramach warunków zatrudnienia (obejmujące zarówno okres zatrudnienia, jak i określony czas po jego zakończeniu),
- ograniczenia i kontrola zewnętrznych (konkurencyjnych) aktywności (w organizacjach pozarządowych, organizacjach politycznych, przedsiębiorstwach z udziałem majątku publicznego),
- ochrona i kontrola dostępu do wewnętrznych informacji,
- regulacje w zakresie wyłączenia z postępowania przetargowego, konkurencyjnego czy procesu decyzyjnego innego rodzaju.

W praktyce funkcjonowania instytucji publicznych rozwiązania te przyjmują postać różnego rodzaju deklaracji braku konfliktu interesów w przypadku uczestniczenia w postępowaniu przetargowym, stosowanych zapisów w kodeksach etyki i kodeksach postępowania, regulaminach zewnętrznych, itp.

Przykładem takich uregulowań mogą być wytyczne postępowania w przypadku stwierdzenia potencjalnego konfliktu interesów stosowane w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w przypadku rozstrzygnięcia konkursów dotacyjnych przedstawione w poniższej tabeli.

¹⁰⁷ T. Potkański, op. cit., s. 74.

¹⁰⁸ Por. P.J. Suwaj, *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2009, s. 106.



PRZYKŁAD: Wytyczne MSZ w wypadku wystąpienia konfliktu interesów		
Rodzaj powiązania (analizowany odrębnie w odniesieniu do każdego wnioskodawcy)	Zalecenie	
	Przy postępowaniach nieprzewidujących odrębnych pul środków na poszczególne tematy.	Przy postępowaniach przewidujących odrębne pule środków na poszczególne tematy.
1. Pozostawanie w związku małżeńskim albo we wspólnym pożyciu bądź w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia bądź z tytułu przysposobienia, opieki, kurateli z członkiem lub zastępcą prawnym członka organów zarządzających, nadzorujących lub kontrolnych któregośkolwiek wnioskodawcy.	Obligatoryjne wyłączenie z prac komisji.	Wyłączenie z prac nad wnioskami projektowymi składanymi przez wnioskodawcę oraz wnioskami konkurencyjnymi (dotyczącymi tego samego tematu i puli środków).
2. Pozostawanie w stosunku pracy lub umowy cywilnoprawnej z wnioskodawcą, bycie członkiem lub fundatorem wnioskodawcy.	Obligatoryjne wyłączenie z prac komisji.	Wyłączenie z prac nad wnioskami projektowymi składanymi przez wnioskodawcę oraz wnioskami konkurencyjnymi (dotyczącymi tego samego tematu i puli środków).
3. Zgłoszenie do udziału w pracach komisji przez wnioskodawcę/-ów w trybie art. 15 ust. 2d ustawy o działalności pożytku publicznego.	Obligatoryjne wyłączenie z prac komisji.	
4. Pozostawanie z wnioskodawcą w stosunku pracy lub umowy cywilno-prawnej, za którą łączne wynagrodzenie przekroczyło kwotę 3000 zł brutto lub pełnienie funkcji w jego organach zarządzających, kontroli lub nadzoru – w okresie trzech lat poprzedzających datę zakończenia naboru wniosków projektowych.	Wyłączenie z prac komisji.	Wyłączenie z prac nad wnioskami projektowymi składanymi przez wnioskodawcę oraz wnioskami konkurencyjnymi (dotyczącymi tego samego tematu i puli środków).
5. Pozostawanie z wnioskodawcą w stosunku umowy cywilno-prawnej, za którą łączne wynagrodzenie nie przekroczyło kwoty 3000 zł brutto – w okresie trzech lat poprzedzających datę zakończenia naboru wniosków projektowych.	Wyłączenie z oceny wniosku projektowego wnioskodawcy oraz ewentualnie innych wniosków projektowych wskazanych przez zespół, o którym mowa w § 6 ust. 6 zarządzenia.	Wyłączenie z oceny wniosku projektowego wnioskodawcy oraz ewentualnie innych wniosków projektowych wskazanych przez zespół, o którym mowa w § 6 ust. 6 zarządzenia.

6. Pozostawanie z wnioskodawcą w innych relacjach, które mogą być źródłem konfliktu interesów, np. otwarty przewód doktorski, studia podyplomowe w toku, wolontariat, wydanie publikacji (współ)autorstwa eksperta w okresie ostatnich trzech lat.	Wyłączenie z oceny wniosku projektowego wnioskodawcy oraz ewentualnie innych wniosków projektowych wskazanych przez zespół, o którym mowa w § 6 ust. 6 zarządzenia.	Wyłączenie z oceny wniosku projektowego wnioskodawcy oraz ewentualnie innych wniosków projektowych wskazanych przez zespół, o którym mowa w § 6 ust. 6 zarządzenia.
--	---	---

Źródło: <http://www.msz.gov.pl/resource/1e16bde4-cb00-44ad-a54a-a04889ad0aac:JCR>

Przedstawione w następnym rozdziale elementy infrastruktury etycznej uzupełniają opisane powyżej rozwiązania, zwiększając bezpieczeństwo działania urzędu, zwłaszcza w tych wszystkich sferach, których nie da się objąć zabezpieczeniami o charakterze systemowym, a więc w sferach, gdzie kluczową rolę odgrywają nie poddające się pełnej kontroli decyzje indywidualne.

Jednym z takich ważnych elementów infrastruktury etycznej jest doradca ds. etyki, który funkcjonuje w urzędzie niezależnie od SPZK, a z reguły jego rola wykracza poza problemy związane z konfliktem interesów i korupcją. Tym ważniejsze jest odpowiednie wkomponowanie roli doradcy w funkcjonowanie systemu.



UWAGA!

W wymogach systemu bezpośrednio nie występuje utworzenie stanowiska doradcy ds. etyki, ale jest ono nadzwyczaj pomocne w zapewnieniu realizacji niektórych z dodatkowych wymogów, a ponadto pozwala realizować także inne cele instytucji niż tylko polityka antykorupcyjna (szerzej piszemy o tym poniżej).

Testowanie i doskonalenie

Badania wykazały istnienie dwóch tendencji regulujących funkcjonowanie SPZK w praktyce działania instytucji już po zakończeniu etapu wdrażania systemu. Jak się wydaje, są one warunkowane charakterem instytucji oraz panującymi w niej relacjami wewnętrznymi.

Z jednej strony obserwować możemy **tendencję do początkowego zaniżenia wyników szacowania ryzyka**. Występuje ona przede wszystkim w sytuacji, gdy prowadzone na etapie wstępnym dyskusje wokół wprowadzania zabezpieczeń antykorupcyjnych nie zdołają rozwiać obaw i wątpliwości pracowników co do zasadności ich wdrażania. Wzmacniać tę tendencję będzie brak negatywnych instytucjonalnych doświadczeń w zakresie przejrzystości i etyki działań pracowników. Często stawiane są wtedy pytania o zasadność wprowadzania systemu antykorupcyjnego w instytucji, w której nie występują takie zagrożenia. Ta po-

czątkowa tendencja do zaniżania ryzyka może zostać odwrócona. Dzieje się to dzięki rozwojowi całego systemu, któremu towarzyszyć będzie doprecyzowywanie zasad szacowania oraz wzmacnianie kompetencji pracowników w zakresie rozumienia instytucjonalnej natury potencjalnych zagrożeń, a także dzięki „oswajaniu” i „depersonalizowaniu” problemu korupcji. Należy przy tym kłaść nacisk przede wszystkim na prezentowanie potencjalnych korzyści dla pracowników (zabezpieczenie ich przed ryzykami) oraz dla instytucji (wzmocnienie wizerunku firmy jako organizacji skoncentrowanej na zapewnieniu wysokiej jakości działań, wrażliwej na przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym, wspomagającej pracowników w efektywnym wykonywaniu obowiązków zawodowych).

W zarysowanym tu kontekście warto podkreślić, że pierwszy proces szacowania ryzyka jest najbardziej czasochłonnym elementem wprowadzania SPZK, dlatego należy poświęcić możliwie dużo uwagi i staranności jego odpowiedniemu przygotowaniu. Wymaga zaangażowania pracowników z wszystkich obszarów działania instytucji. Proces ten musi być poprzedzony przygotowaniem pracowników do podjęcia analizy ryzyka. Trzeba przelamać niechęć pracowników (uczestników procesu analizy ryzyka) do dodatkowego wysiłku, zachęcić ich do skrupulatnej i otwartej analizy zagrożeń korupcyjnych, a także do możliwie precyzyjnych ocen.

Z drugiej strony, **przy kolejnych szacowaniach** można czasami zaobserwować tendencję przeciwną, polegającą na **stopniowym zmniejszaniu wartości szacowania ryzyka dla poszczególnych procesów**. Wiąże się to przede wszystkim z powstaniem wśród pracowników przekonania o przewadze utrudnień nad korzyściami związanymi z wprowadzeniem systemu antykorupcyjnego. Takiej tendencji sprzyjać będzie również brak skutecznego nadzoru nad działalnością systemu oraz brak weryfikacji rezultatów identyfikacji zagrożeń i wyników szacowania ryzyka (szczególnie prawdopodobne w omówionym w rozdziale 1. modelu rozproszonym). Prowadzić to będzie do częstszego szacowania ryzyka poniżej wartości granicznej, której przekroczenie uruchamia konieczność podjęcia działań naprawczych czy korygujących. W ten sposób dążenie do minimalizacji nakładów pracy (unikanie dodatkowych obowiązków narzucanych procedurami postępowania, gdy zidentyfikuje się nieakceptowane zagrożenia korupcyjne) wypiera odpowiedzialność za efektywne działanie zabezpieczeń.

**UWAGA!**

Fasadowy system szacowania ryzyka skutkuje fasadowym podejściem do przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym.

„Zanikanie ryzyka korupcyjnego” w instytucji można oczywiście interpretować jako wynik skuteczności działań naprawczych, ale przeprowadzona przez nas analiza tych działań oraz materiałów związanych z kolejnymi oszacowaniami ryzyka nie daje takiej pewności. Warto także zauważyć, że w obecnej postaci

założenia SPZK w niewielkim stopniu uwzględniają utrzymywanie się w działaniu instytucji procesów ryzykownych.

W efekcie omówionego wyżej zjawiska „zanikania ryzyka” instytucja może – wbrew założeniom SPZK – utracić wrażliwość na zagrożenia korupcyjne. Stać się tak, kiedy wszystkie procesy będą oceniane jako bezpieczne, a w procesach wcześniej obciążonych wysokim ryzykiem nie zostaną wprowadzone rzeczywiście efektywne mechanizmy monitorowania, kontroli i zabezpieczeń antykorupcyjnych.

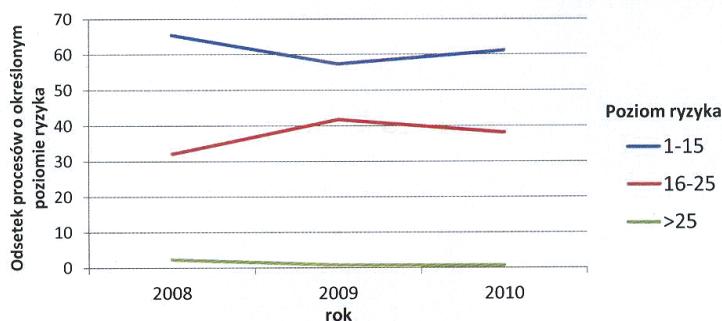


UWAGA!

Zmienna wartość szacowania ryzyka

Poniższy wykres pokazuje odsetek procesów o danej wartości ryzyka w kolejnych latach w Ministerstwie Gospodarki. Wartość maksymalna ryzyka wynosi 100, wartość graniczna dla procesów o niskim ryzyku 24 (procesy o wartości ryzyka wyższej niż 24 są traktowane jako ryzykowne, a więc wymagające podjęcia działań naprawczych).

Wyraźnie widać, że już w rok po wprowadzeniu systemu zaczęto ubywać procesów ryzykownych (zaś ponowne oszacowania ryzyka pokazały, że w działalności MG takie procesy w 2009, a zwłaszcza w 2010 roku przestały występować!). Przeprowadzone przez nas badania wykazały, że przyczyną tego stanu niekoniecznie było wprowadzenie skutecznych działań naprawczych. W niektórych przynajmniej przypadkach zmniejszenie wartości szacowania ryzyka wynikało prawdopodobnie z niedoskonałości procesu szacowania.



W podanym tu przykładzie warto również zwrócić uwagę na niezwykle niski odsetek procesów, dla których w ogóle zidentyfikowano ryzyko wymagające podjęcia jakichkolwiek działań. Dane te mogłyby sugerować, że mamy do czynienia z instytucją praktycznie wolną od istotnych zagrożeń korupcyjnych!

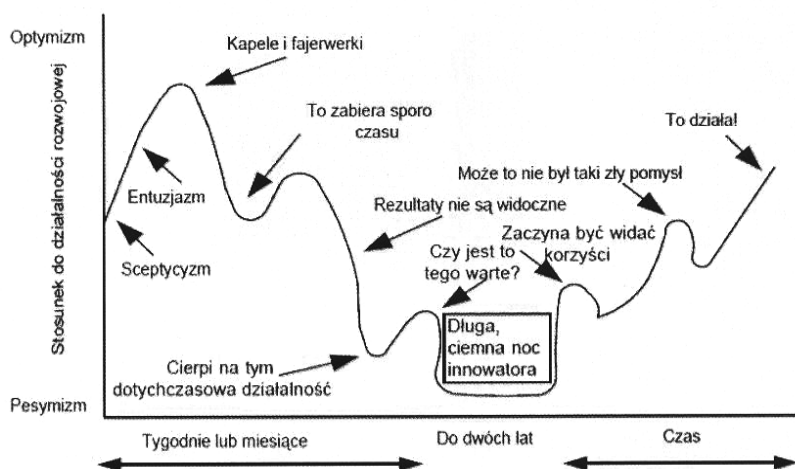
Ważną rolę w procesie doskonalenia systemu antykorupcyjnego odgrywa wymiana doświadczeń, najczęściej mająca miejsce w trakcie kierowniczych przeglądów zarządzania (KPZ). Warto zwrócić uwagę na zapewnienie w ich ramach właściwej przestrzeni dla dyskusji o problemach przeciwdziałania korupcji i monitorowania zagrożeń. Istnieje bowiem ujawnione w badaniach niebezpieczeństwo, że kwestie te mogą zostać zdominowane przez dyskusje dotyczące ogólnych problemów funkcjonowania instytucji.

Szczególną okazją do weryfikacji działania wdrożonych w instytucji zabezpieczeń antykorupcyjnych są oczywiście okresowe audyty certyfikacyjne. Rekomendujemy przyjęcie zasady, że służą one nie tylko formalnemu odnowieniu certyfikatu, ale powinny też stanowić okazję do szerszej dyskusji na temat funkcjonowania systemu. Choć pretekstem do jej organizacji będzie prezentacja wyników, wniosków i rekomendacji zawartych w raporcie przedstawionym przez audytora, to oczywiście zasadniczym celem powinna pozostawać zbiorowa, angażująca pracowników refleksja nad oddziaływaniem systemu antykorupcyjnego na życie instytucji.

Problemy okresu stabilizacji

Okres stabilizacji funkcjonowania systemu antykorupcyjnego w instytucji to jednocześnie okres dość niebezpieczny. Wraz z jego nadejściem kończy się nasilona aktywność związana z wdrażaniem nowych rozwiązań, mija początkowy entuzjazm, pojawia się rutyna. Wracając do przywołanej wcześniej analogii „antywirusowej”, można powiedzieć, że program zabezpieczający został zainstalowany i funkcjonuje „w tle”. Jeśli rozwiązania zostały odpowiednio dopasowane do charakteru instytucji, to ich implementacja nie skutkuje jednocześnie „przeciążeniem” całego systemu zarządzania. Pracownicy przyswoili sobie wymagane sposoby postępowania, zaprogramowali „automatyczne okresowe aktualizacje” i... być może w ogóle zapomnieli o istnieniu specjalnych procedur i wynikających z nich obowiązków. Być może szacownie ryzyka dokonywane jest szybciej, w mniejszym gronie i mniej dokładnie. Być może czasem zdarza się „zapomnieć” o jakichś obowiązkach informacyjnych czy skorzystać z dostępnej drogi „na skróty”. Oczywiście świadomość istnienia systemu antykorupcyjnego wciąż jest rozpowszechniona, choćby dlatego, że do kwestii etycznych wraca się przy okazji okresowej oceny pracowników czy dlatego, że czasem trzeba coś wytłumaczyć nowemu stażystce. Generalnie jednak zaczęła się tzw. „długa, ciemna noc innowatora”, w trakcie której, o ile nie wydarzy się nic szczególnego, działania związane z obsługą zabezpieczeń antykorupcyjnych niespecjalnie muszą być widoczne.

Rysunek 4. Model zaproponowany przez J. Philippa i S. Dunlopa



Źródło: L. Clarke, *Zarządzanie zmianą*, Warszawa: Gebethner i Ska, 1997, s. 223.

„Długa, ciemna noc innowatora” to kluczowy moment, który powinien być wykorzystany dla utrwalania wprowadzonych zmian. W jej trakcie zasadniczą rolę odgrywa komunikacja wewnętrzna zorganizowana wokół problemów etyki i przejrzystości funkcjonowania administracji publicznej oraz działania osób odpowiedzialnych za zarządzanie systemem. Ważną rolę do odegrania ma tutaj także doradca ds. etyki, którego postawa powinna być aktywna, nakierowana na rozwój świadomości etycznej pracowników i wzmacnianie pożądanych postaw (piszemy o tym w następnym rozdziale).

Odpowiednio podtrzymywany, kierowany do pracowników przekaz dotyczący profilaktyki antykorupcyjnej powinien służyć integracji ich postaw i budowie etycznej kultury organizacyjnej. Dzięki temu wzmocnieniu powinno ulec przekonanie o zasadności wprowadzonych zmian, korzyści z nich wynikające powinny stać się bardziej widoczne, a konkretne efekty łatwiej dostrzegalne. **Każdy system antykorupcyjny będzie bowiem skuteczny tylko wtedy, jeśli będzie wsparty na akceptacji i aprobachie pracowników instytucji, w której został wdrożony.** Jak stwierdził jeden z uczestników naszych badań: „im bardziej osoba zajmuje się danym systemem, tym bardziej jest do tego systemu przekonana. I na odwrót: im mniej się zajmuje, tym mniej jest przekonana!”.

Ważnym elementem sprzyjającym oddziaływaniu systemu antykorupcyjnego jest również odpowiednia komunikacja skierowana do zewnętrznych interesariuszy organizacji. System antykorupcyjny wprowadza zabezpieczenia w ramach procesów realizowanych w instytucji, ale powinien także, przez samo swoje istnienie, sprzyjać ograniczaniu inicjatyw korupcyjnych, które mogą się

pojawiać w otoczeniu instytucji. Dobrym przykładem takiego komunikatu skierowanego do wszystkich interesariuszy zewnętrznych jest praktyka stosowana w Ministerstwie Sprawiedliwości:



PRZYKŁAD: *Zasady postępowania w przypadku wystąpienia podejrzenia działań o charakterze korupcyjnym wdrożone w Ministerstwie Sprawiedliwości (fragment).*

(...) Informacje o wdrożeniu w Ministerstwie Sprawiedliwości systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym umieszcza się na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, w stopce ogłoszeń o zamówieniach publicznych oraz o naborze na wolne stanowisko pracy, publikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości na stronach internetowych oraz na tablicach ogłoszeń dla interesantów Ministerstwa Sprawiedliwości. Ogłoszenia te muszą zawierać informację o możliwości i sposobach zgłaszania zachowań pracowników Ministerstwa, które miałyby charakter korupcyjny.

Rozdział 4. Wybrane elementy infrastruktury etycznej urzędu

Przeciwdziałanie korupcji w instytucji publicznej wymaga działań wieloaspektowych. Jak wielokrotnie wskazywali uczestnicy naszych badań, same procedury i parametryzacja zasad postępowania nie wystarczą. Niezbędne jest również podejmowanie wysiłków na rzecz wzmacniania odpowiednich postaw i wzmacniania świadomości etycznej pracowników. Służyć temu powinna odpowiednio skonstruowana sieć powiązanych elementów o charakterze edukacyjnym, organizacyjnym i technicznym, które, wraz z formalnymi rozwiązaniami proceduralnymi, wzmocnią skuteczność prewencji antykorupcyjnej. I choć nie są one częścią składową systemów zarządzania ryzykiem korupcyjnym takich jak SPZK, to wydają się być ich niezbędnym uzupełnieniem, ponieważ wpływają na postawy pracowników i w ten sposób pozwalają realizować politykę antykorupcyjną instytucji. Doskonałym przykładem może być Kodeks Zachowania Antykorupcyjnego z RFN (przytaczany przez nas nieco dalej) będący załącznikiem do dyrektywy Rządu Federalnego odnośnie prewencji korupcyjnej z lipca 2004. Dyrektywa ta dotyczy służby cywilnej, sił zbrojnych, podmiotów publicznych i z udziałem Skarbu Państwa. Jej zapisy precyzują szereg elementów związanych z przeciwdziałaniem korupcji, w tym:

- nacisk na transparentność działania instytucji publicznych oraz „zasadę czterech oczu”;
- zasadę rotacji personelu w obszarach wrażliwych na korupcję;
- utworzenie stanowiska ds. prewencji antykorupcyjnej (z zadaniami w przybliżeniu łączącymi część funkcji doradcy ds. etyki i osoby odpowiedzialnej za SPZK w polskich instytucjach);
- w razie potrzeby utworzenie jednostki organizacyjnej zajmującej się kontrolą i koordynacją działań antykorupcyjnych;
- szkolenie i uwrażliwienie personelu;
- systematyczny nadzór i kontrolę;
- procedurę działania w momencie zaistnienia podejrzenia;
- zasady przeprowadzania przetargów, udzielania dotacji i sponsoringu.

Wymienione tu dodatkowe elementy składają się na infrastrukturę etyczną instytucji, czyli system rozwiązań i regulacji, które przyczyniają się do zwiększania/pogłębiania przejrzystości, legalności i etyczności działania urzędu administracji publicznej. Najważniejsze z tych elementów to kodeksy etyczne i kodeksy

postępowania, działalność doradcy ds. etyki, komunikacja wewnętrzna oraz szkolenia.



PRZYKŁAD: Elementy infrastruktury etycznej¹⁰⁹

Sprawna infrastruktura etyczna wspiera środowisko sektora publicznego, przyczyniając się do wzmacniania wysokich standardów etyki zawodowej. Każdy element stanowi oddzielny, ważny składnik konstrukcyjny, przy czym poszczególne elementy powinny być komplementarne i wzajemnie się wzmacniające. Interakcja tych elementów pozwala osiągnąć synergii, która z kolei prowadzi do powstania spójnej i zintegrowanej infrastruktury. Poszczególne elementy infrastruktury można sklasyfikować podług ich głównych funkcji: doradztwo, zarządzanie i kontrola. Niektóre elementy mogą spełniać więcej niż jedną funkcję.

Doradztwo odbywa się przy znacznym zaangażowaniu się kierownictwa politycznego, poprzez deklaracje wartości (np. kodeks postępowania) oraz działania kształtujące pożądane modele zawodowe, takie jak edukacja i szkolenia.

Zarządzanie dokonuje się na drodze koordynacji realizowanej przez wyspecjalizowaną jednostkę lub centralną agencję zarządzania oraz poprzez kształtowanie warunków służby publicznej, teorii i praktyki zarządzania.

Kontrolę zapewniają ramy prawne umożliwiające niezależne śledztwo i postępowanie sądowe, sprawozdawczość i skuteczne mechanizmy kontrolne, jak również zasada przejrzystości, zaangażowanie i kontrola społeczna.

Optymalne połączenie i zakres tych funkcji zależy od uwarunkowań cywilizacyjnych i polityczno-administracyjnych każdego kraju.

Kodeksy etyczne i kodeksy postępowania

Jak sama nazwa wskazuje, kodeksy tego rodzaju odnoszą się do etycznego aspektu działalności zawodowej. Stwierdzenie to rodzi oczywiście pytania o rozumienie pojęcia „etyka” oraz o relację między etyką a moralnością. Często bowiem spotkać można sceptyczne nastawienie względem kodeksów etycznych, wsparte przekonaniem, że wystarczy odwołanie się do ogólnych zasad moralności, w tym do norm płynących choćby z dekalogu. Co więcej, w dyskusjach często zapomina się o konsekwencjach płynących z używania tych pojęć, które

¹⁰⁹ Według Komitetu Zarządzania Publicznego OECD (PUMA), cyt. za: J. Bertók, *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD*, „Służba Cywilna”, Wiosna-Lato 2001, nr 2, s. 53.

wszak decydują „o pojmowaniu stanów, które nazywamy *powinnością moralną* lub *obowiązkiem etycznym*”¹¹⁰.

Dodatkowo, poza podziałem etyka/moralność, niektórzy autorzy wskazują na termin obcy polskiemu językowi potocznemu, a dobrze zakorzeniony w tradycji francuskiej: „deontologia zawodowa”, przez co należy rozumieć „zespół reguł zarówno pochodzenia moralnego, jak i bardziej fachowo-technicznych, które powinny być przestrzegane przez osobę wykonującą dany zawód”¹¹¹. Charakter tego opracowania nie pozwala na szersze rozważania w tym zakresie, warto jednak, marginalnie choćby, zwrócić uwagę na relacje pomiędzy etyką, moralnością a deontologią, wynikające z charakteru uregulowań, jakimi są kodeksy postępowania etycznego (bądź po prostu kodeksy etyczne).

Jak zauważa Jacek Czaputowicz, „mówiąc o etyce w służbie publicznej na tle standardów w Unii Europejskiej, należy rozpatrywać trzy aspekty tego zagadnienia: wartości, które oddziałują na zachowanie urzędników; strategie antykorupcyjne stosowane przez państwa UE; kodeks postępowania”¹¹². W zakresie wpływu na pracę urzędników wyróżnić można wartości indywidualistyczne (związane z dążeniem do realizacji osobistych celów i interesów, jak np. chęć awansu, zwiększenia wynagrodzenia, osiągnięcia jakiejś korzyści itp.), wartości organizacyjne (związane z realizacją misji i zadań zatrudniającej ich instytucji) oraz wartości społeczne (wynikające z realizacji ogólnych celów publicznych dla dobra wspólnego, etc.)¹¹³. W innym ujęciu mowa jest o etyce zawodowej jako pewnym całościowym podejściu (nawet doktrynie) systematyzującym oceny i normy moralne związane z wykonywaniem określonego zawodu lub jako zbiorze zasad i norm obowiązujących przedstawicieli określonego zawodu czy pracowników określonej instytucji¹¹⁴.

W interesującej perspektywie umieszcza kwestię kodeksu etycznego pracowników jakiejś instytucji bądź przedstawicieli jakiegoś zawodu koncepcja deontologii zawodowej. Przyjmując ją, uwzględniamy przede wszystkim utylitarny charakter tego typu uregulowań, a co za tym idzie przedmiotem naszego zainteresowania staje się zbiór zasad i reguł postępowania wynikających z przyjęcia określonej koncepcji realizacji celów i obowiązków zawodowych. „Pierwszy cel deontologii to uświadomienie pracownikom publicznym, co wolno im robić, co powinni robić, a co podlega karze albo jest po prostu niewłaściwe. Deontologia ma swój aspekt prewencyjny, sprawia, że urzędnik nie czuje się pozosta-

¹¹⁰ L.E. Bartkowiak, *Między powinnością a obowiązkiem – o kodeksach deontologicznych zawodów medycznych*, „Wiadomości Lekarskie”, 2006, LIX, 11–12, s. 883.

¹¹¹ H. Izdebski, *Kodyfikacja etyki w służbie publicznej – doświadczenia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej*, „Diametros”, wrzesień 2010, nr 25, s. 21–22.

¹¹² J. Czaputowicz, *Etyka w służbie publicznej* [w:] J. Czaputowicz (red.), *Etyka w służbie publicznej. Materiały z konferencji*, Warszawa: KSAP, 2012, s. 11.

¹¹³ Por. ibidem, s. 11–12.

¹¹⁴ Por. Z. Ziemiński, *Podstawy nauki o moralności*, Poznań: Uniwersytet Adama Mickiewicza, 1981, s. 106.

wiony sam sobie wobec swoich obowiązków, w sytuacjach skomplikowanych i mogących wystawić na próbę pośrednio lub bezpośrednio jego uczciwość, nieskazitelnność, bezstronność lub skuteczność działania. Wdrożenie prawdziwej polityki deontologicznej w służbie cywilnej zakłada powołanie wyspecjalizowanych organów i opracowanie procedur, aby deontologia mogła w pełni odegrać wspomnianą wyżej rolę. Urzędnik powinien mieć możliwość zwrócenia się do jednego lub kilku specjalistów w dziedzinie deontologii, przedstawienia zaistniałych trudności, dylematów, wątpliwości”¹¹⁵.

W Polsce praktyka wdrażania kodeksów etycznych, jak i określania spraw, których dotyczą, jest różnorodna. Wielu ekspertów i praktyków wskazuje jednak na istniejący kanon wartości związanych z pracą urzędnika. I tak etyczny urzędnik powinien być¹¹⁶:

- 1) **Bezstronny** – to znaczy wszelkie decyzje powinien podejmować w imię dobra publicznego, pomijając jakiegokolwiek własne korzyści, bądź korzyści osób lub organizacji sobie bliskich.
- 2) **Obiektywny** – to znaczy, że wszelkie decyzje powinien podejmować, kierując się wyłącznie kryteriami merytorycznymi. Obiektywizm jako zasada wyklucza motywy polityczne (np. decyzja przyniesie korzyść mojej partii), wyznaniowe (np. odmówienie komuś stanowiska z powodów religijnych), nie mówiąc już o motywach finansowych.
- 3) **Niezawisty** – to znaczy podejmując decyzję, nie powinien być w jakikolwiek sposób i w jakimkolwiek wymiarze zależny od osób lub środowisk, których ta decyzja może dotyczyć.
- 4) **Działający przejrzyście** – to znaczy, że wszystkie decyzje powinien podejmować tak jawnie, jak tylko jest to możliwe. Każda decyzja powinna być uzasadniona w sposób jawny, a ograniczenie tej zasady stanowić musi wyjątek motywowany dobrem publicznym.
- 5) **Rzetelny** – to znaczy realizujący wszystkie zadania, także te, które są bardziej odległe od jego poglądów, z największą starannością i troską, z wykorzystaniem pełnej wiedzy i umiejętności.
- 6) **Odpowiedzialny** – to znaczy świadomy, że działa w interesie społecznym i przed społeczeństwem odpowiada za swoje decyzje. W konsekwencji oznacza to stałą gotowość do poddania się społecznej kontroli.

¹¹⁵ J. Michel, *Wartości służby publicznej we Francji* [w:] J. Czuputowicz (red.), op. cit., s. 35.

¹¹⁶ Por. P. Fenrych, *Etyka w działaniu urzędnika publicznego* [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzyste samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, op. cit.

**PRZYKŁAD: Zasady włączone w kodeks etyki pracowników m.st. Warszawy****1. Zasada praworządności**

Pracownik Urzędu wykonuje swoje obowiązki ze szczególną starannością, zgodnie z obowiązującym prawem, mając na względzie interes publiczny. Podejmowane rozstrzygnięcia opiera na prawidłowo dokonanych ustaleniach, a uzyskane w wyniku prowadzonych postępowań informacje wykorzystuje wyłącznie do celów służbowych.

2. Zasada uczciwości i rzetelności

Pracownik Urzędu podczas wykonywania swoich obowiązków jest bezinteresowny i bezstronny, równo traktuje wszystkich obywateli, z poszanowaniem ich prawa do prywatności i godności.

W przypadkach konfliktu interesów w sprawach prywatnych i urzędowych pracownik wyłącza się z działań mogących rodzić podejrzenia o stronniczość lub interesowność, a także nie podejmuje żadnych prac oraz zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z wykonywanymi obowiązkami. Zgłasza stwierdzone przez siebie przypadki niegospodarności, próby defraudacji środków publicznych oraz korupcji, a także inne fakty i działania budzące wątpliwości co do ich celowości lub legalności.

3. Zasada jawności

Pracownik Urzędu, zwłaszcza gospodarujący środkami publicznymi, dokonuje czynności w sposób jawny oraz zgodny z przyjętymi standardami, a uzyskane informacje o charakterze publicznym udostępnia w pełnym zakresie, z wyłączeniem informacji chronionych przepisami prawa.

4. Zasada profesjonalizmu

Pracownik Urzędu wykonuje zadania sumiennie i sprawnie, wykorzystując w pełni posiadaną wiedzę i doświadczenie. Docieka prawdy i daje jej świadectwo swoim postępowaniem. Dbą o systematyczne podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

5. Zasada neutralności

Pracownik Urzędu nie ulega wpływom i naciskom, które mogą prowadzić do działań stronniczych lub sprzecznych z interesem publicznym. Dbą o jasność i przejrzystość własnych relacji z otoczeniem.

6. Zasada współodpowiedzialności za działania

Pracownik Urzędu nie uchyla się od podejmowania decyzji oraz wynikających z nich konsekwencji. Udziela rzetelnych informacji, a relacje służbowe opiera na współpracy, koleżeństwie, wzajemnym szacunku, pomocy oraz dzieleniu się doświadczeniem i wiedzą. Godnie zachowuje się w miejscu pracy i poza nim, a swoją postawą nie narusza porządku prawnego w sposób powodujący obniżenie autorytetu i wiarygodności Urzędu miasta stołecznego Warszawy.

Źródło: KODEKS ETYKI Pracowników Urzędu miasta stołecznego Warszawy

Nieco inaczej zasady etyczne zostały zaprezentowane w zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów „w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej”¹¹⁷. Wskazano tam sześć zasad etycznych, którymi kierować się powinien członek korpusu służby cywilnej. Należą do nich: (1) zasada godnego zachowania, (2) zasada służby publicznej, (3) zasada lojalności, (4) zasada neutralności politycznej, (5) zasada bezstronności i (6) zasada rzetelności.

- **Zasada godnego zachowania** związana jest z respektowaniem reguł życia społecznego i kultury osobistej oraz poszanowania godności innych osób, życzliwością w relacjach z innymi ludźmi, unikaniem konfliktów oraz właściwym zachowaniem także poza miejscem pracy.
- **Zasada służby publicznej** wyraża się w szczególności w służebnym charakterze pracy wobec obywateli, służbie państwu oraz przedkładaniu dobra wspólnego obywateli nad interes osobisty, jednostkowy lub grupowy.
- **Zasada lojalności** została poniekąd powiązana w swej wykładni z zasadą neutralności politycznej. I tak lojalność członka korpusu służby cywilnej odnosi się przede wszystkim do Rzeczypospolitej Polskiej oraz do programu Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, bez względu na przekonania i poglądy polityczne. Dotyczy także urzędu oraz przełożonych, kolegów i podwładnych.
- **Zasada neutralności politycznej** dotyczy przede wszystkim powstrzymania się członka korpusu służby cywilnej od działalności politycznej oraz publicznego manifestowania poglądów i sympatii politycznych.
- **Zasada bezstronności** oznacza niedopuszczalność ulegania konfliktowi interesów, sumienne rozdzielanie obowiązków służbowych i działalności prywatnej, zachowanie równego traktowania wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych i nieuleganiu przy tym ja-

¹¹⁷ Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r., M.P. 2011 nr 93 poz. 953.

kimkolwiek naciskom oraz zakaz demonstrowania zażyłości z osobami publicznymi.

- **Zasada rzetelności** dotyczy sumiennego i rozważnego wykonywania zadań, dotrzymywania zobowiązań zgodnie z przepisami prawa, twórczego podejmowania zadań i aktywności w realizowaniu obowiązków, z najlepszą wolą i w interesie społecznym, nieograniczającym się do przestrzegania przepisów.

Innym przykładem mogą być „Zasady życia publicznego” opracowane w Wielkiej Brytanii w 1994 roku przez Komisję ds. Standardów w Życiu Publicznym¹¹⁸, pod przewodnictwem Lorda Nolana, stanowiące kanon etyczny obowiązujący wszystkich pracowników sektora publicznego¹¹⁹:

1. Zasada bezinteresowności – sprawujący funkcje publiczne powinni podejmować decyzje, kierując się jedynie dobrem publicznym. Nie powinni kierować się chęcią odniesienia korzyści finansowych dla siebie, krewnych czy przyjaciół.

2. Zasada rzetelności – sprawującym urzędy publiczne nie wolno zaciągać jakichkolwiek zobowiązań o charakterze finansowym lub też innego typu w stosunku do jednostek bądź instytucji, które mogą wywierać na nich wpływ w trakcie pełnienia przez nich obowiązków urzędowych.

3. Zasada obiektywizmu – podczas wypełniania zadań publicznych, takich jak obsadzanie stanowisk publicznych, zawieranie kontraktów, rekomendowanie osób do nagród i innych korzyści, sprawujący funkcje publiczne powinni kierować się kryteriami merytorycznymi.

4. Zasada odpowiedzialności – sprawujący funkcje publiczne odpowiadają przed społeczeństwem za swe decyzje i czynności i muszą poddawać się wszelkim odpowiednim dla ich stanowisk procedurom kontrolnym.

5. Zasada otwartości – sprawujący funkcje publiczne powinni podejmować decyzje i działać tak jawnie, jak to tylko jest możliwe. Powinni podawać uzasadnienie swoich decyzji i ograniczać przepływ informacji tylko wtedy, gdy wyraźnie wymaga tego interes społeczny.

6. Zasada uczciwości – sprawujący funkcje publiczne powinni ujawniać wszelkie uzyskiwane korzyści (związane z zajmowanym stanowiskiem) i zażegnywać wszelkie pojawiające się w tym zakresie konflikty – w sposób chroniący dobro społeczne.

¹¹⁸ Oryg. *The Committee on Standards in Public Life*, powołana przez premiera Wielkiej Brytanii Johna Majora.

¹¹⁹ Zasady te stały się podstawą do stworzenia w polskim sejmie Zasad etyki poselskiej (por. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm>).

7. Zasada przywództwa – sprawujący funkcje publiczne powinni propagować i wspierać realizację niniejszych zasad, zaczynając od siebie i dając przykład innym¹²⁰.

Jak wyraźnie widać z tego krótkiego i całkowicie arbitralnego przeglądu zasad etycznych przyjętych w służbie publicznej, nie istnieje w tym zakresie jakiś uniwersalny i powszechnie akceptowany kanon.

Dlatego też, wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, należy poddać te zasady pod dyskusję urzędników i pozwolić na wyodrębnienie tych spośród nich, które są zarazem ważne w sensie uniwersalnym (jak np. uczciwość), jak i istotne z punktu widzenia wykonywanej pracy (jak np. punktualność, terminowość czy poszanowanie klienta). Dyskusja taka może zostać podjęta w trakcie jednego lub kilku (w zależności od potrzeb) spotkań pracowników. Z pewnością wzmocni ona identyfikację z wypracowanymi zasadami oraz pozwoli uczestnikom na refleksję nad rolą, którą mają do odegrania w instytucji.

Autorzy akcji Przejrzysta Polska sugerowali następujący przebieg procesu wypracowywania kodeksu etyki¹²¹:

1. Stworzenie ram organizacyjnych dla przedsięwzięcia (utworzenie zespołu zadaniowego lub powierzenie tego zadania do wykonania wybranej osobie).
2. Poinformowanie wszystkich pracowników o przystąpieniu do tworzenia kodeksu etycznego (informacja, co to jest kodeks etyczny, metody pracy przy jego tworzeniu, sposoby wprowadzenia kodeksu do praktyki funkcjonowania urzędu).
3. Zorganizowanie dyskusji w urzędzie (w formie warsztatów lub ankiety) na temat wartości i zasad, jakimi powinni kierować się urzędnicy.
4. Opracowanie projektu tekstu kodeksu etycznego na podstawie wniosków z dyskusji (punkt 3).
5. Powielenie tekstu projektu kodeksu i dostarczenie go każdemu urzędnikowi.
6. Dyskusja nad projektem kodeksu etycznego (podczas spotkań warsztatowych lub indywidualnie – email, uwagi zgłaszane osobiście).
7. Analiza zgłoszonych uwag i opracowanie ostatecznej wersji kodeksu etycznego.
8. Powielenie kodeksu etycznego i dostarczenie kopii kodeksu każdemu pracownikowi urzędu.
9. Informacja dla społeczności lokalnej o tym, że powstał kodeks etyczny urzędnika i jakie wartości oraz zasady deklarują urzędnicy.

¹²⁰ Warto zwrócić szczególną uwagę na zasadę 7. – wskazuje ona szczególną rolę przywództwa etycznego.

¹²¹ Por. P. Fenrych, *Etyka w działaniu urzędnika publicznego* [w:] C. Trutkowski (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, op. cit., s. 105–106.

Kwestią otwartą pozostaje sprawa statusu dokumentu, jakim jest kodeks etyczny – czy będzie on jedynie ogólną deklaracją woli pracowników urzędu, czy też częścią obowiązujących w urzędzie regulacji, a jego złamanie wiązać się będzie z konsekwencjami dyscyplinarnymi.

Pamiętać przy tym należy, że kodeks etyczny, jako ogólna deklaracja zasad i wartości związanych z pracą zawodową, nie jest niestety wystarczającym narzędziem regulacji postępowania urzędników. Nie dostarcza on bowiem na ogół informacji na temat pożądanych sposobów zachowania w konkretnych sytuacjach dnia codziennego. Kodeks, w którym zapisano zasady uczciwości, bezstronności i bezinteresowności, nie dostarczy jednoznacznego rozwiązania w sytuacji dylematu: przyjąć pudełko czekoladek jako formę wyrażenia wdzięczności za załatwioną sprawę, czy też nie; albo – skserować córce artykuł z książki na urzędowej kopiarce, czy też nie?

Warto w tym miejscu podkreślić, że urzędnicy uczestniczący w naszych badaniach, pytani o skutki wdrożenia dokumentów etycznych, wskazywali, iż trudno jest doszukiwać się konkretnych, namacalnych efektów ich wprowadzenia. Ich oddziaływanie polega bowiem przede wszystkim na formowaniu świadomości urzędników, wskazywaniu zasad, którymi powinni się kierować w swej pracy. Aspekt ten był zgodnie artykułowany, a dokumenty etyczne uznawane za coś więcej niż zestaw deklaracji tworzących odpowiedni wizerunek instytucji. Wymiar etyczny systemu antykorupcyjnego nie był zatem przez badanych urzędników bagatelizowany ani traktowany jako reguła formalna, ignorowana przez szeregowych pracowników.



PRZYKŁAD: Niemiecki Kodeks Zachowania Antykorupcyjnego¹²²

Poniższy kodeks zachowania ma wskazać pracownikom sytuacje zagrożenia, w których wbrew swej woli mogą zostać uwikłani w działania korupcyjne¹²³. Ponadto ma za zadanie zmobilizować zatrudnionych do obowiązkowego i zgodnego z prawem wypełniania swoich obowiązków i uzmysłwić im skutki zachowań korupcyjnych:

- **korupcja szkodzi wszystkim,**
- **korupcja szkodzi wizerunkowi państwa i jego pracowników,**
- **korupcja to nie drobne przestępstwo, ale czyn zagrożony wysoką karą,**
- **korupcja zaczyna się już od drobnych uprzejmości,**
- **korupcja uzależnia,**
- **korupcja prowadzi do utraty pracy.**

¹²² Załącznik do Dyrektywy Rządu Federalnego Niemiec w sprawie prewencji antykorupcyjnej w administracji federalnej z 30 lipca 2004 r.

¹²³ Warto zwrócić uwagę na zamieszczone w prezentowanym przykładzie rozbudowane opisy i instrukcje, pozwalające pracownikom instytucji publicznych zrozumieć sens zapisów Kodeksu, a w konsekwencji ułatwiające identyfikację z postawami promowanymi w Kodeksie.

Dlatego:

1. Świeć przykładem: Pokaż swoim zachowaniem, że nie tolerujesz, ani nie wspierasz korupcji.
2. Natychmiast odrzucaj próby korupcji i bezzwłocznie informuj o nich osobę pierwszego kontaktu ds. prewencji antykorupcyjnej i swojego przełożonego.
3. Jeśli przepuszczasz, że ktoś chce prosić Cię o bezprawne preferencje, poproś koleżankę lub kolegę, by był świadkiem rozmowy.
4. Pracuj tak, aby w każdej chwili można było skontrolować Twoją pracę.
5. Oddzielaj bezzwzględnie życie prywatne od służbowego. Sprawdź, czy Twoje interesy prywatne nie stoją w sprzeczności z Twoimi zobowiązaniami służbowymi.
6. Wspieraj instytucję, w której pracujesz w wykrywaniu i wyjaśnianiu przypadków korupcji. Informuj osobę pierwszego kontaktu ds. prewencji antykorupcyjnej oraz swojego przełożonego, jeśli masz konkretne podejrzenia dotyczące zachowań korupcyjnych.
7. Wspieraj instytucję, w której pracujesz w wykrywaniu błędów w strukturze organizacyjnej, które ułatwiają zachowania korupcyjne.
8. Przejdź szkolenia w zakresie prewencji antykorupcyjnej.
9. Co zrobić, kiedy już się uwikłałeś? Uwolnij się od ciągłego strachu przed wykryciem! Oczyszcz się! Przyznaj się z własnej inicjatywy i złóż zeznania umożliwiające pełne wyjaśnienie stanu faktycznego, ponieważ może to skutkować złagodzeniem kary w postępowaniu karnym oraz dyscyplinarnym.

Ad. 1. Łatwiej można by uniknąć korupcji w administracji publicznej, gdyby każdy postawił sobie za cel zwalczanie korupcji. Jest to zresztą zgodne ze zobowiązaniami wobec przełożonych i pracodawców, jakie wzięli na siebie pracownicy w momencie zatrudnienia:

Pracownicy w momencie zatrudnienia zobowiązali się do przestrzegania przepisów Ustawy Zasadniczej (konstytucji) Republiki Federalnej Niemiec i obowiązujących ustaw oraz rzetelnego wypełniania obowiązków. Pracownicy mają obowiązek zachowywać się tak, jak wymaga się tego od urzędników publicznych, a ponadto całym swoim zachowaniem okazywać przywiązanie do wolnościowo-demokratycznego porządku prawnego w rozumieniu Ustawy Zasadniczej. W związku z tym wszyscy pracownicy mają obowiązek bezstronnego i sprawiedliwego wypełniania swoich obowiązków.

Zachowania korupcyjne są sprzeczne z tymi zobowiązaniami i szkoda wizerunkowi służby publicznej. Niszczą zaufanie do bezstronno-

ści i obiektywizmu administracji państwowej, a tym samym podstawy współzycia we wspólnocie państwowej.

Wszyscy pracownicy mają zatem za zadanie swoim zachowaniem stanowić przykład dla innych, dla przełożonych i obywateli.

Ad. 2. W przypadku kontaktów z osobami z zewnątrz, np. z przedstawicielami zleceniobiorcy lub wnioskodawcy albo w przypadku czynności kontrolnych musisz od początku stworzyć jasne stosunki i natychmiast odrzucać wszelkie próby korupcji. Nie możesz nigdy sprawić wrażenia, że jesteś otwarty na „drobne prezenty”. Nie wahaj się przed zwrotem lub odesłaniem prezentu z prośbą o wyrozumiałość ze względu na obowiązujące Cię reguły.

Jeśli pracujesz w wydziale, który zajmuje się dokonywaniem zamówień publicznych, bądź szczególnie wrażliwy na podejmowane przez osoby trzecie próby wpływania na Twoje decyzje. W tym obszarze ma miejsce najwięcej działań korupcyjnych.

W związku z tym stosuj się bezwzględnie do przepisów prawa, w tym dyrektywy zakazującej przyjmowania wynagrodzeń i prezentów.

Jeśli osoby trzecie proszą Cię o przystęgię budzącą Twoje wątpliwości, poinformuj swojego przełożonego oraz osobę pierwszego kontaktu ds. prewencji korupcyjnej. Po pierwsze umożliwi Ci to uniknięcie podejrzania o korupcję, a po drugie, jeśli okaże się to potrzebne, podjęcie kroków prawnych przeciw tymże osobom trzecim. Jeśli odrzucisz propozycję korupcyjną, lecz o niej nie poinformujesz, to proponujący zwróci się do innej osoby i podejmie powtórny próbę korupcyjną. Chroń więc swoje koleżanki i kolegów poprzez konsekwentne informowanie o próbach korupcji podejmowanych przez osoby trzecie.

Wszyscy pracownicy (w tym przełożeni) muszą działać wspólnie, aby prezentować się jako zgodny i wiarygodny zespół.

Ad. 3. Może się zdarzyć, że weźmiesz udział w rozmowie, podczas której domyślisz się, że złożono Ci budzącą Twoje wątpliwości propozycję, której nie będzie Ci łatwo odrzucić. W takiej sytuacji często nie wystarczy okazanie jednoznacznego dystansu wobec rozmówcy. Nie staraj się sam podołać tej sytuacji, lecz poproś o pomoc współpracownika. Porozmawiaj z nim przedtem i poproś go, aby swym zachowaniem również jednoznacznie sygnalizował odrzucenie wszelkich prób korupcyjnych.

Ad. 4. Twoja praca powinna być przejrzysta i łatwa do skontrolowania. Ponieważ zajmujesz swoje miejsce pracy tylko czasowo (możesz otrzymać nowe zadania lub zostać przeniesiony) lub będziesz czasowo nieobecny (choroba, urlop), wykonywane przez Ciebie czynności już choćby z tego powodu powinny być przejrzyste, aby w każdej chwili

ktoś mógł Cię zastąpić. Przejrzyste prowadzenie akt pomoże Ci jednak także obronić się podczas kontroli przed wypowiedzianym lub niewypowiedzianym zarzutem nieuczciwości. Powinieneś unikać prowadzenia „podwójnych akt“, aby od samego początku wykluczyć wrażenie nieuczciwości. Akta podręczne należy prowadzić tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do wypełnienia obowiązków.

Ad. 5. Próby korupcyjne mają często swój początek w przenoszeniu kontaktów służbowych na sferę prywatną. Jak wiadomo, szczególnie trudno jest odmówić „uprzejmości” osobie, z którą ma się znakomite kontakty prywatne i samemu można liczyć na wdzięczność wobec siebie i rodziny (bilety na koncert, wspólny urlop po obniżonej cenie, zaproszenie do drogiej restauracji, którego nie można odrzucić itp.). W prywatnych kontaktach musisz więc od początku jednoznacznie oświadczyć, że musisz ściśle rozdzielać życie prywatne od służbowego, aby nie stworzyć podejrzenia przyjmowania korzyści.

Ten ścisły rozdział między interesami prywatnymi i zadaniami służbowymi należy zresztą do Twoich obowiązków bez względu na zagrożenie korupcją. Twój pracodawca oraz każdy obywatel mają prawo do tego, byś był wobec nich uczciwy, rzeczowy i bezstronny. Dlatego sprawdź przy każdym postępowaniu służbowym, za które jesteś współodpowiedzialny, czy prywatne interesy Twoje lub Twoich bliskich, lub ew. organizacji, z którymi jesteś związany, nie mogą znaleźć się w konflikcie z Twoimi zobowiązaniami zawodowymi. Staraj się w zarodku tępić wszelkie przejawy stronniczości. Unikaj wrażenia, że jesteś onieśmielony, także „miękkimi” próbami wpływu na Ciebie przez zainteresowaną stronę.

Jeśli zorientujesz się przy wykonywaniu konkretnego zadania służbowego, że istnieje możliwość konfliktu między Twoimi obowiązkami służbowymi a Twoim interesem prywatnym lub interesem osób trzecich, co do których czujesz się zobowiązany, to natychmiast poinformuj o tym swojego przełożonego, aby umożliwić mu odpowiednią reakcję (np. zwolnienie z czynności w tym konkretnym przypadku).

Również w przypadku Twojej pracy pozazawodowej musisz jednoznacznie rozgraniczać między nią a pracą zawodową. Związki osobiste, które są skutkiem takiej pracy pozazawodowej nie mogą wpływać na Twoje działania zawodowe. Jeśli będzie to konieczne, zrezygnuj z pracy dodatkowej.

Pamiętaj przy tym, że jeśli podejmujesz pracę pozazawodową wymagającą zgody, a zgody takiej nie uzyskałeś, grożą Ci konsekwencje dyscyplinarne lub wynikające z prawa pracy; to samo dotyczy niespełnienia obowiązku zawiadomienia o podjęciu takiej pracy.

Niezależnie od powyższego, wcześniej czy później zaszkodzisz swojemu wizerunkowi, a tym samym wizerunkowi całej służby publicznej, jeśli w przypadku konfliktu interesów będziesz preferował swoje interesy prywatne. Dotyczy Cię to tym bardziej, im ważniejsze jest Twoje stanowisko. W takim przypadku zwracaj szczególną uwagę na to, by działać tylko w taki sposób, jaki jest uregulowany dla podobnych przypadków.

Ad. 6. Korupcji można unikać i zwalczać ją tylko wtedy, kiedy każdy czuje się odpowiedzialny i wszyscy dążą do wspólnego celu, jakim jest „urząd wolny od korupcji”. Oznacza to, że wszyscy pracownicy muszą w ramach wypełniania swoich obowiązków dbać o to, by osoby z zewnątrz nie mogły nieuczciwie wpływać na decyzje.

Oznacza to także, że nie wolno kryć skorumpowanych pracowników ze względu na źle rozumianą solidarność czy lojalność. Wszyscy są zobowiązani przyczynić się do ujawnienia karalnych działań i chronić swój urząd przed możliwymi szkodami. Jedna „czarna owca” psuje wizerunek całego stada. Dlatego nie bierz udziału w próbach zatuszowania karygodnych zachowań.

Każdy urząd ma osobę pierwszego kontaktu ds. prewencji korupcyjnej. Nie obawiaj się porozmawiać z nią, jeśli zachowanie innych zatrudnionych daje Ci konkretne i możliwe do zbadania podstawy, że mogą być przekupni. Osoba pierwszego kontaktu uwzględni Twoją prośbę o zachowanie tajemnicy i zdecyduje, czy i jakie działania należy podjąć. Bardzo ważne jest przy tym, abyś informował o swoich podejrzeniach tylko wtedy, kiedy będziesz miał konkretne przesłanki. Nie wolno doprowadzić do sytuacji, w której ktoś zostanie oczerniony bez konkretnych podstaw.

Ad. 7. Często długo niezmiennie procedury prowadzą do tworzenia się nisz, w których kwitnie korupcja. Mogą to być procedury, przy których tylko jedna osoba decyduje o przyznaniu ewentualnych przywilejów. Mogą to być jednak także niejasne procedury, które utrudniają lub uniemożliwiają kontrolę.

Remedium na to mogą być zmiany w strukturze organizacyjnej. Dlatego wzywa się wszystkich zatrudnionych, by osobom organizującym pracę zgłaszali wskazówki, które mogłyby przyczynić się do stworzenia jasnych i przejrzystych procedur.

Również wewnątrz jednostek organizacyjnych procedury muszą być tak przejrzyste, aby korupcja w ogóle nie mogła zaistnieć.

Innym sposobem na skuteczne wyeliminowanie niebezpieczeństw jest rotacja personelu. W obszarach szczególnie zagrożonych korupcją należy w zwiększonym zakresie korzystać z tego instrumentu. W tym celu niezbędna jest gotowość zatrudnionych do regularnych zmian kompetencji, w zasadzie zatrudnienie na jednym stanowisku nie powinno trwać dłużej niż pięć lat, nawet jeśli będzie się to wiązało ze zwiększonym wysiłkiem z ich strony (wdrożenie się do nowych zadań!).

Ad. 8. Jeśli pracujesz w obszarze szczególnie zagrożonym korupcją, korzystaj z ofert urzędu, proponującego Ci kształcenie się w zakresie rozpoznawania sytuacji korupcyjnych, zagrożenia korupcją, środków zapobiegawczych, konsekwencji dyscyplinarnych i karnych itp. Dowiedz się w ten sposób, jak sam możesz likwidować korupcję i jak musisz reagować, kiedy ktoś próbuje Cię skorumpować, lub kiedy odkryjesz korupcję w swoim otoczeniu. Dzięki doksztalcaniu się, będziesz potrafił w sposób pewny, prawidłowy i zgodny z prawem reagować na korupcję.

Doradca ds. etyki

Niezwykle ważną rolę w infrastrukturze etycznej urzędu odgrywa doradca ds. etyki. Jest to w pewnym sensie funkcja zaufania społecznego¹²⁴. Dlatego ważne jest, aby w instytucji była ona odpowiednio obsadzona oraz właściwie umieszczona w strukturze organizacyjnej.

Doradcą ds. etyki powinna zostać osoba o wysokiej świadomości etycznej, ciesząca się szacunkiem pracowników, ale równocześnie umiejąca nawiązać z nimi relacje pozbawione barier służbowych czy osobistych. Innymi słowy, osobowość, charakter czy styl bycia doradcy sprzyjać powinny budowaniu relacji społecznych. Jej/jego zadaniem będzie bowiem m.in. pomaganie pracownikom w rozwiązywaniu dylematów etycznych związanych z działalnością zawodową czy



PRZYKŁAD: PROFIL STANOWISKA DORADCA DS. ETYKI

Świadczenie swojej organizacji kompleksowych usług doradczych i szkoleniowych w zakresie etyki oraz unikania i rozwiązywania sytuacji konfliktu interesu, doradztwa i wsparcia zgodnie z obowiązującymi normami etycznymi i kodeksem postępowania, jak również inicjowanie, wspieranie, opiniowanie oraz wdrażanie działań przeciwdziałających oraz zwalczających korupcję w ramach organizacji. Bycie wzorem wysokich standardów praktyki etycznej w swojej organizacji.

(za: www.antykorupcja.gov.pl)

¹²⁴ Status ten wskazujemy tu w sensie wyłącznie metaforycznym, w żaden sposób nie przywołując artykułu 17. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej czy jakichkolwiek innych aktów prawnych.

reagowanie w delikatnych sytuacjach konfliktowych. Ponadto, doradca ds. etyki będzie zobowiązany do prowadzenia aktywnej polityki informacyjnej w zakresie profilaktyki antykorupcyjnej, inicjowania dyskusji na temat etyki zawodowej oraz prowadzenia szkoleń wewnętrznych, poświęconych kwestiom etycznym, organizacyjnym czy prawnym.

Z drugiej strony, charakter zadań, które stoją przed doradcą ds. etyki sprawia, że powinien on być tak umiejscowiony w strukturze organizacyjnej urzędu, aby hierarchia zawodowa nie ograniczała pracownikom dostępu doń. Szczególnie istotne jest to w bardziej rozbudowanych instytucjach. Należy też unikać sytuacji obsadzania w roli doradcy przedstawiciela ścisłego kierownictwa, rodzić to bowiem może wśród szeregowych pracowników trudności z pokonaniem dystansu służbowego czy obawy przed autorytetem.

Rekomendowanym przez nas sposobem usankcjonowania działalności doradcy w instytucji jest opracowanie procedury określającej tryb zgłaszania doń problemów. Procedura taka powinna zawierać zabezpieczenia gwarantujące pracownikowi ochronę i bezpieczeństwo przy zgłaszaniu doradcy jakichkolwiek problemów, podejrzeń czy sugestii odnoszących się do działania instytucji lub zatrudnionych w niej osób.

Funkcję doradcy ds. etyki, wprowadzono do urzędów publicznych w wielu krajach Europy zachodniej. Istnieje nawet założone w 1992 roku międzynarodowe Stowarzyszenie



PRZYKŁAD: Stowarzyszenie doradców ds. etyki

W portalu www.antykorrupcja.gov.pl można znaleźć następującą informację na temat Polskiego Stowarzyszenia Doradców do spraw Etyki – ETHOS:

„powstało z inicjatywy uczestników programu szkoleń dla doradców ds. etyki w urzędach administracji publicznej, realizowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach projektu Wzmacnianie wdrażania Strategii Antykorupcyjnej Phare 2003. Osoby, które pomyślnie zakończyły szkolenie, w chwili obecnej piastują w swoich macierzystych urzędach funkcję doradcy ds. etyki. Korzystając ze zdobytej wiedzy, starają się własnymi siłami przekazywać, zarówno kolegom jak i kierownictwu urzędów, informacje z zakresu etyki pracy w instytucjach administracji publicznej oraz eliminowania zjawisk korupcyjnych.

Członkowie Stowarzyszenia chcą również służyć pomocą osobom podejmującym decyzje w sprawie zdefiniowania dalszej roli doradców ds. etyki w urzędach administracji publicznej. Jedynie harmonijna współpraca i wzajemne wspieranie podejmowanych działań pozwoli na wypracowanie precyzyjnej wizji przyszłości instytucji doradcy ds. etyki.”

Niestety, trudno jest zweryfikować, w jakim zakresie osoby, które ukończyły szkolenie, rzeczywiście piastują funkcje doradcy ds. etyki. Nie udało nam się również znaleźć żadnej informacji na temat aktualnej działalności Stowarzyszenia ETHOS.

Specjalistów ds. Etyki (z siedzibą w USA)¹²⁵, które określa się jako stowarzyszenie menedżerów ds. etyki, zgodności i norm postępowania. Ma ono obecnie ponad 1000 członków w 11 krajach. Jego celem jest promowanie praktyk etycznych oraz zapewnianie międzynarodowego forum wymiany informacji dotyczących etyki, w tym odpowiednich strategii.

W Polsce próbowano zaszczerpić ideę doradców ds. etyki – odbył się cykl szkoleń dla doradców, powstało nawet ich stowarzyszenie, jednak jak dotąd funkcjonowanie stanowiska doradcy ds. etyki nie jest rozpowszechnione.

Wśród podstawowych obowiązków doradcy ds. etyki można wskazać:

- opracowywanie i wyznaczanie kierunków rozwoju norm etycznych oraz zasad przestrzegania procedur, w tym zasad działania instytucji;
- przywództwo, nadzór oraz profesjonalne doradztwo w celu zapewnienia prawidłowego opracowywania, interpretacji, a także wdrażania strategii, polityk oraz programów w zakresie etyki i przestrzegania procedur;
- odpowiedzialność za wszelkie działania dotyczące norm postępowania, w tym stosunków z pracownikami, klientami, kontrahentami, dostawcami i innymi zainteresowanymi stronami, które są zgodne z normami etycznymi;
- kierowanie procesem opracowywania programów zarządzania ryzykiem naruszenia procedur, w celu ustalenia priorytetów i skutecznego przestrzegania przepisów prawa;
- realizacja w całej instytucji programu poufnego zgłaszania przez pracowników, klientów, kontrahentów, dostawców i inne zainteresowane strony ewentualnych przypadków naruszenia norm etycznych, prawa lub polityki korporacyjnej, bez obawy odwetu;
- ustalanie strategii oraz zarządzanie rocznymi lub okresowymi szkoleniami w zakresie etyki i przestrzegania procedur, a także podejmowanie działań prowadzących do okresowego przekazywania informacji dotyczących etyki, przestrzegania procedur i zasad działania instytucji;
- zapoznavanie nowych pracowników i służb z normami etycznymi oraz zasadami przestrzegania procedur i działania instytucji;
- prowadzenie dochodzeń w sprawie ewentualnych naruszeń norm etycznych i zasad przestrzegania procedur lub działania instytucji oraz formułowanie zaleceń w sprawie wykroczeń, w tym wszczynania postępowań dyscyplinarnych;
- analiza i ocena skuteczności instytucji w przestrzeganiu norm etycznych;
- przedkładanie kierownictwu najwyższego szczebla oraz różnym komitecom wykonawczym i/lub wybranym przedstawicielom szczegółowych raportów.

¹²⁵ The Ethics & Compliance Officer Association (ECO), <http://www.theeco.org>.

Zakres zdań doradcy/trenera ds. etyki powinien podlegać stałemu przeglądowi, w zależności od potrzeb i warunków wyznaczanych przez dany urząd.



PRZYKŁAD: Opis stanowiska doradcy ds. etyki

Przykładowy opis wypracowany w ramach projektu Wzmacnianie wdrażania Strategii Antykorupcyjnej Phare 2003

Cel powołania stanowiska

Doradca/trener ds. etyki ma świadczyć swojej organizacji kompleksowe usługi doradcze i szkoleniowe w zakresie etyki oraz unikania i rozwiązywania sytuacji konfliktu interesu w celu upowszechniania norm etycznych i kodeksu postępowania. Ponadto w zakres jego obowiązków wchodzi inicjowanie, wspieranie i opiniowanie działań w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji w swojej organizacji.

Doradca/trener ds. etyki ma być także wzorem i orędownikiem wysokich standardów etycznych.

Główny zakres działalności i podstawowe obowiązki:

- doradztwo i informacja w zakresie zasad postępowania i zagadnień etycznych;
- analizowanie, a także monitorowanie obowiązujących zasad i norm etycznych w celu zapewnienia skutecznego ich stosowania;
- inicjowanie oraz analizowanie nowych aktów prawnych, zasad i norm w zakresie etyki i postępowania etycznego w celu ich późniejszego wdrożenia;
- podejmowanie różnego rodzaju działań informacyjno-edukacyjnych wśród pracowników, dotyczących kwestii etycznych i walki z korupcją;
- stała współpraca z innymi doradcami/trenerami ds. etyki oraz wymiana informacji, badanie najlepszych praktyk i dokonywanie analiz porównawczych między instytucjami.

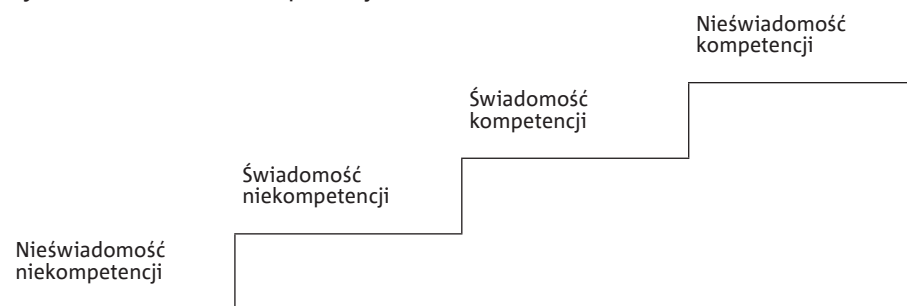
Szkolenia

Kolejnym ważnym elementem budowania infrastruktury etycznej w urzędzie publicznym są szkolenia z zakresu etyki. Wbrew pozorom, etyki można się nauczyć. Nie chodzi tu oczywiście o narzucanie komukolwiek jakiegoś określonego zestawu wartości czy o egzaminowanie z zasad etycznych. Szkolenia takie spełniają inną rolę: budują świadomość etyczną urzędników. Czy to oznacza, że bez szkoleń będą oni tej świadomości pozbawieni? Jeśli zapytamy pracowników urzędu o potrzebę szkoleń z zakresu etyki, zapewne większość z nich nie wy-

razi w tej kwestii żadnych oczekiwań. Warto jednak mieć na względzie fakt, iż szkolenie w zakresie etyki ma przyczynić się do zmiany codziennego działania urzędu. Ta z kolei wymaga zaakceptowania konieczności zmiany wielu codziennych nawyków, postaw i przekonań, wymaga dostrzeżenia problemów, które wcale nie muszą być na pierwszy rzut oka widoczne. Słowem, w wyniku szkoleń pracownicy zyskują szansę uświadomienia sobie zakresu dylematów etycznych, z jakimi na co dzień mają do czynienia.

Proces rozwoju świadomości następujący w wyniku kształcenia (także świadomości etycznej) dobrze ilustruje schemat zaproponowany przez Leslie Rae, a nazwany przez niego drabiną kompetencji.

Rysunek 5. Drabina kompetencji



Źródło: L. Rae, Planowanie i projektowanie szkoleń, Kraków: Oficyna Ekonomiczna, 2001, s. 79.

Praktyka szkoleniowa pokazuje, że bardzo często ludzie po prostu nie wiedzą, że czegoś nie wiedzą. Można wykonywać swoje zadania i pełnić określone role, nie mając odpowiednich kompetencji i nie będąc świadomym swych niedostatków. Czasami jednak okoliczności pozwalają na uprzytomnienie ich sobie i umożliwiają wejście o krok wyżej – w obszar świadomości niekompetencji, kiedy wiadomo, jakich umiejętności się nie posiada. Jest to obszar wymagający doskonalenia. Dzięki procesowi uczenia się ludzie zyskują kompetencje. Na przykład uczestnik kursu prawa jazdy musi myśleć o skoordynowaniu pracy sprzęgła i skrzyni biegów, nad czym doświadczony kierowca w ogóle się nie zastanawia. Pełne zastosowanie nowo nabytych wiedzy i umiejętności oraz praktyka w trakcie wykonywania pracy pozwalają na osiągnięcie stanu nieświadomości kompetencji, kiedy pracownik posiada wymagany poziom wiedzy i wykonuje zadania efektywnie i bez namysłu. Kłopot polega na tym, że nieświadomość kompetencji bez trudu może się znowu zmienić w nieświadomość niekompetencji¹²⁶. Zatem to uświadomienie sobie swojej niekompetencji, niezajomości rzeczy, braku wiedzy stanowi najważniejszy krok na drodze do rozwoju. Programy

¹²⁶ Ibidem.

szkoleniowe mają na celu doprowadzenie do takiej właśnie przemiany, czyli do osiągnięcia przynajmniej granicy świadomości i nieświadomości kompetencji. Program edukacyjny w zakresie etyki może pomóc pracownikom w zrozumieniu, na czym polega natura zagrożeń korupcyjnych oraz uświadomieniu sobie, dlaczego uwaga poświęcana prewencji antykorupcyjnej jest zasadniczą sprawą w budowaniu kultury organizacyjnej.

Komunikacja wewnętrzna

Oprócz szkoleń, budowaniu świadomości pracowników sprzyja również prowadzona na bieżąco komunikacja dotycząca etyki i zapobieganiu korupcji. Powinna ona być wielopoziomowa i wielokierunkowa.

Naturalną, codzienną i najbardziej powszechną platformą upowszechniania informacji w instytucji są obecnie wszelkiego rodzaju systemy intranetowe, wewnętrzne portale informacyjne, poczta elektroniczna, fora dyskusyjne, biuletyny elektroniczne, itp. Zapewniają one szybkość i skuteczność komunikacji przy jednoczesnym utrzymaniu jej zwrotnego charakteru. Możemy mieć tu zatem do czynienia nie wyłącznie z komunikowaniem czegoś pracownikom przez upoważnione do tego osoby, ale też z wymianą. Należy zwrócić szczególną uwagę na aktywne wykorzystanie możliwości technicznych, które systemy te wnoszą.

W ramach komunikacji wewnętrznej należy podtrzymywać zainteresowanie pracowników funkcjonowaniem systemu antykorupcyjnego i jego rezultatami, ale też zwracać uwagę na szersze i bardziej uniwersalne kwestie. Istotną rolę ma tu doradca ds. etyki. Aktywna działalność informacyjna jest bowiem tym czynnikiem, który „ożywia” tę funkcję, wzmacniając przy tym jej znaczenie i oddziaływanie.

Podkreślić też należy, że aktywne budowanie przekazu dotyczącego wartości, którymi kieruje się instytucja, należy do najważniejszych zadań przywódcy etycznego. To przede wszystkim do kadry zarządzającej instytucją należy propagowanie i wspieranie przemian zmierzających do większej przejrzystości, prawości i etyczności jej funkcjonowania. Istotnym elementem wzmacniającym skuteczność tych działań będzie stały i mocny komunikat woli w tym zakresie kierowany do pracowników.

**PRZYKŁAD: Dyskusje wokół problemów etycznych**

W holenderskim Ministerstwie Spraw Wewnętrznych pracownicy Security, Crisis Management and Integrity Department wprowadzili zasadę stałego diskutowania ważnych problemów dotyczących etyki zawodowej pracowników ministerstwa. Raz w miesiącu przez pół godziny przeprowadzana jest z użyciem intranetu dyskusja na jakiś aktualny, czasem drażliwy temat. Zdawane jest pytanie, np.: Przedsiębiorca zaprosił cię na imprezę na polu golfowym. Czy przyjmujesz takie zaproszenie? Padają różne odpowiedzi, ale nie ma w tym nic złego. Chodzi bowiem o dyskusję, o danie sygnału, że dylematy tego typu występują na co dzień. Nie trzeba się ich bać, trzeba umieć na nie właściwie zareagować. Takie systematycznie powtarzane dyskusje są też jasnym sygnałem dla pracowników, że sfera etyczna jest ważnym elementem etosu pracownika służby publicznej.

Rozwiązania techniczne i organizacyjne

Regulacje w tym zakresie zazwyczaj ujmowane są w ramach kodeksów postępowania lub regulaminów obowiązujących w instytucjach. Wśród najważniejszych elementów tych regulacji wskazać należy:

- regulacje dotyczące kontaktów z interesariuszami zewnętrznymi (zasada „wielu oczu”, odbywanie spotkań z klientami wyłącznie w wyznaczonych do tego pomieszczeniach, czasem specjalnie przystosowanych, np. wyposażonych w szklane drzwi, unikanie spotkań nieformalnych, sporządzanie notatek służbowych z wszystkich spotkań, itp.),
- rozwiązania organizacyjne (zasady obiegu dokumentacji, ich parafowania i przechowywania, rejestracja klientów, itp.),
- dostosowanie infrastruktury technicznej (scentralizowany punkt obsługi klienta skutkujący brakiem dostępu do osób decyzyjnych, biuro podawcze, system monitoringu telewizyjnego),
- nadzór instytucji, organizacji zewnętrznych.

Rozwiązania techniczne i organizacyjne stanowią niezbędny element wzmacniający infrastrukturę etyczną urzędu. Podkreślić należy, że ich tworzeniu przyświecać powinna troska o poprawę warunków i organizacji pracy osób zatrudnionych w instytucji, a nie wyłącznie dążenie do wzmacniania kontroli nad pracownikami. Wymienione wyżej elementy powinny przyczyniać się do zapewnienia pracownikom bezpieczeństwa i komfortu wykonywania powierzonych im zadań, stanowiąc skuteczne ograniczenie możliwości pojawiania się sytuacji rodzących zagrożenia korupcyjne. **Powinnością instytucji dbającej o przejrzystość i etyczność swojego działania jest bowiem przede wszystkim wspieranie pracowników w realizacji celów sformułowanych w polityce antykorupcyjnej.**

Przywoływana literatura i źródła internetowe

Wydawnictwa:

- *Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate*, Washington, D.C.: The World Bank, 2000.
- Bartkowiak L.E., *Między powinnością a obowiązkiem – o kodeksach deontologicznych zawodów medycznych*, „Wiadomości Lekarskie”, 2006, LIX, 11–12.
- Bertók J., *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD*, „Służba Cywilna”, Wiosna–Lato 2001, nr 2, s. 53.
- CBOS Komunikat nr BS/124/2012 „Polacy o nepotyzmie w życiu publicznym”.
- CBOS Komunikat nr BS/63/2010 „Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce”.
- *Corruption and Development*, Nowy Jork: UNDP, 2008 (<http://www.pogar.org/publications/finances/anticor/Corruption-and-Development-Primer-08e.pdf>).
- Czaputowicz J. (red.), *Etyka w służbie publicznej. Materiały z konferencji*, Warszawa: KSAP, 2012.
- *Dobre praktyki w zakresie wspierania transparentności w sektorze publicznym i prywatnym. II Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne, 2012.
- *Ewaluacja pracy pracowników administracji publicznej w USA*, Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, 1994.
- *Fight against corruption*. Komunikat KE z dnia z dnia 6 czerwca 2011 r. (http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/fight_against_corruption)
- Filek J. (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2004 (www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri_etyka-p.pdf).
- Garrett T.M., R.J. Klonosky, *Business Ethics*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1986.
- Gasiński T., Pijanowski S., *Zarządzanie ryzykiem w procesie zrównoważonego rozwoju biznesu*, (http://www.mg.gov.pl/files/upload/146666/Podrecznik_pl.pdf).
- Izdebski H., *Kodyfikacja etyki w służbie publicznej – doświadczenia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej*, „Diametros”, wrzesień 2010, nr 25.

- *Jak walczyć z korupcją – Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Warszawa: Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, 2010.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF nr 15, poz. 84.
- Kosiński J., K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*. Część III; Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne, 2012.
- Kosiński J., K. Krak, A. Koman (red.), *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia*. Część II; Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne, 2012.
- Kowalewska A. i in., *Jak doskonałą się samorządy?*, Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2012 (http://ip.mac.gov.pl/portal/ip2/717/Badania_ewaluacyjne.html).
- Kulesza M., M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2010.
- Lewicka-Strzałecka A., *Teoretyczne i praktyczne aspekty identyfikacji i ograniczania konfliktu interesów*, (<http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&id=611>).
- *Mapa korupcji 2011*, Warszawa: Centralne Biuro Antykorupcyjne, 2011.
- *Misconduct Resistance: an Integrated Governance Approach to Protecting Agency Integrity*, Perth: Corruption and Crime Commission, 2008.
- *Navigating today's complex business risks. Europe, Middle East, India and Africa Fraud Survey 2013*, Ernst&Young, 2013.
- Oświadczenie Rządowe z dnia 18 sierpnia 2004 r. w sprawie mocy obowiązującej Cywilnoprawnej konwencji o korupcji, sporządzonej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r. (Dz. U. z dnia 16 listopada 2004 r.).
- *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, Warszawa: Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, 2011.
- *Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej 2010–2013+*, Warszawa: Ministerstwo Finansów, 2010.
- *Risk Management Guidelines Companion to AS/NZS 4360:2004*, Sydney: Wellington, 2005.
- *Special Eurobarometer 325*, Wave EB72.2.
- *Special Eurobarometer 374*, Wave EB76.1 – „Corruption”.
- *Sprawozdanie Końcowe z realizacji Programu Zwalczenia Korupcji Strategia Antykorupcyjna. II Etap wdrażania 2005–2009*, Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, bdw.
- *Sprawozdanie podsumowujące realizację I Etapu Programu Zwalczenia Korupcji – Strategia Antykorupcyjna*, Warszawa: Zespół do Spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej, Departament Administracji Publicznej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Lipiec 2004.

- Suwaj P.J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa: Wolters Kluwer, 2009.
- „The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union”, raport opracowany przez zespół Prof. Dr. Alina Mungiu Pippidi, zaprezentowany w Parlamencie Europejskim 9.04.2013.
- Trutkowski C. (red.), *Przejrzysty samorząd. Podręcznik dobrych praktyk*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2006.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z dnia 23 czerwca 2006 r.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 621).
- Wojciechowska-Nowak A., *Jak zdemaskować szwindel, czyli krótki przewodnik po whistle-blowingu*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 2008.
- *Wspólna Metoda Oceny (CAF). Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę*, Warszawa: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2011 (www.administracja.mac.gov.pl/portal/adm/148/2951).
- Zarządzenie Nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r., M.P. 2011 nr 93 poz. 953.
- *Zasady etyki poselskiej* (<http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm>).
- Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej – raport ASM Centrum Badan i Analiz Rynku Sp. z o.o., opracowany przez prof. Bogusławę Urbaniak i Prof. Piotra Bohdziewicza (<http://administracja.mac.gov.pl/portal/adm/568/509>).
- Ziemiński Z., *Podstawy nauki o moralności*, Poznań: Uniwersytet Adama Mickiewicza, 1981.

Źródła internetowe:

- www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przeciwdzialanie_korupcji_w_praktyce
- www.cba.gov.pl/portal/pl/56/1731/PUBLIKACJE_W_JEZYKU_POLSKIM.html
- www.antykorupcja.edu.pl
- www.integriteitoverheid.nl/english/
- www.theecoa.org
- www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/kontrol,8628.html
- www.mf.gov.pl/documents/764034/3350650/20130307_05_analiza_ankiet_jst.pdf
- www.antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=1622
- www.bip.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1731&LangId=0

- www.kig.pl/assets/upload/menu_uslugowe/Legalizacja%20certyfikacja%20ATA/100218%20SPZK.pdf
- web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:23272490~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html
- www.transparency.org
- www.mazovia.pl/urzed/regulamin-organizacyjny-umwm/

Aneks 1: Informacja o zrealizowanych badaniach

Badania były realizowane w ramach projektu „Przeciwdziałanie korupcji w praktyce” zaplanowanego, wdrożonego i koordynowanego przez Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego. Jego zasadniczym celem było przedstawienie i upowszechnienie dobrego instrumentu zmniejszającego zagrożenia korupcyjne w instytucjach publicznych.

Projekt obejmował ewaluację systemów przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym (jako części systemów zarządzania jakością) w urzędach administracji publicznej. Badanie przeprowadzono w:

- Ministerstwie Gospodarki
- Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego
- Agencji Rezerw Materiałowych.

Badania miały charakter pilotażowy i rozpoznawczy. Służyły wypracowaniu wniosków odnoszących się do efektywności rozwiązań antykorupcyjnych wprowadzanych w instytucjach publicznych. Dwa najważniejsze cele badań to:

- ocena skuteczności, efektywności i użyteczności rozwiązań składających się na System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (SPZK) jako modelowego rozwiązania dla polskiej administracji publicznej;
- metodyczna analiza wdrożenia i funkcjonowania Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w urzędach objętych badaniami.

Analizy obejmowały kwestie skuteczności SPZK jako narzędzia zmniejszania ryzyka korupcji w administracji, jak również czynników zwiększających lub pogarszających skuteczność jego wprowadzenia w konkretnej instytucji.



Badania miały charakter partycypacyjny, zakładały aktywne uczestnictwo partnerów uczestniczących instytucji w kolejnych etapach realizacji, w tym przy konsensualnym opracowaniu wniosków końcowych.

W trakcie badania wykonano szereg działań o charakterze analitycznym i eksploracyjnym. Złożyły się na nie:

- A. **Analiza wybranych dokumentów** dotyczących procesów zarządzania.
- B. **Analiza jakościowa identyfikacji ryzyk korupcyjnych i mechanizmu ich ewaluacji** w oparciu o wybrane karty oceny istotności ryzyka korupcyjnego i zestawienie ryzyk dla procesów.
- C. **Ilościowa ocena ryzyk**, przeprowadzona w oparciu o ocenę punktową ryzyka oraz, dla wybranych grup procesów, w oparciu o ocenę prawdopodobieństwa i skutków.
- D. **Jakościowa analiza działania systemu** przeprowadzona w oparciu o wywiady indywidualne z pracownikami urzędów oraz wnioski z analizy dokumentów i analizy identyfikacji ryzyk.

W odniesieniu do Ministerstwa Gospodarki zrealizowano także działania dodatkowe:

- E. **Analiza eksperymentalna**, polegająca na własnej identyfikacji i ocenie ryzyk dla wybranych procesów, przeprowadzona w oparciu o karty wybranych procesów.
- F. **Analiza otoczenia ministerstwa** – analiza skuteczności wprowadzonych mechanizmów antykorupcyjnych z perspektywy zewnętrznej, przeprowadzona w oparciu o indywidualne wywiady pogłębione poza Ministerstwem, analizę raportów pokontrolnych NIK i analizę prasową.
- G. **Analiza porównawcza**, przeprowadzona w odniesieniu do innych rozwiązań stosowanych w polskiej administracji publicznej oraz za granicą.

W sumie przeprowadzono 66 indywidualnych wywiadów pogłębionych (33 w MG, 22 w UMWM i 18 w ARM). Wywiady zostały zrealizowane przez zespół pracowników i ekspertów programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego w składzie: Grażyna Kopińska, Grażyna Czubek, Adam Sawicki (badania w MG i UMWM), Justyna Szotańska (badania w ARM), Anna Wojciechowska-Nowak, dr Piotr Koryś i dr Cezary Trutkowski.

W ramach analizy danych zastanych weryfikacji poddano treść m.in. następujących dokumentów:

- karty procesów, wykazy zagrożeń korupcyjnych,
- informacje dotyczące oceny ryzyka korupcyjnego w procesach/projektach oraz podjętych działaniach naprawczych/korygujących,
- karty oceny istotności ryzyka korupcyjnego i zestawienie szacowania ryzyk dla procesów,

- dokumenty związane z działalnością audytorów systemu zarządzania w odniesieniu do funkcjonowania SPZK,
- regulaminy organizacyjne i regulaminy wewnętrzne wybranych komórek organizacyjnych,
- plany strategiczne,
- księgi jakości, polityki antykorupcyjne i dokumenty pokrewne,
- dokumentacja samooceny CAF,
- dokumenty dotyczące rejestru skarg i wniosków,
- raporty pokontrolne NIK,
- publikacje prasowe.

Badania zrealizowano pomiędzy kwietniem 2011 a grudniem 2012.

Raporty z przeprowadzonych badań w poszczególnych instytucjach dostępne są na stronie internetowej:

http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przeciwdzialanie_korupcji_w_praktyce

Aneks 2: Źródła internetowe

Polskie zalecenia dla administracji publicznej dotyczące analizy ryzyka – *Polski podręcznik zarządzania ryzykiem* wydany przez Ministerstwo Finansów:

http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=69a26897-1c59-45a7-9e84-110a92414587&groupId=764034

Pomarańczowa księga zarządzania ryzykiem

http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=2fb602c9-126a-4056-a273-85810e057572&groupId=764034

Wiele cennych rozwiązań i porad znaleźć można w skierowanym do biznesu podręczniku opracowanym i opublikowanym w Ministerstwie Gospodarki. Podana tam została strategia identyfikacji ryzyka obejmująca dużo więcej grup i narzędzi niż standardowo zastosowano w instytucjach publicznych, z których zabezpieczeniami antykorupcyjnymi się zapoznaliśmy.

Zarządzanie ryzykiem w procesie zrównoważonego rozwoju biznesu

http://www.mg.gov.pl/files/upload/14666/Podrecznik_pl.pdf

Bogatym i cennym źródłem informacji na temat zagrożeń korupcyjnych i sposobów walki z korupcją jest portal edukacyjny prowadzony przez Centralne Biuro Antykorupcyjne: www.antykorupcja.gov.pl.

Można tam znaleźć wiele przykładów praktycznych zastosowań zabezpieczeń antykorupcyjnych, informacje o instytucjach zajmujących się walką z korupcją, raporty z badań oraz liczne opracowania o charakterze poradnikowym.

Aneks 3: Algorytmy postępowania urzędników w sytuacjach korupcyjnych wypracowane przez CBA

Źródło: *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników* wydany przez CBA, dostępny na stronie internetowej – http://www.cba.gov.pl/portal/pl/56/1731/PUBLIKACJE_W_JEZYKU_POLSKIM.html

ALGORYTM POSTĘPOWANIA URZĘDNIKA, WOBEC KTÓREGO PODJĘTO PROBĘ SKORUMPOWANIA

- W przypadku, gdy interesant, wobec którego wykonywane są czynności służbowe, sugeruje „załatwienie w inny sposób” sprawy, z którą przyszedł do urzędu, należy zdecydowanie poinformować go, że takie zachowanie może być potraktowane jako przestępstwo przekupstwa.
- W razie kontynuowania przez osobę zachowania świadczącego o woli wręczenia korzyści majątkowej albo jej obietnicy, należy poprosić o dokładną interpretację jej zachowania, pytając „Co Pan/i przez to rozumie/proponuje?”. Sama sugestia, by np. „sprawę załatwić w inny sposób”, nie daje wystarczających podstaw do stwierdzenia, że doszło do próby korupcji. Karalne jest bowiem tylko usiłowanie (próba wręczenia łapówki), sprawstwo (wręczenie lub obietnica łapówki) oraz podżeganie (nakłanianie do przyjęcia łapówki lub jej obietnicy). Jednocześnie wskazane jest przybranie osoby trzeciej do czynności celem potwierdzenia przebiegu zdarzenia. Może to być inny urzędnik, względnie osoba z zewnątrz, np. inny petent.
- W razie jednoznacznego zachowania interesanta, wskazującego na zamiar wręczenia łapówki, urzędnik powinien traktować tę sytuację jako fakt zaistnienia przestępstwa korupcyjnego. W opisanej sytuacji urzędnik powinien podjąć niżej wymienione czynności.
 - Jeżeli to możliwe, dokonuje zgodnie z art. 243 § 1 k.p.k.¹²⁷ tzw. obywatelskiego ujęcia sprawcy przestępstwa, np. przy pomocy służby ochrony, jednocześnie powiadamiając o zdarzeniu przełożonego.
 - Równocześnie informuje obywatela, że dopuścił się popełnienia przestępstwa łapownictwa.
 - Urzędnik lub jego przełożony niezwłocznie powiadamia o zdarzeniu organy ścigania, np. CBA, Policję (art. 304 § 2 k.p.k.).

¹²⁷ W świetle art. 243 k.p.k. obywatel ma prawo ująć osobę na gorącym uczynku lub w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa, jeżeli zachodzi obawa ukrycia się tej osoby lub nie można ustalić jej tożsamości.

- W przypadku, gdy nastąpiło wręczenie, urzędnik wstępnie zabezpiecza miejsce przestępstwa (np. poprzez zamknięcie pomieszczenia) i dowody przestępstwa w sposób uniemożliwiający zatarcie ewentualnych śladów, np. linii papilarnych, w miarę możliwości używa rękawiczek albo innych zabezpieczeń przed utratą śladów.
- Urzędnik niezwłocznie opisuje zdarzenie w notatce służbowej, zawierającej w miarę możliwości odpowiedzi na tzw. siedem złotych pytań (kto? co? gdzie? kiedy? w jaki sposób? czym? dlaczego?).
- Urzędnik wykonuje czynności w obecności osoby trzeciej. Jest to szczególnie ważne z uwagi na niebezpieczeństwo pomówienia przez osobę poddawaną czynnościom.
- Urzędnik wraz z „zatrzymanym” oczekuje na przybycie funkcjonariusza wezwanego organu ścigania.
- Dalsze czynności na miejscu zdarzenia wykonuje funkcjonariusz wezwanej służby.
- W trakcie czynności funkcjonariusza śledczego urzędnik pozostaje do jego dyspozycji celem poddania się czynnościom procesowym (np. złożenie zeznań w charakterze świadka, zawiadomienia o przestępstwie).
- Każdorazowo po zaistniałym zdarzeniu, kierownictwo urzędu powinno przeprowadzić stosowną analizę w celu wprowadzenia zmian organizacyjno-prawnych, zapobiegających podobnym sytuacjom w przyszłości.

Urzędnikowi nie wolno:

- zachowywać się względem petenta w sposób dający podstawę do uznania tego zachowania za prowokację, nakłanianie lub namawianie do wręczenia korzyści;
- zwracać osobie podejrzanej otrzymanych od niej banknotów lub przedmiotów, które mogą stanowić dowody przestępstwa;
- pozostawiać przekazanych banknotów lub przedmiotów poza swoją kontrolą lub w zasięgu osób postronnych ani chować ich w sposób mogący nasuwać podejrzenie, że korzyść majątkowa została przyjęta, np. wśród rzeczy osobistych;
- opuszczać pomieszczenia służbowego, pozostawiając w nim osobę zatrzymaną bez dozoru;
- podejmować dyskusji, tłumaczyć zaistniałych zdarzeń, wyjaśniać swoich decyzji dotyczących dalszego postępowania.

ALGORYTM POSTĘPOWANIA URZĘDNIKA PODDAWANEGO PRESJI KORUPCYJNEJ LUB POSIADAJĄCEGO INFORMACJE NA TEMAT KORUPCYJNEGO ZACHOWANIA INNEGO URZĘDNIKA

- Urzędnik powiadamia bezpośredniego przełożonego o zdarzeniu i sporządza notatkę służbową je opisującą. Jeżeli okoliczności to uzasadniają, powyższe odbywa się z pominięciem drogi służbowej.
- Urzędnik zabezpiecza dowody. W miarę możliwości samodzielnie dąży do uzyskania jak największej liczby dowodów na potwierdzenie popełnienia przestępstwa, np. nagrania rozmowy, zebrania dokumentów, wskazania świadków.
- Jeżeli urzędnik w wyniku oceny sytuacji uzna, że będzie to działanie nieefektywne dowodowo, zwraca się o pomoc do organów ścigania, np. CBA, Policji. Służby te dysponują wiedzą procesową i operacyjną oraz profesjonalnymi środkami technicznymi umożliwiającymi zabezpieczenie dowodów popełnienia przestępstwa. Osoba zgłaszająca przestępstwo korupcji popełnione przez inne osoby może się zwrócić z prośbą o nieujawnianie, iż to ona złożyła zawiadomienie. Czynności zostaną podjęte wówczas w formie operacyjno-rozpoznawczej.
- Urzędnik współdziała z organem ścigania w zakresie koniecznym do sprawdzenia informacji o korupcji (np. szantażu urzędnika, presji korupcyjnej) i ewentualnego uzyskania dowodów przy zastosowaniu metod operacyjnych, np. kontrolowanego wręczenia/przyjęcia korzyści majątkowej¹²⁸ czy kontroli operacyjnej, tzw. podstuchów¹²⁹.
- W przypadku, gdy osoba popełniła przestępstwo korupcyjne, może uniknąć odpowiedzialności karnej lub uzyskać złagodzenie kary w okolicznościach, o jakich mowa w rozdziale czwartym [poradnika]

¹²⁸ Art. 19 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 621).

¹²⁹ Ibidem, art. 17.

Skróty literowe państw członkowskich UW używane w oznaczeniach wykresów w rozdziale 1:

AT	Austria
BE	Belgia
BG	Bułgaria
CY	Cypr
CZ	Republika Czeska
DK	Dania
EE	Estonia
FI	Finlandia
FR	Francja
GR	Grecja
ES	Hiszpania
IE	Irlandia
LT	Litwa
LU	Luksemburg
LV	Łotwa
MT	Malta
NL	Niderlandy
DE	Niemcy
PL	Polska
PT	Portugalia
RO	Rumunia
SK	Słowacja
SI	Słowenia
SE	Szwecja
HU	Węgry
GB	Wielka Brytania
IT	Włochy



Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. |48 22| 536 02 00

fax: |48 22| 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

ISBN 978-83-62338-19-1