



Polityka antykorupcyjna

Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011

Niniejsza publikacja została przygotowana w ramach prac
Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego

Warszawa 2011

Opracowanie redakcyjne:
Małgorzata Jurkiewicz

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011

ISBN 978-83-62338-11-5

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.

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

Łamanie:
„TYRSA” Sp. z o.o.
ul. Kościeliska 7, 03-614 Warszawa
www.tyrsa.pl

Druk i oprawa:
„EFEKT” s.j.

Spis treści

1. Wstęp – <i>Grażyna Kopińska</i>	5
2. Wojna rządu z korupcją, czyli podsumowanie realizacji Strategii Antykorupcyjnej 2005–2009 – <i>Krzysztof Burnetko</i>	13
3. Ściganie przestępczości korupcyjnej w latach 1998–2010 w świetle danych urzędowych. Analiza socjologicznoprawna – <i>dr Jan Winczorek</i>	29
3.1. Uwagi metodologiczne	31
3.2. Skala i dynamika zdarzeń rejestrowanych przez instytucje publiczne w związku z przestępczością korupcyjną.	35
3.3. Zmienne wyjaśniające	52
3.4. Wnioski	64
4. Raport z badań nad wprowadzeniem strategii antykorupcyjnych rządów RP w latach 2001–2007 (na przykładzie wybranych instytucji) – <i>dr hab. Anna Kubiak i dr Aneta Krzewińska</i>	67
4.1. Charakterystyka badań	67
4.2. Ministerstwo Zdrowia	71
4.3. Ministerstwo Sportu i Turystyki	76
4.4. Urzędy wojewódzkie i instytucje z nimi powiązane, ale niekoniecznie podległe im służbowo	80
4.5. Instytucje celne: izby celne i urzędy celne	93
4.6. Instytucje skarbowe: izby skarbowe i urzędy skarbowe	101
4.7. Strony internetowe	110
4.8. Doradcy etyczni	112
4.9. Konkluzje	117
5. Raport z badań nad skutecznością wdrażania strategii antykorupcyjnych rządów RP w wybranych instytucjach centralnych w latach 2007–2011 – <i>dr hab. Anna Kubiak i dr Aneta Krzewińska</i>	119
5.1. Certyfikaty jakości – ISO i „nakładka antykorupcyjna”	122
5.2. Szkolenia	130
5.3. Reguły funkcjonowania instytucji mające służyć przeciwdziałaniu zagrożeniom korupcyjnym	137
5.4. Kodeksy etyczne i doradcy etyczni	146
5.5. Własne przedsięwzięcia, inicjatywy w zakresie przeciwdziałania korupcji wprowadzone w ministerstwach	154

5.6. Własne przedsięwzięcia, inicjatywy w zakresie przeciwdziałania korupcji wprowadzone w urzędach wojewódzkich	171
5.7. Własne przedsięwzięcia, inicjatywy w zakresie przeciwdziałania korupcji wprowadzone w urzędach i instytucjach centralnych	174
5.8. Własne przedsięwzięcia, inicjatywy w zakresie przeciwdziałania korupcji zlecone jednostkom podległym	183
5.9. Własne inicjatywy podejmowane przez jednostki podległe w zakresie przeciwdziałania korupcji	188
5.10. Podsumowanie	193
6. Korupcja, nieufność i moralna panika – kilka uwag o problemach z ustaleniem rozmiarów, zapobieganiem i karaniem korupcji – dr hab. Klaus Bachmann	201
Aneksy	211

1. Wstęp

Temat korupcji i sposobów przeciwdziałania jej podobnie jak wiele innych tzw. „tematów społecznych” podlega okresowym modom. Bywa w debacie publicznej tematem popularnym, ale przeżywa też okresy zapomnienia. Na fali zwiększonego zainteresowania tą problematyką najmniejsza wzmianka o możliwości wystąpienia nadużycia staje się przedmiotem wielodniowej dyskusji i czasem przynosi poważne skutki dla osoby podejrzanej, natomiast w okresach odwrotu od tej tematyki nawet ujawnienie poważnych nieprawidłowości, nazywanych przez media „aferami”, nie wywołuje większego oddźwięku społecznego i politycznego. Można znaleźć wiele uzasadnień dla takiego stanu rzeczy, choćby występowanie zrozumiałego efektu zmęczenia społeczeństwa negatywnymi informacjami czy reakcji na zastosowanie błędnych, nieakceptowanych przez większość metod walki z korupcją. Wszystko to nie usprawiedliwia społecznej obojętności i braku podejmowania przez struktury państwa racjonalnej, skutecznej walki z tą patologią.

Temat korupcji stał się w Polsce modny, głównie za sprawą mediów pod koniec lat 90. Kilka lat później, w okresie przygotowań do akcesji do struktur Unii Europejskiej stał się także obszarem mniej lub bardziej intensywnych działań rządowych. Przypomnijmy tylko najważniejsze fakty z interesującego nas zakresu z ostatnich 10 lat, które w ocenie rządzących miały służyć zmniejszeniu korupcji:

- październik 2001 – maj 2004, rząd koalicji SLD-UP-PSL, premier Leszek Miller
- 17 września 2002 Rada Ministrów RP przyjęła *Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna*. Obowiązywał do końca 2004 roku.
 - ustawą z 13 czerwca 2003 roku znowelizowano kodeks karny, między innymi przez podniesienie wysokości kar za przestępstwa korupcyjne, wprowadzenie zasady niekarania osób, które zawiadomią organy ścigania o popełnieniu przestępstwa przekupstwa, oraz penalizacji korupcji wyborczej i w obrocie gospodarczym.
 - w styczniu 2004 roku przyjęto ustawę Prawo Zamówień Publicznych, która wprowadziła wiele rygorystycznych zapisów.

maj 2004 – październik 2005, rząd koalicji SLD-UP, premier Marek Belka

- 25 stycznia 2005 Rada Ministrów przyjęła *Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna: II etap wdrażania 2005–2009*.
- 7 lipca 2005 sejm przyjął ustawę o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

listopad 2005 – listopad 2007, rządy koalicji PiS-Samoobrona-LPR: listopad 2005 – lipiec 2006, premier Kazimierz Marcinkiewicz; lipiec 2006 – listopad 2007, premier Jarosław Kaczyński

- 12 maja 2006 Polska ratyfikowała Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji.
- 9 lipca 2006 w efekcie wejścia w życie ustawy z 9 czerwca 2006 powołano Centralne Biuro Antykorupcyjne.
- 24 sierpnia 2006 sejm przyjął ustawę o służbie cywilnej oraz ustawę o państwowym zasobie kadrowym, obsadzaniu wysokich stanowisk państwowych, które między innymi znosiły nabór do służby cywilnej w drodze konkursu.

od 16 listopada 2007 – rząd koalicji PO-PSL, premier Donald Tusk

- 8 maja 2008 na posiedzeniu Kolegium do Spraw Służb Specjalnych Prezes Rady Ministrów wydał polecenie szefom ABW, CBA i SKW stworzenia systemu osłony antykorupcyjnej Tarcza Antykorupcyjna, która miała chronić przed korupcją procesy prywatyzacyjne podmiotów z udziałem skarbu państwa oraz zamówienia publiczne. Po ujawnieniu we wrześniu 2011 roku dokumentu powołującego Tarczę okazuje się, że były to raczej uzgodnienia co do sposobu działania służb niż sformalizowane narzędzie zapobiegania patologiom.
- w październiku 2009 sejm przyjął zmiany w ustawie o prokuraturze, w następstwie których rozdzielono funkcję Prokuratora generalnego i Ministra Sprawiedliwości.
- 5 stycznia 2011 w wyniku usilnych starań grupy posłów przede wszystkim z klubu SLD oraz organizacji pozarządowych Sejm przyjął Kodeks Wyborczy.

W odczuciu społecznym rządy koalicji SLD-PSL (2001–2005) pod presją Komisji Europejskiej wprowadzały przede wszystkim zmiany w prawie. Jednocześnie był to okres wysypu tzw. afer korupcyjnych, przypomnijmy choćby aferę Rywina, starachowicką czy postać Pęczaka. W okresie rządów koalicji utworzonej przez PiS (2005–2007) postawiono przede wszystkim na represyjne metody zwalczania korupcji. Stosowanie metod prewencyjnych uważane było za stratę czasu. Polityka antykorupcyjna rządzącej od listopada 2007 roku koalicji PO-PSL w deklaracjach skupia się na wzmocnieniu kontroli państwowej. Mimo

uptywu całej kadencji nie powstała zapowiadana nowa ustawa lobbingowa ani ustawa antykorupcyjna. Oba te projekty legislacyjne nie wyszły poza etap przygotowania projektów założeń do projektów ustaw, a ich treść budzi poważne zastrzeżenia zarówno wśród członków rządu, jak i partnerów społecznych¹. W grudniu 2009 roku zakończyła się formalna realizacja *Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna: II etap wdrażania 2005–2009*. I chociaż od jesieni 2010 roku w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zespół międzyresortowy pracuje nad Rządowym planem działań antykorupcyjnych na lata 2011–2015², do momentu wydania tej publikacji dokument ten nie został przyjęty przez rząd.

W interesującym nas okresie ostatnich 10 lat poszczególne rządy, mające różne podejście i z różnym natężeniem interesujące się tematyką zwalczania korupcji, w każdym przypadku przekonane były o wyższej skuteczności podejmowanych przez siebie działań. Nie przedstawiły jednak rzetelnej oceny ich skuteczności, a jako argument na swoją korzyść przywołują często wyniki rankingu percepcji korupcji prowadzonego przez Transparency International. Naszym zdaniem ranking ten może być tylko jednym z elementów takiej oceny, ponadto jego rezultaty bywają przedstawiane tendencyjnie, o czym piszę poniżej.

W niniejszej publikacji przedstawiamy wyniki kilku analiz i badań, których wyniki, jak sądzimy, choćby ze względu na ich różnorodność dają bardziej kompletną ocenę skuteczności polityki antykorupcyjnej prowadzonej przez pięć kolejnych rządów w ostatnich 10 latach. Staramy się w nich ocenić zarówno skuteczność podejmowanych działań prewencyjnych, jak i represyjnych. Naszym celem było porównanie i dokonanie oceny skuteczności antykorupcyjnych działań kolejnych polskich rządów, które przyjęły zupełnie odmienne metody ograniczania korupcji. W publikacji znajdziemy:

- krytyczną ocenę realizacji rządowego *Programu zwalczania korupcji na lata 2005–2009* autorstwa red. Krzysztofa Burnetko. W opracowaniu tym znalazło się również porównanie uzyskanych rezultatów z dokonywaną w 2004 roku przez zespół Programu Przeciw Korupcji³ oceną realizacji pierwszego rządowego *Programu zwalczania korupcji na lata 2002–2004*.
- analizę prawną dra Jana Winczorka zawierającą między innymi porównanie liczby prowadzonych i zakończonych postępowań prokuratorskich w sprawach korupcyjnych, rodzaju wykrytych przestępstw w poszczególnych latach oraz wpływu zmian w kodeksie karnym na wykrywalność zjawisk korupcyjnych.

¹ Zarówno projekty założeń, jak i opinie o nich dostępne są na: <http://bip.kprm.gov.pl/kprm/dokumenty/> (dostęp 30.09.2001).

² Plan ten zakłada kilka dobrych rozwiązań, na przykład wprowadzenie zewnętrznej, niezależnej od rządu oceny stanu realizacji zadań.

³ <http://www.batory.org.pl/korupcja/strategia.htm> (dostęp 30.09.2011).

- raport z badania socjologicznego zrealizowanego w 2009 roku przez zespół badaczy z Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem prof. dr Anny Kubiak. Jego celem było uzyskanie oceny skuteczności różnego typu działań prewencyjnych prowadzonych przez instytucje rządowe i samorządy w latach 2001–2007. Raport przygotowano na podstawie wyników jakościowego badania socjologicznego, którym objęto pracowników odpowiedzialnych za wdrażanie programów antykorupcyjnych w Ministerstwie Zdrowia i Ministerstwie Sportu, w Izbach i Urzędach Celnym, Urzędach Skarbowych i Urzędach Wojewódzkich oraz samorządowych działających na terenie województwa podlaskiego, dolnośląskiego i lubuskiego. Uzupełniono go wynikami pocztowego badania ankietowego osób, które przeszły szkolenia na doradców etycznych.
- raport autorstwa prof. dr Anny Kubiak i dr Anety Krzewińskiej ze zrealizowanego w 2011 roku badania socjologicznego oceniającego skuteczność działań prewencyjnych prowadzonych przez instytucje rządowe w latach 2008–2010. W ankiecie pocztowej wysłanej do 65 instytucji (wybrane urzędy i agencje szczebla centralnego, w tym wszystkie ministerstwa oraz 16 urzędów wojewódzkich) zapytano o wprowadzane w ostatnich 3 latach mechanizmy zabezpieczające przed korupcją.

W rozdziale końcowym prof. dr Klaus Bachmann przedstawia swoje refleksje dotyczące skuteczności walki z korupcją.

Prawda rankingów

Nawiązując do wyrażonej powyżej sceptycznej opinii na temat właściwego wykorzystywania przez polityków wymowy różnego typu rankingów, pragnę odnieść się do wypowiedzi premiera Donalda Tuska zamieszczonej w artykule *Tusk odpowiada polemistom: Zwinmy folie, wyniesmy drabiny*⁴. Premier tak oto interpretuje coraz lepszą ocenę Polski w rankingu percepcji korupcji (CPI) Transparency International:

Liczy są bezwzględne. Kiedy się im przyjrzymy, zobaczymy, że nawet w kwestii sztandarowej dla PiS – walki z korupcją – krytyka pod naszym adresem jest nieuzasadniona. W 2010 roku w międzynarodowych badaniach postrzegania korupcji – realizowanych przez pozarządową organizację Transparency International – Polska osiągnęła współczynnik 5,3 (na 10 punktów, przy czym wynik 10 oznacza całkowity brak korupcji). To dało nam trzecie najlepsze miejsce wśród wszystkich nowych państw Unii. W 2006 roku – w samym środku rządów PiS – ten współczynnik wyniósł 3,7. I dawał Polsce ostatnie miejsce w szeregu.

⁴ „Gazeta Wyborcza”, 26–27.03.2011. Dostępny też na: http://wyborcza.pl/1,76842,9324506,Tusk_odpowiada_polemistom__Zwinmy_folie__wyniesmy.html?as=2&startsz=x#ixzz1HsY-l2Fzm (dostęp 30.09.2011).

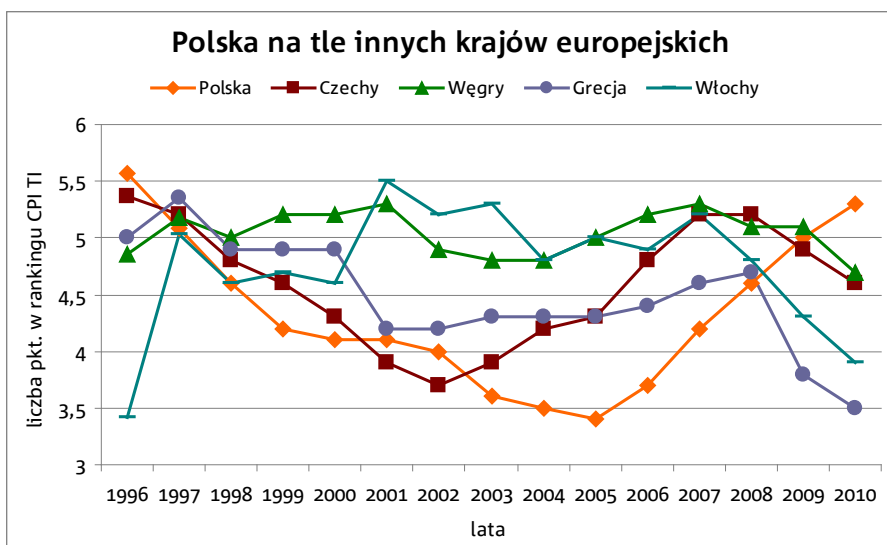
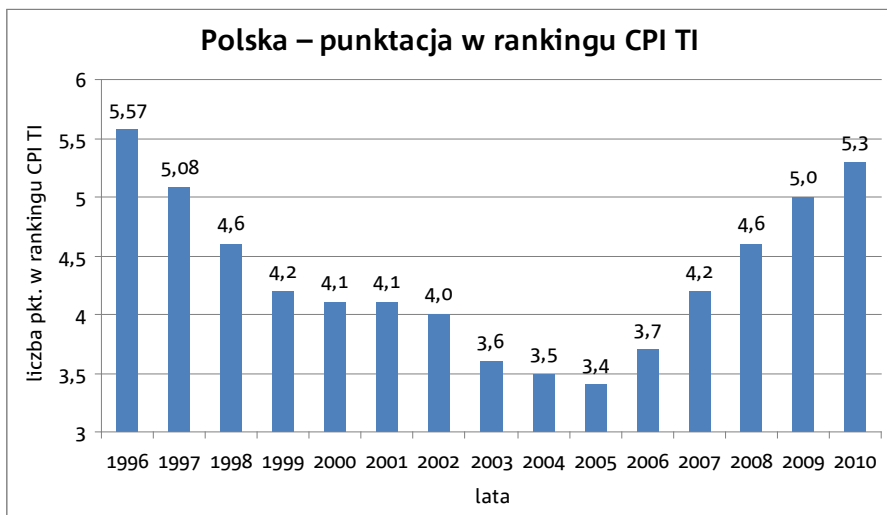
Niestety, trudno zgodzić się z taką interpretacją. Indeks percepcji korupcji TI jak każde tego typu badanie obrazuje nie sytuację w konkretnym roku, a stan świadomości społecznej, zazwyczaj z 2–3 letnim opóźnieniem. Po pierwsze: indeks prezentowany przez TI w danym roku (np. 2010 czy 2006) jest budowany na podstawie badań przeprowadzanych w wielu wypadkach w roku poprzednim (a więc w 2009 czy 2005)⁵. Po drugie: Indeks percepcji jest odzwierciedleniem stanu świadomości, wiedzy badanych na dany temat, a nie tzw. „twardych danych”. Zmiany świadomości nie zachodzą z dnia na dzień. Ażeby ktoś, kto wiele lat żył w przekonaniu, że Polska jest przesiąknięta korupcją, zmienił zdanie i na pytanie: „czy obecnie w Polsce jest mniej, czy więcej korupcji niż 2–3 lata temu?” odpowiedział choćby: „nieco mniej”, musi wydarzyć się wiele znaczących społecznie faktów i to nie jednorazowych. W rezultacie Indeks percepcji korupcji w danym roku odzwierciedla zmiany, które zdarzyły się 2–3 lata wcześniej. Tak więc wynik Polski w tym rankingu z 2006 roku – 3,7 punktów, co dawało nam ostatnie miejsce wśród krajów Unii Europejskiej – przedstawia tak naprawdę oceną badanych tego, co działo się za rządów SLD-PSL w latach 2003–2004. Ocenę działań PiS odzwierciedla raczej wynik Polski w latach 2007, 2008. Polska otrzymała wtedy 4,2 i 4,6 – co dawało nam w 2008 roku dziesiąte miejsce wśród nowych krajów Unii. Dopiero wyniki indeksu z lat 2008 i 2009, wskazujące na utrzymywanie się trendu wzrostowego można uznawać za odbicie oceny działań rządu PO-PSL.

Rzeczywistość wygląda tak, jak opisaliśmy to w publikacji *Jak walczyć z korupcją*⁶:

Pamiętając o tym, że nie jest to wskaźnik poziomu skorumpowania danego kraju, a tylko tego, jak poziom przejrzystości życia publicznego w tym kraju jest postrzegany przez badanych, przy porównywaniu jego wyników na przestrzeni lat warto zauważyć pewną znamioną 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.

⁵ Zobacz np. wykaz badań cząstkowych użytych do przygotowania CPI 2010 http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/in_detail (dostęp 30.09.2011).

⁶ *Jak walczyć z korupcją – Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, praca zbiorowa Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 2010, s. 21–22.



Najgorsza pozycja Polski w rankingu percepcji korupcji (CPI) Transparencji International w 2005 roku była rezultatem serii skandali, które wstrząsnęły Polską za rządów Leszka Millera. Zmiana negatywnego trendu zauważona w CPI TI w 2006 roku jest rezultatem reform podjętych w latach 2003–2005 pod naciskiem Unii Europejskiej. Jej kontynuacja w latach 2007–2009 to przede wszystkim rezultat medialnego nagłośnienia działań instytucji publicznych za rządów PiS. Jeśli ten trend wzrostowy utrzyma się dalej, będzie można mówić o głębszej, ugruntowanej zmianie świadomości społecznej, polegającej na tym,

że nasz kraj jest postrzegany jako zwiększający poziom przejrzystości i integralności w życiu publicznym.

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 przesłoni 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 skuteczności.

Krzysztof Burnetko

2. Wojna rządu z korupcją, czyli podsumowanie realizacji Strategii Antykorupcyjnej 2005–2009

23 kwietnia 2010 roku Rada Ministrów przyjęła „Sprawozdanie końcowe z realizacji programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna: II etap wdrażania 2005–2009”¹. Dokument opracowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Formalnie oznacza to zakończenie wdrażania rządowego Programu „Strategia Antykorupcyjna 2005–2009”².

Nieco (istotnej) historii

Przypomnijmy: 17 września 2002 roku Rada Ministrów RP przyjęła „Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna”³. Na użytek polityczno-propagandowy dokument nazwano „Strategią Antykorupcyjną dla Polski”.

Rząd zadeklarował, że walka z korupcją jest jednym z „najwyższych priorytetów”. Przyznawał, że zjawiska tego „najprawdopodobniej nie da się nigdy w pełni wyeliminować”, zakładał jednak, że należy dążyć do jego „marginalizacji”, tak „by stało się bardziej wyjątkiem niż zasadą”.

Strategię opracował międzyresortowy Zespół Antykorupcyjny pracujący pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Uznał on, że najskuteczniejszą formułą będzie potraktowanie Strategii jako wyznaczenia zestawu działań, jakie poszczególne ministerstwa i instytucje rządowe mają podjąć w walce z korupcją.

Głównymi celami Strategii miały być:

1. Skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych, do czego niezbędne było przede wszystkim stworzenie odpowiednich podstaw legislacyjnych

¹ http://www.antykorupcja.gov.pl/portal/ak/12/43/Strategia_Antykorupcyjna_II_etap_wdrazania.html.

² J.w.

³ http://www.antykorupcja.gov.pl/portal/ak/12/58/Strategia_Antykorupcyjna_I_etap_wdrazania.html.

oraz usprawnienie pracy wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania w tej sferze

2. Wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej (m.in. przejrzystości procedur, eliminowania nadmiernej uznaniowości urzędnika oraz skutecznego systemu kontroli)
3. Poprawa świadomości publicznej (w tym ograniczenie społecznej tolerancji dla korupcji przez wykazanie jej kosztów społecznych) oraz promocja etycznych wzorców postępowania wśród pełniących funkcje publiczne. Szczególną rolę miała tu pełnić współpraca z organizacjami pozarządowymi.

Jako ostateczny termin wykonania założonych zadań wyznaczono koniec 2003 roku.

W tym czasie, począwszy od lutego 2003 roku, rząd co jakiś czas przedstawiał – mniej lub bardziej szczegółowe – sprawozdania dotyczące realizacji Strategii. Niezależnie od tego stopień zaawansowania działań obserwował Program Przeciw Korupcji Fundacji Batorego.

Po dwóch latach, w październiku 2004 roku, Rada Ministrów przyjęła sprawozdanie podsumowujące realizację Programu Zwalczania Korupcji⁴. Rząd uznał wówczas, że zadania wyznaczone przez Strategię zostały „w przeważającej części wykonane”.

Mniej optymistyczne były wnioski wynikające z monitoringu prowadzonego przez Program Przeciw Korupcji⁵. W przedstawionej „Ocenie” jego eksperci przyznawali, że „większość zadań zapisanych w dokumencie rządowym nazwanym «Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna» została zrealizowana lub jest nadal w realizacji”. Szacowali jednak, że około 30 procent zadań „ma opóźnienia” – czasem znaczne. Więcej: „realizacji kilku zadań w ogóle nie rozpoczęto”.

Równocześnie sygnalizowali wątpliwe punkty sprawozdania rządowego. Okazało się chociażby, że niektóre działania opisane jako efekt Strategii zostały podjęte jeszcze przed jej wprowadzeniem. Równocześnie zakończenie innych zostało ogłoszone przedwcześnie.

Analitycy Programu Przeciw Korupcji wytykali także rządowi brak konsekwencji w mających służyć walce z korupcją inicjatywach legislacyjnych. Obok rozwiązań mogących służyć ograniczeniu łapownictwa czy kumoterstwa, forsowane były przepisy lub procedury mogące korupcji sprzyjać (jako przykłady „Ocena” podawała nowelizację ustawy o policji, dopuszczającą dofinansowywanie policji przez stowarzyszenia, fundacje, banki i instytucje ubezpieczeniowe oraz projekt nowelizacji ustawy o ochronie informacji niejawnych, dający urzędnikowi możliwość decydowania o tym, co jest tajemnicą państwową, a tym samym ograniczający prawo obywateli do informacji).

⁴ J.w.

⁵ <http://www.batory.org.pl/korupcja/strategia.htm>.

W długofalowej perspektywie kluczowym może okazać się jednak wniosek o „czysto formalnym” w niektórych resortach podejściu do walki z korupcją (i, co za tym idzie, do wykonywania zadań Strategii). „Czasem wygląda to tak, jakby urzędnicy ministerialni formalnie wykonywali nałożone na nich zadania nie wykazując zrozumienia i nie czując sensowności wykonywanych prac” – stwierdzali autorzy „Oceny”.

Trudno się zresztą dziwić urzędnikom, skoro także podejście rządu zdradzało oznaki podobnej mentalności. Wiele działań wykonywano jakby z konieczności – bo wymuszały je chociażby standardy panujące w Unii Europejskiej. To Unia, a nie krajowa opinia publiczna była w praktyce głównym adresatem antykorupcyjnych poczynań rządu. Nie bez powodu nie stworzono nawet w jego ramach struktury mającej nadzorować realizację Strategii – a w końcu i za to odpowiadać.

Choć władza wykonawcza próbowała eksponować raczej pozytyw niż przyznać się do własnych niedociągnięć, to musiała sobie zdawać sprawę z tych nedoróbek – oraz z utrzymującej się wagi problemu. Nie przez przypadek to z inicjatywy rządu niemal niezwłocznie po ogłoszeniu wspomnianego sprawozdania, przystąpiono do tworzenia pakietu kolejnych działań antykorupcyjnych, które określono jako... II etap wdrażania Strategii (choć w dokumencie z 2002 roku nie było mowy o takim scenariuszu).

Ciąg dalszy nastąpił, czyli Strategia po liftingu

25 stycznia 2005 roku Rada Ministrów przyjęła „Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna: II etap wdrażania 2005–2009”. Przewidywał on realizację „kolejnego pakietu przedsięwzięć legislacyjnych, organizacyjnych i edukacyjno-informacyjnych, uzupełnionych o nowe obszary zagrożenia korupcją oraz o zadania związane z monitorowaniem efektywności podejmowanych działań”. W uzasadnieniu podkreślono, że wprowadzić zadania wyznaczone w 2002 roku zostały „prawie w całości” wykonane, a „Parlament i Rząd przyjęły w ostatnich latach szereg regulacji prawnych, które mają na celu ograniczenie przestrzeni występowania zjawisk korupcyjnych”, to eliminowanie zjawisk korupcyjnych z życia społecznego należy traktować jako „niekończący się proces”.

Organem, który przygotował dokument był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Główne zadania II etapu sformułowano w części podobnie jak poprzednio. Uznano za nie mianowicie „wdrożenie działań mających na celu zapobieganie zjawiskom korupcji” oraz „kształtowanie w społeczeństwie odpowiednich postaw etycznych, charakteryzujących się brakiem przyzwolenia dla zachowań korupcyjnych”.

Pojawiły się jednak i nowe „cele strategiczne”. I tak, zakładano „skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych”. Być może jest to odpowiedź na zarzuty o niekonsekwencji inicjatyw

legislacyjnych w poprzednim okresie. Kolejną nowością miało być „stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego”. To z kolei była zapewne reakcja na światowe trendy globalizacyjne i technologiczne – oraz wynikające z nich zmiany standardów administracji nowoczesnych państw demokratycznych na Zachodzie. Nie przez przypadek wśród źródeł inspiracji założeń II etapu Strategii wymieniono rekomendacje Grupy Państw Przeciwko Korupcji GRECO, zalecenia Unii Europejskiej oraz Rady Europy oraz przyjętą przez Polskę w 2003 roku Konwencję ONZ Przeciw Korupcji.

Co ważne, nie tylko wyznaczono precyzyjny termin wykonania zadań (był nim rok 2009), ale także dopuszczono ewentualność ich sukcesywnej aktualizacji oraz przewidziano możliwość ich kontynuacji po podsumowaniu II etapu.

Pewną zmianą akcentu było także podkreślenie, że powodzenie tej wersji Strategii zależy nie tylko od zaangażowania ministerstw i urzędów państwowych, ale także jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, placówek naukowo – badawczych oraz nadawców publicznych. Takie podejście również może być wynikiem uwag o słabym rozpropagowaniu idei Strategii 2002–2004 w społeczeństwie.

Sprawozdanie: prawie 100 procent normy

Jak wspomniano, 23 kwietnia 2010 roku Rada Ministrów przyjęła opracowane przez MSWiA „Sprawozdanie końcowe z realizacji programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna”.

Wedle tego dokumentu, od chwili przyjęcia *Strategii* „rozpoczęto realizację ok. 97 proc. wszystkich zadań”. Równocześnie jednak „ok. 20 proc. zadań jeszcze nie zrealizowano”. Autorzy Sprawozdania tłumaczą to dwiema przyczynami. Po pierwsze, niektóre zadania związane z tworzeniem aktów prawnych, mimo ich przygotowania w zobowiązanych instytucjach, nie przeszły parlamentarnej procedury legislacyjnej. Po drugie, z niektórych zadań zrezygnowano lub nie zostały zrealizowane, bo „stały się niezasadne wobec daleko idących zmian organizacyjnych oraz ze względu na przeniesienie kompetencji pomiędzy instytucjami”.

Sprawozdanie za największy sukces *Strategii* uznaje wzrost efektywności ścigania przestępstw korupcyjnych – zwłaszcza, że „wykazuje on charakter stały”. Za zrealizowane uważają również zadania ze sfery legislacyjnej. Stwierdzają, że zdecydowana większość aktów prawnych przewidzianych w ramach *Strategii* została przez administrację rządową przygotowana, choć przyznają także, że część z projektowanych regulacji nadal pozostaje na etapie ustawodawczych – wciąż bowiem nie zostały przegłosowane przez parlament.

Wśród osiągnięć Sprawozdanie wymienia także ratyfikację Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji czy przeszkolenie licznej grupy pracowników administracji w przeciwdziałaniu zjawiskom korupcyjnym.

Autorzy Sprawozdania, pisząc o efektach Strategii, powołują się również na raporty instytucji międzynarodowych. I tak, wedle badań Transparency International tzw. wskaźnik percepcji korupcji wzrósł w Polsce z 3,4 w roku 2005 do 5,0 w 2009. Z kolei eksperci Banku Światowego zauważyć mieli zdecydowaną poprawę sytuacji korupcyjnej w Polsce, zarówno jeśli chodzi o wzrost świadomości społecznej, jak o pozytywny wpływ regulacji wprowadzonych w trakcie procesu akcesyjnego do Unii Europejskiej.

Parę słów o „prawie” (100 procentach normy)

Merytoryczna analiza wykonania Strategii – oraz Sprawozdania i będącego jego elementem Załącznika⁶ zawierającego szczegółowy stan realizacji wyznaczonych przez nią zadań – musi, siłą rzeczy, skupić się na działaniach, które zostały uznane za jej rezultat, podczas gdy w rzeczywistości niewiele miały z nią wspólnego oraz na niedociągnięciach w jej realizacji.

Taka bowiem metoda ułatwia – co przecież jest najważniejsze – wyciągnięcie wniosków na przyszłość.

Jako pierwsze w oczy rzuca się podkreślenie roli Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Uznane jest ono za główną – obok policji – instytucję zwalczającą korupcję w kraju. W Sprawozdaniu można znaleźć wprawdzie adnotację, że CBA nie było włączone „w zakres podmiotowy Strategii”, a mimo to jego działalności poświęca się osobny rozdział. Szczegółowo przedstawione są statystyki postępowań przygotowawczych i rozmaitych kontroli wszczętych przez CBA od jego powstania w połowie 2006 roku (a więc w praktyce od 2007 do połowy 2009 roku). Znamienne przy tym, że słowem nie wspomniano o poważnych zarzutach dotyczących działalności CBA pod kierownictwem Mariusza Kamińskiego – wszczynania spraw w oparciu o wątpliwe przesłanki, działania na polityczne bądź populistyczne zamówienie, nadużyć przy stosowaniu metod operacyjnych, stosowania kryteriów partyjno-towarzyskich podczas rekrutacji funkcjonariuszy Biura itp.

Przy okazji warto zauważyć, że autorzy Strategii, wymieniając liczne w Polsce służby zajmujące się walką z korupcją, nie odnieśli się także – choćby w formie sugestii *de lege ferenda* – do poważnej tezy o nakładaniu się ich kompetencji, złe pojmowanej konkurencyjności, wzajemnych niesnaskach itd.

Podobny zabieg – dopisania do listy sukcesów Strategii – zastosowano posługując się urzędem Pełnomocnika Rządu ds. Opracowania Programu Zapobieganiu Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych. I on nie był przewidziany w Strategii, a jednak również poświęcono mu osobny rozdział, uznając za przykład „dobrych praktyk” w zakresie przeciwdziałania korupcji.

⁶ http://www.antykorupcja.gov.pl/portal/ak/12/43/Strategia_Antykorupcyjna_II_etap_wdrazania.html.

Jako osiągnięcia Strategii podaje się również przedsięwzięcia będące elementem innych programów, zwykle międzynarodowych. Przykładem cykl seminariów i warsztatów dla funkcjonariuszy CBA (które przecież w chwili opracowywania Strategii jeszcze nie istniało) czy też dla pracowników Ministerstwa Sportu i Turystyki organizowane przez MSWiA w ramach projektu twinningowego Transition Facility 2006 „Poprawa działań antykorupcyjnych w Polsce” (MSiT także nie istniało w momencie przyjmowania strategii). Warto jednak przypomnieć, że Strategia była od początku traktowana jako plan otwarty, podlegający modyfikacjom i uzupełnieniom o nowe zadania.

Elementem Transition – a nie tylko Strategii – było także szkolenie dla pracowników resortu finansów prowadzone przez Krajowy Urząd Kryminalny w Berlinie oraz podróż studyjna po Niemczech grupy przedstawicieli administracji skarbowej, celnej i jednostek analityki ministerstwa finansów.

Z projektu PHARE 2003 wynikał z kolei obowiązek opracowania kodeksu etyki pracownika samorządowego oraz przeprowadzenia w terenie cyklu konferencji o tej tematyce. Strategia jedynie o nim przypominała (w tym przypadku akurat Sprawozdanie zaleźność tę skrupulatnie i uczciwie odnotowuje).

Rezultatem II etapu Strategii (wzorem zresztą podsumowania poprzedniego etapu) mają być też czasem inicjatywy rozpoczęte przed jej wejściem w życie. Dowodem wydawany w cyklu miesięcznym przez policję „Biuletyn Antykorupcyjny” – którego do czerwca 2009 roku ukazało się 69 numerów, co świadczy o tym, że inicjatywa pojawiła się przynajmniej w 2004 roku.

Równocześnie okazuje się, że **w ważnym segmencie zadań o charakterze legislacyjnym nie za wszystkie zaniedbania czy opóźnienia odpowiada – jak sugerują autorzy Sprawozdania – parlament.** To na etapie rządu utknęły chociażby projekty antykorupcyjnych zapisów w ustawie o osobach kierujących pojazdami.

Zbliżony mechanizm pojawił się w związku z nałożonym przez Strategię na MSWiA zadaniem monitorowania projektu ustawy o przeprowadzeniu kontroli w administracji publicznej, ujednociającej procedury kontrolne. Otóż najpierw komisje sejmowe odrzuciły projekt, potem zaś do Departamentu Prawnego resortu nie wpłynął nowy projekt ustawy, a w końcu inicjatywa nie została uwzględniona w planie pracy Rady Ministrów na rok 2007. Jako że terminem do wykonania zadania miał być 2006 rok, MSWiA wniosło o wykreślenie go ze Strategii. Pytanie jednak, czy zamiast iść po linii najmniejszego oporu, nie warto było dalej forsować tej inicjatywy.

Z kolei to Kolegium ds. Służb Specjalnych zablokowało pomysł powołania inspekcji wewnętrznej w Służbie Celnej.

Osobną kwestią okazały się działania antykorupcyjne w tak wrażliwej strefie, jaką jest służba cywilna państwa. Otóż wiele przedsięwzięć antykorupcyjnych podjętych właśnie z myślą o systemie służby cywilnej przestało być aktualnymi w związku z praktycznym jego demontażem przez koalicję Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony oraz – w mniejszym tu akurat stopniu – Ligi Polskiej Rodzin.

Owszem, w uchwalonej latem 2006 roku nowej ustawie o służbie cywilnej wprowadzono obowiązek dokonywania opisów i wartościowania poszczególnych stanowisk (co miało służyć poprawie przejrzystości administracji). Rzecz w tym, że równocześnie ówczesna większość parlamentarna i koalicja rządząca przeforsowały zmianę całej filozofii obsadzania stanowisk w administracji. Po pierwsze, w rekrutacji na kierownicze stanowiska w administracji rządowej przestał obowiązywać kluczowy wymóg właściwy dla dotychczasowego modelu służby cywilnej – a mianowicie postępowanie konkursowe. Na dodatek lista takich funkcji okazała się nader obszerna – objęła nie tylko dyrektorów generalnych oraz dyrektorów departamentów i ich zastępców czy szefów urzędów centralnych, ale też agencji i funduszy, wojewodów i ich zastępców, a nawet wojewódzkiego lekarza weterynarii i jego zastępcę. W chwili wejścia w życie ustawy chodziło łącznie o ponad 2000 najbardziej wpływowych i lukratywnych stanowisk w urzędach, agencjach i funduszach państwowych oraz podobną liczbę kierowniczych funkcji w jednostkach organizacyjnych podległych premierowi i ministrom. Kandydaci na te posady mieli pochodzić z tzw. Państwowego Zasobu Kadrowego. To spośród osób należących do PZK kolejni ministrowie bądź dyrektorzy generalni resortów oraz kierownicy urzędu czy prezesi państwowych agencji dobierać mieli sobie urzędników. Co też ważne: mogli też ich bez żadnych formalności w każdej chwili odwołać. Równocześnie opinia publiczna – w tym potencjalni chętni – nie musiała być już informowana o vacatach i naborze na dane stanowiska.

Jakie niosło to możliwości klientelizmu, czyli korupcji politycznej, nie trzeba wyjaśniać. Eksperti zwracali uwagę, że ustawa o PZK słowem nie wspomina o neutralności politycznej osób, które mają wejść do zasobu oraz – w przeciwieństwie do „starej” ustawy o służbie cywilnej – że zadania państwa mają być wykonywane w neutralny politycznie sposób.

Równocześnie zniesione zostało stanowisko szefa Urzędu Służby Cywilnej (m.in. przygotowywał projekty ustaw, informuje o służbie cywilnej, ewidencjonował urzędników, szkolił ich oraz odpowiadał za konkursy – miał też wykonywać kilka zadań w ramach Strategii Antykorupcyjnej). Zadania Urzędu przejęła Kancelaria Premiera – wedle PiS służyć to miało realizacji zasady, że za służbę cywilną odpowiada szef rady ministrów. Tym samym to premier stał się formalnie zwierzchnikiem prawie 120 tys. sztabu ludzi z korpusu służby cywilnej.

Zlikwidowano też Radę Służby Cywilnej, czyli złożony z przedstawicieli parlamentu, rządu i ekspertów organ mający kontrolować przestrzeganie standardów w administracji, czyli i doradzać premierowi w tej kwestii – w tym zwłaszcza opiniować projekty zmian w przepisach związanych ze służbą cywilną. Równoległe wydużała się lista instytucji, w których do nominacji szefów nie były już wymagane postępowanie konkursowe. Przykładowo, zgodnie z wnioskiem prezydenta parlament przyjął, że premier będzie mógł swobodnie powoływać i odwoływać szefa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Tym samym w IV RP służba cywilna została znacznie zawężona – jej reguły praktycznie dotyczyły jedynie stanowisk średniego szczebla. Obowiązującą stała się norma: wysoki urzędnik – z Państwowego Zasobu Kadrowego (symboliczna jest skądinąd rezygnacja ze słowa „publiczny” na rzecz „państwowy”), a jedynie niższy – ze służby cywilnej. Tym samym zalecenia Strategii Antykorupcyjnej przestawały mieć w praktyce w tej – podkreślmy: kluczowej i wrażliwej – sferze państwa jakiegokolwiek znaczenie.

Niekiedy przyczyną nierealizowania zadań są zmiany personalne w kluczowych dla danej materii urzędach bądź też przesunięcia kompetencyjne między resortami. I tak, powodem zaniechania prac nad nowymi regulacjami w sferze geodezji i kartografii jest vacat na stanowisku Pełnomocnika Rządu do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (został odwołany w 2006 roku i do tej pory nie powołano jego następcy) oraz zmiana obsady Naczelnego Geodety Kraju. Znaczenie miało też przesunięcie w tymże 2006 roku spraw z zakresu geodezji i kartografii z działu gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa do działu administracja publiczna (czyli spod nadzoru resortu budownictwa do MSWiA). Rzecz w tym, że od czasu powstania owych barier minęły już 3 lata, co powinno być wystarczającym okresem do uporządkowania sytuacji i podjęcia zadań Strategii w tej mierze przez obecnie odpowiedzialne instytucje.

W podobny sposób zarzucono plany wprowadzenia mechanizmów antykorupcyjnych w Agencji Nieruchomości Rolnych. Choć Ministerstwo Skarbu Państwa przygotowało stosowny projekt regulacji, to po zmianie działów administracji rządowej w 2007 roku inicjatywę tę powinno pilotować Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi – tymczasem nic w tej mierze nie zrobiono (choć wyznaczonym terminem był już II kwartał 2005 roku!).

Czasami choć zadanie zostało zrealizowane, w związku ze zmianami struktury, podporządkowania czy kompetencji urzędu okazuje się, że wymagałoby uzupełnień. Tak jest w przypadku operacji zwalczania korupcji w Straży Granicznej. Choć w formacji tej przeprowadzono szereg przedsięwzięć legislacyjnych, organizacyjnych i edukacyjnych, to w związku z obciążeniem jej nowymi obowiązkami (m.in. kontroli legalności zatrudnienia i aktywności gospodarczej prowadzonej przez cudzoziemców) należałoby dostosować działania także i do tych nowych wyzwań i obszarów. Przekazane przez Komendę Główną Straży Granicznej sprawozdanie z realizacji Strategii okazało się skądinąd tyleż wyczerpujące, co precyzyjne i wskazujące na konieczność rozmaitych dalszych inicjatyw.

Zrealizowane, ale niekoniecznie

Wiele zadań kwituje się jako „zrealizowane” podczas, gdy można wysuwać co do tego wątpliwości. I tak, Ministerstwo Skarbu Państwa w ramach przedsięwzięć informacyjno-edukacyjnych miało już w I półroczu 2005 roku opracować

„Kodeks etyki urzędniczej”. Dokument wprowadzicie w resorcie przygotowano, tyle że „nie został przyjęty i pozostaje w fazie projektu” – a jednak zadanie uznano za wykonane.

Z kolei stałym przedsięwzięciem MSWiA, z zaleceniem: „realizowane raz w roku”, miało być przeprowadzanie konkursu „Przyjazny urząd”. Okazuje się jednak, że ministerstwo „zakończyło realizację konkursu”, a mimo to uznało zadanie za zrealizowane.

To samo MSWiA aż dwukrotnie chwali się w Załączniku do Sprawozdania zorganizowaniem (we współpracy z samorządami terytorialnymi) szkoleń dla osób, które obejmowały stanowiska doradców etycznych. Tymczasem, jak twierdzą w swojej analizie socjologicznej Anna Kubiak i Aneta Krzewińska (patrz „Raport z badań nad wprowadzeniem Strategii Antykorupcyjnych rządów RP w latach 2001–2007 na przykładzie wybranych instytucji”), na posiadanej przez MSWiA liście uczestników tych szkoleń figurowały osoby, które w rzeczywistości nigdy nie brały w nich udziału albo też go nie ukończyły. Równocześnie niektóre nazwiska się dublowały. Badaczki przyznają więc, że w tej sytuacji nie sposób ustalić, ile osób faktycznie przeszkolono. Ponadto przestudiowanie odpowiedzi na rozestane uczestnikom szkoleń ankiety, prowadzi do wniosku, że ledwie około 10 procent badanych uczestników szkolenia pełni po nim funkcję doradcy etycznego. Przy okazji lektury ankiet na jaw wyszła przypadkowość doboru uczestników takich szkoleń oraz brak zainteresowania zwierzchników, by po ukończeniu przez podwładnego szkolenia jakoś wykorzystać w pracy urzędu nabytą przez niego wiedzę. W efekcie niektórzy z ankietowanych zaczęli powątpiewać w samą celowość istnienia instytucji doradcy etycznego.

Ministerstwo Skarbu Państwa miało zorganizować szkolenia dla pracowników w zakresie etyki zawodowej – i zadanie potraktowano jako zrealizowane, choć w ciągu 4 lat na szkolenia wystąpiło... 7 pracowników.

Niektóre zadania formalnie, owszem, zostały wykonane, lecz ich rezultaty okazały się znikome bądź żadne.

Jako sukces uważa się chociażby zorganizowanie szkoleń dla działaczy Polskiego Związku Piłki Nożnej. Chwalą się tym m.in. ankietowani przez Annę Kubiak i Anetę Krzewińską we wspomnianym Raporcie pracownicy Ministerstwa Sportu. Autorki relacjonują:

Zdaniem naszych rozmówców szkolenie dla polskich związków sportowych było znakomicie przeprowadzone – przygotowano i zaprezentowano wiele materiałów i dobrze dobranych przypadków. Przetłumaczono dokumentację prezentującą rozwiązania przyjęte przez partnerów z Niemiec. Przed laty musieli oni uporać się z problemem korupcji i teraz służyli swoim doświadczeniem. W trakcie szkoleń przedstawiano przykładowe problemy związane z finansowaniem budowy obiektów sportowych, przyjmowaniem prezentów od sponsorów imprez sportowych, korzystaniem z zaproszeń na imprezy sportowe itp. Prelegent był członkiem wydziału UEFA do spraw dyscyplinarnych, miał więc praktykę i w tej dziedzinie. Było to, według naszych rozmówców,

bardzo cenne doświadczenie dla pracowników ministerstwa, a PZPN podszedł do szkolenia bardzo poważnie. Brali w nim udział przedstawiciele wszystkich wojewódzkich związków piłki nożnej, decydujący o działalności związku na swoim obszarze.

Tymczasem media nieustannie donoszą o bagatelizowaniu właśnie przez działaczy i organy PZPN afer korupcyjnych w polskiej piłce nożnej. Także samo Sprawozdanie szeroko relacjonuje śledztwa policji w tej sprawie – o olbrzymiej rzeczywiście skali.

Z kolei Załącznik jako osobny – zrealizowany – punkt wymienia operację „zwiększenia świadomości zasad etyki zawodowej w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego”. Jej elementem miało być przeprowadzone w grudniu 2005 roku specjalne szkolenie „Etyczne zachowania wymiarem profesjonalizmu w pracy administracji”. Wzięło w nim udział – co podkreślono – 24 pracowników urzędu, „przedstawiciele kadry kierowniczej wyższego i średniego szczebla, stanowisk samodzielnych i koordynujących”. Tymczasem niedługo potem media informowały o 3 skandalach korupcyjnych w tymże urzędzie właśnie z udziałem urzędników na takich stanowiskach.

Wreszcie resort zdrowia we współpracy z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego miał monitorować wprowadzenie na studiach medycznych zajęć kształtujących postawy antykorupcyjne. Wprawdzie prof. Tomasz Pasierski z Uniwersytetu Medycznego w Warszawie wraz z psychologiem Maria Nowicką na zlecenie ministerstwa przygotowali program edukacji antykorupcyjnej dla studentów, został on zaakceptowany przez Ministerstwo Zdrowia i rozesłany do uczelni medycznych. Ale że nie towarzyszyła temu wyraźna sugestia, że faktycznie warto by go wprowadzić w życie, więc i nie stał się on powszechnym elementem planu nauki studentów medycyny. Sam prof. Pasierski prowadzi w oparciu o swój program zajęcia na warszawskim uniwersytecie medycznym, ale już choćby w tak ważnych ośrodkach kształcenia przyszłych lekarzy i personelu medycznego, jakimi są Łódź i Kraków takich zajęć nie ma.

W opisie realizacji tego zadania w Załączniku – sporządzonym zapewne na podstawie szkicu pochodzącego z resortu zdrowia – stwierdza się zresztą na samym początku, że „uczelnie medyczne przekazują studentom informacje dotyczące przeciwdziałania oszustwom i korupcji w służbie zdrowia w ramach programu nauczania” – co można potraktować jako sugestię, że zadanie nałożone przez Strategię było zbędne.

Podobne podejście Ministerstwa Zdrowia widać także w omówieniu następnego wyznaczonego mu zadania – monitoringu tworzenia informacji medycznej. Otóż podsumowując jego realizację stwierdza się, że „przewiduje się ukończenie prac nad projektem (ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia) i „przekazanie Kierownictwu Ministerstwa w lipcu 2009 roku” Tymczasem prace nad tym dokumentem rozpoczęły się już w lutym 2006 roku, nie mówiąc już o tym, że Sprawozdanie ze Strategii ukazało się w marcu 2010 roku – resort miał więc czas na uaktualnienie tej informacji.

Bywa, że za zrealizowane zadania uważa się przedsięwzięcia de facto jednorazowe, choć ich natura (nie mówiąc o sformułowaniu zadania w Strategii) wskazuje na konieczność działalności długofalowej.

Przykładowo, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w celu „ograniczenia tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podnoszenie stopnia świadomości oraz promowania odpowiednich wzorów postępowania” miało za zadanie „organizować seminaria dla nauczycieli akademickich” – i uznało je za zakończone „w terminie” po doprowadzeniu do ledwie jednej konferencji.

Podobnie jest z opracowywaniem cyklicznych raportów dotyczących lobbingu. MSWiA miało, we współpracy z ABW, Komendą Główną Policji i organizacjami pozarządowymi, przedstawiać je każdego roku (opisano to jako „zadanie stałe od IV kwartału 2005 roku”). Tymczasem analizę taką ogłoszono ledwie raz – w 2006 roku, a potem o zadaniu zapomniano. Mimo to w Załączniku do Sprawozdania ocenia, że jest „realizowane na bieżąco”.

Mało skuteczne okazują się też rozmaite infolinie. Dowodem historia telefonu uruchomionego do zgłaszania korupcji w służbie zdrowia (w ramach zadania „Opracowanie i upowszechnienie materiałów na temat zwalczania oszustw i korupcji w służbie zdrowia”). O ile w 2005 roku skorzystano z niego 15 razy, w 2006 roku – 38 razy, a w 2007 roku – 55 razy, to w 2008 roku nie zadzwonił nań już nikt, a w I półroczu 2009 roku – tylko 5 osób. Pytanie, czy jest to efekt kiepskiego nagłośnienia takich możliwości, czy też braku społecznego obyczaju korzystania z takich instrumentów.

Po terminie, ale zawsze

Niektóre zadania zrealizowano długo po wyznaczonym terminie. Tak było z wprowadzeniem instrumentów zapobiegających korupcji do ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Powinny one stać się prawem jesienią 2005 roku – Ministerstwo Skarbu Państwa przygotowało projekt stosownej nowelizacji w maju 2005 roku, lecz parlament potrzebował aż roku na uchwalenie zmian.

Czasem jednak za opóźnienia odpowiadają same resorty. MSWiA we współpracy z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego miały w II kwartale 2005 roku opracować i rozpowszechnić wśród posłów i senatorów materiały informacyjne dotyczące zasad etyki parlamentarnej. Choć nie wydaje się to trudnym i czasochłonnym przedsięwzięciem, wykonano je dopiero rok później.

Trudno też zrozumieć przyczyny opóźnień w przygotowaniu analizy polskiego prawa antykorupcyjnego w świetle Konwencji NZ – mieli ją wykonać niezależni eksperci na zlecenie MSWiA i Ministerstwa Sprawiedliwości do połowy 2005 roku, na jej ogłoszenie na stronie www.antykorupcja.gov.pl trzeba było jednak czekać dłużej.

Nowe idzie, stare jedzie

Pomimo generalnie wyższego poziomu realizacji II etapu Strategii, okazuje się, że wciąż żywe jest dawne podejście do niej niektórych urzędów wyrażające się albo w lekceważeniu obowiązku zdania relacji ze swoich działań, albo ich zdawkowości i ogólnikowości (na podobną mentalność zwracali uwagę eksperci z Programu Przeciw Korupcji w Ocenie I etapu). Zauważają to także autorzy Załącznika do Sprawozdania.

Samemu szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wytykają, że nie przedstawił szczegółowej informacji o realizacji jednego z zadań stałych Strategii, jakim miało być informowanie o rozwiązaniach służących monitorowaniu zapisów Kodeksu Etyki Służby Cywilnej. Zadanie nie zostało więc zrealizowane, pomimo że obecna ekipa rządząca deklaruje wolę odbudowy służby cywilnej.

Identycznie zachował się szef Urzędu Lotnictwa Cywilnego, który nie przedstawił informacji o tym, czy w podległej mu jednostce wprowadzono – zgodnie z nakazem Strategii – elektroniczny obieg dokumentów jako element przejrzystości struktur administracyjnych.

Także MSWiA zdawkowo kwituje niezrealizowanie nałożonego nań zadania (o charakterze stałym!) prowadzenia corocznych badań postrzegania korupcji. Stwierdza tylko „w okresie sprawozdawczym, który obejmuje niniejsze sprawozdanie zadanie nie zostało zrealizowane”.

Brakiem środków finansowych tłumaczy natomiast niewydanie – co także zalecała mu Strategia – „Poradnika dobrych praktyk związanych z korupcją”. Resort nie znalazł na to pieniędzy przez kolejne 4 lata (choć zadanie miało zostać wykonane już jesienią 2005 roku). Tymczasem, jak się zdaje, publikacja taka nie wymaga dużych nakładów, zwłaszcza, że oparta być miała na dokumencie opracowanym już przez OECD.

Dlaczego jest dobrze, ale nie beznadziejnie

Podsumowując: realizacja Strategii Antykorupcyjnej 2005–2009 wypada dużo lepiej niż jej poprzedniczki. Co może najważniejsze: wydaje się, że przynajmniej niektóre resorty z większym zaangażowaniem podchodzą do idei walki z korupcją. Inny – bardziej przystępny, odbiurokratyzowany, precyzyjniejszy – jest też język, w jakim formułowane są relacje z wykonywania nałożonych przez nią zadań. To zaś ma niebagatelne znaczenie, jeśli chodzi o wizerunek rządu i ocenę jego poczynań w oczach opinii publicznej.

Pozostaje jednak zastanowić się nad przyczynami niedociągnięć.

Tak, jak i poprzednio (por. m.in. „Ocena” Programu Przeciw Korupcji) Strategia 2005–2009 została skonstruowana raczej jako zestaw zadań dla poszczególnych resortów, nie zaś generalny plan walki administracji publicznej państwa z groźną patologią. W efekcie wiele ważnych posunięć antykorupcyjnych

zostało wykonanych niezależnie od Strategii (powołanie CBA, Tarcza Antykorupcyjna itp.). Na dodatek w ramach owego resortowego podziału zadań aż 25 procent spośród nich powierzono do wykonania MSWiA. Skądinąd to zmienia także perspektywę oceny. Lista zaniedbań, jakie można wytknąć MSWiA jest może i dłuższa niż w przypadku pozostałych urzędów. Tyle że równocześnie okazuje się on jednym z bardziej zaangażowanych – właśnie pomimo ogromnej skali nałożonych powinności.

Wydaje się więc, że ciężar obowiązków powinien być rozłożony bardziej równomiernie – zwłaszcza, że są wszak resorty działające w szczególnie korupcjogennych dziedzinach i to one, w ramach chociażby posunięć prewencyjnych, powinny wziąć na siebie więcej zadań.

Wpływ na wyniki mogło mieć i to, że zadania wyznaczone przez Strategię miały być sfinansowane z własnych środków budżetowych poszczególnych resortów i instytucji. Na realizację Strategii nie zostały przewidziane żadne dodatkowe środki prócz przeznaczonych na współfinansowanie projektów twinningowych realizowanych z pieniędzy Unii Europejskiej w ramach programów: Phare 2003 i Transition Facility 2004, 2005 i 2006.

Tym razem – zgodnie z zaleceniami Grupy GRECO oraz UE, a być może także w reakcji na sugestie Programu Przeciw Korupcji – powołano Zespół do Spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej. Działał on w ramach MSWiA i miał m.in. monitorować działania administracji rządowej pod kątem realizacji Strategii i opracowywać okresowe sprawozdania dla Rady Ministrów. Co jednak istotne: Zespół nie miał uprawnień nadzorczych i kontrolnych. Ponadto w styczniu 2009 roku Zespół został... rozwiązany, a jego zadania przejął Departament Bezpieczeństwa Publicznego MSWiA, a wkrótce potem Departament Analiz i Nadzoru.

Co również znamienne, Sprawozdanie z wykonania Strategii koncentruje się na działaniach obecnego rządu (gabinetu Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego), zdawkowo jedynie odnotowując poczynania poprzedniej ekipy (koalicji Prawa i Sprawiedliwości, Ligi Polskich Rodzin oraz Samoobrony). Choć z punktu widzenia propagandy politycznej jest to oczywiście naturalne, niekoniecznie ułatwia ocenę realizacji samej Strategii przez kolejne gabinety.

Tak potraktowane są chociażby działania w newralgicznych korupcyjnie resortach: rolnictwa, skarbu państwa, gospodarki czy sportu. Gdyby nie kilka wyjątków – w postaci chociażby odnotowania inicjatyw antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej z okresu po 2005 roku – można by złośliwie zasugerować, że Sprawozdanie winno zmienić nazwę na „2007–2009”.

Nieco precyzyjniejszy jest Załącznik – wykazuje bowiem także wiele działań z okresu rządów PiS/LPR/Samoobrony, czyli okresu 2005–2007. W związku z Załącznikiem pojawia się jednak inny kłopot: otóż najwyraźniej został on sporządzony na podstawie informacji uzyskanych od poszczególnych resortów. Świadczą o tym różnice w języku, stopniu ogólnikowości (bądź przeciwnie:

precyzji) w opisach wyników realizacji zadań itd. Z jednej strony już to pokazuje, jaki był i jest stosunek poszczególnych instytucji do Strategii. Z drugiej jednak można by oczekiwać od autorów Załącznika minimalnej przynajmniej weryfikacji uzyskanych relacji.

Takie, polityczne de facto, zróżnicowanie akcentów w ocenie wykonania Strategii jest jednak symbolem poważniejszego problemu: otóż w okresie obowiązywania Strategii doszło aż do trzech zmian ekip rządzących. Jej realizację rozpoczął gabinet Marka Belki (styczeń – październik 2005 roku), następnie funkcję premiera obejmowali kolejno Kazimierz Marcinkiewicz (listopad 2005 – lipiec 2006), Jarosław Kaczyński (lipiec 2006 – listopad 2007) i wreszcie Donald Tusk (od 16 listopada 2007 roku).

Na dodatek ta ostatnia wymiana ekipy rządzącej miała niemalże rewolucyjny charakter. Chodzi zarówno o zdefiniowanie podejścia do państwa i stylu uprawiania polityki, jak konkretne elementy programowe, w tym zmiany w strukturze administracji rządowej oraz stosunek do koncepcji służby cywilnej. Podobny wymiar miało przeformowanie jesienią 2007 roku składu parlamentu – w pełni demokratyczne wprowadzie, lecz jednak nadzwyczajne w sensie napięcia politycznego i społecznego. Musiało to mieć wpływ także na postępy w realizacji Strategii.

Wnioski

Już sami autorzy Sprawozdania słusznie rekomendują rozpoczęcie prac nad kolejnym etapem Strategii. Jest on potrzebny nie tylko dlatego, że korupcja jest zjawiskiem stałym, czy raczej nieustannie się odradzającym, ale też z powodu wciąż pojawiających się nowych wyzwań, związanych z nowymi tendencjami gospodarczymi, zmianami mentalności społecznej, norm obowiązujących w życiu publicznym oraz podejścia do zadań i roli nowoczesnego państwa.

Aby uwieńczona została ona sukcesem warto wziąć pod uwagę postulaty pojawiające się w związku z dotychczasowymi jej etapami.

Chodzi, po pierwsze, o powoływanie organu nadzorującego wykonanie Strategii – prócz bieżącego monitoringu, systematycznego oceniania zaangażowania poszczególnych instytucji w jej realizację i składania okresowych raportów Radzie Ministrów. Mógłby on także, na przykład, sugerować bieżące problemy i sfery wymagające pilnej reakcji w postaci aktualizacji Strategii oraz, co nie jest bez społecznego i politycznego znaczenia, odpowiednio to nagłaśniać. Autorzy Sprawozdania w swoich wnioskach (składają godnych docenienia za rzetelność i śmiałość) zasadnie proponują, że warto podzielić strategię „na kilka interwałów czasowych, tak by monitorując realizację celów częściowych, można było obserwować cały przebieg i dokonywać ewentualnych przesunięć, które w razie potrzeby mogą korygować wyznaczony cel”.

Okazuje się także, że ważną funkcję mobilizacyjną – rodzaj katalizatora – pełni powiązanie zadań Strategii a to z programami międzynarodowymi (zwłaszcza

unijnymi), a to ze zdobywaniem przez urzędy rozmaitych certyfikatów (choćby najpopularniejszego, czyli ISO).

Po drugie, koniecznością wydaje się przyznanie poszczególnym resortom i instytucjom zaangażowanym w Strategię dodatkowych pieniędzy na wypełnienie nałożonych zadań. Naturalnie, jak sugeruje zresztą Sprawozdanie, prócz takiego nadzwyczajnego budżetu powinny być wykorzystywane także środki własne – wszak walka z korupcją jest powinnością urzędów niezależnie od istnienia spec-Strategii.

Po trzecie, stałą bolączką okazuje się polityka informacyjna tycząca Strategii. Owszem, w porównaniu do początków, już podczas realizacji I etapu dało się zauważyć systematyczną poprawę, jeśli chodzi o udostępnianie opinii publicznej informacji na temat Strategii. Chodzi tu zarówno o dostępność ich na stronach internetowych rządu, jak też chociażby częściowe ukonkretnienie i odbiurokratyzowanie używanego języka (wystarczy porównać oba Sprawozdania, by odczuć różnicę na korzyść ostatniego).

Korupcja jest jednak tematem nader nośnym medialnie, tymczasem kolejne rządy jakoś nie potrafiły zainteresować Strategią środków przekazu. Oczywiście, dzisiejsze media nie uznają zwykle za rzecz godną nagłośnienia dyskusji tyjących organizacji wewnętrznej ministerstw czy też detali projektów legislacyjnych, tyjących proceduralnej strony ich funkcjonowania. Ale sprawne służby prasowe są zdolne nawet i takimi debatami zainteresować dziennikarzy poprzez, chociażby, zasugerowanie – czy to na autentycznych przykładach czy w postaci interesujących symulacji – jakie skutki praktyczne mogą mieć poszczególne z rozważanych rozwiązań.

Tymczasem to przecież media – a nie urzędowe dokumenty – są najlepszym, by użyć starego terminu, „pasem transmisyjnym” między władzą a społeczeństwem. A raczej, już poważnie, to w nich powinna toczyć się dyskusja o ważnych społecznie kwestiach – w tym o korupcji.

Warto też zastanowić się, czy Strategia nie powinna być opracowywana na czas kadencji kolejnych parlamentów (a więc i rządów). Naturalnie, zawsze możliwe są zdarzenia nieprzewidywalne (choćby przedterminowe wybory czy nagłe zmiany koalicji rządowych), są to jednak raczej właśnie przypadki nadzwyczajne. Chodzi nie tylko o to, że niekiedy sensowne propozycje zmian upadają w związku z końcem kadencji (tak było choćby z projektem wprowadzającym bariery antykorupcyjne przy wydawaniu zezwoleń na handel napojami alkoholowymi do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi). Równie ważny jest wzgląd na przejrzystość działań i ukonkretnienie odpowiedzialności (oraz ewentualnych zastug).

Innym rozwiązaniem mogłoby być tworzenie faktycznie długofalowych programów antykorupcyjnych (nawet i na okresy sięgające 15–20 lat). Naturalnie musiałyby być one nieco inaczej formułowane: zawierać cele strategiczne oraz wymierne wskaźniki ichrealizacji. Należałoby też wtedy wyznaczyć odpowiednie

okresy do realizacji poszczególnych zadań (rodzaj „mapy drogowej” Strategii), tak by można było na bieżąco śledzić stan jej realizacji. Naturalnie niezbędne też byłyby procedury pozwalające na korygowanie i aktualizowanie zadań. Kolejne ekipy rządzące w oparciu o taki długofalowy program budowałyby czysto już robocze, krótkoterminowe (czyli 4 letnie, pokrywające się z założoną kadencją parlamentu) plany operacyjne. Służyłyby one spełnieniu celów strategicznych Strategii, lecz byłyby dostosowane do filozofii politycznej poszczególnych gabinetów. Taki model musiałby jednak zakładać choćby niepisane, a więc tylko dorozumiane, lecz przynajmniej minimalne porozumienie między kluczowymi siłami sceny politycznej odnośnie znaczenia walki z korupcją w państwie – traktowania tego zadania jako jednego z elementów racji stanu.

dr Jan Winczorek

3. Ściganie przestępczości korupcyjnej w latach 1998–2010 w świetle danych urzędowych. Analiza socjologicznoprawna

Streszczenie ustaleń raportu

1. Raport opiera się na zastanych danych urzędowych z lat 1998–2010.
2. Przedstawione w raporcie wnioski są ograniczone własnościami i zakresem materiału badawczego. Na podstawie zebranych danych nie można zwłaszcza wypowiadać się o realnej skali zjawisk korupcyjnych, a jedynie o funkcjonowaniu instytucji, które wytwarzają owe dane.
3. Zebrane dane świadczą o znacznym i systematycznym wzroście liczby stwierdzonych spraw korupcyjnych, liczby podejrzanych, oskarżonych i skazanych za takie przestępstwa po roku 2000.
4. W roku 2004 i później wzrost ten można opisać jako gwałtowny.
5. Istotny wyjątek od ogólnej tendencji wzrostowej stanowi gwałtowny spadek liczby osób podejrzanych po roku 2007.
6. Zmiany te są nierównomierne i nieskorelowane ze sobą. Do 2007 roku liczba czynów korupcyjnych stwierdzonych przez organy ścigania wzrastała szybciej niż liczba osób podejrzanych i skazanych. Po 2007, spadkowi liczby osób podejrzanych towarzyszyła stabilizacja, a nie spadek liczby czynów stwierdzonych i liczby skazań.
7. Liczba stwierdzonych spraw, osób podejrzanych i skazań z art. 229 (łapownictwo czynne) zmienia się zdecydowanie szybciej niż odpowiednia liczba dotycząca pozostałych przestępstw korupcyjnych (art. 228, 230–231, 250a, 296a, 296b kodeksu karnego).
8. Analiza przepływu spraw przez instytucje aparatu ścigania i wymiaru sprawiedliwości prowadzi do wniosku, że brak korelacji między liczbą stwierdzonych spraw, osób podejrzanych i skazań wynika z umarzania części spraw przez prokuraturę. Wniosek ten jest ograniczony dostępnością danych.

9. Mimo wzrostu liczby spraw, osób podejrzanych i skazań po roku 2000 bezwzględna liczba czynności dokonywanych przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości nie może być oceniana jako bardzo wysoka. Zbliżyła się ona do poziomu z lat 70. dopiero w 2007 roku. Ustalenie to należy traktować z ostrożnością ze względu na niską wiarygodność danych sprzed 1989 roku.
10. Czyny korupcyjne popełniane przez policjantów stanowią znaczną część, bo około 10% wszystkich spraw tego rodzaju ściganych przez policję.
11. W przypadku niektórych przestępstw korupcyjnych, zwłaszcza sprzedajności i przekupstwa, odsetek skazań w stosunku do spraw osądzonych nie odbiega od obserwowanego w sprawach innego rodzaju.
12. W przypadku nadużycia uprawnień odsetek ten jest bardzo niski.
13. Kary nakładane w wyrokach skazujących za przestępstwa korupcyjne to w przygniatającej większości kary pozbawienia wolności w zawieszeniu.
14. W okresie objętym analizą miały miejsce zasadnicze zmiany prawa karnego w zakresie ścigania przestępstw korupcyjnych.
15. Zestawienie spodziewanych efektów tych zmian i ich skutków zarejestrowanych w statystyce urzędowej prowadzi do wniosku, że nieuprawnione jest wiązanie wzrostu liczby spraw ze zmianami prawnymi.
16. Zmiany legislacyjne nie wywołały większych zmian, jeśli chodzi o formę i wysokość orzekanych kar.
17. Powołanie Centralnego Biura Antykorupcyjnego nie wyjaśnia wzrostu liczby stwierdzonych spraw, osób podejrzanych i skazanych. Analiza nakładów na funkcjonowanie CBA i policji ujawnia wysokie, w porównaniu do efektów, koszty działalności tej pierwszej instytucji.
18. Za bardziej przekonujące wyjaśnienie zjawisk rejestrowanych przez statystykę urzędową należy uznać zmiany w warunkach funkcjonowania policji jako instytucji, m.in. spadek liczby spraw kryminalnych w porównaniu z przestępstwami innego rodzaju oraz ogólne zmniejszenie się liczby spraw ściganych przez policję. Pozwoliło to na wykorzystanie zaoszczędzonych zasobów na inne cele, w tym na wzmożone ściganie przestępczości korupcyjnej.
19. Wydaje się też prawdopodobne, że istnieją (bliżej nierozpoznane) czynniki związane ze sposobem rejestrowania działalności policji, które sprawiają, że wzrost liczby stwierdzonych czynów nie przekłada się bezpośrednio na wzrost odpowiednich danych dotyczących liczby osób podejrzanych i skazanych.
20. Można sądzić, choć zebrane dane nie pozwalają na przedstawianie w tej kwestii konkluzyjnych wniosków, że gwałtowny spadek liczby osób podejrzanych po 2007 roku ma związek ze zmianą otoczenia politycznego wymiaru sprawiedliwości.

Wstęp

Niniejsze opracowanie podejmuje próbę oceny efektywności zwalczania korupcji¹ metodami prawnokarnymi przez polskie instytucje publiczne. Jego podstawowym celem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim zakresie wysiłek legislacyjno-organizacyjny, skierowany na przeciwdziałanie czynom korupcyjnym i związany z przeświadczeniem społecznym o powszechności takich praktyk, przekłada się na efekty funkcjonowania stosownych instytucji państwowych. Analiza opiera się na zastanych danych, przede wszystkim danych urzędowych zebranych na potrzeby statystyki i sprawozdawczości publicznej przez instytucje państwowe. Chodzi tu zwłaszcza o statystyki przestępczości i działalności sądów tworzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Policję, ale także o inne dokumenty urzędowe zawierające relewantne informacje. Analiza obejmuje okres od 1998 do 2010 roku, co wynika ze zmian prawnych (wejście w życie kodeksu karnego z 1997 roku) oraz z dostępności danych. Dla celów porównawczych uwzględnia ona też starsze dane na ten sam temat.

3.1. Uwagi metodologiczne

Zakres badań i metoda ich realizacji wymagają przedstawienia kilku zastrzeżeń, związanych z naturą podejmowanych zagadnień i z pochodzeniem analizowanych danych.

3.1.1 Adekwatność danych urzędowych

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wykorzystywane w niniejszej analizie dane urzędowe nie dają podstaw do wyrażania sądów na temat realnej skali zjawiska korupcji. Istnieje wiele czynników, dla których statystyki urzędowe często nie ujmują istoty rejestrowanych zjawisk. Nie wchodząc w niepotrzebne tu szczegóły, wystarczy powiedzieć, że dane takie są zbierane przede wszystkim dla celów sprawozdawczości wewnętrznej i w związku z tym są przykrojone do potrzeb i możliwości zbierających je instytucji. Ich zakres i jakość wynikają więc z formalnych i nieformalnych relacji między pracownikami tych instytucji, nie zaś z potrzeby zaspokajania celów poznawczych².

Oznacza to, że fakt zarejestrowania jakiegoś zdarzenia w danych urzędowych wcale nie musi być tożsamy z jego zaistnieniem. Na przykład może się

¹ Za „korupcję” uznaje się tu czyny opisane w art. 228–231, 250a, 296a i 296b kodeksu karnego.

² Z ostatnich prac ten temat, w kontekście danych dotyczących przestępczości, zob. np.: J. Błachut, *Problemy związane z pomiarem przestępczości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007; J.W. Wójcik, *Ciemna i złota liczba przestępstw gospodarczych*, w: H. Machińska (red.), *Przestępczość gospodarcza. Problemy współpracy międzynarodowej*, Centrum Europejskie, Warszawa 2008, s. 43–76 i cytowana tam literatura.

okazać, że rejestracja była pozbawiona podstaw lub że kategorie statystyczne użyte do jej dokonania prowadzą do artefaktów. Nie wszystkie relewantne zdarzenia muszą być też w rzeczywistości rejestrowane (bo istnieją powody organizacyjno–socializacyjne, uniemożliwiające instytucjom powzięcie wiedzy o takich zdarzeniach). Trzeba jednocześnie podkreślić, że nie chodzi tu o twierdzenie, że dane statystyczne na temat działalności polskich instytucji publicznych są celowo fałszowane przez te instytucje, a tylko o przekonanie, że specyfika funkcjonowania organizacji biurokratycznych w administracji państwowej nie pozwala im na zbieranie danych spełniających wymogi naukowości.

W przypadku danych dotyczących przestępstw korupcyjnych tego rodzaju czynniki występują ze szczególnym nasileniem. Trzeba też wziąć pod uwagę fakt, że statystyki wykrywalności przestępstw i skali działalności sądów są ważnym czynnikiem oceny pracy personelu policji i wymiaru sprawiedliwości i dlatego pojawia się znaczna pokusa ich „udoskonalania”. Należy również uwzględnić istnienie tzw. paktu korupcyjnego, sprawiającego, że ani strona przyjmująca, ani strona otrzymująca korzyść majątkową nie są zainteresowane zgłoszeniem faktu zaistnienia przestępstwa organom ścigania i że dokonanie takiego zgłoszenia przez osobę trzecią jest mało prawdopodobne.

Trzeba też zauważyć, że przestępstwa korupcyjne należą do przestępstw o najwyższym wskaźniku wykrywalności (to jest o największej proporcji czynów stwierdzonych do takich, w których ustalono sprawcę), co wynika właśnie z faktu, iż są wykrywane najczęściej wskutek własnych działań organów ścigania, a nie w efekcie zgłoszenia, które dopiero trzeba zweryfikować.

Wreszcie, należy przypuszczać (o czym będzie jeszcze mowa dalej), że fakt zarejestrowania i wykrycia konkretnego czynu nie ma charakteru całkowicie przypadkowego, ale że rejestracja przestępstw korupcyjnych jest zależna od dość systematycznie występujących okoliczności. Może to przesądzać o selektywności informacji dostarczanej w statystykach wymiaru sprawiedliwości i policji. Nie tylko więc dane urzędowe dotyczące korupcji nie zdają sprawy z realnej skali tego zjawiska, ale także mogą obejmować sprawy należące do konkretnych rodzajów, a pomijając inne, albo przynajmniej nie mogą być uznawane za reprezentatywne dla wszystkich popełnianych czynów.

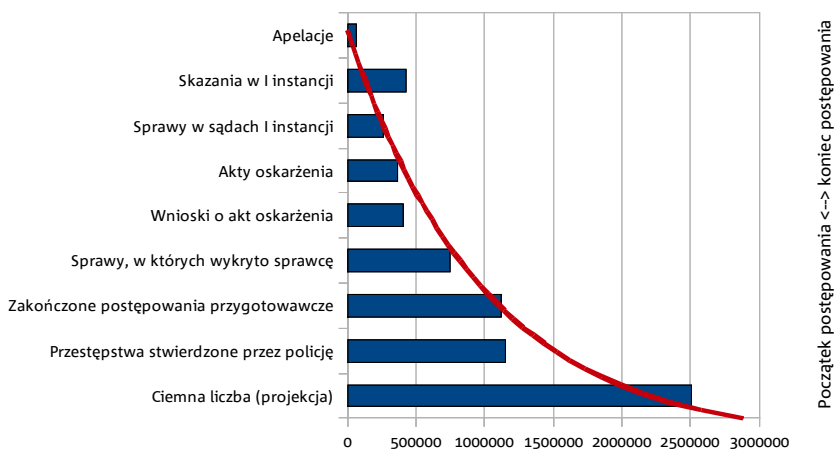
3.1.2. Wnioski możliwe do uzyskania na podstawie danych urzędowych

Choć dane urzędowe nie mogą być uznawane, dla celów naukowych, za odzwierciedlenie skali zjawisk korupcyjnych, to stanowią źródło wiedzy o działaniach instytucji publicznych. Są mianowicie produktem tych samych procesów, które decydują o funkcjonowaniu i efektywności wymiaru sprawiedliwości i policji.

Warto przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że między danymi rejestrowanymi na każdym etapie postępowania karnego istnieje swego rodzaju zależność ścieżkowa. O ile więc liczba postępowań prowadzonych przez policję i inne organy ścigania jest zależna zarówno od aktywności samych tych służb, jak i od

zgłoszeń dokonywanych przez osoby trzecie, o tyle liczba spraw na kolejnych etapach postępowania wynika wyłącznie z aktywności i jakości pracy organów zajmujących się nimi na wcześniejszych etapach. W konsekwencji, liczba spraw podejmowanych przez prokuraturę jest silnie związana z liczbą postępowań zakończonych przez policję i inne podobne instytucje; liczba spraw rozpatrywanych przez sądy wynika z liczby aktów oskarżenia wniesionych przez prokuraturę, ta zaś z kolei wynika z jakości materiału dowodowego przygotowanego przez policję; wreszcie liczba wykonywanych wyroków jest zależna od decyzji sądów. Graficzne przedstawienie tych zależności w przykładowym roku i dla wszystkich czynów popełnionych w Polsce zawiera ilustracja 1³.

Ilustracja 1. Przepływ spraw przez instytucje wymiaru sprawiedliwości w 2007 roku



Jak widać, liczba spraw rozstrzyganych ostatecznie przez sądy stanowi jedynie niewielki odsetek wszystkich czynów rejestrowanych przez policję, a ten z kolei – mniejszą część czynów popełnianych. Jest to zjawisko naturalne, związane ze specyfiką postępowań prawnych i występujące wszędzie tam, gdzie ist-

³ Źródła: *Informacja ogólna o efektach działalności policji w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych w styczniu–grudniu 2007 r.*, KG Policji, Biuro Kryminalne; *Informacja statystyczna o działalności powszechnych jednostek prokuratury w 2007 r.*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2008; *Ewidencja spraw według działów prawa w sądach powszechnych w 2006 i 2007 r.*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa, 1 lutego 2008; A. Siemaszko i in. (red.), *Atlas przestępczości w Polsce 4*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2009; obliczenia własne. Rysunek ma charakter poglądowy, bowiem uwzględnia dane jedynie dla 2007 roku, natomiast nie bierze pod uwagę faktu, że część spraw mogła pozostać z lat poprzednich, a część zostać przeniesiona na rok kolejny. Kolumna „ciemna liczba” odpowiada hipotetycznej liczbie wszystkich przestępstw popełnionych w Polsce w 2007 roku, ustalonej na podstawie wyników badań wiktymizacyjnych IVCS (zob. A. Siemaszko, powyżej), które wskazują, że ofiary przestępstw zgłaszają ten fakt policji w 46% przypadków.

nieje biurokratyczny aparat ścigania i formalny wymiar sprawiedliwości. Duża część spraw jest po prostu umarzana na poziomie prokuratury lub rozstrzygana za pomocą różnych uproszczonych form postępowania.

Można jednak sądzić, że proporcja czynów osądzonych i czynów zarejestrowanych (a także proporcje wszystkich pozostałych zdarzeń, ujętych w powyższym diagramie) stanowi też wskaźnik sprawności prowadzonych postępowań. W idealnej sytuacji, niemożliwej do osiągnięcia w rzeczywistości – takiej, w której czas trwania wszystkich kroków w postępowaniu dąży do zera, a odsetek spraw przekazywanych do kolejnych organów do 100%, powyższy rysunek powinien przyjmować postać linii poziomej. Im bardziej więc kształt zaznaczony na diagramie zbliża się do prostokąta, tym większa jest „przepustowość” systemu represji karnych, a im bliższy jest on trójkątowi, tym bardziej jest on „selektywny”. Im większa jest zaś jego wysokość, tym bardziej długotrwałe są postępowania. Płynie stąd wniosek, że także w przypadku czynów korupcyjnych proporcja przestępstw stwierdzonych do osądzonych może stanowić wskaźnik skuteczności pracy policji, innych organów ścigania oraz sądownictwa.

Trzeba też zauważyć dwie dalsze konsekwencje tego sposobu myślenia. Pierwszą z nich jest to, że proporcja liczby spraw na początkowych i końcowych etapach postępowania może być różna w zależności od kategorii spraw, o jakie chodzi. W niektórych przypadkach (sprawy łatwe dowodowo, nieskomplikowane prawnie) będzie ona bliższa jedności (a kształt przedstawionego wyżej diagramu będzie bliższy prostokątowi), w innych bliższa zeru (sprawy trudne dowodowo i skomplikowane prawnie). W związku z tym możliwe jest porównywanie wybranych kategorii spraw w celu ustalenia, czy efektywność ścigania jest w niektórych z nich większa, czy mniejsza niż w innych. Wprawdzie nie daje to jeszcze podstaw, aby kategorycznie twierdzić, że nieefektywność ścigania wynika z niewłaściwego funkcjonowania relewantnych instytucji, ale rzuca światło na względną skuteczność ścigania w poszczególnych sprawach i na jej zmiany.

Drugą konsekwencją jest to, że fakt, iż niektóre sprawy są ostatecznie rozstrzygane podczas postępowania przed sądami, a inne są umarzane na wcześniejszych etapach postępowania, ma, podobnie jak w przypadku rejestracji spraw, swoje źródła w systematycznych mechanizmach funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i w technice pracy policyjnej. Oznacza to, że sprawy, które docierają np. do etapu postępowania sądowego, nie są „dobierane” losowo, ale są „promowane” ze względu na pewne swoje cechy wskutek specyfiki działalności organów zajmujących się nimi na wcześniejszych szczeblach postępowania. Przedstawiony sposób myślenia może więc służyć nie tylko ocenie sprawności wymiaru sprawiedliwości, ale także pomiarowi jego selektywności.

3.1.3. Istnienie, dostępność i wiarygodność danych

Zanim przejdzie się dalej, należy podkreślić specyfikę polskich danych urzędowych dotyczących przestępczości i przepływu spraw przez wymiar sprawiedli-

wości. Dane te są zbierane przez różne instytucje, dla różnych celów i przy wykorzystaniu nieskoordynowanych ze sobą metodologii. Wynikają z tego także istotne ograniczenia dostępności danych urzędowych, bowiem nie wszystkie dane niezbędne dla dokonania analiz wspomnianych w punkcie 1.2 istnieją, a inne nie są udostępniane. Dotyczy to zwłaszcza danych dotyczących pracy prokuratury. Wreszcie, jedynie część dostępnych danych pozwala na dokonywanie porównań w długich okresach.

3.1.4 Konsekwencje dla niniejszej analizy

Jakkolwiek opisana metodologia stwarza pewne możliwości wyprowadzania wniosków na temat efektywności wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania nawet przy ograniczonym dostępie do danych, nie należy ignorować faktu, że przedstawione okoliczności i specyfika analizy danych zastanych osłabiają znaczenie wniosków płynących z niniejszej analizy. Fakt, że realna skala zjawisk korupcyjnych pozostaje nieznana, sprawia, iż niemożliwe jest wskazanie, czy ich zwalczanie, mierzone liczbą stwierdzonych czynów i liczbą wyroków, jest wystarczająco intensywne, czy nie.

Niewiele pomagają tu dane pochodzące z innych źródeł niż urzędowe, zwłaszcza z badań percepcji korupcji czy badań wiktymologicznych. Ich wykorzystywanie w kontekście oceny efektywności instytucji wydaje się dość wątpliwe ze względu na nieprzystawalność potocznego rozumienia korupcji i kategorii prawnych wykorzystywanych do jej ścigania. Po drugie, gdyby nawet możliwe było obejście tego problemu, dokonywanie w ten sposób estymacji skali zjawisk korupcyjnych byłoby bardzo nieprecyzyjne. Podstawowe znaczenie ma tu wspomniany pakt korupcyjny, który czyni pytania sondażowe o przestępstwa korupcyjne skrajnie drażliwymi. Biorąc więc pod uwagę wyniki badań wiktymologicznych, pokazujących wysoką, około pięcioprocenową liczbę pozytywnych wskazań, jeśli chodzi o bycie stroną przestępstw korupcyjnych (i, co nie może dziwić, pomijalnie małą liczbę osób stwierdzających, że zgłosiły takie przestępstwo organom ścigania), należałoby sądzić, że realna skala zjawiska jest większa niż wynika to z rejestrów policyjnych i sądowych.

3.2. Skala i dynamika zdarzeń rejestrowanych przez instytucje publiczne w związku z przestępczością korupcyjną

3.2.1 Rozmiary i dynamika zjawiska

Istniejące w Polsce dane urzędowe dostarczają wiedzy na temat długookresowych trendów, jeśli chodzi o cztery kategorie danych związanych z przepływem spraw przez instytucje wymiaru sprawiedliwości. Są to dane dotyczące

liczby zgłaszanych spraw korupcyjnych⁴, liczby spraw rozwiązywanych przez policję (poziomu wykrywalności), liczby osób podejrzanych oraz liczby spraw zakończonych wyrokami skazującymi. Dostępne dane⁵ pozwalają na dokonywanie porównań obejmujących lata 90.⁶, okres po roku 2000 (do 2009 oraz częściowo do 2010) oraz lata 70.⁷ Ich zestawienie przedstawia ilustracja 2⁸, zawierająca także informacje na temat liczby postępowań w sprawach korupcyjnych, wszczętych między rokiem 2002 a 2009.

3.2.1.1 Przepęstwa stwierdzone i wykryte

Analizę należy rozpocząć od danych dotyczących czynów stwierdzanych przez policję⁹. Jak widać na ilustracji 2, w dwóch z porównywanych trzech okresów, liczba rejestrowanych zdarzeń związanych z przestępczością o charakterze

⁴ Zbiorcze zestawienia przedstawione w raporcie obejmują jedynie czyny zgłoszone i postępowania wszczęte przez Policję, natomiast nie uwzględniają stosownych czynności podejmowanych przez inne organy właściwe do ścigania przestępstw korupcyjnych, takie jak Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Celna, Żandarmeria Wojskowa itd. Wynika to z dostępności danych, konieczności zachowania ich porównywalności w dłuższej perspektywie czasowej oraz z tego, że w świetle dostępnych informacji to Policja, a nie te instytucje, rejestruje znakomitą większość czynów korupcyjnych i wszczyna gros postępowań.

⁵ Jeżeli nie wskazano inaczej, dane prezentowane w opracowaniu pochodzą z: statystyk policji z systemu TEMIDA i opracowań Ministerstwa Sprawiedliwości dostępnych za pośrednictwem strony internetowej i udostępnionych przez Wydział Statystyki MS, *Statystyki Sądowej i Penitencjarnej* (z lat, w których była publikowana) oraz opracowań: A. Salamonowicz, *Wybrane aspekty kryminologiczne oraz kryminalistyczno-prawne przestępstwa łapownictwa*, (niepubl. praca doktorska, Warszawa 1980); T. Chrostowski, *Prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne aspekty łapówkarstwa*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1985; A. Siemaszko i in. (red.), *Atlas przestępczości w Polsce*, t. 1-4, Oficyna Naukowa, Warszawa 1994-2009; *Mapa korupcji. Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004-2009*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2010, a także danych zgromadzonych wcześniej przez Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego oraz Roczników Statystycznych. Poszczególne ilustracje i tabele zamieszczone w niniejszym opracowaniu nie zawierają wskazań bibliograficznych ze względu na to, że stanowią kompilację wielu wymienionych źródeł. Wszystkie prezentowane obliczenia to obliczenia własne.

⁶ Jeśli chodzi o statystyki czynów dokonanych, dostępne są jedynie pełne dane od 1992 roku.

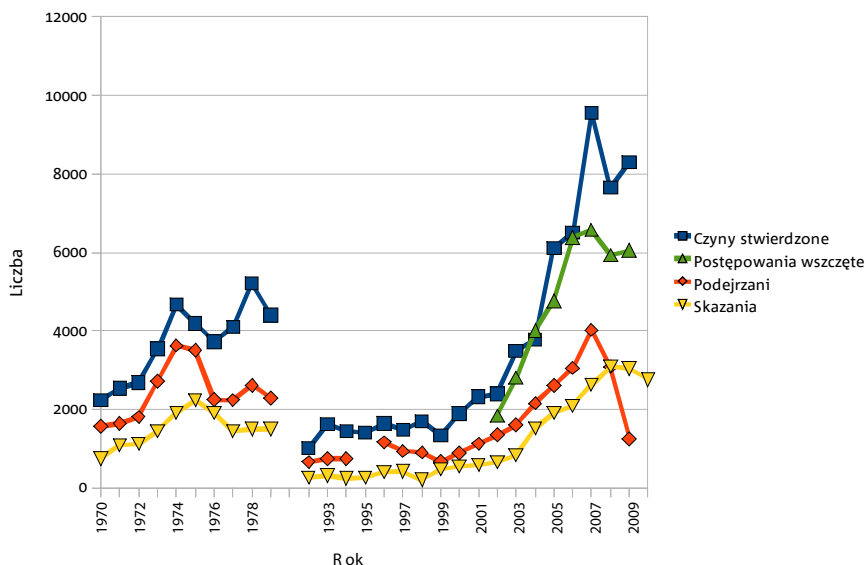
⁷ Dobór lat 70. do analizy porównawczej jest podyktowany dostępnością danych oraz faktem, że wydarzenia polityczne lat 80. czynią statystyki tego rodzaju mało wiarygodnymi.

⁸ Oczywiście, należy zastrzec, że zakres porównywalności danych jest ograniczony zmianami prawnymi (por. punkt 3 poniżej). Warto zauważyć, że użycie na tym rysunku wykresu liniowego nie jest uprawnione posiadanymi danymi i służy jedynie zwiększeniu jego czytelności. Istniejące dane dotyczą konkretnych lat, a więc nie można zakładać (co sugeruje rysunek), że ich zbiór stanowi funkcję w czasie.

⁹ Statystyka obejmuje następujące czyny: łapownictwo czynne (czyli przekupstwo, uregulowane w kodeksie karnym z 1969 roku w art. 241, a w kodeksie karnym z 1997 roku w art. 229), łapownictwo bierne (czyli sprzedajność, uregulowane w kodeksie karnym z 1969 w art. 239 i 240, a w kodeksie karnym z 1997 w art. 228). Oprócz tego dane dla lat od 1992 obejmują także płatną protekcję (w kodeksie karnym z 1969 określoną w art. 244, zaś w kodeksie karnym z 1997 w art. 230 i 230a), przekroczenie uprawnień (w kodeksie karnym z 1969 opisane w art. 246, w kodeksie karnym z 1997 uregulowane w art. 231), a także istniejące wyłącznie w kodeksie karnym z 1997 roku przestępstwa nielegalnego nakłaniania do głosowania (art. 250a), przekupstwa

korupcyjnym była tu stosunkowo stabilna. Zarówno w latach 70., jak i 90. wskaźniki policyjne utrzymywały się na zbliżonym poziomie, a dynamika rok do roku mieściła się w zakresie 90–130%. W szczytowym okresie lat 70., tj. w roku 1978 stwierdzono 5221 czynów, zaś minimalna ich liczba to 2246 w 1970 roku (odchylenie standardowe wynosi 980,03).

Ilustracja 2. Statystyka przestępczości korupcyjnej w Polsce



Mniejsza liczba czynów stwierdzonych w 1970 roku może wynikać z faktu, że był to pierwszy rok obowiązywania nowego kodeksu karnego, w związku z czym zachodził proces uczenia się nowych instrumentów prawnych przez organy ścigania. W kolejnych latach nastąpił jednak szybki wzrost liczby spraw i jej stabilizacja. Podobne zjawisko miało miejsce po wejściu w życie kodeksu karnego z 1997 roku (tj. po 1 sierpnia 1998). Zakończyło ono bardzo stabilną, jeśli chodzi o liczbę rejestrowanych czynów, dekadę lat 90. W tym ostatnim okresie¹⁰ odchylenie standardowe czynów stwierdzonych wynosiło 219,71, zaś minimalna i maksymalna ich liczba, odpowiednio, 1021 (w 1992) oraz 1709 (w 1998).

To zestawienie jest pouczające ze względu na zjawiska, które miały miejsce po roku 2000. Od początku dekady następował mianowicie gwałtowny wzrost liczby stwierdzonych przestępstw korupcyjnych. Dynamika rok do roku stwierdzonych przestępstw korupcyjnych tylko raz (w 2008 roku) spadła w niej poniżej

menedżerskiego (art. 296a) oraz przekupstwa sportowego (art. 296b). Niedostępność niektórych danych dotyczących lat 70. ma więc istotny wpływ na wyniki analiz.

¹⁰ Jednak brak danych dla 1990 i 1991 roku.

100, a we wszystkich pozostałych okresach odnotowywano wzrosty. Odzwierciedla to statystyka opisowa: odchylenie standardowe dla tej dekady wynosi 2767,67, zaś minimum i maksimum odpowiednio 1899 czynów (w 2000) i 9550 czynów (w 2007). Między 2000 a rekordowym 2007 rokiem miał więc miejsce około pięciokrotny wzrost liczby stwierdzonych przestępstw korupcyjnych.

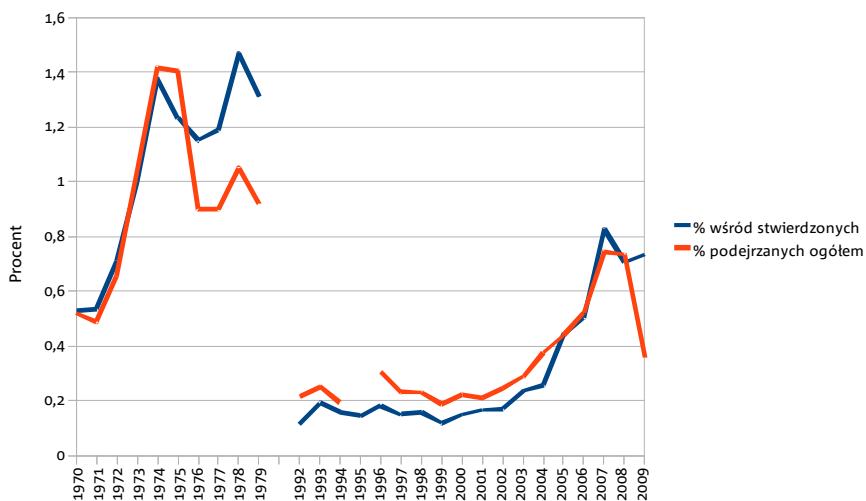
Mogłoby się wydawać, że lepsze miary przestępczości korupcyjnej i jej dynamiki można uzyskać, odnosząc opisywane dane do dodatkowych zmiennych. Przede wszystkim można byłoby uwzględnić tu liczbę ludności, która między rokiem 1970 a 2008 wzrosła o około 15%. Analiza danych pokazuje jednak, że w ostatnich dziesięciu latach dynamiczny wzrost liczby rejestrowanych przestępstw korupcyjnych miał miejsce także w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców. Między latami 70. XX wieku a końcem pierwszej dekady XXI wieku wzrost ten był natomiast około dwukrotny (do nieco innych wniosków mogłaby jednak prowadzić analiza średnich dla całych dekad – w takim ujęciu wzrosty jawią się jako mniej dynamiczne).

Rozsądne mogłoby się wydawać także przyjęcie założenia, że przestępstwa korupcyjne powinny być skorelowane z liczebnością tej części populacji, która posiada zasoby finansowe i społeczne pozwalające na ich dokonywanie i która może znajdować się w sytuacjach ku temu skłaniających. Statystyki skazań pokazują mianowicie, że przestępczość korupcyjna trafia do sądów dla nieletnich sporadycznie. Można byłoby zatem sądzić, że związek między odsetkiem osób małoletnich w danej populacji (dla potrzeb niniejszej analizy mierzonym nieprecyzyjnie liczbą osób w tzw. wieku przedprodukcyjnym) a liczbą stwierdzonych przestępstw korupcyjnych będzie negatywny, zaś związek z liczbą osób w wieku produkcyjnym i postprodukcyjnym – pozytywny. Tak jednak nie jest (wykres takich danych nie różni się, pomijając liczby bezwzględne, od wykresu przedstawionego na ilustracji 2). Wzrost liczby stwierdzonych przez policję przestępstw korupcyjnych charakteryzuje się zatem większą dynamiką niż wzrost liczby osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym w Polsce w porównaniu do liczby osób w wieku przedprodukcyjnym.

Silny wzrost zaobserwuje się także wtedy, kiedy odniesie się liczbę stwierdzonych przestępstw korupcyjnych do wszystkich przestępstw stwierdzonych w danym roku (zob. ilustracja 3¹¹). Ze zwiększaniem się liczby przestępstw korupcyjnych wzrastał więc także ich udział wśród wszystkich stwierdzonych przestępstw. Udział czynów korupcyjnych wśród wszystkich czynów stwierdzonych oraz osób podejrzanych o korupcję wśród wszystkich podejrzanych wzrósł z około 0,2% w latach 90. do około 0,8% w roku 2007, a więc, w obu przypadkach, około czterokrotnie. Dynamikę tego wzrostu można jednak częściowo uznać za efekt statystyczny, związany ze spadkiem ogólnej liczby stwierdzanych przestępstw.

¹¹ Rysunek nie obejmuje danych dotyczących proporcji skazań za przestępstwa korupcyjne do skazań ogółem, bowiem nie przekracza ona 0,01 % i nie mieści się w skali rysunku.

Ilustracja 3. Korupcja wobec wszystkich przestępstw

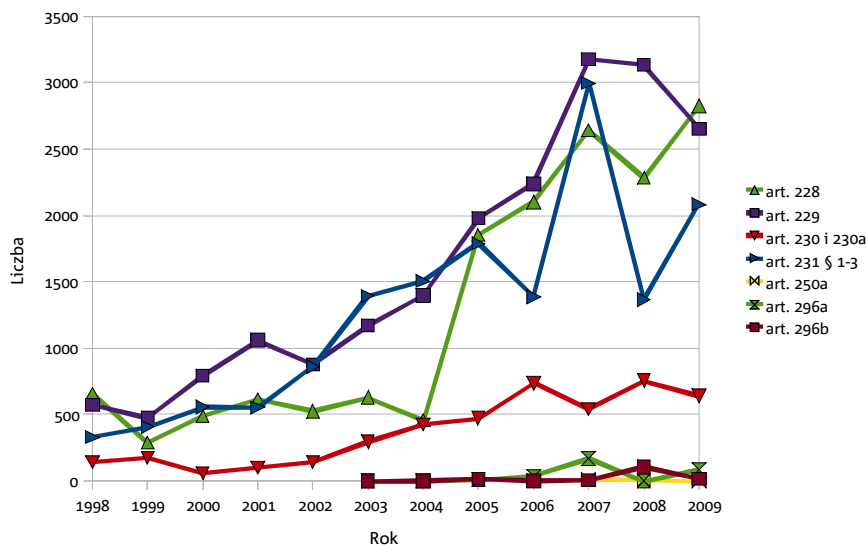


Interesujących danych dostarczają także bardziej szczegółowe statystyki przestępstw stwierdzonych, uwzględniające poszczególne typy czynów¹². Warto jednak zauważyć (zob. ilustracje 4 i 5), że dynamika rok do roku liczby poszczególnych czynów jest bardzo zróżnicowana, co tylko w ograniczonym stopniu można wiązać ze stosunkowo niską liczebnością poszczególnych ich typów. Na uwagę zasługuje zwłaszcza 300-procentowy wzrost liczby rejestrowanych przestępstw sprzedajności w 2005 roku. Dane te ujawniają także, że opisany wzrost jest różny w zależności od typu przestępstwa: między 1999 rokiem (pierwszym rokiem, w którym nie obowiązywał już kodeks karny z 1969) a szczytowym rokiem dekady (to jest 2008 lub 2007) liczba stwierdzonych przestępstw łapownictwa wzrosła dziewięciokrotnie, przekupstwa ponad sześciokrotnie, płatnej protekcji czterokrotnie, a nadużycia uprawnień trzykrotnie. Dane te pokazują także, że liczebność czynów kwalifikowanych jako korupcja wyborcza, sportowa i gospodarcza (odpowiednio art. 250a, 296b i 296a kodeksu karnego) jest, w porównaniu do pozostałych czynów, bardzo niska¹³.

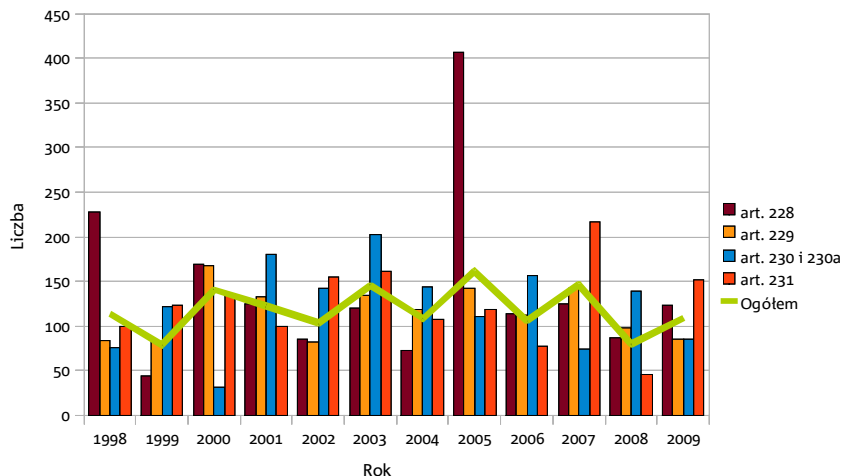
¹² Wszystkie statystyki prezentowane w niniejszym opracowaniu obejmują, ze względu na niedoskonałość dostępnych źródeł i konieczność zachowania porównywalności, dane dotyczące wszystkich czynów podlegających karze na podstawie art. 231 kodeksu karnego z 1997 roku i jego odpowiedników w kodeksie karnym z 1969 roku. Może to być powodem istotnego zniekształcenia prezentowanych danych, ponieważ przepis ten penalizuje zarówno nadużycie uprawnień o charakterze korupcyjnym, jak i pozbawione takich znamion. Dane dla wybranych lat, prezentowane w raporcie CBA *Mapa korupcji...* pokazują, że przestępstwo z art. 231 par. 2 stanowi znaczną mniejszość wszystkich rejestrowanych czynów i postępowań wszczynanych w związku z tym artykułem.

¹³ Z tej przyczyny dane te są uwzględniane w dalszej analizie jedynie w ograniczonym zakresie.

Ilustracja 4. Stwierdzone przestępstwa korupcyjne



Ilustracja 5. Dynamika stwierdzonych przestępstw korupcyjnych (poprzedni rok = 100)



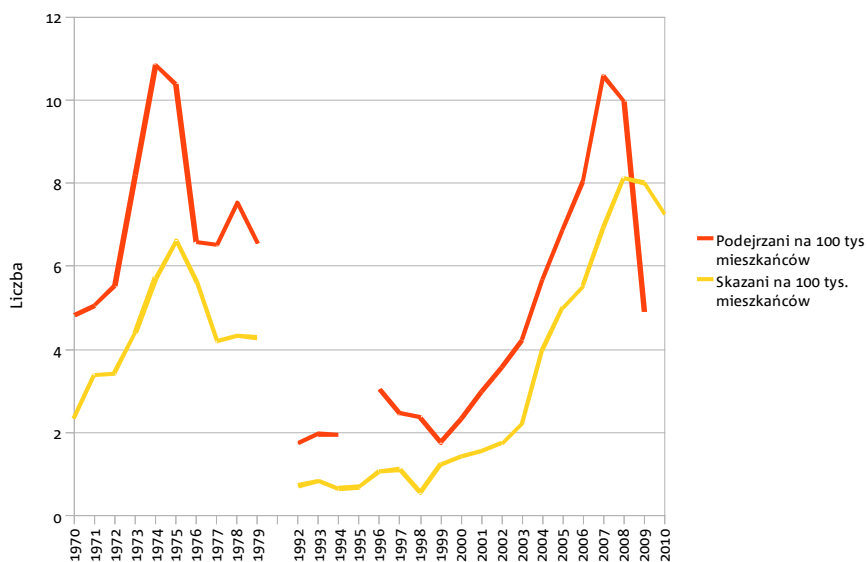
Ze względu na bardzo wysoki współczynnik wykrywalności, oscylujący w granicach 90%, powyższe dane można bez ryzyka większego błędu uznać także za zdające sprawę ze skali i dynamiki spraw rozstrzygniętych przez policję.

3.2.1.2 Podejrzani

Niektóre z opisanych prawidłowości można zaobserwować także jeśli chodzi o liczbę osób podejrzanych o dokonanie przestępstwa korupcyjnego. Po

stosunkowo stabilnych latach 90., po roku 2000 nastąpiło ponad czterokrotne zwiększenie się liczby osób podejrzanych: w szczytowym 2007 roku¹⁴ ich liczba osiągnęła 4028. Po 2007 roku doszło jednak do gwałtownego spadku liczby osób podejrzanych, nieskorelowanego ze zmianami liczby przestępstw stwierdzonych¹⁵. O ile więc przed 2007 rokiem dynamika rok do roku liczby osób podejrzanych o przestępstwa korupcyjne ogółem nie była mniejsza niż 116% (i większa niż 136%), o tyle w roku 2008 wyniosła ona 94%, a w 2009 — zaledwie 49%. W tym ostatnim roku podejrzanych o czyny korupcyjne było 1868 osób, a więc jedynie 46% liczby odnotowanej dwa lata wcześniej, to jest liczba zbliżona do roku 2003.

Ilustracja 6. Podejrzani i skazani za przestępstwa korupcyjne na 100 tys. mieszkańców



¹⁴ Dla lat 2008–2010 brak danych.

¹⁵ Dane dotyczące osób podejrzanych o czyn z art. 231 za lata 2008–2009, podawane w raporcie stanowią wynik projekcji z proporcji między liczbą osób podejrzanych o czyn z art. 231 par 2 a liczbą osób podejrzanych o czyn z art 231 ogółem, zarejestrowanej w latach poprzednich. Konieczność dokonania takiej estymacji wynika z faktu, że dla lat 2008–2009 dostępne są jedynie dane dotyczące art. 231 par 2, natomiast dla większości lat wcześniejszych – jedynie dla art. 231 ogółem. W przypadku kilku lat znane były jednak dane zarówno dla art. 231 par 2. i art 231 ogółem, które ujawniały dość stabilną proporcję między liczbą osób podejrzanych o czyn opisany w par. 2 a liczbą wszystkich podejrzanych z art. 231. Pozwoliło to na obliczenie hipotetycznej liczby podejrzanych z art. 231 w wymienionych latach. Oznacza to oczywiście, że podawane dane mogą być obciążone istotnym błędem. Co więcej, ponieważ sumaryczne dane o liczbie osób podejrzanych o przestępstwa korupcyjne są jedynie sumą danych dla poszczególnych artykułów a nie pochodzą z osobnego źródła, mogą być obciążone również takim błędem.

Do interesujących wniosków prowadzi także porównanie liczby osób podejrzanych na 100 tys. mieszkańców w latach 70. i po roku 2000 (por. ilustracja 6). Pokazuje ono mianowicie, że bez względu na opisany silny wzrost liczba osób podejrzanych osiągnęła poziom porównywalny z maksimum dla lat 70. (3631 w 1974 roku) dopiero w 2007 roku. Średnia dla każdej z dekad¹⁶ wynosiła natomiast: dla lat 70. – 2434,9 osób podejrzanych rocznie, a dla lat 2000–2007 – 2256,6 rocznie. O ile więc w latach 90. liczba podejrzanych (średnio 868,25 rocznie) była niska, o tyle nawet po wzroście w kolejnej dekadzie nie można jej uznać, niezależnie od ogólnego wzrostu liczby przestępstw rejestrowanych, za bardzo wysoką.

Wniosek ten potwierdza zestawienie odsetków podejrzanych o przestępstwa korupcyjne wśród wszystkich podejrzanych w kolejnych latach. Liczba ta wzrosła z 0,22% w roku 2000 do 0,72% w roku 2007, by następnie spaść do 0,36% w roku 2009. Warto też zauważyć, że w latach 70. proporcje między obiema kategoriami były inne, a podejrzani o przestępstwa korupcyjne stanowili większą część podejrzanych w ogóle (w 1974 roku, stanowiącym maksimum, udział ten wynosił 1,42%, a więc był niemal dwukrotnie wyższy niż w roku 2007, szczytowym dla okresu po 2000 roku).

Jeśli chodzi o liczbę osób podejrzanych o poszczególne przestępstwa, można, podobnie jak w przypadku czynów stwierdzonych, zaobserwować znaczne zróżnicowanie skali wzrostu. Między 1999 a szczytowym dla danego typu przestępstwa rokiem następnej dekady liczba osób podejrzanych wzrosła: dla sprzedajności i nadużycia uprawnień niemal trzyipółkrotnie, dla przekupstwa prawie ośmiokrotnie, zaś dla płatnej protekcji niemal jedenastokrotnie.

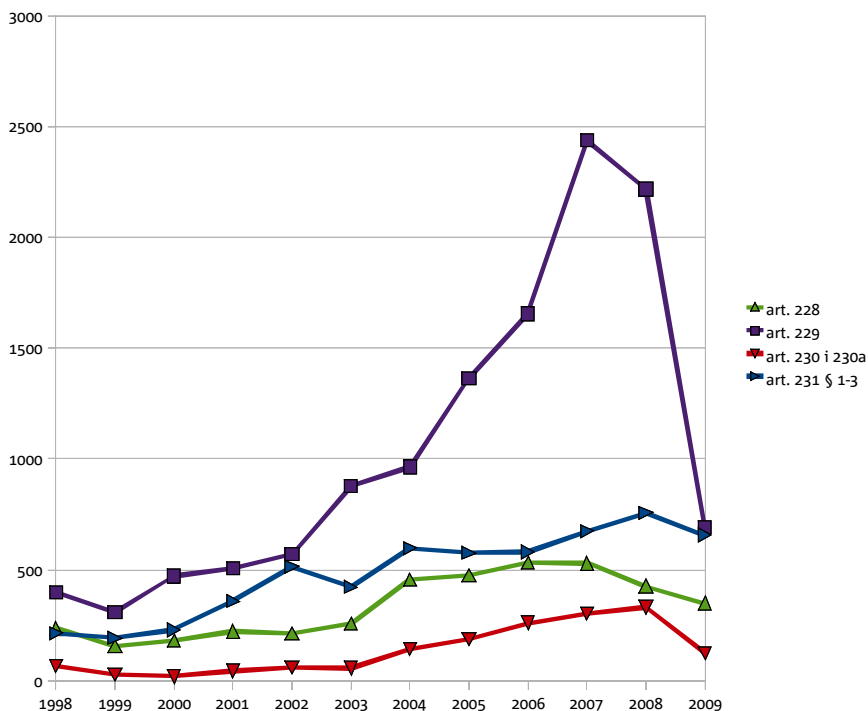
Warto przy tym zauważyć, że w odróżnieniu od przestępstw stwierdzonych istniała duża rozbieżność, jeśli chodzi o liczbę osób podejrzanych o poszczególne rodzaje przestępstw. Dysproporcje te zwiększały się przy tym wraz ze wzrostem liczby podejrzanych w kolejnych latach. I tak w roku 1998 proporcja liczby osób podejrzanych o przekupstwo do liczby podejrzanych o sprzedajność wynosiła 1,68:1, a do roku 2007 wzrosła już do 4,59:1. W tych samych latach proporcja liczby podejrzanych o przekupstwo do liczby podejrzanych o płatną protekcję wynosiła 6:1, by wzrosnąć do 8:1, a tych pierwszych do podejrzanych o nadużycie uprawnień – z 1,85:1 do 3,61:1. Wynika stąd, że niezależnie od wzrostu liczby podejrzanych we wszystkich kategoriach zdecydowanie największe wzrosty miały miejsce w przypadku czynnej formy korupcji – przekupstwa (art. 229 kodeksu karnego). Miały one także największy wpływ na ogólny wzrost liczby podejrzanych w omawianym okresie.

Po roku 2007 można natomiast zaobserwować odwrotną tendencję. Liczba osób podejrzanych o dokonanie czynów opisanych w art. 228 oraz 230 i 230a kodeksu karnego spadła między 2007 a 2009 rokiem odpowiednio o około

¹⁶ Okres po 2000 roku obejmuje dziewięć lat.

35% i 58%, osiągając poziom z roku 2004, zaś podejrzanych z art. 231 – pozostała na poziomie zbliżonym do roku 2007. Gdy natomiast chodzi o przestępstwo przekupstwa (art. 229) spadek był bardziej gwałtowny i wyniósł 71%. W konsekwencji, proporcje między liczbą osób podejrzanych o poszczególne rodzaje przestępstw korupcyjnych zbliżyły się do tych z pierwszej połowy dekady po 2000.

Ilustracja 7. Podejrzani o przestępstwa korupcyjne



Jeśli weźmie się pod uwagę to, że w 2007 roku około 60% osób podejrzanych o przestępstwa korupcyjne były podejrzane właśnie o czyn z art. 229, przedstawione dane prowadzą do wniosku, że gwałtowny spadek ogólnej liczby osób podejrzanych o dokonanie przestępstw korupcyjnych wynika głównie ze spadku liczby osób podejrzanych o przekupstwo, a nie inne czyny. Warto wreszcie podkreślić, że opisane spadki liczby osób podejrzanych nie są skorelowane ze zmianami rejestrowanej liczby przestępstw. Najprawdopodobniej nie są one zatem przejawem opisanej „zależności ścieżkowej”, ale efektem zmiany sposobu działania policji. Świadczą o tym dostępne dane na temat sposobu zakończenia postępowania w policji, zgodnie z którymi w latach 2004–2009 dominująca większość postępowań z art. 229 kończona była wnioskiem o przedstawienie

aktu oskarżenia, a nie umorzeniem postępowania. Oznacza to, że spadek liczby osób podejrzanych po 2007 roku wynika albo ze zmiany sposobu przypisywania czynów osobom (tej samej osoby nie liczy się kilkakrotnie jako podejrzanego o wręczanie kolejnych łapówek, ale jako podejrzanego o kilka „epizodów” przekupstwa), albo ze zmiany taktyki policyjnej.

3.2.1.3. Skazania

Liczbę skazań za poszczególne przestępstwa korupcyjne w kolejnych latach pokazuje tabela 1¹⁷.

Tabela 1. Liczba skazań za przestępstwa korupcyjne

	art. 228	Dynamika r/r ¹⁸	art. 229	Dynamika r/r	art. 230 i 230a	Dynami- ka r/r	art. 231	Dynamika r/r	Ogółem	Dynamika r/r
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
1998	59	–	129	29	14	–	18	–	220	51
1999	116	197	305	236	16	114	44	244	481	219
2000	104	90	395	130	22	138	35	80	556	116
2001	101	97	444	112	14	64	41	117	600	108
2002	152	151	448	101	18	129	50	122	668	111
2003	121	80	647	144	33	183	50	100	851	127
2004	307	254	1025	158	21	64	174	348	1527	179
2005	361	118	1359	133	10	48	183	105	1913	125
2006	447	124	1440	106	11	110	212	116	2110	110
2007	315	70	2167	150	9	82	150	71	2641	125
2008	456	145	2083	96	246	2733	299	199	3095	117
2009	484	106	2197	106	120	49	235	79	3052	99
2010	392	81	1884	86	239	199	238	101	2770	91

Jak widać, w przypadku skazań miały miejsce prawidłowości zbliżone do tych, jakie ujawniły się w przypadku stwierdzonych czynów korupcyjnych, ale nie liczby osób podejrzanych. W latach 90. nastąpiła mianowicie stabilizacja liczby skazań na niskim poziomie, po której po roku 2000 nastąpił wzrost, w 2004 roku i później – wzrost gwałtowny. Następnie miała miejsce stabilizacja liczby skazań na wysokim poziomie. Co charakterystyczne, wzrost liczby skazań po roku 2000 był jednak wolniejszy niż wzrost liczby czynów stwierdzonych.

Jeśli natomiast porówna się dane dotyczące skazań w tym okresie i w latach 70., okaże się, podobnie jak w przypadku osób podejrzanych, że zarówno w liczbach bezwzględnych, w przeliczeniu na liczbę mieszkańców, jak i na liczbę

¹⁷ Dane za lata 2008–2010 dotyczą skazań nieprawomocnych (sądy I instancji), za lata wcześniejsze – skazań prawomocnych.

¹⁸ Poprzedni roku równy 100.

skazań ogółem, liczba skazań w latach 70. przewyższała liczbę skazań w latach 2000–2006. Jest to widoczne zarówno jeśli chodzi o średnią dla całej dekady, jak i o porównanie poszczególnych lat. Dopiero w 2007 roku liczba skazań przewyższyła najwyższą liczbę dla lat 70., osiągając 2641. Wart odnotowania jest także fakt, że liczba osób podejrzanych o czyny z art. 250a, 290a i 290b (nieuwzględnionych w tabeli) oraz art. 230a (przedstawionego łącznie z art. 230) jest większa od zera dopiero w roku 2008 (gwałtowny wzrost liczby osób uwzględnionych w tabeli dla art. 230 i 230a w tym roku wynika w dużej mierze z pojawienia się znacznej liczby osób podejrzanych o czyn z art. 230a).

Zjawiska podobne do już opisanych ujawniają się także wtedy, gdy dokonano się porównania przestępstw należących do różnych kategorii. Dysproporcje między skazaniami za poszczególne typy czynów są jednak większe niż dysproporcje pojawiające się w przypadku podejrzanych. O ile więc także i tu najliczniejszą kategorią jest przekupstwo, o tyle dysproporcje między skazaniami za ten czyn a skazaniami za inne przestępstwa korupcyjne są większe. Dotyczy to zwłaszcza przestępstwa płatnej protekcji (art. 230), w przypadku którego roczna liczba skazań, aż do roku 2008, pozostawała bardzo niska, ale także nadużycia uprawnień. I tak, proporcja przekupstwa do sprzedajności wzrosła z 2,18:1 w 1998 do 6,88:1 w 2007 roku, przekupstwa do płatnej protekcji z 16,3:1 do 240,7:1 (!) – po czym nastąpił skokowy wzrost liczby skazań z art. 230 i 230a i zmniejszenie się tej proporcji do 8,46:1 w roku 2008. Artykuł 229 kodeksu karnego był też jedynym, w przypadku którego skazania miały, aż do roku 2008, dynamikę rok do roku przekraczającą 100. Warto jednocześnie zwrócić uwagę, że dynamika liczby skazań za poszczególne przestępstwa była, podobnie jak w przypadku przestępstw stwierdzonych i osób podejrzanych, dość niejednorodna, jednak w przypadku wszystkich kategorii przestępstw – z wyjątkiem tych z art. 230 i 230a – była najwyższa w roku 2004.

Płynnie stąd wniosek, że opisywany wzrost liczby skazań po roku 2000 wynika w największej mierze ze wzrostu liczby skazań z art. 229.

3.2.2 Analiza przepływu spraw przez instytucje

Przedstawienie skali i przemian zdarzeń zarejestrowanych w danych publicznych w związku z przestępstwami korupcyjnymi pozwala przejść do zapowiedzianej wyżej analizy przepływu spraw przez poszczególne etapy postępowania karnego. Jej ogólne ustalenia demonstruje ilustracja 8, pokazująca w liczbach bezwzględnych skalę rejestrowanych zjawisk na trzech etapach analizy w ostatnim dwunastoleciu¹⁹, a także, dla celów porównawczych, innych danych, posiadanych tylko dla niektórych lat.

¹⁹ Trzeba tu zastrzec, że dla pełnej dokładności należałoby uwzględnić czas trwania poszczególnych postępowań sądowych. Może bowiem zdarzyć się tak, że czyn stwierdzony w danym roku będzie rozpoznany i osądzony w roku kolejnym (lub następnych) i uwzględniony w statystyce

Ilustracja 8. Analiza przepływu spraw przez instytucje

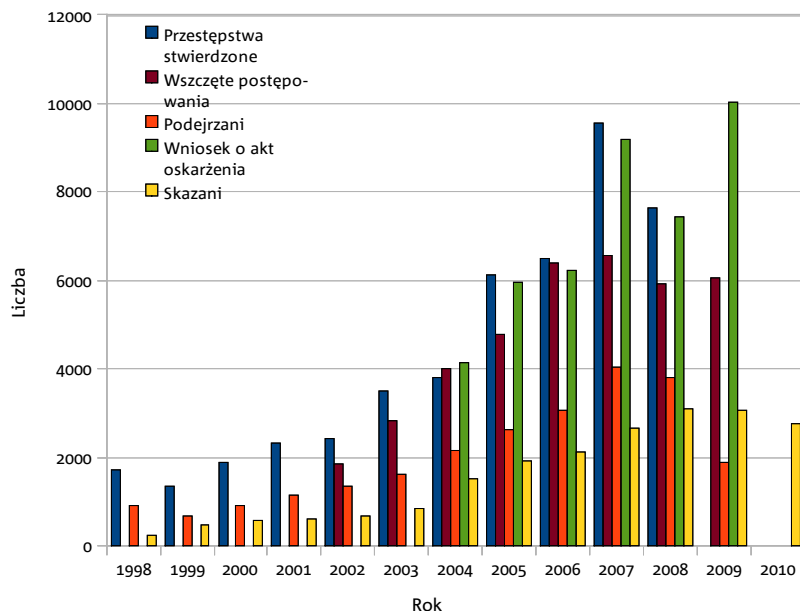


Tabela 2 pokazuje natomiast proporcje między zjawiskami zarejestrowanymi na poszczególnych etapach postępowania: po roku 2000 – dla poszczególnych lat, w latach 90. i 70. – średnio.

dla kolejnych lat. Ma to znaczenie zwłaszcza w przypadku dużych różnic rok do roku w poszczególnych czynach stwierdzonych i osądzonych. Można bytoby więc dokonać dopasowania danych, przesuując dane dotyczące osądzonych o pewien okres (np. 1 rok) wstecz. Zebrane dane nie pozwalają jednak na dokonanie takich bardziej precyzyjnych zestawień, bo dotyczą poszczególnych lat; nie jest więc znana liczba czynów osądzanych w tym samym roku, w którym zostały stwierdzone, brakuje też wiedzy na temat średniej długości postępowań w sprawach korupcyjnych. Z tabeli umieszczonej niżej wynika też, że liczba przestępstw stwierdzonych była niższa od osądzonych tylko w dwóch przypadkach (świadczyłoby to o przeniesieniu spraw z danego roku na rok kolejny), co sprawia, że dokładność zestawienia wydaje się dla niniejszych celów wystarczająca.

Tabela 2. Relacje między liczbą czynów stwierdzonych, osób podejrzanych i skazanych

Rok	Ogółem wszystkie przestępstwa			Ogółem przestępstwa korupcyjne			Art. 228 (sprzedajność)			Art. 229 (przekupstwo)			Art. 230 i 230a (płatna protekcja)			Art. 231 (nad. uprawnień)		
	Stwierdzonych do podejrzanych	Stwierdzonych do skazanych	Podejrzanych do skazanych	Stwierdzonych do podejrzanych	Stwierdzonych do skazanych	Podejrzanych do skazanych	Stwierdzonych do podejrzanych	Stwierdzonych do skazanych	Podejrzanych do skazanych	Stwierdzonych do podejrzanych	Stwierdzonych do skazanych	Podejrzanych do skazanych	Stwierdzonych do podejrzanych	Stwierdzonych do skazanych	Podejrzanych do skazanych	Stwierdzonych do podejrzanych	Stwierdzonych do skazanych	Podejrzanych do skazanych
2009	2,2	2,7	1,2	4,5	2,7	0,6	8	5,8	0,7	3,8	1,2	0,3	5,2	5,4	1	3,2	8,9	2,8
2008	2,1	2,6	1,2	2	2,5	1,2	5,3	5,0	0,9	1,4	1,5	1,1	2,3	3,1	1,3	1,8	4,6	2,5
2007	2,1	2,7	1,2	2,4	3,6	1,5	5,0	8,4	1,7	1,3	1,5	1,1	1,8	60,3	33,6	4,5	20	4,5
2006	2,2	2,8	1,2	2,1	3,3	1,5	3,9	4,7	1,2	1,4	1,6	1,2	2,8	67,0	23,6	2,4	6,5	2,7
2005	2,3	2,7	1,2	2,4	3,4	1,4	3,9	5,1	1,3	1,5	1,5	1,0	2,5	47,2	18,9	3,1	9,8	3,2
2004	2,5	2,8	1,1	1,8	2,6	1,5	1,0	1,5	1,5	1,5	1,4	0,9	3,0	20,2	6,8	2,5	8,7	3,4
2003	2,6	3,5	1,3	2,2	4,1	1,9	2,5	5,2	2,1	1,3	1,8	1,4	5,2	9,0	1,7	3,3	27,8	8,5
2002	2,5	3,8	1,5	1,8	3,6	2,0	2,5	3,5	1,4	1,5	2,0	1,3	2,4	8,1	3,4	1,7	17,2	10,3
2001	2,6	4,4	1,7	2,1	3,9	1,9	2,8	6,1	2,2	2,1	2,4	1,2	2,3	7,4	3,2	1,5	13,5	8,8
2000	3,1	5,7	1,8	2,1	3,4	1,6	2,7	4,7	1,8	1,7	2,0	1,2	2,9	2,6	0,9	2,4	15,9	6,6
1999	3,1	5,4	1,7	2,0	2,8	1,4	1,9	2,5	1,3	1,5	1,6	1,0	6,3	11,1	1,8	2,1	9,3	4,4
1998	2,7	4,9	1,8	1,9	7,8	4,2	2,8	11,2	4,0	1,4	4,5	3,1	2,2	10,4	4,7	1,5	18,4	11,9
1998–2008 średnio	2,8	4,1	1,6	2,1	3,8	1,9	2,9	5,3	1,9	1,5	2,0	1,3	3,1	9,2	9,9	2,5	14,7	6,4
Lata 90. średnio ²⁰	2,7	5,3	2	1,6	4,2	2,6	1,7	b.d.	b.d.	1,6	b.d.	b.d.	2,8	b.d.	b.d.	1,4	b.d.	b.d.
Lata 70. średnio ²¹	1,4	2,3	1,7	1,6	2,6	1,7	2,6	b.d.	b.d.	0,9	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Pokazana w tabeli skala dysproporcji między czynami stwierdzonymi a liczbą skazań w danym roku bywa znaczna i odmienna w zależności od czynów. Wśród wszystkich czynów korupcyjnych na jedno skazanie przypadało w 2008 roku

²⁰ Tylko przed wejściem w życie kodeksu karnego z 1997 roku i tylko dostępne dane – tabela obejmuje więc dane z lat 1992–1997.

* Czyny z art. 239 i 240 kodeksu karnego z 1969.

** Czyny z art. 241 kodeksu karnego z 1969.

*** Czyny z art. 244 kodeksu karnego z 1969.

**** Czyny z art. 246 kodeksu karnego z 1969.

²¹ Dane dla poszczególnych typów przestępstw z lat 1970–1974, dla przestępstw korupcyjnych ogółem – dla całej dekady.

średnio 2,5 stwierdzonego przestępstwa, w 2009 – 2,7, zaś w latach 1998–2008 – 3,8. Dla wszystkich przestępstw liczby te wynoszą odpowiednio 2,6, 2,7 oraz 4,1, są więc bardzo podobne.

Tymczasem w przypadku płatnej protekcji i nadużycia uprawnień w 2007 roku analogiczna liczba wynosiła odpowiednio 60,3 i 20,0. Wynika to, jak widać z danych zamieszczonych w poprzednich punktach, z bardzo małej liczby osądzonych przestępstw tego rodzaju; sytuacja ulega istotnej zmianie w roku 2008. Podobne zjawisko jest widoczne także w przypadku sprzedajności: w 2008 roku na jedno skazanie przypadało 5,0 stwierdzonych czynów, zaś w 2009 – 5,8. Średnio w całej dekadzie liczba ta wynosiła 5,3.

Natomiast w przypadku przestępstwa przekupstwa występuje odwrotna dysproporcja (z wyjątkiem przejściowego roku 1998). Liczba czynów stwierdzonych na jedno skazanie jest tu o około 50% niższa niż w przypadku przestępstw korupcyjnych ogółem i o około 60% w przypadku wszystkich przestępstw.

Próbując wyjaśnić te dane, należy przypomnieć, że wykrywalność przestępstw korupcyjnych jest bardzo wysoka, co prowadzi do wniosku, że dysproporcja między liczbą skazań a liczbą czynów stwierdzonych nie wynika z dużej liczby umorzeń z powodu niewykrycia sprawców. Choć brak pełnych danych dla całej dekad, nie wydaje się także, by dysproporcja ta wynikała z dużej liczby uniewinnień: dostępne dane z lat 2006–2010 pokazują (por. tabela 3), że z wyjątkiem art. 231 proporcja między liczbą skazań a liczbą osądzeń osiąga około 90%.

Należy więc sądzić – czego nie da się jednak bezpośrednio dowieść ze względu na niedostępność danych – że obserwowane zjawisko jest skutkiem przypisywania pojedynczym osobom podejrzanym o sprzedajność dużej liczby czynów lub wynika z umarzania spraw na etapie postępowania w prokuraturze bez stwierdzania o winie. W przypadku przestępstwa przekupstwa wyjaśnienie musi być przeciwne: do skazania wystarczy mniejsza liczba czynów stwierdzonych lub zjawisko umarzania spraw nie ma miejsca. Osobną kwestię stanowi oczywiście uwidoczniony w tabeli bardzo niski poziom skazań z art. 231.

Tabela 3. Skazania za przestępstwa korupcyjne jako procent osądzeń

Rok	Art. 228	Art. 229	Art. 230 i 230a	Art. 231	Ogółem
2006	97,81%	98,59%	100,00%	56,68%	91,71%
2007	95,45%	98,68%	100,00%	51,72%	93,49%
2008	83,36%	92,92%	90,11%	40,51%	80,78%
2009	82,74%	95,82%	50,85%	36,43%	75,18%
2010	80,07%	86,87%	87,55%	39,93%	82,24%

Za pierwszą z wymienionych hipotez przemawia fakt, że z wyjątkiem przestępstwa płatnej protekcji i przestępstwa nadużycia uprawnień podobnego zjawiska nie można dostrzec, jeśli chodzi o proporcję liczby osób podejrzanych

do liczby skazań. Od końca lat 90. utrzymuje się ona na statym, dość niskim poziomie: po roku 2000 na jedno skazanie przypadało około dwóch osób podejrzanych, co odpowiada danym dla ogółu przestępstw.

Interesujące jest także spostrzeżenie, że po roku 2000 nastąpił ponaddwukrotny, w porównaniu do lat 90., spadek liczby osób podejrzanych o sprzedajność w przeliczeniu na jedno przestępstwo stwierdzone. O ile więc w latach 90. na jednego podejrzanego przypadało średnio 1,7 czynów stwierdzonych, o tyle w latach 1998–2007 średnio 2,88, w roku 2007 aż 4,97, w 2008 – 5,3, a w 2009 – aż 8. Może to oznaczać, że wzrost liczby stwierdzonych przestępstw sprzedajności jest skutkiem (bliżej nieznaney) zmiany w sposobie odnotowywania w statystykach policji (skutkującej tym, że kilka czynów korupcyjnych dokonywanych przez te same osoby jest odnotowywanych jako kilka osobnych zdarzeń, a nie jako jeden czyn, jak wcześniej). Może też być efektem tego, że po roku 2000 z jakichś powodów działalność organów ścigania koncentrowała się na sprawach, w których te same osoby („sieci” czy „kliki” korupcyjne, takie jak w znanej z mediów sprawie korupcji w środowisku piłki nożnej) dokonywały tego przestępstwa wielokrotnie. Wreszcie, może to również świadczyć o wzroście efektywności pozyskiwania informacji od osób zatrzymanych pod zarzutem sprzedajności lub płatnej protekcji. Takiemu wnioskowi przeczy jednak bardzo niska liczba skazań za to ostatnie przestępstwo, uniemożliwiająca także dokonanie sensownych porównań między postaciami czynnymi a biernymi.

Obserwacje te, przynajmniej w zakresie przestępstw innych niż przekupstwo, prowadzą do wniosków w sprawie wzrostu liczby przestępstw stwierdzanych i w konsekwencji – jakości pracy policji. Na podstawie opisanych dynamicznych wzrostów w statystyce spraw wykrytych i rozstrzygniętych trudno bowiem wysnuć wniosek o zwiększaniu się skuteczności ścigania, jeżeli, jak w przypadku przestępstw z art. 230, dla jednego osądzenia potrzeba stwierdzenia kilkudziesięciu czynów, albo, jak w przypadku art. 228, wzrost liczby czynów stwierdzonych nie przekłada się bezpośrednio na wzrost liczby skazań. Z zastrzeżeniem, że wniosek ten nie jest niepodważalny, można sądzić, że przynajmniej w drugiej połowie pierwszej dekady XXI wieku miało miejsce swoiste „rozwodnienie” statystyki policyjnej.

Wnioski te zmacnia kolejne, niezwykle interesujące zjawisko odnotowane w statystyce, jakim jest gwałtowne załamanie liczby osób podejrzanych o przestępstwa korupcyjne po 2007 roku. Jest tak zwłaszcza wobec faktu, że podobnego spadku nie odnotowuje statystyka skazań. O ile jeszcze w 2007 roku na jednego skazanego przypadało 1,5 osoby podejrzanej, o tyle w 2009 było to zaledwie 0,6. Szczególnie duży spadek miał miejsce w przypadku przestępstwa przekupstwa, gdzie proporcje te wynosiły odpowiednio 1,1 i 0,3 (!). Naturalnie, w dłuższej perspektywie czasowej, spadek liczby osób podejrzanych musi skutkować spadkiem liczby skazań, jednak względna stabilność liczby skazań za przestępstwa korupcyjne i jej niewielki związek z przemianami statystyki czynów

stwierdzonych i osób podejrzanych oznacza, że standardy, jakimi kierują się sądy, prokuratura i policja przy ocenie odpowiedzialności karnej, są rozbieżne.

3.2.3 Zdarzenia korupcyjne w policji i w całej populacji

Wobec faktu, że skuteczność ścigania przestępstw korupcyjnych jest do pewnego stopnia zależna od poziomu korupcji w aparacie ścigania, interesujące może być porównanie przedstawionych już danych z danymi dotyczącymi liczby funkcjonariuszy policji oskarżanych o dokonywanie przestępstw korupcyjnych, zawartymi w tabeli 4.

Tabela 4. Korupcja w policji

Rok	Wybrane czyny karalne, popełniane przez policjantów w świetle danych BSW KGP				Liczba podejrzanych (czyny)		Liczba podejrzanych (osoby)	
	Przedstawiono zarzuty	Policjanci objęci zarzutami	Wszczęcie śledztwa	Tymczasowo aresztowani	Art. 228, Art. 229, Art. 230, Art. 230a	Art. 231	Art. 228, Art. 229, Art. 230, Art. 230a	Art. 231
2000	383	273	188	53	b.d.	b.d.	108	50
2001	386	213	162	58	118	156	98	91
2002	551	204	174	66	118	99	88	75
2003	731	269	138	108	191	313	141	141
2004	1142	335	142	95	210	732	137	172
2005	1291	444	225	101	340	676	144	288
2006	1566	643	356	178	512	625	243	327
2007	1686	602	427	129	710	561	300	318
2008	1719	476	410	51	600	570	171	231
2009	1557	399	426	44	b. d.	b. d.	b. d.	b. d.

Wynika z niej, że przestępstwa korupcyjne popełniane przez funkcjonariuszy stanowią od około 10% do około 15% wszystkich rejestrowanych czynów tego rodzaju. Jest to zaskakująco duży odsetek, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że liczebność tej grupy wynosi około 0,4% całości populacji, i to wtedy, gdy w porównaniu uwzględnia się tylko osoby w wieku produkcyjnym.

Dynamika wzrostu jest tu zbliżona do dynamiki wszystkich zdarzeń korupcyjnych zarejestrowanych przez policję. Liczba zarejestrowanych czynów, których sprawcami są policjanci, wzrastała mianowicie po roku 2000 w podobnym tempie, co liczba takich czynów w całej populacji. Podobne zależności utrzymują się także w przypadku osób podejrzanych w policji i poza nią.

Rzecz jasna, należy mniemać, że statystyczna nadreprezentacja funkcjonariuszy policji wśród osób popełniających przestępstwa korupcyjne jest związana z tym, że stosunkowo często występują oni jako biorcy drobnych korzyści majątkowych, na których wręczanie są narażeni wskutek specyfiki swojej pracy. Aby więc można było stwierdzić, że taka nadreprezentacja rzeczywiście ma

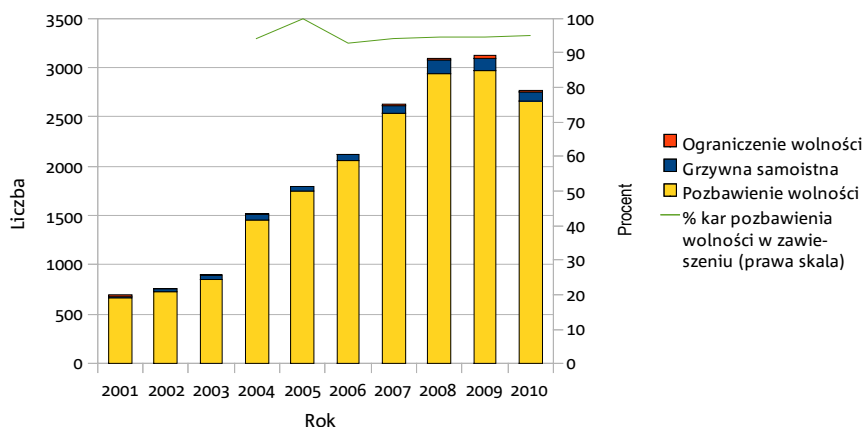
miejsce, należałoby dokonywać porównań nie z całą populacją, a z węższą grupą adresatów art. 228 kodeksu karnego – tj. takimi osobami, które podobnie jak policjanci stają przed pokusą przyjmowania korzyści majątkowych w zamian za zaniechanie jakichś czynności, m.in. urzędnikami państwowymi i samorządowymi. Liczebność tej grupy jest jednak trudna do ustalenia.

Z przedstawionego porównania może też płynąć wniosek, że poszukiwanie sprawców przestępstw korupcyjnych jest bardziej skuteczne w ramach własnego środowiska i za pomocą metod kontroli wewnętrznej niż w przypadku środowisk zewnętrznych wobec samej policji. Może to świadczyć o skuteczności ścigania korupcji metodami operacyjnymi i potwierdzać tezę o potrzebie zniesienia paktu korupcyjnego.

3.2.4 Wymiar kary za przestępstwa korupcyjne

Zanim przejdzie się do próby udzielenia odpowiedzi na pytanie o czynniki wpływające na przedstawione trendy i zjawiska, warto przyjrzeć się statystyce kar za przestępstwa korupcyjne. Ilustracja 9 pokazuje proporcje poszczególnych form kary za przestępstwa korupcyjne ogółem²².

Ilustracja 9. Kary za przestępstwa korupcyjne



Jak widać, w przynajmniej większości przypadków na osoby skazywane za takie przestępstwa nakładane są kary pozbawienia wolności. Dostępne dane dotyczące odsetka kar w zawieszeniu wśród kar pozbawienia wolności pokazują też, że kary bezwzględnego pozbawienia wolności należą do rzadkości, jeśli chodzi o przestępstwa korupcyjne. W latach 2004–2010 kary pozbawienia wolności były orzekane w zawieszeniu w przynajmniej 92% przypadków. Choć także wśród ogółu osób skazanych dominują kary pozbawienia wolności z zawieszeniem, proporcja ta przewyższa analogiczną proporcję w przypadku ogółu przestępstw.

²² Dane za lata 2008–2010 dotyczą skazań nieprawomocnych.

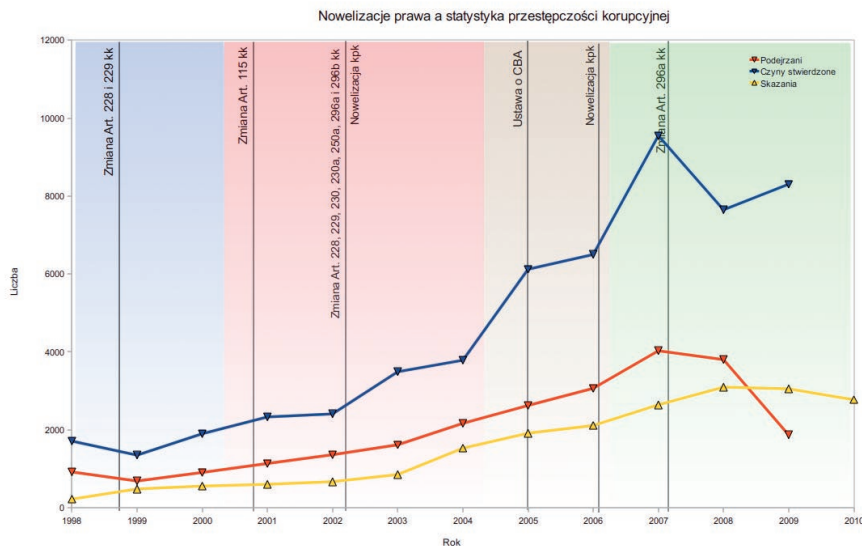
Sporządzenie zestawienia informującego o trendach w dziedzinie wysokości kar pozbawienia wolności jest trudne, jeżeli nie niemożliwe – ze względu na niespójność przedziałów statystycznych wykorzystywanych w statystyce urzędowej w kolejnych latach dla opisanego rozkładu wysokości tych kar. Dostępne informacje (dotyczące m.in. średnich wysokości kar pozbawienia wolności, wymierzonych w wybranych latach pierwszej dekady XXI wieku, także ujęte w odpowiednie przedziały), pokazują jednak, że dominują kary względnie niskie (najbardziej liczną kategorią są kary do roku pozbawienia wolności, zaś średnia długość kary nie przekracza kilkunastu miesięcy). Kary mieszczące się w najwyższych przedziałach uwzględnionych w statystyce Ministerstwa Sprawiedliwości, to znaczy przekraczające trzy lub pięć lat pozbawienia wolności, są natomiast wymierzane najwyżej kilkanaście razy w roku. Nawet opierając się na ograniczonych danych, można też twierdzić, że po roku 2000 nie miał miejsca trend wzrostowy, jeśli chodzi o wysokość orzekanych kar pozbawienia wolności.

3.3. Zmienne wyjaśniające

Istnieje przynajmniej pięć czynników, które można uznać za znaczące dla oceny efektywności funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie przestępczości korupcyjnej. Po pierwsze, jest to relacja między postawami wobec korupcji a liczbą przestępstw rejestrowanych i osądzanych. Po drugie, są to szeroko rozumiane zmiany prawne, tak w sferze materialnoprawnej, jak i proceduralnej, oraz trendy w orzecznictwie i doktrynie prawa. Po trzecie, są to zmiany o charakterze instytucjonalnym, obejmujące powoływanie nowych instytucji i zaopatrywanie już istniejących w nowe materialne środki realizacji ich kompetencji. Po czwarte, są to obiektywne warunki funkcjonowania instytucji prawnych, takie jak skala zjawisk, którymi mają się zajmować. Po piąte, są to przemiany rządowych strategii zwalczania korupcji, następujące po kolejnych wyborach. W okresie objętym niniejszą analizą istotne zmiany następowały we wszystkich wymienionych obszarach. Graficzne zestawienie niektórych z nich w czasie zawiera ilustracja 10.

Liniami pionowymi zaznaczono na niej momenty wejścia w życie kolejnych aktów normatywnych. Obszary zaznaczone kolorami pokazują okresy rządów poszczególnych koalicji: kolor niebieski – koalicja AWS-UW, czerwony – SLD-PSL, brązowy – PiS-LPR-Samoobrona, zielony – PO-PSL. Należy zwrócić uwagę, że dane statystyczne prezentowane w niniejszym opracowaniu dotyczą stanów na koniec każdego roku. Dla zilustrowania ewentualnego wpływu zmiennych wyjaśniających na sprawność ścigania przestępczości korupcyjnej zaznaczone na ilustracji wydarzenia zostały więc przesunięte w czasie o 12 miesięcy wstecz. Oś czasowa umieszczona na dole wykresu dotyczy zatem wyłącznie danych statystycznych prezentowanych na nim (linie ciągłe), nie zaś dokładnego czasu dokonywanych zmian (przerwane linie pionowe) i okresów rządów kolejnych koalicji (zaznaczone kolorami).

Ilustracja 10. Statystyka przestępczości korupcyjnej a zmienne wyjaśniające



3.3.1 Zmiany w skali rejestrowanych zjawisk korupcyjnych a percepcja korupcji

Jak już zostało powiedziane, odniesienie posiadanych danych do rzeczywistych rozmiarów przestępczości korupcyjnej jest zadaniem trudnym. Można jednak próbować wyjaśnić zmienność przestępstw stwierdzonych za pomocą wyników badań dotyczących percepcji korupcji. Próba ta opiera się na przekonaniu, że wraz ze zmianą w postrzeganiu korupcji zmieniają się także działania obywateli, prowadzące do wszczęcia postępowań karnych. Jeśli więc będą oni przekonani, że, ogólnie rzecz biorąc, poziom przestępczości korupcyjnej jest znaczny, mogą być bardziej skłonni (w zależności oczywiście od wielu innych czynników, takich jak na przykład zaufanie do wymiaru sprawiedliwości lub przekonanie o niewłaściwości korupcji) do zgłaszania swoich podejrzeń, co może mieć odzwierciedlenie w danych urzędowych. Pogląd taki może wszelako wywołać skutek przeciwny, to znaczy zniechęcenie i zaniechanie tego rodzaju zgłoszeń.

Wyniki takiego badania przedstawia prosta statystyka, zawarta w tabeli 5, zawierająca wartości współczynnika korelacji Pearsona²³ między wybranymi

²³ Współczynnik korelacji Pearsona jest miarą statystyczną, pokazującą zgodność między rozkładami dwóch zmiennych, przyjmującym wartości od -1 do 1. W przypadku niezwiązanych ze sobą zmiennych jego wartość wynosi 0, w przypadku, gdy rozkład zmiennej A jest całkowicie skorelowany z rozkładem zmiennej B i zależność jest pozytywna, współczynnik przyjmuje wartość 1, zaś w przypadku, gdy zmienna A całkowicie wyjaśnia rozkład zmiennej B, ale zależność między nimi jest negatywna, przyjmuje wartość -1.

wynikami badań percepcji korupcji po roku 2000 a danymi rejestrowanymi w kolejnych latach w policyjnych statystykach czynów korupcyjnych.

Tabela 5. Percepcja korupcji a statystyka urzędowa – współczynniki korelacji Pearsona

Badanie percepcji korupcji	Przestępstwa stwierdzone	Osoby podejrzane	Skazania
Indeks percepcji korupcji Transparency International	-0,06	-0,06	-0,04
WGI – indeks korupcji Banku Światowego	-0,63	-0,64	-0,63
CBOS–Fundacja Batorego – znajomość osób dających łapówki (średnia liczba osób)	-0,3	-0,3	-0,28
CBOS–Fundacja Batorego – dawanie łapówki (odpowiedzi pozytywne).	-0,82	-0,71	-0,82

Oczywiście, wnioski płynące z tej analizy są znacznie ograniczone rozmiarami zbioru danych (w przypadku danych Banku Światowego obejmuje on 11 lat, IPK TI – 9, badań CBOS i Fundacji Batorego – po 9 (różnych) lat w zależności od pytania, co wymusza usunięcie z analizy danych dotyczących statystyk korupcyjnych dla niektórych lat. Nie należy więc wyciągać z nich zbyt daleko idących wniosków. Niezależnie jednak od tych zastrzeżeń i abstrahując nawet od zaskakująco silnych poziomów korelacji, należy dostrzec fakt, że wyniki wszystkich badań ujętych w tabeli są związane ze wszystkimi zgromadzonymi typami danych urzędowych w sposób negatywny. Choć być może wymagałoby to dalszych badań (na przykład przeprowadzenia analizy regresji wielokrotnej), zgromadzone dane pozwalają na sformułowanie wniosku, że obserwowany trend wzrostowy we wszystkich opisanych statystykach korupcji nie wynika ze wzrostu społecznego przekonania o jej rozpowszechnieniu. Można więc sądzić – choć taki wniosek należałoby formułować z daleko posuniętą ostrożnością – że rejestrowany wzrost liczby czynów zabronionych (i związany z nim, choć ograniczony w liczbach bezwzględnych wzrost liczby podejrzanych i liczby skazań) wynika raczej z aktywności organów ścigania.

3.3.2 Zmiany prawne

W zakresie prawnej regulacji ścigania przestępczości korupcyjnej w ostatnim dziesięcioleciu miały miejsce zasadnicze zmiany, zarówno jeśli chodzi o prawo materialne, jak i relewantne instytucje prawno proceduralne.

Kodeks karny z 1997 roku przejął, co do zasady, regulację antykorupcyjną z kodeksu karnego z 1969, przewidując karalność czterech typów czynów: sprzedajności (określonej w art. 228), przekupstwa (art. 229), płatnej protekcji (art. 230) i nadużycia uprawnień (art. 231). W okresie objętym niniejszą analizą ten stan prawny uległ zmianom trzykrotnie. Kodeks karny został znowelizowany ustawą z 9 września 2000 roku (wchodzącą w życie 9 grudnia 2000 roku), zmieniającą art. 228 i 229, ustawą z 13 czerwca 2003 roku – tzw. nowelą

antykorupcyjną (wchodzącą w życie 1 lipca 2003 roku), zmieniającą art. 228, 229, 230 i dodającą art. 230a, 250a, 296a i 296b, oraz ustawą z 24 października 2008 roku (wchodzącą w życie 18 grudnia 2008 roku), zmieniającą art. 296a.

W analizowanym okresie jedynym trwałym elementem prawnokarnych regulacji antykorupcyjnych był zatem art. 231 kodeksu karnego. Jeśli chodzi o art. 228, zmiany dokonane ustawą z 2000 roku polegały na rozszerzeniu zakresu przedmiotowego poprzez dodanie par. 6, penalizującego sprzedajność funkcjonariusza organizacji międzynarodowej. W roku 2003 art. 228 zmieniono, przedragowując niektóre ustępy w taki sposób, by odpowiedzialność za żądanie korzyści majątkowej groziła jedynie osobom, które domagały się jej za wykonanie czynności służbowej, a nie, jak dotychczas, za dokonanie wszelkich czynności związanych z funkcją publiczną.

Jeśli chodzi o art. 229, penalizujący przekupstwo, zmiany były najdalej idące. W 2000 roku zwiększono zagrożenie karami przewidzianymi za to przestępstwo, zmieniono nieco jego zakres przedmiotowy i dodano karalność przekupstwa osoby pełniącej funkcję publiczną w organizacji międzynarodowej. Najważniejsza zmiana, wprowadzona nowelizacją z 2003 roku, polegała na obligatoryjnym uchyłaniu, na mocy dodanego par. 6, karalności przekupstwa w przypadku, gdy osoba wręczająca korzyść majątkową ujawniła ten fakt organom ścigania.

Art. 230 znowelizowano, istotnie zwiększając przewidywane w nim zagrożenie odpowiedzialnością karną, a także wprowadzając w dodanym par. 2 uprzywilejowaną postać przestępstwa płatnej protekcji, zagrożoną niższą karą.

Dodany do pierwotnego tekstu kodeksu karnego art. 230a przewiduje natomiast karalność nowej formy płatnej protekcji, polegającej na „bezprawnym wywarciu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji” i zagrożonej identyczną karą jak określona w art. 230. Także ten przepis przewiduje obligatoryjne odstępianie od odpowiedzialności karnej w przypadkach analogicznych do tych we wspomnianym art. 229 par. 6.

Wreszcie, art. 250a, 296a i 296b wprowadziły nowe formy przestępstw korupcyjnych, dotyczące kupowania i sprzedaży poparcia wyborczego oraz biernej i czynnej korupcji w związku z pełnieniem funkcji kierowniczych w jednostkach wykonujących działalność gospodarczą lub w związku z organizacją profesjonalnych zawodów sportowych. Także i te przepisy przewidują obligatoryjne odstępianie od odpowiedzialności karnej w sytuacji identycznej jak opisana w art. 229 par. 6. Paragraf 1 art. 296a został ponadto znowelizowany poprzez znaczące rozszerzenie zakresu podmiotowego osób odpowiadających za korupcję bierną.

Jeśli chodzi o inne zmiany kodeksu karnego, istotne znaczenie dla ścigania przestępczości korupcyjnej mogły mieć także nowelizacje art. 115. Dwóch z nich dokonano w związku z wątpliwościami interpretacyjnymi dotyczącymi określenia „osoba pełniąca funkcję publiczną”, którą posługiwały się wymienione przepisy kodeksu karnego. Osią sporu w doktrynie było to, czy określenie to jest

tożsame ze sformułowaniem „funkcjonariusz publiczny” zdefiniowanym w art. 115, czy nie, a jeśli nie, to czy można rozszerzyć jego zakres poza kategorię osób opisywanych tym ostatnim określeniem.

Zanim doszło do ostatecznego rozstrzygnięcia tego dylematu, ustawą z 27 lipca 2001 roku (która weszła w życie 1 stycznia 2002 roku) zmieniono definicję funkcjonariusza publicznego, nieco poszerzając tym samym zakres podmiotowy przepisów penalizujących zachowania korupcyjne. Drugiej zmiany dokonano wspomnianą nowelą antykorupcyjną. Rozstrzygnięto wówczas opisany problem, wprowadzając do art. 115 kodeksu karnego definicję „osoby pełniące funkcję publiczną”, co *expressis verbis* poszerzyło krąg osób odpowiedzialnych za przestępstwa z wymienionych wyżej artykułów poza „funkcjonariuszy publicznych”. Trzecia ze wspomnianych nowelizacji art. 115, również dokonana nowelą antykorupcyjną, przyczyniła się do zwiększenia zakresu odpowiedzialności poprzez rozszerzenie zakresu przedmiotowego pojęcia „korzyść osobista”, wykorzystywanego we wspomnianych przepisach kodeksu karnego.

W okresie objętym niniejszą analizą, oprócz opisanych zmian prawnomaterialnych, miały miejsce także istotne zmiany prawno proceduralne, polegające na dopuszczeniu możliwości stosowania do przestępstw korupcyjnych instytucji świadka koronnego (art. 1 ustawy o świadku koronnym), oraz wprowadzeniu zmian o charakterze systemowym, dotyczących zmiany sposobu przeprowadzania postępowania przygotowawczego (dokonane ustawą z 10 stycznia 2003 roku, która weszła w życie 1 lipca 2003 roku). Kolejną systemową nowelizacją była nowelizacja kodeksu postępowania karnego dokonana w 2007 roku.

Szczegółowe omawianie wszystkich tych zmian z powodu ich rozległości i niespecyficzności dla przestępstw korupcyjnych wykracza jednak poza zakres niniejszej analizy. Wydaje się także, że oddziaływanie odnotowanych zmian, z racji ich systemowego charakteru, jest trudne do uchwycenia za pomocą posiadanych danych – może tu działać zbyt wiele czynników, zarówno przeciwstawnych, jak i współbieżnych. Tak czy owak, należy o nich wspomnieć, jako że mogą one zasadniczo wpływać na klarowność wniosków uzyskanych w związku z analizą przepisów prawnomaterialnych.

Opisane wyżej zmiany stanowiły, jak powszechnie wiadomo, efekt szerszej zakrojonej polityki zwalczania korupcji. Miały one zmierzać, w intencji autorów, do zwiększenia efektywności ścigania i do zniesienia paktu korupcyjnego poprzez stworzenie możliwości, by osoba przymuszona do świadczenia na rzecz „silniejszej” strony paktu korupcyjnego – osoby pełniące funkcję publiczną – mogła dostarczyć organom ścigania informacji o dokonanym przestępstwie, sama unikając odpowiedzialności. Za pomocą opisanych zmian zamierzano również podnieść koszty uczestnictwa w przestępczości korupcyjnej, co przyjęto postać zwiększenia zagrożenia karami, oraz usunąć luki w istniejącej regulacji, czego próbowano dokonać za pomocą poszerzenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego odpowiedzialności karnej i zmianami w części ogólnej kodeksu karnego (art. 115).

Nie jest rzeczą niniejszej analizy wchodzenie w dyskusję, czy z punktu widzenia doktryny prawa karnego przyjęte rozwiązania są słuszne, czy nie. Budzą one, jak wiadomo, wątpliwości natury moralnej związane z obligatoryjnym uchylaniem odpowiedzialności karnej osób, które zgłosiły organom ścigania fakt wręczenia łapówki i spełniły inne wymogi, oraz wątpliwości dotyczące możliwości prowokacji. W tym miejscu wystarczy podkreślić, że spodziewanym efektem zmian powinien być spójny wzrost liczby stwierdzanych przestępstw, liczby podejrzanych i liczby skazań. Należałoby się zwłaszcza spodziewać, że po okresie względnej stabilności, związanej z uczeniem się nowych instrumentów prawnych, każda z opisanych zmian będzie przyczyniać się do wzrostu liczby czynów rejestrowanych w wymienionych statystykach. Można byłoby zwłaszcza sądzić, że po roku 2003 (najpewniej z początkiem roku 2004) miałyby miejsce znaczny wzrost liczby czynów rejestrowanych, a w kolejnych latach – także wzrost liczby osób podejrzanych i liczby skazań.

Porównanie tych przypuszczeń z przedstawionymi wyżej danymi prowadzi jednak do mieszanych i przez to niepewnych wniosków. Z jednej strony, po roku 2003 nastąpił bardzo dynamiczny przyrost liczby rejestrowanych spraw i wolniejszy przyrost liczby osób podejrzanych i liczby skazań. Z drugiej jednak strony, pokazane wyżej dane, zwłaszcza dotyczące dynamiki wzrostu poszczególnych czynów zabronionych i skutków, jakie wywołują dla skazań za poszczególne przestępstwa, sugerują, że wzrosty te nie były ani spójne, ani jednolite. Znaczne dysproporcje między poszczególnymi typami czynów zabronionych prowadzą raczej do wniosku, że odpowiedzialny za wzrost jest czynnik inny niż naruszenie paktów korupcyjnych w przypadku wszystkich przestępstw, a przynajmniej sprawia on, że owo złamanie więzów dotyczy tylko przestępstw określonego rodzaju. Gdyby bowiem do niego w istocie doszło, wzrosty liczby skazań i liczby osób podejrzanych byłyby koherentne.

Wątpliwości dokłada tu opisane wyżej zjawisko, polegające na zmniejszeniu się po roku 2000 liczby podejrzanych przypadających na jedną zarejestrowaną sprawę sprzedajności w połączeniu ze stabilnością aż do 2007 roku a następnie gwałtownym spadkiem, jeśli chodzi o przekupstwo. Nie może to świadczyć o szerokim stosowaniu art. 229 par. 6 kodeksu karnego, przynajmniej przed 2007 rokiem, bowiem (wobec nieistnienia analogicznego przepisu w art. 228) należałoby się spodziewać większego wzrostu liczby osób podejrzanych o sprzedajność, a nie przekupstwo. Z drugiej strony, jest faktem, że bezpośrednio po wejściu w życie noweli antykorupcyjnej (tj. w 2004 roku) miał miejsce spadek liczby podejrzanych przypadających na jeden czyn łapownictwa biernego; później nastąpiło jednak odwrócenie się trendu.

Wreszcie, można byłoby zastanawiać się, czy przedstawione dane nie świadczą o rozgrywaniu się następującego scenariusza: po wejściu w życie noweli antykorupcyjnej osoby sprawujące funkcje publiczne są, podobnie jak w przeszłości, narażone na propozycje korupcyjne i quasi-korupcyjne ze strony swoich

klientów, w tym (jak na przykład lekarze) na otrzymywanie drobnych prezentów w zamian za rzeczywiste lub wyimaginowane przysługi. Nawet jeśli odmówią ich przyjęcia, to wiedząc o istniejącym uregulowaniu, mogą obawiać się, że proponowana im korzyść majątkowa lub drobny prezent mogą być uznane za czyn opisany w art. 228 kodeksu karnego i stanowić podstawę do wszczęcia ścigania w trybie wprowadzonym nowelizacją z 2003 roku (na wniosek łapówkodawcy). W związku z tym decydują się same zawiadomić organy ścigania o złożonej im propozycji, aby ubiec ewentualny donos i uniknąć dalszych działań przeciwko sobie, kierując ściganie przeciwko domniemanym łapówkodawcom.

Występowanie takiego hipotetycznego mechanizmu tłumaczyłoby nierównomierny wzrost liczby stwierdzanych czynów z art. 229 i wszystkich pozostałych. Wyjaśniałoby to także rozbieżność między wzrostem liczby czynów stwierdzanych przez policję i wzrostem pozostałych badanych kategorii, bowiem w takich przypadkach udokumentowanie próby przekupstwa może być trudne (problemy dowodowe, wątpliwości co do tego, czy drobny prezent jest łapówką itp.), co prowadziło do umarzania spraw na poziomie prokuratur lub sądów, względnie do kończenia postępowań w drodze umorzenia warunkowego. Wreszcie, byłoby to spójne ze spadkiem liczby osób podejrzanych po 2007 roku, co można byłoby wiązać z negatywnymi doświadczeniami organów ścigania w kwestii efektywności takich oskarżeń lub zmianą otoczenia politycznego.

Powyższe rozważania nie mogą oczywiście przesądzać o wnioskach w sprawie skuteczności funkcjonowania mechanizmów wprowadzanych po roku 2000. Wątpliwości mogłoby jedynie rozstrzygnąć uzyskanie danych na temat umorzeń postępowania na podstawie przepisów wprowadzonych nowelą antykorupcyjną. Pełnej wiedzy na ten temat nie udało się uzyskać, jednak istniejące szacunkowe dane sugerują, że skala korzystania z tej instytucji prawnej jest minimalna. Według Jerzego Szymańskiego²⁴ w 2005 roku (a więc dwa lata po wejściu w życie opisywanych zmian) na podstawie zawiadomień osób, które skorzystały z dobrodziejstwa obligatoryjnego odstąpienia od odpowiedzialności, wszczęto 61 spraw (tj. mniej niż 1,5% wszystkich w tym roku).

Podobne uwagi można przedstawić w kwestii instytucji świadka koronnego. Nie ma danych dotyczących jej stosowania, jeśli chodzi o przestępstwa korupcyjne, jednak dane dotyczące jej ogólnego stosowania pokazują, że liczba takich spraw jest zbyt mała, aby mogła wpłynąć na obserwowany wzrost liczby przestępstw rejestrowanych²⁵.

²⁴ J. Szymański, *Kilka uwag odnośnie praktycznego stosowania nowych uregulowań prawnych w zakresie korupcji*, w: W. Czaplinski, A. Wróbel (red.), *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych*, C.H. Beck, Warszawa 2007.

²⁵ Por. dane przytaczane przez L. Kardaszynskiego, *Świadek koronny – 10 lat tradycji*, w: L. Paprzycki, Z. Rau (red.), *Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 459–492.

3.3.3 Zmiany organizacyjne i finansowe

Najistotniejszą zmianą organizacyjną w analizowanym okresie było, rzecz jasna, powołanie do życia Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Miało to miejsce 9 lipca 2006, w efekcie wejścia w życie ustawy z 9 czerwca 2006 roku. Zakres działalności CBA jest dobrze znany i nie może być tu przedmiotem szczegółowych rozważań, tym bardziej że zakres dostępnych informacji o działalności tej instytucji jest ograniczony. Nie ma zwłaszcza możliwości przeprowadzenia analizy przepływu spraw „autorstwa CBA” przez kolejne instytucje, co pozwoliłoby na porównanie jego skuteczności ze skutecznością policji. Z tego powodu należy ograniczyć się do rozważenia dostępnych danych, tj. danych dotyczących budżetu tej instytucji oraz podstawowych danych liczbowych dotyczących jej działalności. Nawet tak uproszczona analiza pozwala, jak się wydaje, na postawienie pewnych wniosków, a zwłaszcza na dokonanie elementarnego porównania z działalnością policji.

Zestawienie zebranych danych zawiera tabela 6²⁶:

Tabela 6. Działalność CBA i policji i jej koszty

Lata	Wydatki budżetu		Policja		Centralne Biuro Antykorupcyjne					
	Policja	CBA	Koszt działalności na jednego podejrzanego	Koszt działalności na jedno stwierdzone przestępstwo korupcyjne	Liczba podejrzanym	Liczba postępowań wszczętych	liczba przedstawionych zarzutów	Liczba postępowań prowadzonych	Koszt działalności na jednego podejrzanego	Koszt działalności na jeden zarzut
	Mln zł	Mln zł	zł	zł					zł	zł
2000	4739	–	11693	3741	–	–	–	–	–	–
2001	5256	–	9844	3781	–	–	–	–	–	–
2002	5292	–	9582	3769	–	–	–	–	–	–
2003	5480	–	9834	3736	–	–	–	–	–	–
2004	5869	–	10153	4017	–	–	–	–	–	–
2005	6017	–	10128	4360	–	–	–	–	–	–
2006	6227	–	10591	4835	b. d.	b. d.	b. d.	13	b. d.	b. d.
2007	7227	92	13369	6268	169	55	387	107	544089	237599
2008	8523	100	16497	7876	346	91	1075	278	289928	93316
2009	9167	107	17571	8115	581	225	1704	398	184165	62793
2010	7858	107	b. d.	b. d.	517	257	1625	374	206963	65846

²⁶ Dane zostały zaokrąglone do pełnych złotych lub milionów złotych.

Przedstawione dane świadczą dobitnie o tym, że CBA jest instytucją drogą. Oczywiście, dokonany w tabeli zabieg polegający na przeliczeniu wielkości budżetu (bez podziału na koszty trwałe, osobowe czy operacyjne i nieuwzględniający podejmowanych przez obydwie instytucje działań innych niż śledcze), jest zabiegiem sztucznym i w dodatku promującym policję jako instytucję większą i dlatego korzystającą z dobrodziejstw „efektu skali”. Tabela nie uwzględnia również faktu, że zarówno CBA, jak i Policja prowadzą działalność prewencyjną i analityczną. Z drugiej strony, dane dotyczące realnych kosztów ponoszonych przez policję w przeliczeniu na jedno stwierdzone przestępstwo korupcyjne, zarejestrowane w policyjnym systemie informatycznym TEMIDA (w 2008 roku było to 219 zł), nie uwzględniają stałych kosztów ponoszonych przez tę instytucję i również nie są wystarczające dla celów porównawczych. Zakres różnic ujawnionych za sprawą wyników tej niedoskonałej analizy wydaje się jednak dość wymowny.

Można też zauważyć, że skala działalności CBA, wyrażona wszystkimi przedstawionymi miarami, jest – w zestawieniu z działalnością pozostałych instytucji zwalczających korupcję środkami prawnokarnymi – niewielka. Jak widać w tabeli, liczba osób podejrzanych wskutek działań CBA sięgnęła w 2007 roku 4% liczby wszystkich, którym postawiono zarzuty o takim charakterze. W 2008 roku było to 9%, ale w 2009 roku już 27%.

Wreszcie, można zauważyć, że w latach objętych analizą miało miejsce zwiększanie budżetu policji – w większości lat przynajmniej nominalnie, a w kilku latach – także realnie. Można sądzić (jeśli nawet skala wzrostów nie jest wielka), że w połączeniu z innymi czynnikami (zob. niżej) mogło się to przyczynić do obserwowanego wzrostu liczby zjawisk korupcyjnych w badanych statystykach.

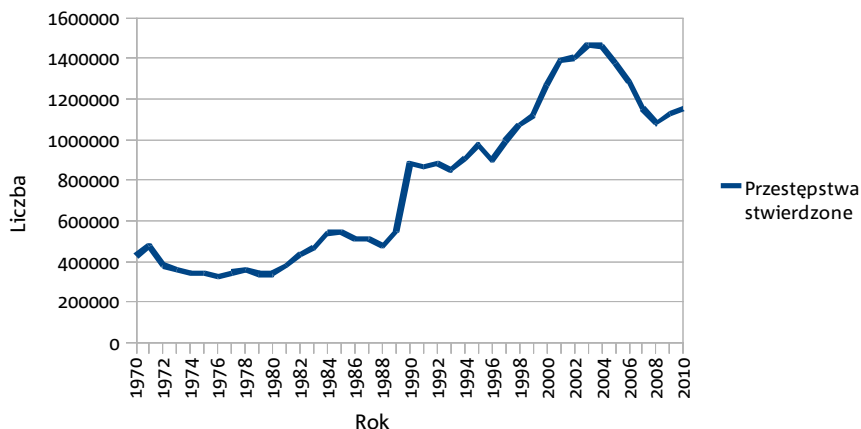
3.3.4 Struktura przestępczości i procesy instytucjonalnego uczenia się

Za bardzo istotną okoliczność, wpływającą na obserwowane przemiany w antykorupcyjnej działalności policji, prokuratury i sądów należy natomiast uznać przemiany innych zjawisk przestępczych i instytucjonalne reakcje na nie. Trzeba tu podkreślić zwłaszcza dwa czynniki. Po pierwsze, jest to wyraźne w ostatnich latach zmniejszanie się rozmiarów przestępczości rejestrowanej. Po drugie, jest to wprowadzenie do prawa karnego nowych typów przestępstw, które do pewnego stopnia wypełniły „lukę statystyczną” wynikającą ze zmieniających się obiektywnych trendów przestępczości.

Aby zrozumieć pierwsze ze wspomnianych zjawisk, można cofnąć się do przełomu lat 80. i 90. XX wieku, kiedy to miał miejsce gwałtowny wzrost liczby przestępstw rejestrowanych – z ok. 540 tys. w 1989 roku do ok. 880 tys. w 1990 roku. Następnie, między 1990 a 2003 rokiem miał miejsce trwały wzrost rejestrowanych zdarzeń, w skali ok. 50–100 tys. rocznie. Po osiągnięciu w 2003 roku liczby 1466643 przestępstw zarejestrowanych miało miejsce systematyczne i znaczne obniżanie się ich liczby – do 2008 roku zmniejszyła się ona o jedną

czwartą i zbliżyła do 1 miliona. Trendy przestępczości stwierdzonej w okresie obowiązywania kodeksów karnych z 1969 i 1997 roku pokazuje ilustracja 11. Wynika z niej (choć oczywiście można podawać w wątpliwość wiarygodność danych zebranych przed 1989 rokiem), że opisywany gwałtowny spadek nie miał precedensu w całym tym niemal czterdziestoletnim okresie.

Ilustracja 11. Przestępstwa stwierdzone w latach 1970–2010



Można byłoby próbować wyjaśnić opisywane zjawisko tezą o „urealnieniu” statystyki milicyjno–policyjnej w efekcie zmian politycznych czy też odwołując się do koncepcji anomii. Wydaje się jednak, że lepiej wyjaśniałoby je pojawiające się w literaturze twierdzenie, zgodnie z którym zmiany te można przypisać przesunięciu się struktury przestępczości w związku z koniecznością dostosowania praktyk policyjnych do nowych warunków. Na początku lat 90. policja musiała zbudować nowe relacje ze społeczeństwem i pozyskiwać informacje o czynach zabronionych w bardziej aktywny sposób. W związku z tym stabilizację i spadek liczby przestępstw stwierdzonych po roku 2000 należy wiązać, obok czynników obiektywnych w postaci przemian demograficznych i migracji, z zakończeniem procesu instytucjonalnego uczenia się i z lepszą alokacją zasobów materialnych i symbolicznych (i ich wzrostem), prowadzącymi do wzrostu efektywności ścigania. Czynniki te mogą mieć zasadnicze znaczenie także dla przestępczości korupcyjnej, w przypadku której wykrywalność zależy, obok zasobów materialnych oraz czasu i pomysłowości funkcjonariuszy, także od zdolności do wnikięcia w relacje między stronami.

Po drugie, jak już zostało powiedziane, istotne znaczenie dla wyjaśnienia skali i przemian rejestrowanych zjawisk związanych z korupcją wydaje się mieć nowelizacja kodeksu karnego. Jeśli z analizy struktury przestępczości wyliczyć bardzo liczne przestępstwa związane z prowadzeniem pojazdów po spożyciu alkoholu oraz posiadaniem narkotyków, wprowadzone do kodeksu karnego

w pierwszej połowie pierwszej dekady XXI wieku – co pozwala na zachowanie większego stopnia porównywalności danych – wtedy okaże się, że liczba przestępstw rejestrowanych jest niższa o dalsze sto kilkadziesiąt tysięcy rocznie. Zestawienie tych skorygowanych danych z danymi dotyczącymi korupcji pokazuje, że istnieje dość silny, ujemny związek statystyczny między liczbą przestępstw stwierdzonych ogółem a liczbą stwierdzonych przestępstw korupcyjnych (współczynnik korelacji Pearsona równy $-0,55$). Nie musi to oczywiście oznaczać koniecznie związku przyczynowego między tymi dwoma zjawiskami (to znaczy tego, że mniejsza przestępczość kryminalna „wywołuje” wzrost przestępczości korupcyjnej), ale potwierdza to hipotezę o wpływie przekształceń struktury przestępczości na efektywność ścigania korupcji.

Opisany fakt „zastąpienia” przestępczości kryminalnej w statystyce policyjnej przez czyny związane z ruchem pojazdów i nielegalnymi substancjami i przedmiotami ma istotne znaczenie, bowiem rodzaj pracy policyjnej związanej z wykrywaniem „nowych” przestępstw tego rodzaju jest inny niż w przypadku „poważnej” przestępczości kryminalnej czy gospodarczej. Podobnie jak w przypadku przestępstw korupcyjnych inne „nowe” przestępstwa są obejmowane statystykami tylko wtedy, kiedy ich sprawcy zostają ujawnieni (możliwość zgłoszenia takiego przestępstwa przez osobę trzecią jest niewielka), w związku z czym charakteryzują się bardzo wysokim współczynnikiem wykrywalności. Sprawia to, że są one – z punktu widzenia prowadzących postępowanie funkcjonariuszy i policji jako instytucji i w odróżnieniu od takich przestępstw, jak kradzież z włamaniem czy kradzież pojazdu mechanicznego – „optacalne” ze względu na łatwość dowodową i niskie „ryzyko statystyczne” (tj. ryzyko, że czyn zarejestrowany nie zostanie wyjaśniony). Wyjątek, co potwierdza cytowana wyżej statystyka proporcji między liczbą skazań a liczbą czynów osądzonych, stanowi przestępstwo nadużycia uprawnień (art. 231), w przypadku którego może istnieć konieczność weryfikacji zgłoszenia pochodzącego od osoby trzeciej, a nie „odkrycia go” przez samą policję.

Biorąc to wszystko pod uwagę, można przypuszczać, że opisany wyżej wzrost skuteczności ścigania przestępstw korupcyjnych wynikał, podobnie jak to miało miejsce w przypadku stopniowego wygaszania rosnącej fali przestępczości, z procesów uczenia się instytucjonalnego i realokacji zwiększających się zasobów. „Inwestowano” je po roku 2000 w ściganie wspomnianych typów przestępstw. W efekcie nastąpił wzrost intensywności ścigania takich przestępstw (w tym przestępczości korupcyjnej), w przypadku których istnieje możliwość maksymalizacji „zysków statystycznych”. Proces ten wyjaśnia też, dlaczego obserwowany wzrost z trudem przekłada się na wzrost liczby osób podejrzanych i liczby skazań, jak również wyjaśnia nierównomierność tego wzrostu: dowody zebrane metodami wystarczającymi dla skutecznego ścigania „nowych” czynów zabronionych mogą nie być dość dobre w przypadku spraw trudniejszych dowodowo i prawnie.

3.3.5. Efektywność ścigania przestępczości korupcyjnej a zmiany polityczne

Ilustracja 9 wiąże zmiany z okresami rządów poszczególnych koalicji rządowych w ostatnich dziesięciu latach. Pokazuje ona, że nie istnieje prosta zależność między obecnością u władzy określonej koalicji rządowej a funkcjonowaniem aparatu ścigania i wymiaru sprawiedliwości: wzrosty rejestrowane w statystykach urzędowych miały miejsce w czasie rządów wszystkich koalicji. Wyjątkiem jest tutaj spadek liczby osób podejrzanych, który współwystępuje z zakończeniem rządów koalicji PIS–LPR–Samoobrona i objęciem władzy przez rząd PO-PSL.

Wskazywanie takich związków jest tym trudniejsze, że efekty decyzji politycznych mogą nie przynosić natychmiastowego efektu statystycznego. Także daty wejścia w życie poszczególnych aktów prawnych wcale nie muszą być tożsame z momentami, w których rozpoczęło się realne funkcjonowanie nowych uregulowań – mogło to mieć miejsce po pewnym okresie adaptacyjnym.

Co więcej, powiązanie dokonywanych zmian prawnych z decyzjami politycznymi jest tym trudniejsze, że wprowadzane zmiany zyskiwały szerokie poparcie polityczne, a poglądy partii politycznych na przeciwdziałanie korupcji metodami prawa karnego są mało precyzyjne i niezbyt zróżnicowane. Bardziej zasadne wydaje się więc twierdzenie, że opisywane w niniejszej analizie zmiany prawne i organizacyjne wynikały z przekonań powszechnie podzielanych przez polityków kolejnych koalicji rządowych i opozycji. Nowelizacja antykorupcyjna kodeksu karnego z 2003 roku stanowiła projekt rządowy koalicji SLD-PSL, jednak została przyjęta niemal przez akklamację: na 430 głosujących „za” głosowało 429 posłów, a przeciw był tylko jeden²⁷. Opozycja (z wyjątkiem SLD i części PSL) poparła także, jak wiadomo, rządowy projekt utworzenia Centralnego Biura Antykorupcyjnego – w głosowaniu z 12 maja 2006 roku „za” głosowało 354 z 417 posłów. Ustawa nowelizująca art. 228 i 229 kodeksu karnego z 9 września 2000 roku została uchwalona stosunkiem głosów 349–4–3, zaś ustawa zmieniająca art. 115 tego kodeksu z 24 sierpnia 2001 roku – 378–1–3.

Za przeświadczeniem o nieistotności zmian politycznych dla ścigania przestępczości korupcyjnej przemawia także lektura uzasadnień wymienionych projektów. Zgodnie wskazują one, że celem zmian było poszerzenie odpowiedzialności karnej za przestępstwa korupcyjne, dostosowanie prawa polskiego do konwencji międzynarodowych, a także wprowadzenie narzędzi prawno-karnych pozwalających na złamanie paktu korupcyjnego. Sformułowania takie powtarzają się w uzasadnieniach wszystkich projektów, bez względu na skład parlamentu, który je uchwalał, a zmianom ulegają jedynie środki, które mają służyć realizacji tych celów.

O efektywności realizacji tych postulatów była już mowa. O ile na podstawie zebranych danych trudno orzekać o efektywności pierwszego z wymienionych

²⁷ Jan Rokita z Platformy Obywatelskiej.

kroków, o tyle nie ma jasnych podstaw, by twierdzić, że przepisy noweli antykorupcyjnej pozwoliły na skuteczne obejście problemu zmowy stron przestępstwa korupcji. Nie da się też powiedzieć, że zwiększenie zagrożenia karą przekłada się na wzrost kar pozbawienia wolności rzeczywiście nakładanych przez sądy: w całym okresie po roku 2000 dominują, jak to zostało powiedziane wyżej, względnie krótkie kary pozbawienia wolności w zawieszeniu.

Warto jednak zauważyć, że nawet gdyby wpływ polityczny na instytucje wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania, realizujący się poprzez prawo i decyzje o charakterze organizacyjnym i finansowym, był zupełnie pomijalny (co byłoby wnioskiem zbyt daleko idącym), to za czynnik, który wpływał na działalność tych instytucji, można uznać swego rodzaju presję, będącą wynikiem ciągłego podtrzymywania obecności problemu prawnokarnego zwalczania korupcji w dyskursie publicznym. Nawet gdyby więc skala działalności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości skierowanej przeciwko osobom dokonującym przestępstw korupcyjnych nie była zależna od decyzji politycznych, a prawodawstwo w tej materii miało jedynie charakter symboliczny, to właśnie wpływ polityki na te organy odbywa się poprzez sferę symboliczną. Weryfikacja tej hipotezy wykracza jednak poza zakres niniejszej analizy.

3.4. Wnioski

Przeprowadzone wyżej analizy statystyk tworzonych przez organy zwalczające korupcję pozwoliły na zaobserwowanie następujących zjawisk: 1) Po roku 2000 miało miejsce wyraźny wzrost liczby zarejestrowanych przez policję czynów o charakterze korupcyjnym. 2) Jest on też widoczny w miarach względnych, choć przyjęcie dla celów porównawczych dłuższej skali czasowej, uwzględniającej lata 70., osłabia przekonanie o jego znacznych rozmiarach. 3) Wzrost taki miało miejsce także, choć był mniej dynamiczny, jeśli chodzi o liczbę skazań, a także, do 2007 roku — liczbę osób podejrzanych. 4) Po 2007 roku nastąpił gwałtowny spadek liczby osób podejrzanych o przestępstwa korupcyjne, nieskorelowany z przemianami statystyki czynów popełnionych i nie powodujący spadku liczby skazań. 5) Opisane wzrosty i spadki liczby czynów stwierdzonych, osób podejrzanych i skazań były nierównomierne i różniły się w zależności od kategorii czynów. 6) Było to zwłaszcza widoczne w przypadku „późniejszych” etapów postępowania. 7) Ta nierównomierność i brak jednoznacznego powiązania efektów funkcjonowania instytucji na poszczególnych etapach postępowania podważa przekonane o rzeczywistej, a nie tylko statystycznej efektywności ścigania przestępstw korupcyjnych.

Analiza niektórych czynników, które wydają się relewantne dla wymienionych zjawisk, uzasadnia postawienie i przynajmniej częściową weryfikację następujących hipotez, wyjaśniających zaobserwowane zjawiska: 1) Można twierdzić, że przemiany rejestrowane w statystykach urzędowych stanowią efekt opisywanych wyżej zmian prawnych, dokonywanych sukcesywnie w mijającej

dekadzie. Hipotezie tej nie można całkowicie odmówić prawdopodobieństwa, jednak przeczy jej zróżnicowanie dynamiki przestępczości stwierdzonej i brak wyraźnego związku między nią a kolejnymi nowelizacjami, a także brak jasnego powiązania między zmianami w prawie i niektórymi własnościami badanych statystyk. 2) Można uważać, że gwałtowny wzrost liczby stwierdzanych przestępstw wynika ze zmian instytucjonalnych i zwiększenia budżetu policji. Wobec skąpej ilości dostępnych danych tezy tej nie można ostatecznie zweryfikować. Oceniając jednak działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego wyłącznie na podstawie posiadanych informacji – a zwłaszcza zestawiając je z danymi dotyczącymi policji i innych organów – hipotezę tę należy odrzucić, jednak z zastrzeżeniem, że zwiększenie budżetu policji mogło, w powiązaniu z innymi czynnikami, służyć zwiększeniu jej aktywności na polu działalności antykorupcyjnej. 3) Można sądzić, że rejestrowane przez statystykę zjawiska wynikają z przemian w postrzeganiu korupcji i przemian postaw społecznych, co prowadzi do zwiększenia „inputu” do systemu „przetwarzania” spraw korupcyjnych. Hipotezie tej przeczą (choć niekonkluzywnie, z przyczyn metodologicznych) wyniki analizy danych pozyskanych w badaniach opinii społecznej. 4) Można przypuszczać, że zjawiska rejestrowane w statystykach są skutkiem instytucjonalnego uczenia się i realokacji środków przez organy ścigania, w związku z przemianami struktury przestępczości i pojawieniem się określonego układu bodźców zewnętrznych (zmiany w prawie, symboliczne wykorzystywanie współczynników wykrywalności). Hipoteza ta wydaje się dość dobrze wyjaśniać zaobserwowane zjawiska statystyczne, choć wymaga dalszego testowania przy odwołaniu się do materiału empirycznego innego rodzaju niż wykorzystany w niniejszej analizie. 5). Spadek liczby osób podejrzanych o przestępstwa korupcyjne, któremu nie towarzyszy analogiczny spadek liczby przestępstw rejestrowanych, a współwystępujący ze zmianą koalicji rządowej w 2007 roku, może świadczyć o zmianie polityki rządu i reorientacji standardów pracy policji.

Naturalnie, o czym była mowa na wstępie, powyższe rozważania nie powinny, z powodu niedostępności niezbędnych danych, służyć stawianiu autorytatywnych wniosków. W szczególności odnosi się to do danych dotyczących stosowania art. 229 par. 6 kodeksu karnego, a także instytucji prawnych związanych z tzw. prowokacją, mających kluczowe znaczenie dla ustalenia wpływu zmian prawnych na funkcjonowanie instytucji. Ich ujawnienie powinno stać się postulatem kierowanym do stosownych jednostek odpowiedzialnych za zbieranie, udostępnianie takich informacji i komunikację społeczną.

Z pewnością niniejsze rozważania prowadzą jednak do wniosku, że nie jest prawdą, jak niekiedy twierdzi się w literaturze, iż analiza danych statystycznych nie prowadzi do interesujących wniosków w zakresie przestępczości korupcyjnej. Przeciwnie, ich badanie może nasuwać wątpliwości w sprawie realnego wzrostu efektywności działania instytucji, a co za tym idzie, racjonalnych metod przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej.

dr hab. Anna Kubiak i dr Aneta Krzewińska

4. Raport z badań nad wprowadzeniem strategii antykorupcyjnych rządów RP w latach 2001–2007 (na przykładzie wybranych instytucji)

4.1. Charakterystyka badań

Uznając zjawisko korupcji za jeden z najważniejszych problemów społecznych w Polsce, Parlament i Rząd RP przyjęły szereg przepisów i propozycji rozwiązań zmierzających do ograniczenia korupcji. Miało to sprzyjać wprowadzeniu większej przejrzystości działań administracji publicznej i samorządowej. Ustalenia te zostały zapisane w *Programie zwalczania korupcji – Strategia antykorupcyjna* przyjętym przez Radę Ministrów w 2002 roku. W 2005 roku, wykorzystując wcześniejsze doświadczenia oraz rozwiązania wypracowane przez inne kraje, Rada Ministrów przyjęła kolejny dokument: *Program zwalczania korupcji – Strategia antykorupcyjna – II etap*. Zawartość tych dokumentów została opublikowana w Internecie na stronie www.antykorupcja.gov.pl.

Socjologiczne badania nad wprowadzeniem Strategii Antykorupcyjnych rządów RP w latach 2001–2007 zostały zrealizowane w ramach *Programu Przeciw Korupcji* w dwóch ministerstwach oraz w urzędach wojewódzkich, izbach celnych i izbach skarbowych w trzech wylosowanych województwach: dolnośląskim, lubuskim i podlaskim. Zbadano również 13 instytucji, które wskazali nam informatorzy na szczeblu wojewódzkim jako najbardziej aktywne w realizowaniu działań antykorupcyjnych. Były to: urzędy celne (2), urzędy skarbowe (6), urzędy miejskie lub gminne (4) bądź też urzędy administracji zespolonej (1). Łącznie zbadano 24 instytucje.

W badaniach tych chcieliśmy uzyskać odpowiedzi na następujące pytania:

I. Jakie działania związane z realizacją Strategii Antykorupcyjnej zostały podjęte w danej instytucji?

1. Dotyczące sposobu funkcjonowania każdej z tych instytucji,
 - działań i zachowań jej pracowników,
 - procedur wewnętrznych tej instytucji,

- procedur w relacjach z otoczeniem zewnętrznym – klientami.
2. Dotyczące funkcjonowania i procedur oddziałów, jednostek czy urzędów jej podległych.
- II. Jaką formę przybrały te działania?
1. Szkolenia pracowników:
 - Kto i kiedy w tych szkoleniach uczestniczył?
 - Czego one dotyczyły?
 - W jakiej formie były prowadzone: wykładów, warsztatów?
 - Czy istnieje dokumentacja tych szkoleń, co zawiera?
 - Czy pracownicy biorący udział w szkoleniach nadal pracują w tej instytucji?
 2. Czy w danej instytucji pracują doradcy etyczni?
 - Kto (na jakim stanowisku zatrudniony) pełni tę funkcję?
 - Od jak dawna?
 - Co należy do jego zadań?
 - Jakie realne działania podejmował i podejmuje?
 - Jakie sprawy dotąd rozpatrywał?
 3. Jakie inicjatywy związane z wdrażaniem Strategii Antykorupcyjnej podjęto w danej instytucji i w instytucjach jej podległych?
 - Czy wprowadzono zmiany w procedurach działania? W regulaminach wewnętrznych?
 - Czy podejmowano akcje informacyjne bądź edukacyjne wobec pracowników danej instytucji bądź jej klientów lub petentów?
 - Jaka jest dokumentacja tych inicjatyw?
 - Jak te inicjatywy są oceniane przez zwierzchników, które uważa się za najciekawsze, najbardziej efektywne?

W badaniach została wykorzystana metoda studium przypadku (*case study*), umożliwiająca wszechstronny opis funkcjonowania i historii danego przypadku, czyli instytucji, z zastosowaniem różnych technik badawczych:

- wywiadów swobodnych
- analizy dokumentów
- analizy stron internetowych
- obserwacji zwykłej
- ankiety pocztowej
- ankiety rozdawanej.

Interesowały nas trzy grupy zagadnień dotyczące każdej wybranej lub wylosowanej instytucji: 1) działania podejmowane wewnątrz urzędu; 2) działania podejmowane przez urząd wobec jednostek powiązanych, ale niekoniecznie podległych służbowo, np. w urzędach celnych, urzędach skarbowych, urzędach miejskich, urzędach gminnych, oddziałach państwowej inspekcji handlowej itp.;

3) działania podejmowane z inicjatywy pracowników w jednostkach niższego szczebla na poziomie lokalnym.

Zastosowana procedura badawcza obejmowała następujące kroki:

1. Wylosowanie urzędów
2. Analiza strony internetowej danego urzędu – poszukiwanie informacji dotyczących działań antykorupcyjnych na stronie www, ocena strony pod kątem przejrzystości i aktualności zamieszczanych tam informacji. Tę część pracy należało wykonać przed wizytą w urzędzie, ponieważ w trakcie wywiadów można było zadawać pytania na temat zawartości stron internetowych.
3. Wysłanie listów do dyrektorów generalnych urzędów, w których przedstawiono cel i autorów badania, poinformowano o wylosowaniu konkretnego urzędu do badania, zapowiedziano telefon i wizytę badacza oraz poproszono o wyznaczenie osób do kontaktu z badaczem, najlepiej tych, które zajmowały się problematyką antykorupcyjną w urzędzie.
4. Przeprowadzenie wstępnych rozmów telefonicznych – w ich trakcie umówiono się na spotkanie i poproszono o przygotowanie dokumentów i informacji na interesujące nas tematy, także informacji o aktywnych jednostkach szczebla podstawowego (instytucjach lokalnych lub instytucjach z nimi powiązanych), w których będzie przeprowadzony drugi etap badania.
5. Po dotarciu do urzędu przeprowadzono wywiady swobodne z informatorami dotyczące działań podejmowanych w urzędzie od 2001 do 2007 roku. Badacz był poproszony o wręczenie ankiet dla doradców etycznych, jeśli tacy pracowali w urzędzie i nie otrzymali od nas ankiety pocztowej. Od informatora należało również uzyskać informacje dotyczące działań na szczeblach lokalnych. Miał on wskazać maksymalnie 3 jego zdaniem najlepsze, najbardziej aktywne placówki. Jeśli w urzędzie szczebla wojewódzkiego nie uzyskano informacji dotyczących najaktywniejszych placówek lokalnych, badacz sam mógł dokonać takiego wyboru, korzystając z różnych źródeł informacji.
6. W instytucjach lokalnych zastosowano podobną procedurę badawczą jak w instytucjach szczebla wojewódzkiego. Na początku wysłano listy do dyrektorów/naczelników tych placówek; przedstawiono w nich ideę i główną problematykę badania, poinformowano o telefonie i wizycie badacza oraz poproszono o wyznaczenie osoby pracującej w urzędzie, której zakres obowiązków obejmował działania związane z postępowaniem antykorupcyjnym.
7. Po przeprowadzeniu krótkich rozmów telefonicznych i ustaleniu celu wizyty badacze ruszyli w teren. Przeprowadzili wywiady swobodne, przeanalizowali przygotowane dokumenty, dokonali obserwacji.

Część terenowa badania trwała od sierpnia do końca października 2009 roku.

Dodatkowym elementem badania była ankieta¹ pocztowa rozsyłana do osób, które uczestniczyły w szkoleniach doradców ds. etycznych organizowanych w latach 2005–2006 przez MSWiA i nadal pracują w administracji publicznej.

W raporcie kolejno omawiamy wyniki badań w ministerstwach oraz w instytucjach szczebla wojewódzkiego i lokalnego, zakodowanych w następujący sposób: M oznacza ministerstwa; U – urzędy wojewódzkie i wskazane przez ich przedstawicieli do badań instytucje lokalne lub instytucje z nimi powiązane, ale niekoniecznie im podległe; S – izby skarbowe i podległe im urzędy skarbowe; C – izby celne i podległe im urzędy bądź oddziały celne². Tylko w przypadku ministerstw ujawniamy ich nazwy, gdyż zostały one nam wskazane, a nie wylosowane do badań. Potrzeba zapewnienia anonimowości naszym rozmówcom wynika z kilku przyczyn. Po pierwsze, przeprowadziłyśmy badania socjologiczne, a nie badania ewaluacyjne, a to w tych ostatnich dąży się do wskazania z nazwy instytucji, które biorą udział w ocenie własnych działań. W badaniach socjologicznych stosuje się powszechnie zasadę chronienia źródeł informacji i pozwala się informatorom wybrać, czy chcą być w raporcie ujawnieni, czy też nie. Po drugie, zdecydowana większość naszych rozmówców (aż w 20 urzędach na 22 przebadane instytucje) chciała zachować anonimowość, co oznacza, że ani ich nazwiska, ani funkcje czy nazwy instytucji a nawet miejscowości czy województwa, w których się one znajdują, nie zostały umieszczone w żadnym miejscu tego raportu.

W raporcie przedstawiamy relacje naszych informatorów na temat interesujących nas kwestii – podejmowanych w ich urzędach działań zmierzających do ograniczenia lub zapobieżenia korupcji. Mamy świadomość, że chcą oni wypaść w oczach badaczy jak najlepiej, że jest to próba budowania wizerunku urzędu, w którym wcielają oni w życie i realizują ustalenia wynikające ze Strategii Antykorupcyjnej. Nie zawsze jesteśmy w stanie sprawdzić czy ocenić na podstawie przedstawionej nam dokumentacji, w jakim stopniu te działania są faktycznie w opisany sposób realizowane. Osobną kwestią jest ich skuteczność. O ile możemy ocenić, czy podejmowane działania zwiększają przejrzystość funkcjonowania urzędów i instytucji, a więc niejako instytucjonalnie ograniczają pole do zachowań korupcyjnych, o tyle nie wiemy, w jaki sposób działania te wpływają na zachowania potencjalnych świadczeniobiorców tych urzędów. Odpowiedzi na to pytanie mogłyby dostarczyć badania opinii i oceny działalności instytucji przeprowadzone wśród ich klientów, np. badanie podatników w urzędach skarbowych,

¹ O organizacji tej ankiety oraz uzyskanych wynikach piszemy w dalszej części raportu.

² Zleceniodawcy badań dostarczamy całą dokumentację z badań, w której skład wchodzi: spis instytucji, które wzięły udział w badaniu, sprawozdania z rozmów z informatorami, sprawozdania z obserwacji, zgromadzone dokumenty i zdjęcia. Materiały te posłużyły do napisania niniejszego raportu i stanowią jego integralną część, ale ze względu na potrzebę zachowania anonimowości, nie są przeznaczone do publikacji.

osób odprawiających towary w urzędach celnych itp. Czasami urzędy same przeprowadzają badania, w których pytają swoich klientów, na ile są oni zadowoleni z oferowanych im usług. Badania te nie są jednak reprezentatywne, ponieważ próba jest samorzutna, tzn. badani dobierają się sami, wypełniając ankietę wyłożoną w urzędach lub zamieszczoną na stronach internetowych. Zatem wnioski sformułowane na podstawie odpowiedzi tak dobranej grupy osób mają charakter tylko sprawozdawczy, nie mogą być rozciągnięte na wszystkich świadczeniobiorców danej instytucji i posłużyć do przedstawienia ostatecznych konkluzji.

4.2. Ministerstwo Zdrowia

W Ministerstwie Zdrowia istnieje specjalny departament, który zajmuje się działaniami antykorupcyjnymi – Departament Nadzoru, Kontroli i Skarg. Jako instytucja zapoczątkował taką działalność 8 października 2004 roku. Ówczesne kierownictwo ministerstwa podjęło decyzję o powierzeniu temu departamentowi spraw związanych z monitorowaniem prac dotyczących przeciwdziałania korupcji, efektywności procedur antykorupcyjnych oraz współpracy z innymi urzędami w tym zakresie. Zmiana jakościowa polega na wyodrębnieniu jednej komórki, która ma przede wszystkim monitorować i koordynować prace. Chodziło też o to, aby na hasło „korupcja” sekretariaty i kancelaria mogły zareagować, wskazując, kto się tym zajmuje i kto najwięcej wie o projektach i innych działaniach ministerstwa podejmowanych w celu przeciwdziałania zjawisku korupcji. Przedtem było łatwiej wskazać projekty dotyczące tej problematyki niż osoby koordynujące działania antykorupcyjne, w efekcie czego często realizowano projekty równoległe w różnych departamentach.

Wspomniane powierzenie zadań przez Dyrektora Generalnego zostało usankcjonowane zarządzeniem z 2004 roku. Stanowiło ono rodzaj wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Nadzoru i Kontroli (ówczesna nazwa), który wyodrębnił Wydział Monitorowania Działań Antykorupcyjnych. Ta komórka organizacyjna miała się zajmować 5 głównymi zadaniami:

1. Kontrolowaniem i monitorowaniem realizacji projektów lub programów dotyczących zwalczania korupcji w ochronie zdrowia
2. Analizą efektywności stosowanych praktyk antykorupcyjnych w ochronie zdrowia
3. Badaniem obowiązujących regulacji prawnych oraz opiniowaniem projektów aktów normatywnych w celu eliminowania zjawisk korupcji w ochronie zdrowia
4. Współpracą z instytucjami publicznymi oraz organizacjami społecznymi w zakresie zwalczania korupcji w ochronie zdrowia
5. Analizą materiałów i opracowań wskazywanych przez organa administracji publicznej, samorządowej oraz organizacje społeczne pod kątem identyfikacji i ograniczenia zagrożeń korupcyjnych w ochronie zdrowia.

Definiując te obszary zadań, zamierzano określić, czym ten wydział będzie się zajmował, ale najistotniejsze było to, że wreszcie wyodrębniono komórkę, która te wszystkie zadania zbierała razem. Było to, zdaniem naszego informatora, słuszne rozwiązanie, co się okazało się później, w latach 2005–2009, przy tworzeniu kolejnych sprawozdań z wdrażania Strategii Antykorupcyjnej. W innym przypadku dyrektor generalny musiałby wskazywać *ad hoc* komórkę wiodącą, która przygotowywałaby takie sprawozdanie.

Wydział Monitorowania Działań Antykorupcyjnych nie jest oczywiście jedyną komórką, która ma do czynienia z tą materią. Swego czasu, po przejęciu Wydziału Kontroli i Skarg, również tym kanałem zaczęły płynąć opinie, doniesienia, zapytania dotyczące korupcji i oszustw w ochronie zdrowia. Ponadto, w każdym departamencie wyznaczono osobę, która pełni funkcję koordynatora działań antykorupcyjnych. Zdaniem naszych informatorów bardzo istotną kwestią są także działania legislacyjne. Z jednej strony, są to prace koncepcyjne: opracowuje się metody uszczelnienia systemu i zapobiegania nieprawidłowościom; a z drugiej – analityczne: wskazuje się na istniejące już zapisy, które mogą być korupcjogenne.

W Ministerstwie Zdrowia funkcjonuje *Metryka projektu*, w której zapisywane są wszystkie etapy tworzenia i opracowywania konkretnego aktu prawnego: który departament, gdzie, co i kiedy robił w związku z daną ustawą. Jest to narzędzie wewnętrzne, powołane zarządzeniem Ministra Zdrowia. Jednym z elementów tej procedury jest wymóg, aby w każdym departamencie lub innej komórce organizacyjnej ministerstwa przepis był opiniowany przez koordynatora działań antykorupcyjnych. Koordynator taki jest osobą wyznaczoną przez dyrektora departamentu, ze względu na wykształcenie (na ogół są to prawnicy) lub zainteresowanie problematyką antykorupcyjną bądź też z powodów charakterologicznych – „życiowej podejrzliwości”. Zadaniem koordynatora jest sprawdzenie, czy nie tworzy się w ministerstwie przepisów, które mogą sprzyjać sytuacjom patologicznym.

Aby wyjść naprzeciw potrzebom koordynatorów z poszczególnych departamentów, dać im możliwość nabycia wiedzy z zakresu tej problematyki oraz uwrażliwić na kwestie szczególnie istotne w ich pracy, włączono te osoby do prac zespołu powołanego w 2006 roku przez ministra. Jest to Zespół ds. przeciwdziałania oszustwom i korupcji w ochronie zdrowia, który pełni przede wszystkim funkcję doradczą, stanowi platformę dyskusji, wymiany wiedzy i doświadczeń. W jego skład wchodzi pracownicy różnych departamentów Ministerstwa Zdrowia, Narodowego Funduszu Zdrowia, Biura Praw Pacjenta przy Ministerstwie Zdrowia, Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Głównego Inspektoratu Sanitarnego, Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego. Osoby powołane do Zespołu mają dużą wiedzę merytoryczną z danego obszaru, a zatem często są w stanie dużo lepiej ocenić, czy nowe, projektowane dopiero rozwiązania w służbie zdrowia i dziedzinach z nią związanych stwarzają możliwości zachowań korupcyjnych.

Innym zadaniem Zespołu jest poznawanie, analizowanie i upowszechnianie wniosków dotyczących tego, jak z problemami korupcji i oszustw radzą sobie inni oraz jakie wyzwania czekają Polskę w niedalekiej przyszłości. Pracownicy ministerstwa wymieniają się doświadczeniami zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i międzynarodowej. Takie działania mogą przyjąć postać projektów twinningowych czy członkostwa w europejskiej sieci.

Jeśli ktoś był na warsztatach, przedstawia relację z nich, prezentuje przywiezione materiały, dzieli się refleksjami, na temat tego, co zobaczył, co wydaje mu się szczególnie ciekawe i możliwe do zastosowania w polskich realiach. Nie jest to może zinstytucjonalizowany sposób zdobywania wiedzy, polegający na tym, że ktoś z zewnątrz przychodzi i przeprowadza szkolenie, ale dzielenie się wiedzą na zasadzie, że każdy członek zespołu coś wie, coś potrafi i może przekazać to pozostałym.

W ocenie naszych informatorów w strategii resortowej – będącej pochodną strategii rządowej – korzystne jest to, że ustalono terminy, wyznaczono harmonogram. Pewne zadania są stałe, nigdy się nie kończą, wymagają ciągłego monitorowania. „Moim zdaniem Strategia to taki ogólny plan z nakreślonymi priorytetami, przekazany resortom do wypełnienia go treścią – na zasadzie, co u was można ulepszyć, jakie rozwiązania zastosować, co zadziała, co trzeba zmienić. I tak się stało, my te ogólne ramy wypełniliśmy treścią”.

Pracownicy Wydziału Monitorowania Działań Antykorupcyjnych brali udział w opracowaniu poradnika dla pacjenta *Korupcja nie wyjdzie nam na zdrowie*, znajdującego się na stronie internetowej ministerstwa, skąd można go pobrać i wydrukować.

Zainicjowano również program edukacyjny dla studentów medycyny, w którym znalazła się problematyka narażenia lekarzy na zachowania korupcyjne. We wstępnej fazie projektu rozestano ankiety do uczelni – po ich wypełnieniu okazało się, że uczelnie widzą potrzebę organizowania kursów na ten temat. Następnie zorganizowano konferencję naukową w Akademii Medycznej w Gdańsku (w 2007 roku). Była to platforma wymiany poglądów, ale i doświadczeń dotyczących tego, jak na poszczególnych uczelniach jest zorganizowane szkolenie w tym zakresie, jaki nacisk kładzie się na te problemy. Zebrano i opublikowano wyniki konferencji, a następnie opracowano program edukacyjny obejmujący rozwiązania antykorupcyjne w służbie zdrowia. Ministerstwo rozpowszechniło ten program wraz z materiałami pokonferencyjnymi wśród uczelni medycznych. Niestety, nasi rozmówcy nie potrafili nam powiedzieć, jakie były dalsze losy tego projektu, a przejrane przez nas programy nauczania uniwersytetów medycznych są sformułowane tak ogólnikowo, że nie sposób stwierdzić, czy zagadnienia korupcji i jej przeciwdziałania są omawiane ze studentami medycyny.

Warte podkreślenia było też, zdaniem naszego rozmówcy, znowelizowanie *Ustawy o polskiej inspekcji sanitarnej*, w której m.in. wprowadzono przepisy i procedury ograniczające prowadzenie działalności gospodarczej i dodatkowej

działalności zarobkowej przez pracowników Inspekcji Sanitarnej. Przed wprowadzeniem zmian coraz częściej pojawiały się sygnały o braku bezstronności pracowników, zachowaniach nieetycznych, a nawet korupcyjnych. Zdarzały się też sytuacje nie wprost korupcyjne, ale jednak patologiczne, gdy podczas kontroli pracownik Inspekcji wskazywał na brak jakiejś procedury, a w kilka dni później prywatnie, na podstawie umowy o dzieło taką procedurę opracowywał. Nowe przepisy, zdaniem urzędników, utrudniły takie postępowanie, wyeliminowały wiele potencjalnych konfliktów interesów, zapobiegając zależności ekonomicznej pomiędzy podmiotem kontrolowanym i kontrolującym.

Wskazywano również na działalność „nie będącą fajerwerkami, mało widowiskową, ale również ważną”, czyli stałe aktualizowanie zawartości strony ministerstwa (jednakże dokładna analiza tej strony nie potwierdza jej systematycznego uzupełniania). Jest to instrument informowania szerokiej rzeszy odbiorców o tym, co robi minister i jak funkcjonuje ministerstwo. Przestrzegana jest tu zasada transparentności. Przede wszystkim informuje się na bieżąco o ustaleniach ze spotkań i narad, publikuje relacje z przebiegu posiedzeń, prezentuje wnioski. Zamieszcza ogłoszenia o przetargach wraz z informacjami o ich rozstrzygnięciach, a także informacje na temat zlecania zadań na podstawie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (ogłoszenia o konkursach i ich wynikach).

Dokonana przez nas jesienią 2009 roku analiza strony internetowej (a szczególnie podstrony „Przeciwdziałanie korupcji”) nie potwierdza słów naszego informatora, np. dokumenty i informacje zamieszczone w zakładce „Aktualności” są mało aktualne, ostatni wpis w dziale „Spotkania” pochodzi z października 2007 roku. Trochę lepiej sprawa wygląda w przypadku zakładki „Działania” – tu znajdziemy informację o pracy Zespołu ds. przeciwdziałania oszustwom i korupcji w ochronie zdrowia w okresie od 1.01.2008 do 31.12.2008. W zakładce „Potencjalne obszary działania” przeczytamy dokument opracowany przez zespół ds. przeciwdziałania oszustwom i korupcji w ochronie zdrowia z września 2007 roku. W zakładce „Konferencje EHFCN” zapoznajemy się z informacją o konferencji, która została zorganizowana rok temu. Ze strony o „Szkoleniach, materiałach szkoleniowych” możemy ściągnąć niezbyt aktualne pliki z 2007 roku, tzn. materiał ze szkolenia pt.: *Organising a Counter Fraud and Corruption Function in Healthcare*, zorganizowanego w Brukseli przez Europejską Sieć do spraw Oszustw i Korupcji w Ochronie Zdrowia, oraz materiał pt. *Pomiar ryzyka krok po kroku*, który jest prezentacją multimedialną o niewielkiej zawartości merytorycznej. Prezentacja ta, jak przypuszczamy, stanowiła element jakiegoś wystąpienia, sama jest jednak mało czytelna i nie dostarcza żadnych istotnych danych.

W wydziale prowadzony jest monitoring mediów pod kątem tego, co piszą o funkcjonowaniu resortu, zdarzeniach, działaniach dotyczących walki z korupcją. Biuro Prasy i Promocji w Ministerstwie dokonuje analizy całej prasy w Polsce

i wyławia artykuły traktujące o tematyce zdrowotnej. Z tego zbioru w departamencie wybiera się tylko artykuły dotyczące korupcji. Analizie poddawane są wszystkie media – od gazety „Fakt” po „Rzeczpospolitą”, a także zawartość Internetu.

Analizuje się też doniesienia o tematyce zdrowotnej, czy to na szczeblu rządowym, czy samorządowym, a także w obszarze działań organizacji pozarządowych, szczególnie fundacji związanych ze służbą zdrowia. Jak wskazał nasz informator, istnieje około 2600 fundacji zajmujących się problematyką zdrowotną. Według niego dwie fundacje lekarskie są szczególnie: Fundacja „Chcę dobrze zarabiać” oraz Fundacja „Nie biore”, zajmujące się tematyką zapobiegania korupcji i oszustwom w ochronie zdrowia. Z innych źródeł wiadomo, że jest to jedna fundacja o nazwie „Nie biore, chcę normalnie zarabiać”, co może świadczyć o tym, że wiedza naszego informatora nie jest zbyt rzetelna.

Podjęmowane są także kampanie informacyjne poświęcone tej tematyce, jednak o dość ograniczonym z powodów finansowych zasięgu. Ponieważ kampanie prowadzone w Internecie „w zasadzie nic nie kosztują”, pracownicy Ministerstwa Zdrowia starają się, żeby na stronie www ministerstwa ciągle pojawiało się coś nowego, np. list ministra z okazji Dnia Zapobiegania Korupcji. „Robienie kampanii społecznej w tej materii nie jest łatwe. Pokazywanie po raz kolejny zdjęcia ręki z przyklejonym plasterkiem trochę mija się z celem”. Mimo tej deklaracji materiały propagandowe ze wspomnianą ręką nadal są umieszczone na stronie.

Kolejną istotną rzeczą, według naszego rozmówcy, jest uporządkowanie zasad przyjmowania lobbystów, co wynika z ustawy lobbingowej. Chodzi tu o przyjmowanie w ministerstwie przedstawicieli firm farmaceutycznych, czy to przez kierownictwo resortu, czy przez pracowników Departamentu Polityki Lekowej i Farmacji. Procedura regulująca została opracowana na piśmie, obowiązuje wszystkich pracowników, jest jawna, określa nie tylko zasady spotkań, ale i kolejność przyjęć – według kolejności zgłoszeń. O odbytych spotkaniach informuje się na stronie BIP-u. Od czasu wprowadzenia tej procedury, zdaniem naszych informatorów, nie odnotowano jakichkolwiek doniesień medialnych o niepokojących kontaktach przedstawicieli Ministerstwa Zdrowia lub „o tajemniczych spotkaniach na mieście”. Ostatni wpis na tej stronie pochodzi z 15 grudnia 2009 roku i obejmuje daty spotkań od października do grudnia, możemy zatem uznać, że to zadanie jest w miarę systematycznie wykonywane³.

Opisując swoją pracę i zakres obowiązków, nasi informatorzy stwierdzili: „to jest trudne do określenia, czym my się tak naprawdę zajmujemy, bo to są bardzo ciężkie rzeczy do wykrycia”. Bardzo często jest tak, że efekty ich pracy nie są

³ Na stronie <http://bip.mz.gov.pl/index?mr=m1&ms=&ml=pl&mi=620&mx=6&ma=312> znajdziemy rejestr wniosków o spotkanie oraz przepisy regulujące przyjmowanie klientów zewnętrznych przez Ministerstwo.

widoczne, nie mają się czym pochwalić. Sprawy są bardzo rozciągnięte w czasie, a działania rzadko przynoszą natychmiastowe efekty, co może wskazywać na pewną bezradność pracowników wobec tych problemów.

Pracownicy Wydziału Monitorowania Działań Antykorupcyjnych mają również okazję wymieniać doświadczenia na forum międzynarodowym:

wymiana doświadczeń z innymi krajami związanych z postępowaniem w sytuacjach korupcyjnych, bo przecież w każdym kraju to inaczej wygląda i można zaczerpnąć pomysły z innych krajów.

Organizuje się seminaria i konferencje w celu dzielenia się doświadczeniami. Uczestnicy otrzymują materiały dydaktyczne, mają dostęp do wewnętrznej strony sieci. Dzięki tego rodzaju współpracy zyskują umiejętność dostrzegania problemów, wyszukiwania ich tam, gdzie mogą się pojawić, są na nie przygotowani.

Analizowane dokumenty zgromadzone w Ministerstwie Zdrowia mieściły się w jednym segregatorze i obejmowały właściwie tylko sprawozdania związane z realizacją kolejnych etapów Strategii Antykorupcyjnej. Wszystkie sprawozdania wyglądały bardzo podobnie: miały postać tabeli, w której przy zapisach kolejnych działań pojawiały się adnotacje: „działanie stałe”, „praca ciągła”. Dokumenty te sprawiały wrażenie, że zostały przygotowane metodą „kopiuj-wklej”, gdyż duże ich części są do siebie bliźniaczo podobne.

Ponadto, dokumentacja, którą nam pokazano, była bardzo skromna i miała charakter urzędniczej sprawozdawczości. Próżno w niej szukać programów szkoleń, dyplomów, certyfikatów otrzymywanych przez pracowników wydziału. Nie było żadnych informacji o szkoleniach, które wydział organizował dla innych departamentów ministerstwa. Naszym zdaniem pracownicy ministerstwa zadowalali się raczej biernym śledzeniem tego, co dzieje się w zakresie działań antykorupcyjnych, niż podejmowaniem jakiegokolwiek aktywności w tym kierunku. Działalność legislacyjna jest przecież jednym z obowiązków ministerstwa i na pewno nie wynika tylko i wyłącznie z przyjętej Strategii Antykorupcyjnej.

W Ministerstwie Zdrowia jest kilka jednostek, które mają zajmować się przeciwdziałaniem korupcji, co więcej, pracują w nich niekiedy te same osoby (np. w Wydziale Monitorowania Działań Antykorupcyjnych i zespole ds. przeciwdziałania oszustwom i korupcji w ochronie Zdrowia). Naszym zdaniem może to zmniejszać skuteczność ich działania. Jednak z drugiej strony, umożliwia to Ministerstwu pokazanie, jaką wagę przywiązuje do działań antykorupcyjnych.

4.3. Ministerstwo Sportu i Turystyki

W przypadku Ministerstwa Sportu i Turystyki trudno jest w sposób całościowy przedstawić działania antykorupcyjne, ponieważ w latach 2000–2007 aż pięć różnych instytucji było odpowiedzialnych za sport i turystykę. Od początku 2000

roku do 30.06.2002 był to Urząd Kultury Fizycznej i Sportu. Podobne zadania realizowano wtedy również w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu, które istniało od 23.10.2001 do 31.08.2005. Od 01.07.2002 do 31.08.2005 działała Polska Konfederacja Sportu. Od 01.09.2005 funkcjonowało Ministerstwo Sportu, które 23.07.2007 zostało przekształcone w Ministerstwo Sportu i Turystyki.

Nasi informatorzy podkreślali, że do roku 2007 właściwie nie podejmowano w ministerstwie problemu zapobiegania korupcji. Działania rozpoczęto dopiero wtedy, gdy MSiT zostało zaproszone do wzięcia udziału w programie partnerskim, tzw. twinningowym, w którym uczestniczyły MSW Niemiec i polskie MSWiA. Program nosił tytuł *Poprawa działań antykorupcyjnych w Polsce*, a w MSiT miał być prowadzony pod nazwą *Poprawa działań antykorupcyjnych w sporcie*. W początkowej fazie realizacji programu prowadzono wiele rozmów między pracownikami ministerstw (z MSiT wytypowano do tych rozmów 2 osoby pracujące w departamentach, którym bliskie były sprawy związane z działaniami antykorupcyjnymi lub które zajmowały się problemami etycznymi, uczestniczyły w szkoleniach dla doradców etycznych).

Pierwszym etapem tej współpracy było zaplanowanie cyklu szkoleń w taki sposób, że najpierw zostaną przeszkoleni pracownicy ministerstwa, a następnie beneficjenci, czyli ci, którzy korzystają z dotacji przyznawanych przez Ministerstwo Sportu. Należało również przeszkolić przedstawicieli polskich związków sportowych. Po przygotowaniach trwających całe drugie półrocze 2007 roku, na początku 2008 roku zorganizowano szereg szkoleń, które objęły m.in. 350 osób z polskich związków sportowych i organizacji pozarządowych zajmujących się sportem, o zasięgu ogólnopolskim. W dwudniowych szkoleniach uczestniczyły osoby odpowiedzialne za biuro, sekretarze generalni lub dyrektorzy biura, a więc osoby odpowiadające za organizację pracy w związku i w pewnym stopniu zajmujące się prowadzeniem przetargów, kontaktami między zarządem a biurem. Poza tym w szkoleniach uczestniczyły osoby zajmujące się finansami.

Pierwsze szkolenie w ministerstwie było przeznaczone dla kadry kierowniczej, dyrektorów, zastępców dyrektorów i naczelników. Potem odbyły się szkolenia dla wytypowanych pracowników z departamentów.

Specjalne szkolenie zostało zorganizowane dla Polskiego Związku Piłki Nożnej – również dwudniowe, poświęcone tylko tej dyscyplinie. Wzięło w nim udział ponad 50 osób, mimo że przewidziane było dla 40 – ze względu na duże zainteresowanie zwiększono liczbę uczestników. Szkolenie prowadził wiceprezes niemieckiego związku piłki nożnej, pracujący jednocześnie jako sędzia piłkarski.

W ostatnim cyklu szkoleń, w trakcie którego przedstawiano wyniki prac i zaprezentowano plan dalszego działania, znowu uczestniczyła kadra kierownicza ministerstwa.

Zdaniem naszych rozmówców szkolenie dla polskich związków sportowych było znakomicie przeprowadzone – przygotowano i zaprezentowano wiele materiałów i dobrze dobranych przypadków. Przetłumaczono dokumentację

prezentującą rozwiązania przyjęte przez partnerów z Niemiec. Przed laty musieli oni uporać się z problemem korupcji i teraz służyli swoim doświadczeniem. W trakcie szkoleń przedstawiano przykładowe problemy związane z finansowaniem budowy obiektów sportowych, przyjmowaniem prezentów od sponsorów imprez sportowych, korzystaniem z zaproszeń na imprezy sportowe itp. Prelegent był członkiem wydziału UEFA do spraw dyscyplinarnych, miał więc praktykę i w tej dziedzinie. Było to, według naszych rozmówców, bardzo cenne doświadczenie dla pracowników ministerstwa, a PZPN podszedł do szkolenia bardzo poważnie. Brali w nim udział przedstawiciele wszystkich wojewódzkich związków piłki nożnej, decydujący o działalności związku na swoim obszarze.

Szkolenie zakończyło się dużą międzynarodową konferencją ze specjalnie przygotowanymi materiałami dla uczestników. Wręczano im również książkę, którą ministerstwo wydało we współpracy z PZPN: *Sport bez korupcji*. Naszym informatorom trudno było jednak odpowiedzieć, czy wiedza, jaką zyskali uczestnicy szkolenia, została w jakiś sposób przekazana dalej.

Pod wpływem tych szkoleń rozpoczęto szereg działań, które wpisują się w Strategię Antykorupcyjną Ministerstwa Sportu i Turystyki. Zadeklarowano m.in.:

- Przygotowanie projektu nowej ustawy o sporcie, z zapisami dotyczącymi działań antykorupcyjnych. Jednak w toku prac legislacyjnych musiały one zostać usunięte, ponieważ stanowiły multiplikację zapisów obecnych w innych powszechnie obowiązujących ustawach. Według informatorów:

skoncentrowaliśmy się na tych działaniach, które mogą wystąpić w przyszłości. Ustawa będzie obligować niektóre instytucje do zmian w regulaminach i statutach. Te działania wydają się spójne i logiczne. Stąd nie mówimy teraz o działaniach w skali mikro, ale w skali makro. Próbowaliśmy podjąć różne działania, a ustawa antykorupcyjna wyprzedziła nasze działania i nie ma sensu dublować jej zapisów.

W projekcie ustawy znalazło się odwołanie do korupcji tylko w jednym miejscu, gdzie pisze się o odpowiedzialności karnej w przypadku działań korupcyjnych lub „związanych z działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa” (art. 64).

- Dokonano oceny realizacji projektu i sprawozdanie złożono do MSWiA. Jest to podsumowanie, które pokazuje wybrane działania i ocenę każdego z elementów tych działań.
- Wszystkie środki będące w dyspozycji ministerstwa są aktualnie przekazywane w drodze konkursów. Wcześniej były przekazywane na podstawie pojedynczych decyzji. Wszystkie wnioski o dotacje, które wpływają do ministerstwa, są rozpatrywane przez komisję, pojedynczy pracownik wydaje opinię, ale to komisja podejmuje decyzję, czy i w jakiej wysokości przyznać środki. Zostało to usankcjonowane zarządzeniem dyrektora generalnego z 2008 roku.

- Zaproponowano stosowanie rotacji pracowników współpracujących z organizacjami związanymi ze sportem.

Najczęściej było tak, że dany pracownik współpracował z kilkoma organizacjami przez całe lata, co doprowadzało do tego, że tak już się znali, że czasami można było zatracić obiektywizm.

Została wprowadzona pierwsza zmiana opiekunów organizacji. Na razie nie wiadomo, kiedy będzie wprowadzona następna, odpowiednie przepisy dotyczące częstotliwości przeprowadzania rotacji są w trakcie przygotowywania.

- Zaproponowano wprowadzenie obowiązkowego audytu zewnętrznego w polskich związkach sportowych. Przygotowania te koordynuje Departament Prawno-Kontrolny. Na razie zostało wybranych 15 organizacji, w których taki audyt będzie przeprowadzany; będzie on miał charakter pilotażowy. Wedle naszych informatorów ten zapis był bardzo krytykowany na spotkaniach – argumentowano, że audyt zewnętrzny jest kosztowny.
- W projekcie ustawy pojawiły się również zapisy dotyczące kadencyjności władz polskich związków sportowych. Prezes nie będzie mógł pełnić swojej funkcji przez 20 lat lub więcej, jak to jest obecnie.
- Do nowej ustawy zostaną wprowadzone regulacje, które nie pozwolą na przykład, by prezes związku sprzedawał sprzęt sportowy potrzebny do uprawiania danej dyscypliny. Jest to jedyny sposób zmiany obecnej sytuacji.

Jeśli my tego nie zrobimy za pomocą ustawy, to oni się sami nie zorganizują, bo na zgromadzeniu walnym są odpowiednio poinstruowani, co mają robić, i to robią. Zobaczymy, na ile się to uda, bo środowisko na pewno się oburzy.

- Rozpoczęto prace nad kodeksem etycznym pracowników ministerstwa, ale zaniechano tych działań, ponieważ było tam zbyt wiele elementów z kodeksu etyki służby cywilnej. Nie miało więc sensu powielanie tamtego dokumentu.

Żadnemu z naszych informatorów nie było nic wiadomo o oddolnych inicjatywach podejmowanych w organizacjach związanych ze sportem. Ten brak tłumaczono niedawnym zakończeniem projektu dotyczącego szkoleń, który nie zdążył jeszcze zaowocować konkretnymi działaniami.

Nasi rozmówcy różnie ocenili działania podejmowane w ramach Strategii Antykorupcyjnej, a szczególnie jakość przeprowadzonych szkoleń. Uważano, że był to doskonały projekt, który pokazywał pełen profesjonalizm strony niemieckiej. Zostały przygotowane specjalne materiały, w zależności od tego, czym zajmowała się dana grupa uczestników szkolenia. Jeśli uczestnikami były osoby związane z finansami, to w trakcie szkolenia więcej mówiło się np. o przetargach. Przeprowadzano swoistą ewaluację formatywną, tzn. spotykano się po to, by ocenić dotychczasowe działania i wprowadzić ewentualne zmiany. Po każdym

szkoleniu była przeprowadzana ankieta audytoryjna, w której uczestnicy oceniali szkolenie. O wynikach tych ankiet następnie dyskutowali organizatorzy i prowadzący szkolenia. Wśród uczestników szkolenia panowała opinia, że uwrażliwiło ich ono na omawianą problematykę i na rozwiązania w różnych jej obszarach. Podkreślano również, że szkolenie to było przede wszystkim nastawione na praktykę – miało uświadomić ludziom, iż korupcja ma wiele odmian i nie musi być kojarzona tylko z kopertą z pieniędzmi:

Nasz projekt miał mniej czasu na ten temat, ale poszliśmy zdecydowanie w kierunku działań praktycznych. Na to, co może się wydarzyć, co w takiej sytuacji zrobić. Oczywiście na pewnej podbudowie teoretycznej, ale jednak z wieloma wątkami praktycznymi. Chodziło o uwrażliwienie ludzi na to, że korupcja to nie tylko gotówka w kopercie.

Wszystkie te działania znalazły potwierdzenie w dokumentacji zgromadzonej w ministerstwie, w której można było znaleźć: wstępne harmonogramy realizacji projektu; informacje o szkoleniach dla polskich związków sportowych obejmujące daty szkoleń i liczbę uczestników, informacje o miejscach szkoleń oraz agendy tych szkoleń; wzory ankiety ewaluacyjnej; przykłady ćwiczeń omawianych w trakcie szkolenia itp.

Informacje uzyskane przez nas w trakcie rozmów potwierdzały się i uzupełniały. Takiego potwierdzenia dostarczył też przegląd udostępnionej dokumentacji. Naszym zdaniem działania, o których opowiadali informatorzy, choć nieliczne, to jednak były podejmowane z dużym zaangażowaniem i nie miały charakteru działań pozornych. Pracownicy Ministerstwa wiele oczekiwań wiązały z przygotowywaną ustawą o sporcie, która w trakcie naszych badań miała być przedstawiana na Radzie Ministrów.

Strona internetowa Ministerstwa Sportu i Turystyki sprawia wrażenie uzupełnianej na bieżąco tylko w zakładce „Aktualności”; w części dotyczącej zadań antykorupcyjnych nie ma żadnych nowych wpisów, najprawdopodobniej dlatego, że niczego się w tej sprawie nie robi. Osoby niemające dużo czasu i niezbyt dociekliwe czy uważne będą miały duże kłopoty ze znalezieniem informacji o Strategii Antykorupcyjnej. Uważamy, że odwołanie do tej kwestii powinno znajdować się już na stronie głównej, otwierającej się po wpisaniu adresu internetowego.

4.4. Urzędy wojewódzkie i instytucje z nimi powiązane, ale niekoniecznie podległe im służbowo

W trzech wylosowanych województwach – dolnośląskim, lubuskim i podlaskim – badałyśmy urzędy wojewódzkie. Poprosiłyśmy także naszych informatorów z tych urzędów o wskazanie urzędów niższego szczebla bądź innych instytucji z nimi powiązanych, które w ich przekonaniu mają największe osiągnięcia

w działalności antykorupcyjnej. Nasi informatorzy nie zawsze potrafili wskazać takie instytucje. W takiej sytuacji badacz sam – na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych czy obserwacji urzędu – decydował o wyborze danej instytucji do badania.

Poniżej kolejno prezentujemy instytucje z poszczególnych województw.

U18 – urząd wojewódzki

Działania antykorupcyjne podejmowane w urzędzie wojewódzkim U18 z jednej strony są realizacją Strategii przedstawionej przez MSWiA, a z drugiej – wynikają ze starań o uzyskanie certyfikatu ISO. W ramach tych ostatnich konieczne było opisanie wszystkich procesów i procedur, a następnie zamieszczenie ich na stronie internetowej po to, by zewnątrzni klienci nie mieli wątpliwości, jak dany proces przebiega w urzędzie i na każdym etapie mogli go monitorować. W ślad za tym poszło stworzenie około 200 procedur dostępnych na stronie internetowej, tak aby klienci wiedzieli, kto jest odpowiedzialny za załatwienie konkretnej sprawy. W ramach tych działań wprowadzono jeszcze w 2007 roku system Elektronicznego Obiegu Dokumentów. Jest on nie tylko systemem wewnętrznym dla pracowników, ale również dostępnym dla klientów, którzy mogą sprawdzić, na jakim etapie utknęła ich sprawa. „Tak że nie ma tak, że ktoś przetrzymuje jakieś sprawy, żeby jakieś korzyści osiągnąć”.

Przygotowanie opisu i charakterystyki wszystkich procedur w urzędzie tak, aby były one przejrzyste zarówno dla pracowników, jak i dla klientów, było inicjatywą własną tego urzędu. Certyfikat zarządzania jakością ISO urząd uzyskał w 2004 roku. Co roku audytorzy zewnętrzni sprawdzają, czy procedury wymagane przez ISO są nadal przestrzegane. Zadeklarowano również, że przeprowadzany jest audyt wewnętrzny.

W formie kserokopii przekazano nam do wglądu procedurę obsadzania wyższych stanowisk w U18 oraz zarządzenie w sprawie ustalania zasad udzielania zgody na dodatkowe zajęcia zarobkowe pracowników zatrudnionych w U18. Ta kwestia jest szczegółowo monitorowana – każdy pracownik musi uzyskać zgodę nie tylko na dodatkowe zatrudnienie, ale też na każdą umowę o dzieło czy umowę-zlecenie. Wszyscy, którzy podejmują zatrudnienie poza urzędem, muszą raz na pół roku składać sprawozdanie na temat tego dodatkowego zatrudnienia. W urzędzie prowadzony jest również monitoring zezwoleń na dodatkowe zatrudnienie oraz uzyskiwanych w ten sposób dochodów.

Ważną częścią działań na rzecz przejrzystości funkcjonowania urzędu są również oświadczenia majątkowe, których składanie przez dyrektorów, ich zastępców, głównego księgowego i urzędników służby cywilnej wynika z właściwych ustaw. W U18 z inicjatywy kierownictwa urzędu rozszerzono znacznie listę osób składających te oświadczenia. Od 2000 roku dotyczą one wszystkich samodzielnych stanowisk od inspektora wojewódzkiego wzwyż i obecnie obejmują około 280 osób.

Duży nacisk położono na przejrzystość procesu zarządzania kadrami, gdyż większość obaw o możliwość występowania korupcji związana była z ewentualnym zjawiskiem nepotyzmu, a tym samym niezgodności z ustawą o służbie cywilnej w kwestii obsadzania stanowisk. U18 w 2002 roku uczestniczył w programie rozwoju instytucjonalnego; opracowano wówczas procedurę szczegółowego naboru pracowników, jak również politykę ocen pracowników i politykę szkoleniową. Procedura naboru pracowników od 2002 roku jest następująca: każdy kandydat przechodzi testy psychologiczne, testy wiedzy oraz bierze udział w rozmowie kwalifikacyjnej, wszystkie etapy są punktowane, testy kodowane, a rozkodowanie wyników następuje dopiero po ustaleniu rankingu punktowego. Zdaniem naszego informatora obszarem, w którym mogły pojawić się zachowania korupcyjne, było zatrudnianie nowych pracowników w urzędzie. Przed wprowadzeniem tych procedur było to:

Ewidentne i widoczne, całe miasto o tym mówiło i każdy wiedział, że do urzędu można się dostać tylko po znajomości, że stanowiska są obsadzone przez krewnych i znajomych. W momencie, kiedy wprowadziliśmy tę procedurę, to zjawisko się ukróciło, chociaż nie powiem, że jest idealnie. Ale jeśli są takie polecenia, to nie są to polecenia oddolne, tylko odgórne.

Obok polityki kadrowej ważną sprawą jest prowadzenie zamówień publicznych. Tutaj również wprowadzanie certyfikatu ISO przyczyniło się do takiej zmiany procedur, aby oferenci mieli wgląd w każdy etap procesu.

Klienci urzędu mogą również zapoznać się ze standardami ich obsługi, tzw. standardami obsługi klienta ustalonymi w 2005 roku. Dane na ten temat podawane są również na stronie internetowej urzędu, w BIP-ie oraz na wiszących w urzędzie plakatami informacyjnych.

Akcja szkoleniowa prowadzona była w 2005 roku. Plan szkoleń opracowano wewnątrz urzędu i jak twierdzi nasz informator, zawsze była w nich ujmowana problematyka antykorupcyjna i etyki służby cywilnej. Pracownicy urzędu brali również udział w szkoleniach organizowanych przez Szefa Służby Cywilnej w ramach programów finansowanych z funduszy Unii Europejskiej, które prowadzili greccy i brytyjscy eksperci. Poza tym, każdy nowo zatrudniony pracownik odbywa służbę przygotowawczą, w ramach której jeden dzień zajmują szkolenia poświęcone etyce w służbie cywilnej. Szkolenia przeprowadzane są w formie wykładu, prezentacji i dyskusji, w trakcie których uczestnicy mogą sygnalizować niepokojące ich zjawiska. Systematycznie omawiane są wszystkie punkty *Kodeksu etyki Służby Cywilnej*. Nasz informator podkreślał jednak, że kodeks ten wprowadzono na zasadzie zalecenia, a nie w drodze zarządzenia, co byłoby ważne dla administracji, i do tej pory nie ma żadnych sankcji za jego nieprzestrzeganie. Praktyczne sposoby rozwiązywania zagrożeń korupcyjnych, np. dotyczące problemu przyjmowania prezentów od firm prywatnych czy też protekcji przy poszukiwaniu pracy w urzędzie, również są dyskutowane na tych szkoleniach.

Nasz informator stwierdził, że w ciągu kilkunastu lat nie odnotowano próby wręczenia pracownikowi urzędu U18 Łąpówki. Należy jednak podkreślić, że w urzędzie wojewódzkim wydawane są najczęściej decyzje o charakterze kontrolnym czy nadzorczym, które dotyczą innych urzędów, i nie ma tu bezpośredniego kontaktu urzędników z indywidualnymi klientami. Natomiast w przypadku architektów i geodetów, którzy podejmują decyzje w stosunku do klientów indywidualnych, procedura jest taka, że decyzji jednostkowych nie wydają oni samodzielnie. Wszystkie decyzje są zatwierdzane przez kierownika lub dyrektora wydziału, a w niektórych przypadkach musi je zatwierdzić wojewoda. „A więc ścieżka służbowa jest ustawiona tak, że decyzja przechodzi przez kilka osób i wszystkie te procesy i procedury są szczegółowo opisane”.

Wydaje się, że cenną inicjatywą U18 było urządzenie przeszklonego pomieszczenia – Biura Obsługi Klienta (BOK) – po to, by klienci mogli załatwić sprawy w jednym miejscu z urzędnikiem przyjmującym dokumenty, a nie wydającym decyzje, zamiast chodzić po całym urzędzie i załatwiać sprawy z różnymi urzędnikami. Tylko w przypadku jakiejś spornej sprawy pracownik odpowiedzialny za nią jest obowiązany udać się do BOK-u.

W naszym przekonaniu urząd ten podjął szereg wartościowych inicjatyw związanych z przeciwdziałaniem korupcji. Wprowadził m.in. kosztowną i czasochłonną procedurę ISO, która wymusza działania na rzecz transparentności urzędu. Są tu szczegółowo opracowane i realizowane procedury konkursowe związane z zatrudnianiem nowych pracowników oraz rozszerzona lista osób składających oświadczenia majątkowe.

Strona internetowa zawiera wiele ważnych informacji na temat zasad funkcjonowania urzędu (imiona i nazwiska wszystkich pracowników wraz z danymi umożliwiającymi kontakt, przyporządkowanie postępowań/zadań/czynności do poszczególnych wydziałów, zasady naboru itp.), które przedstawione są w sposób logiczny i przejrzysty. Problemy korupcji nie są w tym urzędzie ignorowane, co przejawia się między innymi obecnością takich słów jak „korupcja”, „łapówka” w zamieszczonych tekstach, a także upublicznianiem informacji o podejmowanych działaniach i programach antykorupcyjnych.

U21 – inspektorat inspekcji handlowej

Nasz informator zatrudniony w U18 stwierdził, że jego urząd nie ma wpływu na działania podejmowane na niższym szczeblu, dlatego też miał kłopoty ze wskazaniem powiązanej z U18 jednostki, do której mógłby udać się nasz współpracownik. Wskazał na inspektorat inspekcji handlowej (U21). Rekonstrukcja działań antykorupcyjnych podejmowanych w tym urzędzie możliwa jest od 2005 roku, ponieważ dokumentacja z wcześniejszego okresu została już przekazana do archiwum. Świadczy to o tym, że dość trudno uzyskać tam informacje nawet o nieodległych w czasie działaniach.

U21 w 2005 roku uzyskał certyfikat ISO pozwalający na uporządkowanie procedur działania; w 2008 roku nie przedłużono certyfikatu, ponieważ zabrakło pieniędzy na jego aktualizację. Jednak wypracowane wówczas zasady w dalszym ciągu obowiązują. Informatorzy wyraźnie podkreślają, że wzrost zainteresowania działaniami antykorupcyjnymi wymuszony był przez wdrażanie procedury ISO. Ponadto, wejście Polski do Unii Europejskiej pociągnęło za sobą wprowadzenie znacznie większej ilości przepisów regulujących poszczególne elementy działań kontrolnych instytucji, zwłaszcza jeśli chodzi o paliwa. Kontrole te, koordynowane przez centralę, przeprowadzane są na wybranych stacjach. Odbywa się to tak, że inspektorzy często nie wiedzą, na jakiej stacji będą pobierać danego dnia paliwo. Znają tylko pierwszy adres, a informacje o następnych uzyskują telefonicznie z centrali, gdyż tam w zalakowanych kopertach umieszczone są dane na temat kolejnych kontroli. Stacje paliw można kontrolować, używając dwóch różnych procedur – krajowej lub europejskiej. O tym, który sposób zostanie wybrany w przypadku każdej stacji, decyduje losowanie.

Jednym z zabezpieczeń antykorupcyjnych stosowanych w pracy inspektorów jest prowadzenie kontroli w różnych placówkach handlowych w dwuosobowym składzie. Wymóg ten jest zapisany w *Regulaminie pracy*, do którego dołączono *Kodeks etyki*. Taka procedura jest obligatoryjna w tym urzędzie, ale w innych inspektoratach praktyka może być zupełnie inna. Wszystkie kontrole są udokumentowane, począwszy od zawiadomienia, poprzez upoważnienie, aż do zakresu przedmiotowego kontroli. Każdy przedsiębiorca jest zapoznawany ze swoimi prawami i obowiązkami – wynika to z procedur prowadzenia kontroli. Często ustalenia kontroli są dokumentowane fotograficznie. Ponadto, żaden z inspektorów nie ma wpływu na to, do jakiej placówki zostanie wysłany, gdyż decyzję podejmuje dyrektor lub naczelnik. Zmiany są możliwe tylko w sytuacji, gdy inspektor zgłosi, że z kontrolowaną firmą ma jakieś powiązania rodzinne czy sąsiedzkie (co prawdopodobne w małym mieście) i nie chce być rozpoznany. Zapobiega to potencjalnym konfliktom interesów. Sposób procedowania jest szczegółowo opisany na stronie internetowej urzędu.

W U21 przeprowadza się również kontrole wewnętrzne, których wyniki opisywane są w specjalnym dokumencie, tzw. karcie kontroli. Zamieszcza się w niej nazwisko osoby kontrolowanej, a protokół z kontroli muszą podpisać kontrolerzy oraz naczelnik sprawujący nad nimi nadzór.

W 2006 roku U21 uzyskał tytuł Urzędu Przyjaznego Przedsiębiorcy, nadawany przez stowarzyszenia lokalnych przedsiębiorców, co oczywiście dobrze świadczy o relacjach urzędu z przedsiębiorcami. Nie jesteśmy jednak w stanie stwierdzić, czy to przyjazne nastawienie nie odbija się na przejrzystości funkcjonowania urzędu.

W urzędzie działa punkt informacyjny, w którym można uzyskać pomoc przy wypełnieniu wniosku o mediację. Jest zasadą, że osoby, które prowadzą mediację,

nie prowadzą u tych samych klientów powtórnej kontroli. Do mediacji także musi być oddelegowanych dwóch pracowników.

Nasi informatorzy wymienili kilka szkoleń, na których podejmowano kwestie etyczne, chociaż nie ze wszystkich szkoleń jest dostępna dokumentacja. W 2006 w szkoleniu pt. *Kontrola i zarządzanie ryzykiem*, prowadzonym przez Kancelarię Premiera Rady Ministrów, uczestniczył dyrektor urzędu. Prowadzono także szkolenia interpersonalne wśród pracowników, w trakcie których uczono, w jaki sposób pracownicy mają się zachować podczas kontroli.

W tych szkoleniach duży nacisk kładziony jest na kontakty interpersonalne pracowników, żeby nie było nawet tego cienia podejrzenia, że w trakcie kontroli inspektor stara się coś w jakiś dziwny sposób załatwić lub zrobić.

W U21 nie prowadzi się systematycznego monitoringu jakichkolwiek działań antykorupcyjnych, nie ma także żadnej dokumentacji czy ewidencji wcześniej podejmowanych działań antykorupcyjnych. Jedyne dokumenty, jakimi dysponuje urząd, można pobrać ze strony internetowej www.antkorupcja.gov.pl.

Nasi informatorzy stwierdzili, że nigdy nie spotkali się z informacjami o próbie przekupstwa urzędników, co wydaje się dziwne, jeśli weźmiemy pod uwagę specyfikę działania urzędu.

W tym urzędzie nie wprowadzono żadnych własnych inicjatyw dotyczących zapobiegania korupcji. Nie ma także dokumentacji czy ewidencji podejmowanych działań w ramach Rządowej Strategii Antykorupcyjnej.

Także na stronie internetowej nie znajdziemy zakładek, problemów, informacji odnoszących się do korupcji, podejmowanych działań antykorupcyjnych czy działań mających na celu zwiększenie przejrzystości czy sprawności funkcjonowania urzędu.

U13 – urząd wojewódzki

Na problematykę antykorupcyjną zwrócono uwagę w urzędzie już w 2001 roku. Rozpoczęto wtedy pewne działania, które regulowały i ujednoliciły przepisy wewnętrzne oraz zapoczątkowały wprowadzanie systemu zarządzania jakością zgodnie z normą ISO, co zdaniem informatora „uporządkowało rzeczywistość i zapoczątkowało procesowy styl myślenia”. Raz w miesiącu organizowane są narady całego kierownictwa, w trakcie których na bieżąco relacjonuje się sprawy toczące się w poszczególnych wydziałach. Po takich naradach konkretne problemy regulowane są odpowiednimi dokumentami wewnętrznymi.

Ważną kwestią są regulacje związane z zamówieniami publicznymi. Opracowano szczegółową instrukcję Dyrektora Generalnego w sprawie postępowań o zamówienia publiczne. Instrukcję tę wprowadzono zgodnie z ustawą o służbie cywilnej z 1998 roku. Jest ona na bieżąco modyfikowana i cały czas pozostaje zgodna z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych. Również

sukcesywnie modyfikowane są rozwiązania dotyczące naboru na wolne stanowiska – ostatnie z 11 maja 2009.

Potrzeba wprowadzenia dodatkowych rozwiązań antykorupcyjnych, zdaniem naszych informatorów, pojawiła się wraz z otrzymaniem nowych zadań – przydzielania środków unijnych. Przy ich przyznawaniu musi być stosowana zasada „dwóch par oczu”; również kolegialnie przeprowadzane są procedury związane z zabezpieczeniami realizacji projektu: weksle, obrót papierami wartościowymi.

Kontrole zewnętrzne dokonywane przez pracowników U13 mają charakter zespołowy. Raz na pół roku opracowywany jest plan tych kontroli. Tworzy się odpowiedni zespół pracowników mający za zadanie sprawdzać działalność organów administracji zespolonej, np. kuratorium oświaty, konserwatora zabytków, inspektoratu farmaceutycznego, wojewódzkiego lekarza weterynarii itp.

Pracownicy U13 biorą udział głównie w szkoleniach organizowanych centralnie, np. szkolenie w 2006 roku było realizowane przez KPRM. Wcześniejsze szkolenia były realizowane w ramach programu PHARE 2003–2005.

W urzędzie prowadzono szkolenia dla osób podejmujących w nim pracę. W ramach tych szkoleń omawiano następujące zagadnienia:

- potencjalny i realny konflikt interesów oraz mechanizmy jego eliminowania;
- wyjaśnienie pojęcia korupcji ze szczególnym uwzględnieniem tzw. korupcji urzędniczej;
- obowiązki i normy etyczne, którymi powinien kierować się członek korpusu Służby Cywilnej.

W dalszej kolejności pracownicy urzędu byli szczegółowo zapoznawani z obowiązującym *Kodeksem etyki Służby Cywilnej*, z zagadnieniami korupcji w Polsce (aspekt kryminologiczny i prawno-karny) oraz programem zwalczania korupcji – Strategią Antykorupcyjną (II etap realizacji). W szkoleniu tym wzięło udział 29 osób, ale nie potrafimy powiedzieć, jak je oceniano, gdyż informacje na jego temat rekonstruujemy na podstawie notatki służbowej sporządzonej przez doradcę etycznego.

Innym działaniem, które przedstawiano nam jako element realizacji Strategii Antykorupcyjnej, jest badanie oświadczeń majątkowych. Za analizę tych oświadczeń wcześniej odpowiadał dyrektor generalny, a w tej chwili zespół ochrony informacji niejawnych. Należy jednak zwrócić uwagę, że obowiązek analizy oświadczeń majątkowych wynika z ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

W ramach inicjatyw własnych w U13 wprowadzono instytucję audytora wewnętrznego i audytu wewnętrznego, który analizuje ryzyko wystąpienia korupcji. Wdrożono opisy stanowisk według metodyki przygotowanej przez KPRM, w których wskazywano, czy dane stanowisko jest zagrożone korupcją, czy też nie. Stanowiska te zostały zidentyfikowane i zwartościowane.

Urząd brał udział w konkursie zorganizowanym przez nieistniejący już Urząd Służby Cywilnej na najbardziej przyjazny urząd służby administracji publicznej – nie uzyskał wprawdzie wyróżnienia, ale konkurs wymusił wprowadzenie w U13 działań porządkujących. Warto również podkreślić, że w ramach własnych inicjatyw antykorupcyjnych U13 jako jeden z pierwszych zastosował aukcję elektroniczną przy udzielaniu zamówień publicznych.

W urzędzie znajduje się dokumentacja w postaci notatek służbowych, obowiązuje system ISO, wdrożono kontrolę oświadczeń majątkowych i powołano odpowiednie organy sprawujące kontrolę. Jednak doradca etyczny, będący jednym z naszych informatorów, stwierdził, że wykorzystuje obecność badaczy do tego, żeby „przypomnieć o swoim istnieniu” dyrektorom poszczególnych wydziałów, gdyż pełniona przez niego funkcja jest właściwie przez zwierzchników niezauważana.

Na stronie internetowej obok szeregu informacji potrzebnych osobom mającym jakieś sprawy do załatwienia w urzędzie bez problemu znajdziemy również materiały dotyczące polityki antykorupcyjnej, które znajdują się w jednej z zakładek po lewej stronie. Tutaj też znajdziemy dokumenty i odnośniki do stron internetowych instytucji zajmujących się problematyką korupcji, jak np. *Obywatelska karta antykorupcyjna*, *Strategia antykorupcyjna – II etap 2005–2009*; *Korupcja – zagrożenia i metody jej zwalczania*, Program Przeciw Korupcji, *Przeciwdziałanie korupcji*, Stowarzyszenie Stop Korupcji, www.antykorupcja.gov.pl.

U17 – urząd miejski

Informator z urzędu wojewódzkiego U13 wskazał do dalszego badania urząd miejski U17, ponieważ posiada on certyfikat ISO i jest, zdaniem informatora, wyróżniającą się instytucją.

Według informatorów z U17 urzędnicy uświadomili sobie wagę problematyki antykorupcyjnej w 2005 roku, kiedy ogłoszono akcję *Przejrzysta Polska*⁴, a z mediów dowiedzieli się o działalności stowarzyszenia Stop Korupcji⁵. Przyłączenie do akcji *Przejrzysta Polska* wiązało się z wdrożeniem zadań przewidzianych w tym programie. Do zadań obowiązkowych należało m.in. opracowanie kodeksu etyki. Pracownicy urzędu stworzyli go w oparciu o wzorce *Europejskie*

⁴ Społeczna akcja *Przejrzysta Polska* była prowadzona od 2005 roku przez „Gazetę Wyborczą” przy wsparciu Fundacji Agory, Polsko-Amerykańską Fundację Wolności, Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, Centrum Edukacji Obywatelskiej i Bank Światowy. Była adresowana do samorządów terytorialnych. Miała za zadanie poprawę przejrzystości sprawowania władzy i funkcjonowania administracji samorządowej oraz dążenie do ograniczenia korupcji.

⁵ Stowarzyszenie Stop Korupcji zostało założone w 2003 roku przez grupę osób związanych z samorządem Opola. Celem ich działalności jest zapobieganie korupcji, wykrywanie zjawisk korupcyjnych, zwiększenie przejrzystości życia publicznego. Stowarzyszenie przywiązuje dużą wagę do edukacji obywatelskiej, współpracy z organami ścigania oraz niezależnymi mediami. (www.stopkorupcji.org)

go kodeksu dobrej administracji. Dokument ten został przedyskutowany na zebraniu wszystkich pracowników, a następnie przez nich podpisany. Oprawiony egzemplarz jest dostępny w Biurze Obsługi Klienta jako jawne, publiczne zobowiązanie podjęte wobec wszystkich mieszkańców. Kodeks ten jest systematycznie aktualizowany.

Również z własnej inicjatywy wprowadzono katalog dobrych praktyk etycznych, stanowiący niejako przełożenie zapisów kodeksu etyki na konkretne, codzienne działania.

Urząd z własnej inicjatywy wprowadził na przełomie 1998 i 1999 roku system zarządzania ISO, co wiązało się ze spełnieniem szeregu norm dotyczących przejrzystości, jawności i profesjonalizmu. Urząd spełnia także wymagania Europejskiego Modelu Doskonałości⁶.

Urząd bierze również udział w wielu konkursach i jest laureatem wielu nagród.

W urzędzie działa Biuro Obsługi Klienta, z czym wiąże się odpowiedni obieg dokumentów. Informacje o działalności urzędu i procedurach postępowania zawarte są również w informatorze lokalnym wydawanym przez urząd.

Zgodnie z przyjętymi procedurami wszyscy nowi pracownicy i stażyscy przechodzą szkolenie etyczne, a wszyscy pracownicy U17 zostali zapoznani z ustaleniami dotyczącymi wdrażania kodeksu etyki. Prowadzone są również cyklicznie powtarzane, realizowane przez firmy zewnętrzne (zatrudniające fachowców z zakresu psychologii) warsztaty obsługi klienta i warsztaty asertywności. W tych szkoleniach biorą udział przede wszystkim pracownicy BOK-u. W U17 stosuje się również tzw. kaskadowanie wiedzy, czyli system, w którym przeszkoleni pracownicy szkolą następnych pracowników.

Elementy wdrażania Strategii Antykorupcyjnej widoczne są w przyjętych regułach pracy urzędu. Można tu wskazać 5 elementów: 1) zapis w katalogu dobrych praktyk – urzędnicy nie przyjmują i nie wręczają żadnych „dowodów wdzięczności”; 2) w urzędzie postawiono pojemnik na dowody wdzięczności – przezroczysta urna; 3) prowadzony jest monitoring rozmów pracowników z klientami, co zdaniem pracowników urzędu ma im pomagać w odmawianiu przyjmowania ewentualnych dowodów wdzięczności; 4) przyjmowanie ofert przetargowych następuje wyłącznie przez pracowników BOK-u; 5) już od lat 90. prowadzone są badania poziomu satysfakcji klienta.

Na podstawie rozmów, obserwacji oraz dokumentacji dotyczących inicjatyw podejmowanych przez urząd możemy stwierdzić, że instytucja ta wykonuje różnorodne i systematyczne działania mające na celu poprawę funkcjonowania, a także ograniczenie zagrożeń korupcyjnych.

⁶ Europejski Model Doskonałości jest rozwinięciem, uzupełnieniem międzynarodowych standardów jakości takich jak ISO. Przyczynia się przede wszystkim do zbudowania instytucji, która zmierza do samodoskonalenia się poprzez ciągłe oceny własnej pracy i wprowadzanie usprawnień.

Strona internetowa jest bardzo rozbudowana, zawiera nie tylko informacje dotyczące samego urzędu, ale także miasta i regionu. Jednakże problematyka korupcyjna czy informacje na temat działań antykorupcyjnych nie zostały umieszczone w żadnej zakładce na tej stronie.

U15 – urząd miejski

U15 jest urzędem miejskim wskazanym przez naszego informatora pracującego w urzędzie wojewódzkim U13 jako jednostka wyróżniająca się w dziedzinie obsługi klienta. Ponadto, od lat stosuje system zarządzania jakością ISO.

Pierwsze procedury związane z realizacją Strategii Antykorupcyjnej zostały wprowadzone w 2008 roku, dwie kolejne w 2009 (a jak wiadomo, w tym raporcie zajmujemy się realizacją Strategii Antykorupcyjnej w latach 2001–2007).

Nasz rozmówca powiedział także, że w 2008 roku w niewielkim stopniu urząd brał udział w programie *Przejrzysta Polska*. Nie oznaczało to przystąpienia do programu, ponieważ edycja z 2008 roku była adresowana tylko do tych instytucji, które brały w nim udział w latach wcześniejszych i spełniły określone wymogi. W U15 ograniczono się do przygotowania plakatów i ulotek dla klientów informujących o założeniach programu.

Obecnie urząd przygotowuje się do przeprowadzanych z własnej inicjatywy audytów, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego, oraz do certyfikacji. Do tej pory dyrektorzy poszczególnych wydziałów przeprowadzili analizę komórek, a wyłoniona w konkursie firma sporządziła dla urzędu ranking ryzyka.

Od 2004 roku urząd posiada wewnętrzny kodeks etyki, który powstał przy udziale pracowników. Każdy nowy pracownik jest zapoznawany z tym kodeksem, co potwierdza własnoręcznym podpisem. Nadzór nad jego przestrzeganiem sprawuje sekretarz miasta.

W ramach służby przygotowawczej prowadzi się rutynowe szkolenia dla początkujących pracowników. Natomiast dla zespołu ds. ryzyka korupcyjnego przeprowadzono jednorazowe szkolenie w 2008 roku. We wrześniu 2009 roku audytorzy wewnętrzni uczestniczyli w szkoleniu dotyczącym systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym.

Realizacja własnych inicjatyw antykorupcyjnych, np. stworzenie regulaminu dla wydziału zamówień publicznych, jest dopiero w U15 planowana⁷. Podjęto natomiast pewne działania mające na celu zwiększanie przejrzystości urzędu, jak np. elektroniczna skrzynka podawcza, coroczna ankieta realizowana przez zewnętrzną firmę badającą poziom zadowolenia klientów, system identyfikacji wizualnej, ujednoczenie pism tak, aby były łatwo identyfikowane jako pisma danego urzędu. Nowo otwarte centrum obsługi (z którego wydzielono sprawy związane z architekturą, wskazywane przez klientów jako obszar newralgiczny)

⁷ Urząd ten jest natomiast laureatem licznych konkursów, niekoniecznie związanych ze Strategią Antykorupcyjną, np. Polska Nagroda Jakości, Znakomity Przywódca.

jest dostosowane dla osób niepełnosprawnych. Obserwacje osoby przeprowadzającej badania potwierdzają znakomitą organizację urzędu, oznaczenia oraz istnienie sali obsługi.

Urząd wkroczył na drogę wprowadzania różnych rozwiązań wynikających ze Strategii Antykorupcyjnej; powołano doradcę etycznego, który jest równocześnie osobą udzielającą informacji na zewnątrz.

Strona internetowa zawiera wiele użytecznych informacji, jest dość przejrzysta, ale wywołuje wrażenie przetadowania informacjami. Nie znalazłyśmy tu jednak żadnych materiałów dotyczących działań antykorupcyjnych.

U1 – urząd wojewódzki

Pierwsze działania antykorupcyjne zostały podjęte w urzędzie wojewódzkim U1 w 2005 roku – rozpoczęto wówczas szkolenia kadry kierowniczej urzędu – ale nasi informatorzy nie potrafili dokładnie określić, na czym te działania polegały.

Obecnie trwa proces opisywania i wartościowania stanowisk, w którym przewidziano analizę tych stanowisk pod kątem zagrożenia korupcją.

Szczególną uwagę poświęca się w urzędzie procedurze postępowania ze skargami. Skarga może być złożona na trzy sposoby: pisemnie (listownie lub e-mailowo), telefonicznie lub osobiście w czasie poniedziałkowych dyżurów dyrektorów poszczególnych wydziałów. Niezależnie od formy skargi, sposób postępowania z nią jest taki sam. Od stycznia do września 2009 roku wpłynęło 270 skarg, żadna z nich nie dotyczyła zagrożeń korupcyjnych.

W urzędzie dla wszystkich pracowników organizowane są szkolenia ogólne, a dla wybranej grupy pracowników szkolenia specjalistyczne, ponadto pracownicy mogą również brać udział w szkoleniach organizowanych centralnie i nadzorowanych przez służbę cywilną. Z przedstawionej nam dokumentacji wynika, że w latach 2004–2007 odbyły się szkolenia, w których programie, obok innych tematów, znalazły się także zagadnienia dotyczące przeciwdziałania korupcji. Oto lista tylko niektórych z tych szkoleń:

- Etyka urzędnicza a wizerunek urzędu państwowego – XII 2005
- Błędy funkcjonariuszy i urzędników – VI 2005
- Dobre praktyki rekrutacji i selekcji pracowników do Służby Cywilnej – VI 2006
- Sposoby postępowania z trudnym klientem, aspekt psychologiczny – VI 2006
- Wartości etyczne i przeciwdziałanie korupcji – VI 2007
- Profilaktyka etyczna i strategia antykorupcyjna – XI 2007.

W U1 nie stworzono własnego kodeksu, bowiem korzysta się z kodeksu wypracowanego przez służbę cywilną. Aspekty etyczne czy korupcyjne mają być poruszane w trakcie obowiązkowych szkoleń w ramach służby przygotowawczej. A każdy nowo zatrudniany pracownik będzie miał dołączony do umowy kodeks etyczny i *Kartę obywatelską*.

Do procedury przetargowej wprowadzono zasadę, zgodnie z którą przynajmniej jeden pracownik w składzie komisji przetargowej musi być spoza

danego wydziału. W celu zapobieżenia nieprawidłowościom, jakie mogłyby pojawić się w związku z przydzielaniem znacznych środków unijnych, a tym samym przeciwdziałania ewentualnym zachowaniom korupcyjnym, na całym piętrze, na którym rozpatruje się takie sprawy, zainstalowano szklane drzwi.

Najbliższe plany urzędu obejmują wdrożenie systemu samooceny CAF⁸ (tzw. małe ISO) oraz utworzenie rejestru korzyści.

Z obserwacji sposobu zorganizowania i wyposażenia urzędu wynika, że brakuje jakichkolwiek informacji dotyczących przejrzystości działania urzędu wprowadzanych w ramach Strategii Antykorupcyjnej. Ponadto, spośród pięciu osób, z którymi rozmawialiśmy, tylko jedna – zajmująca się szkoleniami – potrafiła przedstawić nam wyczerpujące informacje na ten temat i potwierdzić je odpowiednimi dokumentami.

Na stronie internetowej urzędu wojewódzkiego U1 znajdziemy kilka dokumentów związanych z tematyką antykorupcyjną lub dotyczących etyki. Są to m.in.: *Kodeks etyki Służby Cywilnej*, podstawowe prawa obywatela w urzędzie z punktem dotyczącym łapownictwa, informacje o akcji *Zatrzymajmy korupcję, Obywatelską kartę antykorupcyjną*.

U1 wskazało do badań dwa urzędy miejskie – U6 i U5, ponieważ brały one udział w programie *Przejrzysta Polska*, a na ich stronach internetowych znajdują się informacje dotyczące problematyki etycznej i antykorupcyjnej.

U6 – urząd miejski

Urząd przystąpił do programu *Przejrzysta Polska* w 2005 roku i kontynuował swoją obecność w tym programie w 2006 roku. W ramach tych działań opisano wszystkie procedury postępowania przeprowadzane w urzędzie. Do każdej procedury przygotowano karty usług, z których interesanci mogą się dowiedzieć, jakie dokumenty są wymagane w określonej sprawie, jaka jest ich podstawa prawna, poznać wysokość ewentualnych opłat oraz miejsce załatwiania spraw. Ma to wykluczyć dowolność interpretacji przepisów i decyzji dotyczących pobierania opłat oraz zlikwidować nierówność w traktowaniu różnych klientów urzędu.

Przyjazny charakter urzędu przejawia się również w jego wyraźnym oznakowaniu, obecności punktu informacyjnego, tablicy przy wejściu i tabliczek z nazwiskami urzędników i ich funkcjami na drzwiach pokoi. Osoby zatrudnione w urzędzie noszą identyfikatory.

Pracownicy stworzyli własny kodeks etyczny, a także opracowali zasady dobrego postępowania. Ostateczna wersja kodeksu powstała po przeprowadzeniu

⁸ CAF (Common Assessment Framework), czyli Wspólna Metoda Oceny, jest narzędziem służącym do zarządzania jakością w administracji publicznej, które zostało opracowane ramach Sieci UE ds. Administracji Publicznej (EUPAN). W urzędach przeprowadza się samoocenne działalności, na podstawie której wprowadza się w jednostce plany usprawniające.

dyskusji wśród pracowników. W jego tworzeniu pomagał koordynator programu *Przejrzysta Polska*. Każdy pracownik musiał zapoznać się z kodeksem, co poświadczal własnym podpisem.

Raz w roku wszyscy pracownicy U6 muszą przejść szkolenia z zakresu etyki, w trakcie których mają możliwość zgłaszania propozycji tematów kolejnych szkoleń dotyczących tych zagadnień. Po każdym z nich wypełniają ankietę ewaluacyjną. W urzędzie obowiązuje kaskadowy system przekazywania wiedzy – pracownicy uczestniczący w szkoleniach przekazują zdobytą wiedzę swoim współpracownikom.

Urząd nie zamierza starać się o certyfikat ISO, gdyż pociąga to za sobą zbyt duże koszty.

W U6 wypracowano procedury przyjmowania nowych pracowników – konkurs ze ściśle wypracowanymi zasadami został opisany w specjalnym zarządzeniu.

Z obserwacji wynika, że w urzędzie można znaleźć informacje o przetargach, udzielonych zamówieniach publicznych i konkursach oraz o ich wynikach. Wprowadzono również nienormowany czas pracy kierowników, co ułatwia im kontakty z klientami.

Urząd znajduje się w małej miejscowości i zatrudnia niewielu pracowników. Podejmowane przezeń działania antykorupcyjne nie pociągają za sobą dodatkowych nakładów finansowych. Wiele rozwiązań udało się wprowadzić tylko dzięki dużemu zaangażowaniu pracowników urzędu.

Na stronie internetowej miasta nie znajdziemy żadnych linków, odnośników czy informacji dotyczących działań antykorupcyjnych lub działań, które mogłyby być z nimi kojarzone. Dopiero po otwarciu linku związanego z Biuletynem Informacji Publicznej znajdziemy odsyłacz do podstrony „Przejrzysta Polska”, która zawiera informacje na temat: wprowadzenia i wdrożenia kodeksu etycznego, opracowania kodeksu postępowania, opracowania planu i przeprowadzenia szkoleń z zakresu etyki, wprowadzenia procedur naboru na każdy wakat.

U5 – urząd miejski

Urząd U5 również uczestniczył w programie *Przejrzysta Polska* w 2004 roku. Dla urzędników mobilizująca była idea stworzenia kart usług, czyli dokładnego wykazu świadczonych usług i czynności wykonywanych w trakcie wypełniania obowiązków. Sporządzenie kart usług przyczyniło się do stworzenia systemu zarządzania jakością, gdyż po ich opisaniu łatwiej było wdrożyć pozostałe elementy systemu. Wprowadzono również karty szkoleń urzędników, oceniające zarówno częstotliwość, jak i koszty uczestnictwa ponoszone przez urząd. Zdaniem naszych rozmówców wszystkie te procedury funkcjonują w urzędzie do dziś.

W 2006 roku wprowadzono w urzędzie elektroniczny obieg dokumentów. Intranet pozwala zobaczyć, co dzieje się w czasie rzeczywistym z danym

dokumentem. A więc poszczególni urzędnicy mogą udzielać informacji klientom o wszystkich sprawach, nie tylko w sprawach przez siebie prowadzonych. Każdy urzędnik ma obowiązek zaglądania do systemu i zapoznawania się na bieżąco z ewentualnymi nowymi dokumentami czy zarządzeniami.

W intranecie zamieszczono również kodeks etyczny pracownika urzędu, powstały w wyniku burzliwych dyskusji pracowników U5. Znajomość kodeksu jest sprawdzana w trakcie służby przygotowawczej. Jest on również umieszczony na stronie BIP-u wraz z kartami usług. Strony te są systematycznie uaktualniane przez pracowników U5.

W ostatnich latach nie prowadzono specjalnych szkoleń antykorupcyjnych, natomiast, jak stwierdził nasz informator, takie kwestie omawia się w ramach szkoleń prowadzonych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej. Zorganizowano szkolenia dla radnych dotyczące wypełniania oświadczeń majątkowych oraz szkolenia na temat kontaktów i komunikacji z klientem.

Klienci mogą ocenić pracę urzędu i urzędników, wypełniając ankietę wyłożoną przy każdym pokoju czy też zamieszczoną na stronie internetowej U5.

Obserwacja urzędu była ograniczona z powodu prowadzonego tam remontu, nie potrafimy więc powiedzieć, jak przedstawia on problemy związane z przeciwdziałaniem korupcji swoim klientom.

Na stronie internetowej miasta, która określona jest mianem internetowego serwisu miejskiego, znajdziemy odnośnik do „Przejrzystej Polski”. Korzystając z tego linku, natrafimy na następujące informacje: aktualności (ostatni wpis pochodzi z listopada 2008 roku), kodeks etyczny – tutaj mamy możliwość zapoznania się z *Kodeksem etycznym pracowników Urzędu Miejskiego...* oraz *Kodeksem etyki Radnego Gminy...*

4.5. Instytucje celne: izby celne i urzędy celne

C20 – izba celna

Nasi informatorzy w izbie celnej C20 stwierdzili, że już od 2000 roku w systemie szkoleniowym kadr wprowadzono zajęcia z zasad etyki. Obecnie każdy pracownik przechodzi tego rodzaju szkolenia. W latach 2006–2008 przeszkolono łącznie 1157 funkcjonariuszy w ramach 81 szkoleń, a ponadto cyklicznie przeprowadzano tzw. obowiązkowy instruktaż etyczny funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej, który w roku 2006 objął 74 osoby, w 2007 – 56, a w 2008 – 107 osób⁹. W ramach tego instruktażu omawiane są kwestie asertywności i prowadzone ćwiczenia odmawiania przyjmowania korzyści majątkowej. Natomiast funkcjonariusze w służbie stałej cyklicznie co trzy lata odbywają szkolenia

⁹ Nie potrafimy określić, jaki to odsetek ogółu pracowników.

z zakresu etyki. Program szkoleń ustalany jest na spotkaniach koordynatorów ds. etyki, które mają miejsce dwa razy do roku.

Informatorzy wskazywali również na tzw. szkolenia pośrednie, dotyczące obsługi „trudnego klienta”, działania firm zewnętrznych, przesłuchiwanie świadka, co również wpływa na całokształt polityki antykorupcyjnej w C20. Są to szkolenia obligatoryjne, każda komórka musi w ciągu roku przeprowadzić takie szkolenie. Ich długość zależy od prowadzącego i waha się od 16 do 20 godzin. Po każdym szkoleniu sporządza się protokół, w którym odnotowane są: tematyka szkolenia, nazwisko osoby przeprowadzającej szkolenia oraz lista uczestników¹⁰.

Urzędowi przesyłane są informacje dotyczące zwalczania korupcji, np. wyniki badań i instrukcje z różnych urzędów centralnych, przede wszystkim z Unii Europejskiej, ale także z Ministerstwa Finansów i organizacji pozarządowych. Kierownicy wydziałów w C20 mają obowiązek przekazywania tych informacji wszystkim podlegającym im funkcjonariuszom.

Wykrywaniem czynów korupcyjnych zajmuje się Wydział Kontroli Wewnętrznej. Jak twierdzą nasi informatorzy, niewiele było takich przypadków w ich urzędzie, jednak nie podają dokładnej ich liczby.

Począwszy od 2002 roku, kiedy ukazała się decyzja nr 17 ówczesnego dyrektora służby celnej, opracowano regulaminy, standardy i zalecenia wdrażające jednolite procedury ograniczające, zdaniem informatorów, możliwości zachowań korupcyjnych. Jest to np. zakaz używania prywatnych telefonów komórkowych czy posiadania przy sobie własnych środków finansowych¹¹ (kwoty powyżej 200 złotych należało zgłaszać lub je deponować). Nasi informatorzy uważają również za istotną decyzję dyrektora izby celnej z 2008 roku dotyczącą zarządzania ryzykiem. Dokument ten zawiera zestawienie zidentyfikowanych zadań wrażliwych, których wykonanie wiąże się z potencjalnie dużą podatnością pracowników na wpływy zewnętrzne. Chodzi tutaj o nadużycia, oszustwa, i korupcję. W dokumencie zawarto środki zaradcze odpowiednie do poziomu ryzyka wraz z opracowaną mapą wystąpienia takiego ryzyka. Te zadania i procedury są co roku aktualizowane i monitorowane. Ponadto, dyrektor C20 wydał decyzję dotyczącą kontroli wewnętrznej sprawowanej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w C20. Od 2002 roku w C20 obowiązuje też komisyjny system przyjmowania do pracy nowych pracowników.

W 2004 roku decyzją naczelnika urzędu w ramach pracy zespołu poprawy standardów kontroli zainicjowano porządkowanie procedur i regulaminów. Była to inicjatywa własna; nie wynikała ani z zapisów Rządowej Strategii Antykorupcyjnej, ani z rozporządzeń ministerstwa.

¹⁰ Nie możemy zamieścić kserokopii dokumentujących te szkolenia, gdyż nasz informator uznał, że jest to druk nie do rozpowszechniania.

¹¹ Zakaz używania prywatnych telefonów komórkowych obecnie już zniesiono.

Kolejnym ważnym narzędziem w procesie ograniczania korupcji, jakie zastosowano w tym urzędzie, są systemy informatyczne. Wprowadzona została nowa wersja programu „losowanie”, na podstawie którego następuje losowe przydzielenie funkcjonariuszom stanowisk oraz tzw. bazy uprawnień, co skutkuje selektywnym dostępem do uprawnień. Z tego elektronicznego systemu losowania korzysta się przed rozpoczęciem każdej zmiany. Jeśli osoby przydzielone w wyniku losowania do określonych stanowisk nie mają odpowiednich kwalifikacji i uprawnień, kierownik zmiany może dokonać modyfikacji losowania, co zostaje odnotowane w programie losującym.

W przypadku zgłoszenia celnego o objęcie procedurą celną towarów o znacznej wartości, w tym towarów akcyzowych oraz zwolnionych z płacenia cła i podatków, wykonanie tych zadań powierzane jest funkcjonariuszom o odpowiednim przygotowaniu merytorycznym, a ich zadania są dodatkowo kontrolowane przez osoby wyznaczone przez zwierzchników. Wprowadzono też potokowy system kontroli, przewidujący kontrole jednego zgłoszenia przez wielu funkcjonariuszy celnych na poszczególnych etapach kontroli – tzw. system wielu par oczu. W niektórych urzędach podległych C20 jest też zainstalowany system monitoringu, obserwujący za pomocą kilkunastu kamer przemysłowych pracę funkcjonariuszy. Jest to jawny system telewizji przemysłowej. Podgląd ma również straż graniczna, z którą C20 wymienia informacje.

W ramach doskonalenia systemów informatycznych trwają przygotowania do wprowadzenia e-cła, a w ramach całej Unii Europejskiej do ujednoczenia wszystkich programów komputerowych. Obecnie jednolity program w UE dotyczy procedury tranzytowej i procedury wywozu.

Kolejnym działaniem antykorupcyjnym, wynikającym z zapisów stosownej ustawy, jest składanie przez każdego funkcjonariusza oświadczeń majątkowych. Są one przedstawiane po przyjęciu do służby, następnie raz w roku aż do momentu zakończenia pracy.

Ponadto, funkcjonuje system obowiązkowej oceny każdego pracownika, dokonywanej po trzech latach pracy przez jego bezpośredniego przełożonego (w służbie przygotowawczej taka ocena jest dokonywana co 6 miesięcy). W tej ocenie uwzględnia się nie tylko kompetencje merytoryczne funkcjonariuszy, ale również ich cechy osobowościowe, słabe strony, sposoby komunikowania z kolegami, z klientami, postępowanie zgodne z zasadami służby mundurowej czy zasady kultury osobistej.

W C20 jest wdrażany pilotażowo elektroniczny system obiegu dokumentów wraz z różnymi programami i bazą uprawnień. Osoba pracująca na danym stanowisku posiada odpowiednie uprawnienia, których nie mają pozostali pracownicy. W chwili zmiany stanowiska i zakresu obowiązków uprawnienia do obsługi programu są zmieniane. W ramach procedur zabezpieczających reglamentowany jest dostęp do specjalnych tuszy, pieczęci i datowników, który mają tylko wyznaczone osoby.

Formą działania antykorupcyjnego jest również rotacja pracowników pomiędzy poszczególnymi komórkami.

Systematycznie przeprowadza się ankiety na temat poziomu zadowolenia klientów z obsługi. Obok pytań zamkniętych jest tam miejsce, w którym respondenci mogą wpisać dodatkowe uwagi na temat jakości obsługi. Tego rodzaju badania satysfakcji klientów były wykonywane w ramach konkursu *Przyjazny urząd*, w którym C20 już kilkakrotnie brał udział.

W celu wzmocnienia oczekiwanych postaw nagłaśnia się przypadki odmowy przyjmowania łapówek przez funkcjonariuszy. Pracownicy, którzy nie zaakceptowali propozycji korupcyjnej, otrzymują nagrody pieniężne.

Oprócz tego w C20 wdraża się systemy zarządzania jakością CAF. Ponadto, we współpracy ze służbami weterynaryjnymi dokonano jednolitej wykładni przepisów weterynaryjnych.

Wszystkie te działania są udokumentowane, a w załączniku do sprawozdania znajdziemy kserokopię dokumentu z dnia 25 marca 2009 przygotowanego dla Ministerstwa Finansów na temat działań, jakie zostały podjęte w C20 w celu przeciwdziałania korupcji.

Na stronie internetowej ta izba celna prezentuje się jako instytucja otwarta – chętna do udzielania informacji, sprawnej obsługi klientów, przyjmowania skarg i wniosków oraz poddania się ocenie. Ważnym elementem strony wydają się być odpowiedzi na pytania podatników. Upubliczniono stosowane procedury, przedstawiono stosowane wykładnie prawa. W trakcie obsługi klienci mogą powoływać się na te rozstrzygnięcia.

Publikowanie na stronie głównej informacji o przypadkach udaremnienia przemytu może – oprócz podnoszenia ogólnego wizerunku Izby Celnej – sprzyjać wyrobieniu u klientów pozytywnej opinii o uczciwości funkcjonariuszy celnych. Nie znajdujemy tutaj natomiast żadnych treści czy informacji związanych bezpośrednio z działaniami antykorupcyjnymi podejmowanymi przez tę instytucję.

C23 – urząd celny

C23 jest urzędem celnym podległym izbie celnej C20 i został wskazany do badań przez informatorów z tej izby. W C23 stosowane są procedury opisane w C20, a więc każda sprawa załatwiana jest przez wielu pracowników, funkcjonuje system potokowy – wielu par oczu. Po przyjęciu dokumentów za pomocą systemu elektronicznego przeprowadza się analizę ryzyka, której wyniki przekazywane są tylko dyspozytorowi, a następnie osobie, którą wskaże dyspozytor. Ma tutaj także miejsce automatyczna rejestracja wpływu i przyjęcia zgłoszenia. Na podstawie wyników tej analizy podejmowana jest decyzja o przeprowadzeniu weryfikacji. Za pośrednictwem intranetu pracownicy informowani są o wynikach analizy ryzyka. Każdy urzędnik zajmuje się tylko wycinkiem sprawy i posiada ograniczony dostęp do informacji, dostosowany do zakresu jego obowiązków.

Informator przedstawił nam kolejny system zabezpieczający przed wystąpieniem zagrożeń korupcyjnych – system losowania pracowników w obrębie oddziału. Losowanie obejmuje 2 stanowiska – referenta i rachmistrza, dokonuje go kierownik zmiany, a jego wynik obowiązuje podczas jednej zmiany. Po przyjęciu do pracy pracownicy zapoznają się z wynikami losowania i podpisują się przy swoim nazwisku na wydruku z tego losowania.

Do części biurowej C23 mogą wejść tylko pracownicy tego urzędu. Ewentualne przesłuchania mające na celu wyjaśnienie powstających wątpliwości odbywają się wyłącznie w sali odpraw, w której zawsze obecnych jest kilku pracowników, a przesłuchanie jest protokołowane. W pomieszczeniach są kamery i zainstalowany jest monitoring. System działa w tym kształcie od 2006 roku, czyli od momentu uzyskania certyfikatu ISO. Jak podkreślał nasz informator, wszystkie te rozwiązania proceduralne były konsekwencją starań o certyfikat.

Nasz rozmówca stwierdził także, że od 2006 roku w C23 miała miejsce jedna sprawa, w której wystąpiło podejrzenie o korupcję. Klient oskarżył urzędnika tego oddziału o wpuszczenie przez bramę kilka samochodów poza kolejką. Sprawa ciągle jest w toku, ale pracownik ten został zwolniony.

Opracowany system procedur, zdaniem informatora, przyczynił się do zwiększenia liczby zgłoszeń składanych przez urzędników, których próbowano skorumpować. Te pożądane zachowania wspomaga system motywacyjny w postaci nagrody naczelnika – średnio w wysokości jednej pensji. Ponadto, w ocenie informatora ujawnienie takich przypadków daje większe korzyści, jeżeli sprawie nadaje się rozgłos medialny. W konsekwencji może to zniechęcać potencjalnych dawców łapówek.

Badany urząd celny nie ma własnej strony internetowej, informacje teleadresowe urzędu znajdziemy na stronie izby celnej, której ten urząd podlega.

C3 – izba celna

Kolejna badana przez nas izba celna nie ma spisanego całościowego dokumentu dotyczącego realizowania strategii antykorupcyjnej. Natomiast od 2005 roku każde zadanie określone w regulaminie organizacyjnym opisane jest odpowiednią procedurą. Sporządzono opisy wszystkich działań, ich zestaw znajduje się w intranecie. Każdy pracownik zapoznaje się z tymi procedurami – stąd wie, jakie czynności musi wykonać, aby przeprowadzić określoną procedurę.

W wewnętrznym ogólnopolskim systemie intranetowym, obejmującym wszystkie izby, każda z nich ma swoją domenę. W domenie C3 znajdują się dwa elementy dotyczące antykorupcji i etyki. Zawierają następujące dokumenty: *Kodeks etyki funkcjonariusza Służby Celnej* i *Kodeks etyki Służby Cywilnej*, jak również *Obywatelską kartę antykorupcyjną*, opracowaną w prokuraturze szczecińskiej w 2005 roku.

W 2007 roku przyjęto dla wszystkich instytucji celnych w Polsce strategię zakładającą szereg działań, m.in. monitorowanie zdarzeń korupcyjnych i system

meldunków służbowych, czyli powiadamiania o działaniach korupcyjnych odpowiedniej komórki w ministerstwie.

Wprowadzono opracowany już w 1997 roku, a następnie zmieniany system potokowy stosowany we wszystkich urzędach celnych. Wykorzystuje się też ogólnopolski program komputerowy CELINA, umożliwiający dostęp do różnych czynności związanych z obsługą klientów tylko wybranym funkcjonariuszom.

Wprowadzono także obowiązek informowania komórek kadrowych o fakcie prowadzenia agencji celnych przez członków rodzin pracowników izby i urzędów celnych. Chodzi o to, aby wyeliminować sytuację, w której członkowie tej samej rodziny dokonują odpraw celnych w agencji, która ją zgłasza, i w urzędzie celnym.

Dział kontroli ma obowiązek analizowania każdego zamówienia na zakup sprzętu, materiałów itp. pod kątem ryzyka korupcyjnego. Wprowadzono również regulamin zamówień publicznych, w którym komisje są powoływane *ad hoc*, w zależności od mienia będącego przedmiotem zamówień. Kontrola wewnętrzna sprawdza rozstrzygnięcia przed podpisaniem ich przez dyrektora.

Również wypracowane w C3 różne procedury kontroli związane są z działaniami antykorupcyjnymi. Kontrola funkcjonalna wynika z nadzoru służbowego i jest stosowana od 2002 roku. Sporządzono katalog minimum, w którym spisano, jakie przedsięwzięcia kontrolne są obligatoryjne, np. kontrola związana z prawidłowością pobierania dochodów budżetowych, sprawowanie nadzoru nad właściwym zabezpieczeniem mienia, zabezpieczenia znaków, pieczęci. Każdy przełożony ma swój rejestr kontroli funkcjonalnej i musi przygotowywać z niego kwartalne sprawozdania. W ramach kontroli wewnętrznej istnieje obowiązek monitorowania dyscypliny pracy i zachowań pracowników. Przeprowadza się kontrole planowe i kontrole nagłe, mogą one dotyczyć pracowników w oddziałach, ale także grup mobilnych, które pracują poza oddziałami celnymi, najczęściej na drogach.

Niezależnie od działań kontroli wewnętrznej każdy funkcjonariusz ma obowiązek informowania o podejrzeniu wystąpienia zachowań korupcyjnych. W tym celu opracowano procedury dotyczące tego, kogo i w jaki sposób należy informować o takich zdarzeniach.

Szkolenia z konwencji OECD były prowadzone w C3 w systemie kaskadowym, przeszkolono w ten sposób ponad 400 osób. Niezależnie od tego podręcznik OECD rozesłano pocztą elektroniczną do kierowników wszystkich komórek w danym urzędzie. W trakcie szkoleń rozpowszechniono również ulotkę *Stop korupcji*. W C3 szkolenia te prowadził koordynator ds. etyki. W 2005 roku zorganizowano spotkanie z prokuratorem, w którym wzięło udział 49 osób z kadry kierowniczej. W 2008 roku odbyła się konferencja o instytucjonalnych ramach zwalczania korupcji, w której brał udział koordynator ds. etyki; następnie przeprowadził on szkolenia wśród funkcjonariuszy.

Strona internetowa nie zawiera żadnych informacji dotyczących kwestii etycznych ani działań antykorupcyjnych prowadzonych przez tę izbę celną.

C4 – urząd celny

Urząd celny C4 został wybrany przez jednostkę nadrzędną, czyli izbę celną C3, ze względu na jego duże obciążenie pracą. Działa on według schematów wypracowanych przez nadrzędną instytucję, a więc jest w nim prowadzona procedura kontroli ryzyka, funkcjonują ujednoczone systemy informatyczne, potokowy system pracy, zróżnicowanie dostępu do programu CELINA. Stosuje się również zabezpieczenie plomb i datowników, a w jednostce działa pełen monitoring.

Przeptyw większości dokumentów odbywa się drogą elektroniczną. Zdaniem naszego informatora największe potencjalne zagrożenia istnieją w procedurze wyceniania towarów do oclenia. Dlatego wprowadzono elektroniczną weryfikację ceł. Do komputera wprowadza się dane dotyczące charakterystyki towaru i system analizuje je tak, aby decyzja nie była wydawana przez jedną osobę; proponuje też wysokość należnej opłaty.

Ten urząd celny nie posiada strony internetowej.

C11 – izba celna

W związku z realizacją Strategii Antykorupcyjnej w izbie celnej C11 w 2001 roku stworzono kodeks etyki funkcjonariusza służby celnej. Kodeks ten został napisany przez funkcjonariuszy celnych na podstawie ich doświadczeń zawodowych. W tworzeniu kodeksu wykorzystano również efekty pracy zespołowej etyków z poszczególnych izb celnych, prowadzonej pod kierownictwem specjalistów z dziedziny etyki – „merytorycznych patronów projektu”.

Na co dzień wykorzystuje się również zapisy *Kodeksu etyki Służby Cywilnej*. W urzędzie wprowadzono w roku 2004 system komputerowy regulujący dostęp funkcjonariuszy do poszczególnych informacji i system komputerowy CELINA.

Zdaniem naszego informatora w C11 działa, „antykorupcyjna triada”, czyli kapelan, etyk i rzecznik dyscyplinarny. Od 2008 roku kapelan prowadzi szkolenia z etyki normatywnej oraz konwersatoria na temat postaw i norm etycznych. Powołanie rzecznika dyscyplinarnego wymogły zapisy ustawy. Jeśli pracownik zauważy jakąś nieprawidłowość, zgłasza ją do dyrektora, a ten decyduje, czy sprawa trafi do rzecznika i ewentualnie nakazuje mu przeprowadzenie postępowania. Podobnie jak w innych tego typu instytucjach naczelnik ma obowiązek przeprowadzać i zlecać systematyczne kontrole pracy celników oraz sporządzać z nich sprawozdania. Dodatkowo przeprowadzane są kontrole wewnętrzne, realizowane przez komórki kontroli wewnętrznej.

Szkolenia zewnętrzne opiniowane przez wydział kadr i szkolenia dotyczące działań antykorupcyjnych były konsekwencją ratyfikacji przez Polskę konwencji OECD. Natomiast szkolenia wewnętrzne są prowadzone przez pracowników danej instytucji np. naczelników lub koordynatorów ds. etyki. W bieżącym roku przeszkolono w sumie 421 osób. Szkolenia te dotyczą zarówno kwestii merytorycznych związanych z działaniem instytucji, jak i działań antykorupcyjnych.

Miały one formę warsztatów, w trakcie których prezentowano filmowe nagrania rzeczywistych sytuacji. Koordynator ds. etyki brał udział w szkoleniach prowadzonych w latach 2005–2006.

W tej instytucji istnieje taki sam jak wcześniej opisywany zestaw stosowanych procedur, np. zabezpieczanie pieczęci, losowanie stanowisk pracy itp. W ramach kontroli pracy poszczególnych funkcjonariuszy w C11 wprowadzono zakaz zostawiania w pracy po godzinach. Konieczność pracy po godzinach jest zgłaszana przełożonemu, który musi wyrazić na to zgodę. Wprowadzono także ograniczony czas korzystania z komputera, nie można wejść do systemu poza godzinami 7.00–15.00.

Przeprowadza się także ankiety dla petentów. W opracowaniu ich wyników bierze udział koordynator ds. etyki, co umożliwia mu planowanie wewnętrznych szkoleń. Skargi rozpatruje dyrektor. Te, które dotyczą zachowań korupcyjnych, trafiają do komórki kontroli wewnętrznej. Ostateczne wyniki kontroli akceptuje swoim podpisem dyrektor danej komórki. Treść skarg jest wykorzystywana w trakcie późniejszych szkoleń. Przyznaje się nagrody pracownikom ujawniających próby przekupstwa.

Nabór do służby odbywa się poprzez komisyjną rozmowę kwalifikacyjną.

Od C11 otrzymaliśmy kserokopię strategii antykorupcyjnej tej izby, wprowadzoną w związku z decyzją Szefa Służby Cywilnej z 17.05.2006 roku. Przedstawiamy tylko jej ogólny zarys, ze względu na potrzebę zachowania poufności co do nazw urzędów, nazwisk osób odpowiedzialnych za jej wykonanie itp. Strategia ta obejmuje:

- *Kodeks etyki funkcjonariusza Służby Celnej i Kodeks etyki Służby Celnej;*
- „Instrukcję dotyczącą trybu postępowania w przypadku uzyskania informacji o podejrzeniu wystąpienia zachowań korupcyjnych lub konfliktu interesów”;
- monitoring zagrożeń korupcyjnych w planie operacyjnym na rok 2008 i 2009;
- wymóg przekazywania do wszystkich komórek organizacyjnych zestawień zbiorczych występujących nieprawidłowości;
- tryb rozpatrywania skarg dotyczących zachowań korupcyjnych funkcjonariuszy;
- typy analiz spraw, w których mogą występować nieprawidłowości;
- tryb kontroli w zakresie zamówień publicznych;
- reguły jawności postępowania w zakresie przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy;
- charakterystykę odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy w przypadku naruszenia obowiązków;
- realizację postanowień w zakresie zarządzania ryzykiem;
- powołanie koordynatora ds. etyki
- przeprowadzanie szkoleń obejmujących zagadnienia przeciwdziałania korupcji;
- współpracę z innymi organami i instytucjami;

W 2007 roku C11 wprowadziło instrukcję „dotyczącą trybu postępowania w przypadku uzyskania informacji o podejrzeniu wystąpienia zachowań korupcyjnych lub konfliktu interesów”. W przekazanych nam dokumentach znalazłyśmy również zapis, że w urzędzie C11 nie stwierdzono żadnego przypadku zachowań korupcyjnych.

Mimo że na stronie internetowej tej izby znajduje się wiele informacji, nie ma tam żadnych odnośników do tematyki działań antykorupcyjnych.

Instytucje celne funkcjonują inaczej niż urzędy wojewódzkie, miejskie czy gminne, ponieważ mają strukturę hierarchiczną, gdzie wszelkie regulacje wprowadzane są ustawowo, a wszystkie izby celne i urzędy celne są zobowiązane do ścisłego przestrzegania regulaminu i poleceń przełożonych. Reguły postępowania są ściśle określone, większość rozwiązań służących przeciwdziałaniu korupcji wynika z rozwiązań ustawowych i poleceń płynących z wyższego szczebla. Strony internetowe tych instytucji mają charakter przede wszystkim informacyjny i nie zawierają specjalnych załączników dotyczących przeciwdziałania korupcji.

4.6. Instytucje skarbowe: izby skarbowe i urzędy skarbowe

Badania nasze realizowaliśmy w izbach skarbowych trzech województw i we wskazanych przez nie, podległych im urzędach skarbowych. Kolejno opisujemy izby skarbowe i podlegające im urzędy.

S2 – izba skarbowa

W izbie skarbowej S2 moment, w którym zaczęto zajmować się problematyką antykorupcyjną, był ściśle związany z wprowadzaniem systemu zarządzania jakością. Właściwie bez dopływu środków z zewnątrz, z własnej inicjatywy w 2005 roku zaczęto opisywać wszystkie stanowiska i procedury istniejące w jednostce. Ten proces pozwolił na uzyskanie certyfikatu ISO, który po 3 latach został odnowiony.

W tym samym czasie rozpoczęły się prace nad stworzeniem własnej strategii antykorupcyjnej, która została spisana i obecnie obowiązuje wszystkie jednostki w województwie podlegające S2. Wszystko wskazuje na to, że inicjatorem tych prac był dyrektor izby.

W strategii zapisany jest m.in. obowiązek przeprowadzania systematycznych szkoleń na temat etyki oraz poruszania tej problematyki na szkoleniach dotyczących innych zagadnień, które z etyką mogą być związane. Ponieważ nie ma w urzędzie osób, które w profesjonalny sposób zajmowałyby się szkoleniami z zakresu etyki, kierownicy poszczególnych wydziałów mają stały obowiązek przypominania swoim pracownikom o sprawach etycznych. Systematycznym szkoleniom na ten temat poddawani są tylko nowo przyjmowani. Nie ma w S2 doradcy etycznego, gdyż zdaniem naszego informatora taka osoba powinna

być odpowiednio przygotowana do pełnienia tej funkcji oraz właściwie przeszkolona, a teraz takich szkoleń się już nie organizuje.

W S2 stworzono oryginalny system intranetowy, który niejako zmusza pracowników do zapoznawania się z nowymi dokumentami i zarządzeniami. Logując się do systemu, każdy pracownik otrzymuje informację o nowych dokumentach w systemie, z którymi ma obowiązek się zapoznać. Nie może pominąć tej informacji, musi otworzyć dokument, a po jego przeczytaniu jest dwukrotnie pytany o to, czy na pewno zapoznał się z danym dokumentem. To potwierdzenie stanowi dla przełożonych podstawę do egzekwowania od pracownika wiedzy zawartej w dokumencie. W intranecie znajdują się także specjalne zakładki dotyczące problemów etycznych, umieszczono tam również strategię antykorupcyjną opracowaną przez pracowników S2.

Pracownicy, którzy chcą podjąć dodatkową pracę, muszą zapytać o pozwolenie dyrektora urzędu. Nasz informator stwierdził, że jeśli chodzi o zatrudnienie w innych instytucjach publicznych, np. szkołach czy uczelniach wyższych, takie pozwolenie zawsze otrzymują, ponieważ jest to sygnał dla ich zwierzchnika, iż dysponuje dobrymi specjalistami. Poinformował nas natomiast, że nie wyobraża sobie, by pracownicy izby doradzali firmom prywatnym, jak unikać płacenia podatków.

Pracownicy urzędu muszą także wypełniać rejestr korzyści, co wynika z regulacji ustawowych.

Bardzo rozbudowana jest procedura naboru nowych pracowników. Na wstępie kandydaci wypełniają test sprawdzający ich wiedzę: zbierają się w dużej sali z komputerami, następnie z bazy kilku tysięcy losuje się 20 pytań, na które muszą udzielić w określonym czasie odpowiedzi. Osoby, które uzyskały największą liczbę punktów, przechodzą do drugiej tury, czyli rozmowy kwalifikacyjnej. Decyzję dotyczącą przyjęcia danego kandydata do pracy podejmuje zawsze powołana w tym celu komisja.

W S2 istnieje elektroniczny obieg dokumentów, co oznacza, że:

wszystkie dokumenty oraz rozstrzygnięcia znajdują się w komputerze. Pracownik pisze projekt załatwienia tej sprawy. Bezpośredni przełożony, kierownik referatu, przegląda, akceptuje bądź nie, nanosi poprawki i poprawki są widoczne, nieusuwalne. Potem to idzie do naczelnika wydziału, który to akceptuje bądź nanosi poprawki innym kolorem i to też nie jest usuwalne. Potem to idzie do wicedyrektorów lub do mnie do podpisu, mogą też być poprawki i też innym kolorem, i to też jest nieusuwalne. Papier się pojawia dopiero po zastosowaniu tych wszystkich poprawek, do pozostawienia i do podatnika.

Taki obieg dokumentów pozwala nie tylko usprawnić pracę, ale daje możliwość kontroli jakości pracy poszczególnych pracowników oraz umożliwia wgląd w wydawanie decyzji. W przypadku wydania kontrowersyjnej decyzji znany jest jej autor.

Nasz informator bez trudu wymienił kilka podległych tej izbie jednostek, które jego zdaniem warto było zbadać. Potrafił powiedzieć, co się dzieje w konkretnych jednostkach i jakie działania się w nich podejmuje w ramach Strategii

Antykorupcyjnej. Świadczy to o głębokim zainteresowaniu i dużej wiedzy na temat podlegających mu jednostek.

Na stronie internetowej izby skarbowej znajdziemy link do „etyki”, w którym umieszczona została strategia antykorupcyjna izby skarbowej oraz strategia etyczna administracji podatkowej tego województwa.

S7 – urząd skarbowy

Urząd skarbowy S7 został wskazany przez naszego informatora z izby skarbowej S2. W jego opinii jest to najlepiej zarządzany urząd skarbowy w kraju. W S7 obowiązuje strategia wypracowana przez S2, a dodatkowo własna, skrócona wersja tej strategii, przystosowana do potrzeb urzędu, a nie izby.

S7 posiada certyfikat jakości ISO, dlatego też wszystkie procedury stosowane w tej jednostce opisane są w odpowiednio przygotowanych instrukcjach. Takie też instrukcje dotyczą postępowania w sytuacji, kiedy pracownik urzędu zostanie posądzony o przyjęcie łapówki. Do tej pory nie było takiego przypadku.

Co roku wykonuje się badania ankietowe, w których uczestniczą zarówno klienci, jak i pracownicy urzędu. Porównanie odpowiedzi uzyskanych od obydwu grup pozwala, zdaniem informatora, na przeprowadzenie ciekawych analiz obszarów, które są zagrożone korupcją. Jednak naszym zdaniem rezultaty tej ankiety nie mają charakteru konkluzyjnego. Badaniem objęto 104 osoby, próba była samorzutna, a więc na pytania odpowiadali tylko chętni.

Co roku prowadzone są szkolenia z etyki przez kierowników poszczególnych referatów, którzy mają obowiązek przeszkolić podległych im pracowników. W szkoleniu powinny zostać poruszone kwestie związane z zachowaniami korupcyjnymi, przy czym kierownictwo nie ingeruje ani w konkretne tematy, ani w formę tych szkoleń. Pozostawia pewną swobodę wykonawcy, ale dba o to, aby został zrealizowany określony zakres problematyki. „Ważne, że co roku są przypomniane wszystkie te standardy i zasady”.

Nasz informator skarżył się, że nie ma bogatej oferty ciekawych szkoleń dotyczących działań antykorupcyjnych, w których mogliby brać udział pracownicy urzędu. Miał na myśli szkolenia prowadzone w formie warsztatów, prezentujące konkretne sytuacje, a nie takie, na których ktoś odczytuje kolejne zapisy *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

Każdy nowy pracownik jest przyjmowany do pracy przy zastosowaniu takiej samej procedury, jak ta opisana w urzędzie S2. Pierwszego dnia pracy musi zapoznać się z regulaminem pracy w urzędzie, z kodeksem etyki, strategią antykorupcyjną i polityką zarządzania jakością. Zapoznanie się z tymi dokumentami potwierdza podpisem.

Na stronie internetowej urzędu znajdziemy zakładkę „Polityka antykorupcyjna” oraz link do polityki jakości realizowanej w tym urzędzie. Podatnicy mogą zgłosić zachowanie korupcyjne urzędników na odpowiedni adres e-mailowy lub telefonicznie.

S8 – urząd skarbowy

Również ten urząd skarbowy został wymieniony przez naszego rozmówcę z izby skarbowej S2 jako wyróżniający się w województwie. W S8 podejmuje się rozmaite działania, które mają zapobiegać korupcji. Należą do nich m.in.: prowadzenie systematycznych szkoleń, właściwie prowadzone kontrole, również w terenie, odpowiedni system naboru osób starających się o pracę w urzędzie. Jednakże realizację Strategii Antykorupcyjnej w sposób systematyczny podjęto w S8 stosunkowo niedawno, bo dopiero w 2007 roku. Miało to związek z przyjęciem tej strategii przez urząd nadrzędny – izbę skarbową, ze zmianą na stanowisku naczelnika oraz z przygotowaniem do przyjęcia certyfikatu ISO.

W S8 obowiązuje strategia wypracowana na poziomie wojewódzkim, przy czym w tym urzędzie realizuje się ją poprzez szkolenia, stałe rozmowy z pracownikami oraz dawanie przykładu pracownikom przez kierownictwo urzędu.

Jak wiadomo, przykład idzie z góry; ja przed sobą stawiam wysokie wymagania, jeśli chodzi o etykę zawodową i staram się tych wymagań przestrzegać, dlatego że jeżeli pracownicy widzą, że ich szefowi zależy na tym, żeby te zasady etyczne były przestrzegane, to widzą, że może to jest tak ważne, że oni też powinni zasad etycznych przestrzegać.

Szkolenia dotyczące etyki są organizowane przynajmniej raz w roku dla wszystkich pracowników urzędu, ale kwestie te poruszane są również przy innych okazjach.

Również raz w roku przeprowadza się badanie ankietowe, mające na celu poznanie opinii pracowników na temat organizacji pracy w urzędzie, atmosfery, która w nim panuje, oceny pracy przełożonych. Wyniki tych badań omawiane są na ogólnym zebraniu pracowników, na którym dyskutuje się również nad pomysłami wprowadzenia określonych zmian.

Kwestia naboru do pracy w urzędzie została uregulowana w taki sposób, jak w S2 i S7.

Od niedawna z inicjatywy naczelnika w urzędzie prowadzona jest kontrola wewnętrzna. Pozwala to śledzić na bieżąco działanie instytucji i wprowadzać udoskonalenia, zwiększać efektywność pracy.

Nowa ustawa dotycząca służby cywilnej nakłada obowiązek oceny pracy osób zatrudnionych w urzędzie, ale w S8 już wcześniej przeprowadzano takie oceny. Ważnym ich elementem była ocena etycznego postępowania pracowników.

Kiedy prowadziliśmy sami ocenę pracowników, a nie wynikało to jeszcze z ustawy, to zachowania etyczne były jednym z parametrów oceny pracowniczej. I w naszym regulaminie jest tak, że można otrzymać najwyższą ocenę pracowniczą tylko wtedy, gdy jednocześnie ma się najwyższą ocenę dotyczącą kwestii etycznych. Jeśli ktoś nie ma najwyższej oceny w tym zakresie, nie otrzyma najwyższej oceny ogólnej.

W urzędzie przestrzega się wynikającego z odpowiednich ustaw obowiązku badania zeznań podatkowych pracowników, składania oświadczeń majątkowych oraz wypełniania rejestru korzyści.

Na stronie internetowej urzędu nie ma żadnych informacji na temat działań antykorupcyjnych.

Izba skarbowa i podległe jej urzędy skarbowe w tym województwie działają zgodnie z wypracowaną przez izbę strategią antykorupcyjną. Dyrektor izby skarbowej prowadził działania antykorupcyjne jeszcze przed ogłoszeniem Rządowej Strategii Antykorupcyjnej, np. szkolenia dla pracowników na ten temat organizował już w 1996 roku. Jego wiedza dotycząca problematyki antykorupcyjnej, docenianie wagi problemu wskazuje, że duże znaczenie przypisuje nie tylko literze, ale też duchowi prawa.

S12 – izba skarbowa

Według naszych informatorów w izbie skarbowej S12 systematycznie prowadzi się szkolenia dotyczące problemów etycznych. Prowadzą je osoby, które same biorą udział w szkoleniach zewnętrznych, a potem przekazują wiedzę współpracownikom, najczęściej kierownikom komórek, ci zaś szkolą podległych im pracowników. Łącznie w trzech szkoleniach w 2008 i 2009 roku uczestniczyło około 100 osób. Miały objąć pracowników działów kontroli podatkowej i te osoby, które nie uczestniczyły w tego typu szkoleniach w 2006 roku. Jedno szkolenie trwało 6 godzin, a jego temat został sformułowany następująco: *Ujawnianie i zapobieganie korupcji w świetle konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach finansowych* i miało formę wykładów połączonych z warsztatami. Nasi informatorzy w tej izbie stwierdzili, że jest duża fluktuacja kadr i trudno im określić, ile osób przeszkolonych w latach 2005–2006 nadal pracuje w US i IS, dlatego w 2008 roku odbyło się kolejne szkolenie. Zapewniali jednak, że w poprzednich latach prowadzono dokumentację, ze względu na obowiązek składania rozliczeń do Ministerstwa Finansów.

Urząd systematycznie bierze udział w konkursie Urząd Skarbowy Przyjazny Przedsiębiorcy, zorganizowanym przez Bussines Centre Club i Ministerstwo Finansów, którego celem jest promowanie wysokich standardów obsługi klienta oraz tworzenie między administracją skarbową a przedsiębiorcą relacji charakteryzujących się wzajemną życzliwością i profesjonalizmem. Placówki oceniano na podstawie sumy punktów przyznanych przez przedsiębiorców w ankiecie konkursowej. Ankiety oceniające urzędy przesyłano do kanclerzy łódz regionalnych BCC, którzy koordynowali konkurs na szczeblu regionalnym. Ocenie podlegała jakość obsługi podatnika, łatwość komunikacji oraz kompetencje pracowników.

S12 dopiero pracuje nad wprowadzeniem rozwiązań, które złożyłyby się na całościową strategię. Przygotowuje zmiany w regulaminie, przeprowadza kolejne procedury potrzebne do przyznania certyfikatu ISO.

Strona internetowa jest rzadko aktualizowana i nie znajdziemy tutaj żadnych informacji dotyczących działań antykorupcyjnych podejmowanych przez izbę.

S14 – urząd skarbowy

Ten urząd skarbowy wytypowano do badań, ponieważ był jednym z częściej nagradzanych w województwie, a także został wskazany przez izbę skarbową S12 jako jednostka zasługująca na zbadanie.

Pierwsze próby uregulowania podejścia do problemu korupcji i radzenia sobie z nim miały miejsce w urzędzie około 2001 roku. Powstanie *Kodeksu etyki Służby Cywilnej* stanowiło impuls do zajęcia się tą kwestią. Informatorzy stwierdzili, że wprowadzeniu kodeksu towarzyszyły inne działania, np. szkolenia, pojawiły się materiały szkoleniowe i inne uregulowania płynące z instytucji wyższego szczebla. Jednak zdaniem naszych rozmówców regulacje te ciągle nie są wystarczające i dopiero w 2009 roku otrzymali oni całościowy zespół dyrektyw co do postępowania w przypadku podejrzenia korupcji. Natomiast w dalszym ciągu brakuje, w przekonaniu naszego informatora, konkretnych narzędzi przeciwdziałania korupcji.

Większość przekazanych nam dokumentów, które mają regulować prace urzędu, pochodzi z 2009 roku. Co prawda już w 2004 roku istniał regulamin organizacji urzędu, ale obecnie został on zmodyfikowany.

W szkoleniach zewnętrznych w ramach programu PHARE brali udział najczęściej naczelnicy lub kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych, a potem w systemie kaskadowym przekazywali zdobytą wiedzę pozostałym zatrudnionym w S14. Miały one formę wykładów, warsztatów, seminariów. W urzędzie zgromadzono rozmaite materiały, które otrzymały osoby biorące udział w tych szkoleniach.

W S14 przeprowadzono wartościowanie stanowisk, w wyniku którego wyszczególniono stanowiska szczególnie narażone na korupcję. Pracownicy zajmujący te stanowiska są w pierwszej kolejności wysyłani na szkolenia o tematyce antykorupcyjnej.

Strona internetowa urzędu prezentuje misję urzędu, politykę jakości oraz *Kodeks etyki Służby Cywilnej*. Nie ma tu natomiast bezpośrednich odniesień czy informacji na temat podejmowanych działań antykorupcyjnych.

S16 – urząd skarbowy

Urząd skarbowy S16 także został wybrany do badania ze względu na uzyskiwanie nagród w konkursie Urząd Skarbowy Przyjazny Przedsiębiorcy oraz wyróżnień w innych konkursach. W 2003 roku brał udział w konkursie Szefa Służby Cywilnej na Najbardziej Przyjazny Urząd Administracji Rządowej. Zdaniem naszego informatora bardzo wysoko oceniono stosowany tu sposób naboru pracowników; urząd uzyskał wyróżnienie w konkursie, w którym oceniano instrukcje dotyczące naboru do pracy.

Działania antykorupcyjne w S16 zainicjowano w 2005 roku, kiedy w urzędzie zaczęło funkcjonować ISO oraz powstał zespół ds. działań profilaktyki antykorupcyjnej i promocji wysokich standardów etycznych, powołany zarządzeniem naczelnika urzędu. W 2005 roku zespół ten miał za zadanie stworzyć program profilaktyki antykorupcyjnej. W programie opisano sposób postępowania w przypadku ujawnienia korupcji. Osoby należące do tego zespołu mają nadal za zadanie szkolenie nowo zatrudnianych pracowników oraz przekazywanie informacji o pojawiających się materiałach dotyczących kwestii etycznych lub postępowania przeciwdziałającego korupcji.

W S16 obowiązuje *Kodeks etyki Służby Cywilnej*, nie wypracowano żadnego własnego dokumentu.

W urzędzie prowadzi się systematyczne badania ankietowe klientów oraz badania wśród pracowników, m.in. w celu ustalenia, jakie szkolenia są potrzebne.

W urzędzie funkcjonuje wydzielone, przeszklone pomieszczenie obsługujące tych klientów, którzy nie chcą sobie, by inni słyszeli, z jakimi sprawami przychodzą. W przekonaniu naszych informatorów te przeszklone pomieszczenia mają podkreślać transparentność działań urzędu. Istnieje tutaj także zasada, zgodnie z którą to pracownik schodzi do klienta, a nie klient szuka pracownika po piętrach. Dzięki temu obsługa klientów jest szybsza i pozwala to na kontrolę działań pracowników.

Na stronie internetowej urzędu nie ma żadnych informacji dotyczących kwestii etycznych ani działań antykorupcyjnych.

W instytucjach skarbowych tego województwa mamy do czynienia z systematyczną realizacją poszczególnych działań wypracowanych i narzuconych przez organy nadrzędne. Poszczególne urzędy korzystają przede wszystkim z ustaleń wypracowanych przez Ministerstwo Finansów, nie przygotowują własnej wewnętrznej strategii. Urzędnicy są aktywni, o czym świadczy uczestnictwo w licznych konkursach i wygrywane na nich nagrody oraz wprowadzenie systemu ISO.

S19 – izba skarbowa

W tej izbie działania antykorupcyjne związane są przede wszystkim z uczestnictwem w szkoleniach. Początek szkoleń dla pracowników izby skarbowej S19 sięga lat 2005–2006, kiedy to rzecznik izby prowadził szkolenia z konwencji OECD. Później, w 2007 roku pracownicy izby uczestniczyli w szeregu ogólnopolskich szkoleń prowadzonych przez prokuratorów. W izbie S19 prowadzi się też szkolenia dotyczące kwestii etyki. W ich trakcie zapoznaje się uczestników z opisem sytuacji, a następnie zadaje się szereg pytań na temat mechanizmów korupcji, sposobów wywierania presji czy też sposobów usprawiedliwiania zachowań korupcyjnych.

W S19 istnieje kodeks etyczny pracowników tej izby – *Pakiet standardów Izby Skarbowej w...* W 2007 roku przygotowano kodeks etyczny dla audytorów wewnętrznych w izbie skarbowej i urzędach skarbowych tego województwa.

W 2006 roku przygotowano opis wszystkich procedur przeprowadzanych i przypisanych do konkretnych stanowisk. Dodatkowo, dla wszystkich stanowisk ustalono i opisano obszary ryzyka związanego z zachowaniami korupcyjnymi. Dzięki temu identyczne sprawy są załatwiane w taki sam sposób i zapobiega się uznaniowemu wydawaniu decyzji.

Chodzi o to, żeby to zebrać, żeby każda osoba, która, nie wiem, przychodzi do pracy, zaczyna po raz pierwszy realizować zadania na jakimś stanowisku, miała czytelny i jasny sygnał, co krok po kroku powinno zostać zrobione.

Procedura opisywania wszystkich czynności jest związana z przygotowaniem do wdrożenia systemu zarządzania jakością.

W izbie skarbowej wprowadzono standardy obsługi klienta, które obligują urzędy do wprowadzenia rozwiązań sprzyjających wygodzie klientów, np. odpowiednich pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych, odpowiedniego oznakowania urzędów itp.

Ale wśród tych 41 standardów znalazło się 7, które są wprost skierowane do każdego pracownika urzędu skarbowego, myśmy to wyodrębnili i zrobiliśmy coś takiego, co się nazywa kartą 7 zasad obowiązujących każdego urzędnika w administracji skarbowej województwa.

W 2007 roku S19 zorganizowało badanie opinii wśród klientów urzędów podległych tej izbie, w którym sprawdzano ich zadowolenie z jakości obsługi oraz oceniano komunikatywność, profesjonalizm i przyjazną postawę pracowników. Przebadano blisko 1400 podatników we wszystkich urzędach w województwie. Według naszego informatora uzyskano ocenę 5 punktów na 6-punktowej skali zadowolenia z jakości obsługi.

W izbie działa system kontroli wewnętrznej, w którym kontrolujący skupiają się na ocenie prawidłowości wykonania zadania, a nie na ewentualnych zachowaniach korupcyjnych, zwłaszcza że najczęściej analizuje się dokumentację danej sprawy, tzn. sprawdza, czy dana sprawa została odpowiednio zarejestrowana w systemie, przeszła przez wszystkie etapy właściwej procedury, czy są wszystkie podpisy pod decyzją itp.

Na stronie internetowej tej izby nie znajdziemy żadnych treści związanych z korupcją czy polityką antykorupcyjną. Brakuje też podstawowych informacji na temat struktury izby i jej działalności. W Internecie izba nie prezentuje się jako otwarta i dostępna dla klientów. Na jej stronie zawarte są natomiast wszystkie informacje związane z problematyką podatkową i ułatwieniami w tym zakresie.

S22 – urząd skarbowy

Urząd ten został wskazany przez izbę skarbową S19 jako jeden z najlepszych w województwie. W 2007 roku wprowadzono tu politykę antykorupcyjną, co stało uregulowane odpowiednim zarządzeniem naczelnika. W dokumencie tym

czytamy, że pracownicy powinni być „zorientowani na klienta”, brać pod uwagę jego potrzeby i punkt widzenia. Jak powiedział nasz informator, chodzi o:

zapewnienie przejrzystości prowadzonego postępowania podczas wszystkich etapów procesu decyzyjnego, w szczególności poprzez usprawnianie i udoskonalanie warunków organizacyjnych i technicznych obsługi klienta. Tworzenie jasnych procedur. Jednoznaczne wyznaczanie zakresów obowiązków służbowych, kompetencji, odpowiedzialności. Zwiększenie samokontroli jakości i ilości wykonywanych obowiązków służbowych. Stały nadzór bezpośredniego przełożonego. Informowanie strony o przysługujących jej uprawnieniach oraz umożliwianie jej wglądu do akt postępowania. Udział radcy prawnego w sprawach szczególnie skomplikowanych i zawiłych. Załatwianie spraw w terminach i trybach określanych przepisami prawa przy zachowaniu obowiązujących procedur. Zapewnienie sprawnego przepływu informacji wewnątrz urzędu i w kontaktach zewnętrznych. Stosowanie nowoczesnych systemów informatycznych, wspomagających pracę w urzędzie. Kontakt z klientem. Wprowadzanie zasady wielu par oczu. Polega ona na stałej i wyrównanej kontroli pracowników oraz komórek organizacyjnych przy wykonywaniu zadań w obszarach szczególnie zagrożonych korupcją. Rozdzielanie w sposób przemyślany kompetencji, uprawnień oraz rotacyjność na stanowiskach szczególnie przydatnych na zachowania korupcyjne. Wyrazista polityka selekcji i rekrutacji kadr. Profesjonalny i jawny dobór pracowników, zgodny z zasadami określonymi w ustawie o służbie cywilnej. Podnoszenie kwalifikacji merytorycznych pracowników oraz świadomości zagrożeń korupcyjnych. Zapewnienie atmosfery sprzyjającej ujawnieniu przestępstw związanych z korupcją. Bezwzględne poinformowanie organów ścigania w przypadku powzięcia podejrzeń o możliwości popełnienia przestępstw korupcyjnych. Bezwzględne przestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych.

W S22 dokonano także opisu stanowisk z uwzględnieniem stopnia ich narażenia na działania korupcyjne. Opisano również wszystkie rodzaje spraw, jakie klient może załatwić w tym urzędzie, czyli przygotowano karty zawierające informacje dotyczące sposobu i miejsca załatwienia określonej sprawy oraz dokumentów, które musi przygotować podatnik.

W urzędzie trwają prace nad wdrożeniem systemu zarządzania jakością CAF.

Wszystkie kontrole wykonywane przez pracowników urzędu skarbowego muszą być przeprowadzane przez dwie osoby.

Czasami, w przypadku tzw. „trudnych klientów”, sprawa załatwiana jest w obecności drugiego urzędnika, dla uniknięcia pomówień czy skarg.

Strona internetowa urzędu nie zawiera żadnych informacji na temat działań antykorupcyjnych.

S24 – urząd skarbowy

Urząd skarbowy S24 został wskazany przez izbę skarbową S19. Działa on dopiero od 2004 roku, w tym czasie zaczęto wprowadzać odpowiednie uregulowania. Pierwszym wymienionym przez naszego informatora rozwiązaniem zabezpieczającym przed korupcją była zasada wielu par oczu, tzn. że każda decyzja jest

sprawdzana i podpisywana przez kilka osób, przy czym wszystkie decyzje wydawane przez szeregowych pracowników wymagają zatwierdzenia i podpisania przez ich kierowników. Ponadto, każdą decyzję kontroluje pod kątem formalnym i prawnym radca prawny. Na końcu podpisuje ją zastępca naczelnika i naczelnik.

Od 2005 roku w S24 obowiązuje certyfikat jakości ISO. System ten pozwolił na opisanie wszystkich procedur przeprowadzanych w urzędzie. Dzięki temu istnieje całkowita jasność co do sposobu postępowania w każdej sprawie. Stworzenie opisów poszczególnych procedur pozwoliło także na określenie obszarów ryzyka. Takie obszary zostały poddane szczegółowej obserwacji, próbowano także odpowiednimi regulacjami zmniejszyć to zagrożenie. Wprowadzono też w trybie regulacji wewnętrznej, zarządzeniem naczelnika zasadę, że wszelkie zakupy powyżej 400 złotych odbywają się zgodnie z procedurą wzorowaną na zapisach ustawy o zamówieniach publicznych.

W krótkim czasie od momentu rozpoczęcia funkcjonowania ISO w S24 wprowadzono zbiór zasad postępowania etycznego, któremu towarzyszyło szkolenie zapoznające wszystkich pracowników z tymi zasadami. Ostatnie takie szkolenie odbyło się w marcu 2009 roku. Każdy nowo przyjęty pracownik jest zobligowany do zapoznania się z szeregiem dokumentów dotyczących zagrożeń korupcją, z jakimi stykają się funkcjonariusze publiczni. Następnie średnio raz w roku każdy pracownik bierze udział w szkoleniach dotyczących zagrożeń związanych z korupcją i sposobów zachowania w takich sytuacjach.

Realizacja Strategii Antykorupcyjnej polega głównie na wprowadzeniu systemu ISO lub CAF, które, jak wiemy, wymuszają bardziej transparentną organizację pracy urzędów, precyzują określone procedury oraz dookreślają obowiązki pracowników.

Nie organizowano w tym województwie własnych szkoleń, pracownicy brali przede wszystkim udział w szkoleniach organizowanych przez instytucje nadrzędne, a następnie byli zobligowani do przekazywania wiedzy współpracownikom w trybie kaskadowym.

Strona internetowa urzędu jest bardzo bogata w informacje. Zwraca uwagę dbałość o klienta i wysoki standard obsługi, chociaż problem korupcji i działań antykorupcyjnych nie jest na niej ujęty.

4.7. Strony internetowe

Analizowane strony internetowe są bardzo różnorodne pod względem zawartości treściowej, układu graficznego, przystępności, czytelności itp. Celem tej analizy nie jest ocena tych stron pod kątem ich „przyjazności” dla osób je odwiedzających, ale sprawdzenie, czy i w jaki sposób urzędy prezentują w Internecie tematykę związaną z działaniami antykorupcyjnymi.

Jeden z badanych urzędów (C4) nie posiadał w ogóle własnej strony internetowej, co budzi zdziwienie, zwłaszcza że w trakcie wywiadu informatorzy

zapewniali nas, iż muszą stale zabiegać o klientów. Może stworzenie takiej strony wpłynęłoby na konkurencyjność jego usług w oczach klientów. Pozostałe urzędy posiadały lepiej lub gorzej przygotowane strony internetowe.

Strony internetowe wielu urzędów nie zawierają żadnych informacji o działaniach antykorupcyjnych, kwestiach etycznych itp. (C3, S8, S12, U15, S16, S19). Informacje tam zamieszczane dotyczą przede wszystkim struktury urzędu, rozstrzyganych przez niego spraw, danych teleadresowych, dokumentów potrzebnych do załatwienia określonej sprawy.

Tylko na niektórych stronach internetowych znajdziemy zakładki tematyczne dotyczące działań antykorupcyjnych. Czasami zakładki takie widnieją na stronie głównej (np. na stronie urzędów M10, S2, U13, U18), w innych przypadkach musimy przejść dość długą drogę, aby dotrzeć do interesujących nas problemów. Ktoś, kto szuka informacji na temat działań antykorupcyjnych np. na stronie urzędu Ministerstwa Sportu i Turystyki, a nie ma dużo czasu i nie jest szczególnie dociekliwy, będzie miał spore kłopoty ze znalezieniem informacji o strategii antykorupcyjnej tej instytucji.

Czasami na stronach internetowych urzędów prezentowana jest cała strategia antykorupcyjna danej instytucji (S2, S7) wraz z kopiami dokumentów składających się na tę strategię. Znajdziemy tutaj kodeksy etyczne, opisaną misję instytucji, programy związane z polityką zarządzania jakością. Strony tych urzędów zawierają również rozbudowaną część przeznaczoną do komunikowania się z klientami. Mogą oni wypełnić ankietę, w której oceniają pracę urzędników, zadawać pytania czy też zgłaszać nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji.

Na stronach internetowych innych urzędów znajdziemy znacznie mniejszą liczbę informacji, przy czym nie zawsze są to zestawy takich samych dokumentów. Czasami umieszczono tam *Kodeks etyki Służby Cywilnej* (S14, U1, U13), kodeks etyczny obowiązujący w danym urzędzie (U5, U6), informacje o polityce jakości, misji urzędu, prawach i obowiązkach klientów danej instytucji (S14, S16, S19, S24, U18). Osobną kategorią linków umieszczanych na stronach internetowych są ankiety dla klientów danego urzędu, które można wypełnić on-line (C11, C20, S8, U5, U13, U18, U21, U22). Znajdujemy je najczęściej na głównej stronie urzędu. Czasami w specjalnej zakładce prezentuje się również rezultaty dotychczas przeprowadzonych badań satysfakcji klientów.

Spotkałyśmy się również z takimi stronami (S7, C11), na których znajdowały się numery telefonów interwencyjnych albo specjalne formularze zgłoszeniowe, pozwalające poinformować pracowników o wszelkich nieprawidłowościach związanych z funkcjonowaniem urzędu lub podległych mu jednostek oraz o nadużyciach występujących w dziedzinach, którymi zajmuje się dany urząd.

Jeśli chodzi o stopień aktualności poszczególnych stron internetowych, obraz jest bardzo zróżnicowany. Istnieją takie strony, na których umieszcza się najświeższe informacje, wyróżniane specjalnym kolorem czcionki tak, aby przykuwały uwagę czytelników. Inne są uzupełniane wybiórczo, tzn. nowe informacje

pojawiają się tylko w niektórych zakładkach, np. w aktualnych wydarzeniach (C11, S14). Najczęściej wynika to z tego, że w danym urzędzie nie robi się niczego w kwestii działań antykorupcyjnych, nie ma więc o czym informować odwiedzających stronę internetową. Są wreszcie takie strony, na których nawet w zakładce „Aktualności” najświeższe informacje pochodzą z 2007 roku (Ministerstwo Zdrowia). W trakcie jednej z rozmów sami informatorzy stwierdzili, że bardzo rzadko zajmują się stroną internetową urzędu.

4.8. Doradcy etyczni

Dodatkowym elementem badania była ankieta pocztowa rozsyłana do osób, które uczestniczyły w szkoleniach doradców ds. etycznych w latach 2005–2006, organizowanych przez MSWiA w ramach programu PHARE (listy uczestników tych szkoleń otrzymałyśmy z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji), i które nadal pracują w administracji publicznej. Na podstawie imiennych list zawierających również ówczesne miejsce pracy uczestnika szkoleń, wykorzystując informacje znajdujące się na stronach Biuletynu Informacji Publicznej poszczególnych instytucji, ustaliłyśmy miejsca pracy i adresy 70 potencjalnych respondentów. Dysponując niekompletnymi listami osób przeszkolonych otrzymanymi z MSWiA (na listach powtarzały się nazwiska, znalazły się też tam osoby, które nigdy nie wzięły udziału w tym szkoleniu), nie jesteśmy w stanie ustalić, ile osób rzeczywiście przeszkolono. Osoby, do których można było wysłać wiadomości e-mailowe, poinformowałyśmy o tym, że wkrótce otrzymają ankietę pocztową z prośbą o jej wypełnienie i odesłanie.

Pod koniec czerwca do wszystkich odnalezionych uczestników szkolenia wysłano przesyłkę zawierającą: list wprowadzający, w którym wyjaśniałyśmy cel badania oraz procedurę wypełnienia i odesłania ankiety; kwestionariusz ankiety obejmujący 49 zamkniętych i otwartych pytań; opłaconą i zaadresowaną kopertę zwrotną, do której respondenci mieli włożyć wypełnioną ankietę i odesłać ją na adres Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego. Poproszono ich również o to, aby po udzieleniu odpowiedzi na pytania ankiety poinformowali nas o tym, wysyłając e-maile. Procedura ta pozwoliła nam na wykonanie telefonów monitorujących tylko do tych osób, które nie poinformowały nas drogą elektroniczną o wzięciu udziału w badaniu.

W ankiecie (jej tekst znajduje się w załączniku) znalazły się pytania ustalające:

- Czym respondent zajmuje się w swojej pracy? Jaki jest zakres jego obowiązków? Czy doradztwo w sprawach etycznych należy do obowiązków respondenta? Czy są to jego jedyne obowiązki, czy też stanowią uzupełnienie jego etatu?
- W jakiego rodzaju szkoleniach podejmujących kwestie antykorupcyjne i etyczne respondent uczestniczył? Jaki był charakter tych szkoleń

(warsztaty, wykłady, filmy itp.)? Jakie rodzaje materiałów respondent otrzymał w trakcie szkoleń?

- Czy wiedza zdobyta w trakcie szkoleń była przez respondenta wykorzystywana w jego pracy zawodowej? Czy materiały, które otrzymał, były pomocne?
- Czy nadal zajmuje się kwestiami etycznymi? Jak postrzega swoje zadania? Z jakimi sprawami zwracają się do niego współpracownicy (np. jak reagować na propozycje korupcyjne, konflikty interesów)? Jakie rodzaje działań podejmuje (np. uczestnictwo w mediacjach pomiędzy stronami)? Jakie są formy sprawozdawczości z tych działań? Jak jest postrzegana jego rola w urzędzie przez współpracowników i zwierzchników? Jak wygląda biografia zawodowa doradcy? Czy funkcja doradcy etycznego jest traktowana przez respondentów jako atut w ich biografii zawodowej, czy też nie? Na jakie kłopoty i trudności napotyka w swojej pracy?
- Czy w urzędzie, w którym pracuje respondent, obowiązuje jakiś kodeks etyczny? Czy jest to kodeks narzucony z zewnątrz, czy też powstał w urzędzie? Jakich kwestii dotyczy? Jakie sankcje grożą za łamanie przepisów? Czy kodeks jest wykorzystywany przez respondenta i jego współpracowników?

Pod koniec czerwca do 46 osób, których adresy e-mailowe znalazłyśmy na stronach Biuletynu Informacji Publicznej, wystaliśmy wiadomości zapowiadające dostarczenie ankiety pocztowej. Pozostałe osoby, nieposiadające adresów e-mailowych, nie zostały poinformowane o badaniu. Tydzień później do wszystkich (70 osób) wystaliśmy przesyłką zawierającą ankietę, list, kopertę zwrotną. W połowie lipca zaczęłyśmy otrzymywać zwroty ankiet, wtedy też zaczęłyśmy dzwonić do respondentów, od których nie otrzymaliśmy e-mailowego potwierdzenia odesłania ankiety. Przypominałyśmy im o ankiecie, prosiłyśmy o wzięcie udziału w badaniu. Telefony te były wykonywane prawie do połowy sierpnia, ponieważ w sezonie urlopowym było trudno zastać wielu naszych potencjalnych respondentów. Już w trakcie rozmów telefonicznych okazało się, że wiele danych zawartych na stronach internetowych BIP-u jest nieaktualnych. Umieszczano na przykład nieaktualne numery telefonów lub okazywało się, że osoby, do których wystaliśmy listy, już od wielu miesięcy nie pracowały w danej instytucji, o czym informowali ich współpracownicy. Zdarzały się też takie sytuacje, że nikt z naszych telefonicznych rozmówców nie znał osoby, z którą chcieliśmy rozmawiać.

Otrzymałyśmy 26 potwierdzeń e-mailowych o wypełnieniu i odesłaniu ankiety. W 6 przypadkach nasi respondenci w trakcie rozmowy telefonicznej obiecali wypełnić i odesłać ankietę. W kolejnych 26 przypadkach nie otrzymałyśmy zwrotu wypełnionego kwestionariusza, ponieważ:

- respondenci nie brali udziału w tym szkoleniu, chociaż ich nazwisko znajdowało się na liście dostarczonej nam przez MSWiA;
- respondenci z powodu obowiązków służbowych nie ukończyli szkolenia;
- osoby z naszej listy nie pracowały już w danej instytucji;

- respondenci przebywali na długotrwałych zwolnieniach lekarskich, urlopach macierzyńskich lub urlopach bezpłatnych;
- respondenci byli nieuchwytni, pomimo kilkunastu rozmów telefonicznych z ich współpracownikami (wielokrotnie z osobami pracującymi w sekretariatach), pozostawieniu numeru telefonu z prośbą o kontakt, nie udało się porozmawiać z osobą, do której wysłano ankietę (taką sytuację można potraktować jako formę odmowy wzięcia udziału w badaniu, chociaż nie została ona wypowiedziana wprost);
- numer bezpośredni do respondenta nie odpowiadał, chociaż zarówno na stronie BIP-u, jak i w danej instytucji podawano nam numer telefonu, na który dzwoniłyśmy;
- wprost odmówił tylko jeden z naszych potencjalnych respondentów; wyjaśnił, że nie wierzy w anonimowość tej ankiety (wydaje się, iż nie zrozumiał, że dzwoniłyśmy do wszystkich osób, które nie przystały nam e-maili z informacją o wypełnieniu, a nie tylko do tych osób, które byłyśmy w stanie zidentyfikować po wypełnionych i odesłanych kwestionariuszach), a ponadto nie otrzymał polecenia służbowego wzięcia udziału w badaniu.

W sumie odesłano nam 36 ankiet (czyli 51% wszystkich wysłanych). Na kopertach 3 z nich znalazły się adnotacje, że adresaci nie pracują już w tej instytucji. 33 ankiet zostały wypełnione, przy czym tylko 7 osób (10% ze wszystkich, do których wysłaliśmy ankiety) pełniło lub pełni funkcję doradcy etycznego w swoim urzędzie. Pozostałych 26 osób, które uczestniczyły w szkoleniach dla doradców etycznych, najczęściej oceniło te szkolenia jako bardzo dobre lub dobre, chociaż nigdy ani wiedzy, ani materiałów, które otrzymały w trakcie szkoleń, nie wykorzystaty w swojej pracy zawodowej. Bardzo trafnie ten stan rzeczy skomentował jeden z naszych respondentów, który w uwagach do ankiety napisał:

Funkcja doradcy etycznego nie została umocowana w strukturze organizacyjnej urzędu. Najczęściej są to zadania dodane do innych zadań merytorycznych, co uniemożliwia ich realizację. Kierownictwo urzędu nie widzi konieczności istnienia takiej osoby. Uważam, że prawidłowe pełnienie tej funkcji wymaga pełnego etatu, tylko i wyłącznie do zadań antykorupcyjnych, z określonym zakresem czynności i wynagrodzeniem. Zadania związane z etyką są traktowane marginalnie.

Osoby, które pełniły chociażby przez krótki okres funkcję doradcy etycznego, wskazywały na szereg problemów utrudniających, a czasami wręcz uniemożliwiających doradzanie w kwestiach etycznych. Był wśród nich wymieniany wcześniej brak zainteresowania ze strony zwierzchników, brak uregulowań prawnych i przepisów dotyczących statusu doradcy etycznego, brak oficjalnej informacji w urzędzie o obecności doradcy etycznego, nieufność współpracowników lub brak z ich strony potrzeby otrzymywania porady, niezrozumienie roli

doradcy etycznego¹², obawa, że doradca zajmuje się „osądzaniem lub prawieniem kazań”. Respondenci pisali też o panującym wśród ich współpracowników przekonaniu, że niewiele można zrobić w kwestiach etycznych, natomiast rezerwa zwierzchników wynika z niechęci do przyznania, że w urzędzie „występują problemy natury etycznej”. Także brak środków na kolejne szkolenia, w trakcie których doradcy otrzymywaliby dodatkową wiedzę, mogli wymieniać się swoimi doświadczeniami, stanowił, zdaniem respondentów, czynnik utrudniający pełnienie tej funkcji.

Jeden z respondentów, który brał udział w szkoleniu, ale nigdy nie był doradcą etycznym, w uwagach do ankiety podał w wątpliwość sens istnienia takiej funkcji w polskiej rzeczywistości:

Natomiast zastrzeżenia moje budzi sama instytucja „doradcy etycznego” i to nie dlatego, że jestem jej przeciwny, ale dlatego, że trudno ją zmieścić w obowiązującym porządku prawnym. Zdecydowana większość zatrudnionych w administracji to funkcjonariusze publiczni, na których prawo nakłada obowiązek informowania organów ścigania o ujawnieniu okoliczności świadczących o podejrzeniu popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu, a przecież większość zachowań, powszechnie określanych mianem „korupcyjnych”, wyczerpuje znamiona czynów karalnych ściganych z urzędu. Jak ma się zachować «doradca», któremu w zaufaniu inny pracownik zwierzy się ze swojego „korupcyjnego” problemu? Zgodnie z prawem powiadomić przełożonego, a potem prokuraturę? A może zachować to dla siebie i świadomie złamać prawo? Wydaje mi się, że nie o to chodziło autorom koncepcji instytucji „doradcy etycznego”. Osobiście uważam, że powinna to być funkcja wyłącznie społeczna, natomiast bezwzględnie z prawem głosu wobec szefa instytucji w zakresie rozwiązań organizacyjnych. [...] Nie uważam, aby formuła doradcy etycznego, zaprezentowana w ocenianym szkoleniu, była najtrafniejsza w naszych realiach. Aczkolwiek pomysł, aby zrobić coś w tej dziedzinie jest bardzo cenny – nie próbujemy wszystkiego rozwiązać poprzez tworzenie nowych stanowisk (tylko dlatego, że tak czasami bywa na Zachodzie).

Ta sama kwestia była poruszana również przez naszych informatorów w urzędach, w których prowadziłyśmy badania. W niewielu tylko istniała funkcja doradcy etycznego, przy czym zawsze łączono ją z innymi obowiązkami zawodowymi (osoby takie zajmowały się sprawami kadrowymi, szkoleniami, zarządzaniem jakością). Doradcy etyczni byli w niektórych urzędach wojewódzkich. W izbach celnych podobną, ale nie taką samą funkcję pełnili koordynatorzy ds. etyki¹³, natomiast funkcji tej nie pełnił nikt z pracowników izb i urzędów celnych.

¹² Taka uwaga znalazła się w jednej z ankiet, jednak respondent nie napisał niczego więcej. Możemy przypuszczać, że funkcja doradcy etycznego nie budzi zaufania wśród pracowników lub też traktuje się ją bardzo wąsko i przypisuje tylko możliwość doradzania w kwestiach związanych z zachowaniami korupcyjnymi.

¹³ Koordynatorzy ds. etyki zajmowali się gromadzeniem materiałów dotyczących tej tematyki, prowadzeniem szkoleń o etycznych zachowaniach, nie byli jednak osobami mającymi

W trakcie wywiadów nasi informatorzy podważali nie tylko sens istnienia doradcy etycznego w urzędzie, ale także sposób typowania na szkolenia. Wielokrotnie to przypadek decydował o tym, że dana osoba została wysłana na szkolenie doradcy etycznego, nie przeprowadzono żadnej analizy, nie wybrano osób, które rokowałyby nadzieje, że będą nadal pracować w danym urzędzie. Potwierdziły to nasze kłopoty z ustaleniem miejsca pracy uczestników szkoleń, a później z dotarciem do tych osób. O tym, że ktoś został skierowany na szkolenie dla doradców etycznych, decydowało czasem zainteresowanie tej osoby problemami etycznymi, jej miejsce pracy (umiejscowienie w strukturze urzędu) lub chęć zapoznania się z tą problematyką.

Ukończenie takiego kursu niczego nie gwarantowało jego uczestnikom, gdyż zwierzchnicy najczęściej nie przejawiali inicjatywy, aby poinformować pracowników urzędu o istnieniu osoby pełniącej taką funkcję. Nasi rozmówcy podkreślali, że o fakcie ukończenia szkolenia dla doradców etycznych na pewno wiedzą ich przełożeni (odpowiednie zaświadczenia znajdują się wszak w ich dokumentach), ale już nie byli pewni, czy wiedzą o tym inni pracownicy urzędu. Jedna z osób pełniąca funkcje kierownicze w urzędzie dość stanowczo stwierdziła, że wszyscy pracownicy w jej instytucji wiedzą, kto jest doradcą etycznym i co należy do obowiązków takiej osoby. W rozmowie z bezpośrednimi podwładnymi tego informatora okazało się, że pracownicy ci słyszeli o istnieniu takiej osoby w urzędzie, ale zupełnie nie orientują się, kto pełni tę funkcję.

Nawet jeśli respondenci sygnalizowali, że chcieliby, aby w ich urzędzie pracował doradca etyczny, wskazywali na szereg warunków, które muszą być spełnione, żeby taka osoba pełniła swoją funkcję w sposób odpowiedzialny. Musiałaby przechodzić szereg cyklicznie odbywanych szkoleń w celu ciągłego poszerzania swojej wiedzy. Zdaniem naszych rozmówców jednorazowy kurs dla doradców to zbyt mało. Kandydat na doradcę etycznego powinien także cieszyć się zaufaniem współpracowników, mieć wśród nich autorytet i zostać przez nich wybrany w demokratycznych wyborach. Powinien także mieć duże doświadczenie zawodowe związane z pracą w danej instytucji po to, aby znać dobrze jej strukturę, ale także przewidywać, jakie problemy natury etycznej mogą się w niej pojawić i które działy, departamenty, komórki są najbardziej narażone na działania korupcyjne. Jeden z naszych rozmówców stwierdził, że takiemu pracownikowi powinien przysługiwać duży dodatek do pensji „za brak przyjaciół w pracy”. Musi on bowiem, z jednej strony, chronić osobę, która zwróciła się do niego z problemem, a z drugiej strony – prowadzić postępowanie wyjaśniające. Pogodzenie tych ról może być bardzo obciążające psychicznie.

rozstrzygać wątpliwości etyczne współpracowników. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że koordynatorzy ci zajmowali się raczej szkoleniem niż doradzaniem.

Podkreślano również konieczność zapewnienia niezależności osobie będącej doradcą etycznym, co jest bardzo trudne, a czasami wręcz niewykonalne w tak silnie zhierarchizowanych instytucjach, jakimi są urzędy.

Niektórzy z naszych rozmówców nie widzieli potrzeby, aby obowiązki doradcy etycznego były jedynymi obowiązkami danego pracownika. W większości urzędów spraw dotyczących etyki jest niewiele, dlatego też funkcja ta mogłaby być łączona z innymi. Jednocześnie podkreślali oni, że pełnienie tej funkcji powinno być dodatkowo wynagradzane. Czasami przeszkodą w stworzeniu stanowiska doradcy etycznego są niewystarczające środki finansowe. Jeden z naszych rozmówców stwierdził, że doradca etyczny może działać w sposób sensowny tylko w dużych instytucjach, w których jest wielu pracowników, wiele komórek narażonych na ewentualne propozycje korupcyjne i gdzie prowadzi się wiele szkoleń dotyczących etyki. W przypadku małych urzędów z niewielką liczbą pracowników, w których dobrze wiadomo, kto może ubiegać się o dotacje i jak wyglądają ewentualne spotkania z interesariuszami, taki doradca jest zupełnie zbędny.

4.9. Konkluzje

Przedstawione w raporcie opisy w sposób syntetyczny charakteryzują wskazane przez naszych informatorów procedury i przedsięwzięcia podejmowane w związku z realizacją Strategii Antykorupcyjnej.

Poszczególne wylosowane przez nas instytucje i urzędy przedstawiły nam informacje o różnym stopniu szczegółowości. Przedsięwzięcia antykorupcyjne w nich wdrażane dotyczą różnych okresów czasu, w niektórych wypadkach sposób archiwizowania dokumentów skutkuje brakiem informacji o działaniach z lat sprzed 2007 roku, choć również może to oznaczać brak takich działań. Wiąże się to również z rotacją kadr. Zmiany polityczne, jak zmiana wojewody co cztery lata (a w niektórych przypadkach znacznie częściej, np. wymiana trzech wojewodów w ciągu dwóch lat), powodują, że każdy z tych urzędników prowadzi własną politykę, nie tylko kadrową, i w różnym stopniu jest zainteresowany działaniami antykorupcyjnymi. Dlatego za bardzo istotne, co potwierdzają również nasi informatorzy, należy uznać działania organów nadrzędnych – MSWiA, Ministerstwa Finansów czy Służby Celnej – jako promotorów programów i działań antykorupcyjnych, niejako wymuszających przedsięwzięcia antykorupcyjne na instytucjach im podlegających. Te ostatnie bowiem, w natłoku spraw bieżących, mogą je ignorować bądź przykładać do nich mniejszą wagę. Potrzebne są więc stale funkcjonujące programy centralne, w sposób ciągły i systematyczny monitorujące procedury i działania antykorupcyjne. W instytucjach hierarchicznych, zarządzanych centralnie, wprowadzenie np. zunifikowanych programów komputerowych, reguł dostępu do baz danych, procedur kontrolnych, form audytu przyczynia się do wzrostu przejrzystości działania i tym samym instytucjonalnie ogranicza pole działań korupcyjnych.

Inną tendencję zauważyliśmy w jednostkach samorządu terytorialnego. Gminy samodzielnie lub w ramach akcji społecznych (np. *Przejrzysta Polska*) prowadzonych przez organizacje pozarządowe podejmowały działania mające na celu ograniczenie zagrożeń korupcyjnych (U5, U6, U17). Fakt ten można tłumaczyć tym, że władze gmin (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci i rady) pochodzą z bezpośredniego wyboru i muszą bardziej liczyć się z opinią wyborców niż instytucje administracji centralnej. Są bardziej zakotwiczone w zbiorowości, mają też bardziej elastyczne struktury i większą swobodę w działaniu niż służby celne i skarbowe. Działają poniekąd niezależnie od ograniczonych środków finansowych. Jeżeli chcą zastrzyżyć na poparcie wyborców, muszą być aktywne w różnych dziedzinach, także w działaniach antykorupcyjnych.

Oczywiście, trudny do przecenienia jest „czynnik ludzki” – zaangażowanie bezpośrednich zwierzchników w działania antykorupcyjne, ich etyczna wrażliwość, tak by w realizowaniu przepisów, dyrektyw czy kodeksów działała nie tylko litera, ale i duch prawa.

Czynnikami niesprzyjającymi wdrażaniu Strategii Antykorupcyjnych, oprócz zawirowań personalnych, są również (to stała nasza bolączka) wskazywane przez naszych informatorów niestabilne i nieprecyzyjne przepisy prawa dotyczące służby cywilnej. W przepisach celnych z kolei zwracano uwagę na ich nadmierną restrykcyjność, co, paradoksalnie, może prowadzić do uznaniowego podejmowania decyzji.

Natomiast w urzędach wojewódzkich wskazywano na brak możliwości kontroli działań antykorupcyjnych podejmowanych w jednostkach niższego szczebla, gdyż dyrektorzy jednostek administracji zespolonej nie należą do korpusu służby cywilnej, są powoływani – mogą więc działać niezależnie od reguł *Kodeksu etyki Służby Cywilnej*.

Niejasność formalnego umocowania i reguł działania widać szczególnie w przypadku doradców etycznych. Nasze badania pokazują, że nakłady poniesione na stworzenie i funkcjonowanie tej instytucji w większości zostały zmarnowane.

Bardzo ważnym czynnikiem ograniczającym możliwości zachowań korupcyjnych jest wprowadzenie certyfikatów jakości (ISO i CAF – tzw. małe ISO). Już samo przystąpienie do wdrażania tych rozwiązań wymusza systematyczny i dokładny opis procedur i zadań przypisanych do poszczególnych stanowisk, a tym samym utrwała określone nawyki działania. Nawet jeśli np. ze względów finansowych procedura ta nie zostanie wprowadzona bądź odnowiona, wykonane prace wpływają na precyzję i transparentność działań. Podobne pozytywne konsekwencje ma udział w różnych konkursach, jak również dostosowywanie działań i procedur do konwencji OECD oraz przepisów wymuszonych przez nasze przygotowania, a następnie wejście do Unii Europejskiej.

dr hab. Anna Kubiak i dr Aneta Krzewińska

5. Raport z badań nad skutecznością wdrażania strategii antykorupcyjnych rządów RP w wybranych instytucjach centralnych w latach 2007–2011

Wstęp

W 2011 roku na zlecenie Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batoro przeprowadzono badania dotyczące realizacji Strategii Antykorupcyjnej Rządów RP w centralnych instytucjach państwowych.

W rządowym dokumencie *Program zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania 2005–2009* jako główne cele sformułowano:

1. zapobieganie zjawiskom korupcji i wdrożenie mechanizmów umożliwiających jej skuteczne przeciwdziałanie;
 2. skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych;
 3. ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podnoszenie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania;
 4. stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego
- (*Program zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania 2005–2009*, s. 6).

Obszary działalności publicznej, w których proponowane są zadania przeciwdziałające zjawisku korupcji w II etapie Strategii Antykorupcyjnej, to:

- gospodarka
- najwyższa władza państwowa
- administracja publiczna
- wymiar sprawiedliwości i organy zwalczające korupcję
- ochrona zdrowia
- finanse publiczne
- edukacja, kultura i środki masowego przekazu

(*Program zwalczania korupcji – Strategia antykorupcyjna II etap wdrażania 2005–2009*, s. 7).

Dlatego w obecnej edycji naszych badań staraliśmy się zebrać informacje o realizacji Strategii Antykorupcyjnej głównie w instytucjach centralnych. Do badań wybrano 32 instytucje i urzędy centralne, oraz wszystkie 16 urzędów wojewódzkich i 17 ministerstw, czyli w sumie 65 instytucji. Badania zostały zrealizowane od lutego do maja 2011 roku i są kontynuacją badań z 2009 roku. W poprzednim etapie badań przeanalizowano antykorupcyjne działania wybranych instytucji: w 2 ministerstwach, 3 urzędach wojewódzkich, 3 izbach celnych i 3 izbach skarbowych. Wykorzystywano wówczas metodę studium przypadku (*case study*), umożliwiając opis funkcjonowania, historii danej instytucji z zastosowaniem następujących technik badawczych: wywiadów swobodnych, analizy dokumentów, obserwacji, analizy stron internetowych. Dodatkowo przeprowadzono badanie ankietowe wśród osób, które ukończyły szkolenia dla doradców etycznych. Wyniki tych badań zawiera *Raport z badań nad skutecznością strategii antykorupcyjnych rządów RP w latach 2001–2007 (na przykładzie wybranych instytucji)*.

W drugiej części badań, realizowanych w 2011 roku, podstawową techniką badawczą była ankieta rosyłana pocztą bądź przekazywana internetowo do każdej z tych instytucji. Pełny tekst ankiety zamieszczamy w Aneksie nr 1.

Za pomocą materiału z ankiet chcieliśmy rozstrzygnąć następujące problemy badawcze dotyczące realizacji Strategii Antykorupcyjnej Rządów RP:

1. Jakie procedury przeciwdziałające zagrożeniom antykorupcyjnym, dostosowane do specyfiki danej instytucji, zostały w nich wprowadzone? Jak procedury te oceniane są przez informatorów z danej instytucji? Które z procedur uważane są za szczególnie przydatne, a które za nieprzydatne dla działalności danej instytucji?
2. Czy i jakie procedury antykorupcyjne zlecono do wprowadzenia jednostkom podległym? Jakie metody sprawozdawczości czy kontroli wprowadzonych procedur są stosowane? Czy jednostki podległe wprowadziły z własnej inicjatywy jakieś procedury antykorupcyjne? Jak te procedury są oceniane przez informatorów z jednostek nadrzędnych?
3. Jakie są reguły funkcjonowania urzędu-instytucji związane z przeciwdziałaniem zagrożeniom antykorupcyjnym:
 - zapisy w regulaminie dotyczące sposobu procedowania w razie zagrożenia korupcyjnego;
 - procedury konkursowe przy zatrudnianiu pracowników na kierowniczych stanowiskach;
 - wyraźnie wyodrębnione Biura Obsługi Klienta (BOK)
 - elektroniczny obieg dokumentów umożliwiający kontrolę etapów procedowania danej sprawy;
 - dostępność informacji dla klientów i interesariuszy na temat podejmowanych przez instytucję działań antykorupcyjnych — telefon „antykorupcyjny” i adres e-mailowy, na które można zgłaszać nieprawidłowości dotyczące korupcji i nieprawidłowości w działaniu instytucji.

4. Czy i kiedy wprowadzono certyfikaty jakości: ISO lub CAF? Czy wprowadzono „nakładkę antykorupcyjną” na ISO, czyli System Przeciwdziałania Zagrożeniom Antykorupcyjnym?
5. Czy i kiedy pracownicy danej instytucji brali udział w szkoleniach dotyczących zagrożeń antykorupcyjnych, zarówno organizowanych przez daną instytucję dla własnych pracowników, jak i przez urzędy centralne dla pracowników różnych instytucji? Jak te szkolenia są oceniane?
6. Czy w danej instytucji obowiązuje kodeks etyczny? Jakie kwestie reguluje ten kodeks? W jaki sposób ten kodeks był przygotowywany i wprowadzony?
7. Czy w danej instytucji jest bądź była osoba pełniąca funkcję doradcy etycznego? Na jakim stanowisku, w jaki sposób ta osoba pełni swoją funkcję?
8. Jakie rozwiązania przy stosowaniu procedury zamówień publicznych zostały wprowadzone w danej instytucji? W jakim stopniu uwzględnia się zalecenia zawarte w podręczniku przygotowanym przez CBA pt. *Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedur zamówień publicznych*?
9. Jakie dodatkowe inicjatywy dotyczące przeciwdziałania korupcji – edukacyjne, informacyjne, konkursowe – podejmowała dana instytucja?

Realizacja badań ankietowych przebiegała w następujących etapach:

- stworzenie bazy danych instytucji, do których zostanie wysłana ankieta;
- zwiad badawczy polegający na przejrzaniu stron internetowych wybranych instytucji w celu przygotowania listy zadań, którymi zajmują się poszczególne instytucje oraz zgromadzenia informacji o podejmowanych przez nie działaniach antykorupcyjnych opisywanych na tych stronach;
- przygotowanie kwestionariusza ankiety;
- wysłanie do instytucji ankiety pocztowej, która mogła być wypełniana przez kilka osób – najbardziej kompetentnych i posiadających informacje potrzebne do udzielenia odpowiedzi na pytania z poszczególnych bloków tematycznych ankiety;
- wysyłanie wersji elektronicznej ankiety do instytucji, które zwrócą się z taką prośbą e-mailowo
- system monitów: monit e-mailowy po 3 tygodniach od wysłania ankiety, po kolejnych 2 tygodniach – monit telefoniczny
- po kolejnych monitach wysyłano kolejne egzemplarze elektroniczne ankiety.

W trakcie sptywania i analizy zawartości ankiet uznano, że niektóre informacje wymagają wyjaśnienia, uzupełnienia bądź rozszerzenia i zebrano je w wywiadach telefonicznych z przedstawicielami tych instytucji. W sumie wywiady telefoniczne przeprowadzono w 11 instytucjach, a informacje zebrane tą drogą zostały włączone do raportu. Informacje zawarte w ankiecie były poddane weryfikacji przez analizę stron internetowych każdej z instytucji – sprawdzaliśmy, czy na tych stronach rzeczywiście znajdują się dokumenty i informacje, o których pisali nasi respondenci.

Ankiety odesłały nam 52 instytucje (na 65, do których ją wysłano) w tym: 14 ministerstw, 14 urzędów wojewódzkich i 24 instytucje i urzędy centralne (pełna lista instytucji, które wzięły udział w badaniu, znajduje się w Aneksie 2). Brak zwrotu ankiet tłumaczono na różne sposoby:

- decyzją Dyrektora Generalnego bądź Prezesa – tak było w przypadku **Ministerstwa Finansów, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych;**
- brakiem podpisu zwierzchnika na wypełnionej ankiecie – dotyczy to **Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego;**
- nie przedstawiono powodów braku zwrotów ankiety, ale miały miejsce prośby przesyłania po raz kolejny kwestionariusza ankiety, obietnice wypełnienia jej w późniejszym okresie, tłumaczenie brakiem czasu ze względu na konieczność zebrania dodatkowych informacji potrzebnych do wypełnienia ankiety – dotyczy to następujących instytucji: **Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, Agencji Mienia Wojskowego, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowego Funduszu Zdrowia, Najwyższej Izby Kontroli, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Polskiego Centrum Badań i Certyfikacji.**

Materiał stanowiący podstawę raportu to w znakomitej większości deklaracje naszych informatorów. Na podstawie tych badań możemy powiedzieć, jakie procedury zostały wdrożone, nie możemy natomiast stwierdzić, na ile wdrożenie tych procedur jest efektywne, a więc rzeczywiście przyczynia się do ograniczenia korupcji. Naszym celem było sprawdzenie, w jakim stopniu realizowane są zadania zawarte w Strategii Antykorupcyjnej, wskazujące jedynie, co należy zrobić, aby korupcję ograniczyć, natomiast fundamentalnym problemem pozostaje skuteczność tych przedsięwzięć.

Wypełnienie ankiety niejednokrotnie wymagało od naszych informatorów dużego nakładu pracy i wykorzystania różnego rodzaju dokumentów – tym bardziej dziękujemy wszystkim instytucjom, które zechciały wziąć udział w naszym badaniu. W większości przypadków spotkało się ono z bardzo pozytywnym odzewem, o czym respondenci pisali w uwagach do ankiety, dzieląc się z nami dodatkowymi refleksjami i informacjami oraz wyrażając chęć poznania wyników badań.

5.1. Certyfikaty jakości – ISO i „nakładka antykorupcyjna”

Jednym z ważniejszych elementów profesjonalnego i przejrzystego funkcjonowania instytucji publicznych jest systematyczna analiza procedur i implementacji rozwiązań legislacyjnych wprowadzanych w kraju. Sposobem weryfikacji funkcjonowania instytucji może być zdobycie przez nie certyfikatów jakości. Przykładem takich certyfikatów są procedury CAF (Powszechny Model Oceny) – narzędzie przeznaczone dla jednostek administracji publicznej mające na celu

poprawę zarządzania – i bardziej rozbudowane procedury ISO, ustanawiające i sprawdzające standardy jakości funkcjonowania instytucji.

Wśród badanych przez nas instytucji i urzędów centralnych procedury CAF zostały wprowadzone w:

- **3 ministerstwach** – Ministerstwie Gospodarki (w 2006 roku), Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi (w 2007 roku), Ministerstwie Sprawiedliwości (w 2006 roku);
- **9 urzędach wojewódzkich** – Kujawsko-Pomorskim (w 2009 roku), Lubuskim (w 2009 roku), Mazowieckim (w 2009 roku), Opolskim (w 2009 roku), Pomorskim (w 2009 roku), Śląskim (w 2010 roku), Świętokrzyskim (w 2009 roku), Warmińsko-Mazurskim (w 2009 roku), Zachodniopomorskim (w 2006 roku);
- **3 urzędach i instytucjach centralnych** – Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska (2007), Głównym Inspektoracie Transportu Drogowego (w 2009 roku), Wyższym Urzędzie Górniczym (w 2009 roku).

Więcej badanych przez nas instytucji (24) zadeklarowało posiadanie certyfikatu ISO. Wśród ministerstw są to:

- Ministerstwo Gospodarki (wprowadzono w 2008 roku)
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (wprowadzono w 2005 roku – obecnie już nieaktualny)
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (wprowadzono w 2005 roku)
- Ministerstwo Sprawiedliwości (I etap wprowadzono w 2003 roku).

Najczęściej procedury ISO zostały wprowadzone w urzędach wojewódzkich – na 14 urzędów wojewódzkich, które wypełniły ankietę, 11 zadeklarowało posiadanie certyfikatów i są to:

- Dolnośląski Urząd Wojewódzki (2002 rok);
- Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki (wprowadzone w 2003–2004 roku – obecnie nieaktualne);
- Mazowiecki Urząd Wojewódzki (2008 rok);
- Opolski Urząd Wojewódzki (2004 rok);
- Podkarpacki Urząd Wojewódzki (2004 rok);
- Podlaski Urząd Wojewódzki (2003 rok);
- Pomorski Urząd Wojewódzki (2005 rok);
- Świętokrzyski Urząd Wojewódzki (2001 rok);
- Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki (wprowadzony w 2004 roku i obecnie nieaktualny);
- Wielkopolski Urząd Wojewódzki (2004–2007 rok);
- Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki (2005 rok).

Na 23 ankiety odesłane przez instytucje i urzędy centralne posiadanie ISO zadeklarowało 9 z nich:

- Agencja Rynku Rolnego (2008 rok);
- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (2004);
- Główny Inspektorat Sanitarny (2005 rok);
- Główny Inspektorat Transportu Drogowego (2005 rok);
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (2001 rok);
- Polski Komitet Normalizacyjny (2004 rok);
- Polskie Centrum Akredytacji (2001 rok);
- Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (wprowadzony w 2007 roku i obecnie nieaktualny);
- Wyższy Urząd Górniczy (2004).

Ponadto, 5 z tych instytucji ma ISO tylko w niektórych swoich oddziałach albo komórkach organizacyjnych:

- Agencja Nieruchomości Rolnych (2005 rok);
- Główny Inspektorat Farmaceutyczny (rozpoczęto wdrażanie w 2003, a rozbudowano w 2006 roku);
- Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa (brak danych o roku wprowadzenia);
- Komenda Główna Policji (wprowadzono tylko w Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym w 2003 roku i odnowiono w 2008);
- Straż Graniczna (2004 rok).

W jednym z urzędów zadeklarowano posiadanie ISO, ale w świetle odpowiedzi na dalsze pytania ankiety okazało się, że procedura ISO zostanie wprowadzona w bieżącym roku (Urząd Lotnictwa Cywilnego).

W większości certyfikaty były nadawane przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji lub Polskie Centrum Certyfikacji, bądź też instytucje znajdujące się na liście uprawnionych do przyznawania certyfikatu zamieszczonej na stronie internetowej pod adresem http://www.pca.gov.pl/?page=akredytowane_podmioty&r=jc. W trzech przypadkach wskazywano na firmy i instytucje, których nie ma w tym wykazie.

Spośród badanych instytucji 4 zadeklarowały, że mają dopiero przystąpić do wprowadzenia procedury ISO:

- **Ministerstwo Spraw Zagranicznych** – jak nasi informatorzy sami oceniają, są niezbyt zaawansowani w przygotowaniach do wprowadzenia tej procedury (przeprowadzono rozpoznanie rynku oraz zostały „zmapowane wszystkie procesy MSZ”; deklarują, że wprowadzą ISO po zakończeniu przewodniczenia Polski w UE);

- **Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa** – swoje przygotowania do wprowadzenia procedur ISO ocenia jako średnio zaawansowane (wykonano przegląd procedur obiegu dokumentów i realizowanych zadań w urzędzie, wprowadzenie procedur jest planowane na rok 2012);
- **Główny Inspektorat Weterynarii** – również ocenia swój poziom przygotowań jako mało zaawansowany („tworzone są obecnie procedury i opisy procesów wewnętrznych, uzyskano środki na wdrożenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów”, wdrożenie procedury planowane jest nie wcześniej niż w 2012 roku);
- **Wojskowa Agencja Mieszkaniowa** – swoje przygotowania ocenia jako średnio zaawansowane. Do tej pory zdiagnozowano stan organizacji poprzez analizę regulacji zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych, dokonano identyfikacji i opisu poszczególnych procesów, wskazano właścicieli danych procesów i określono ryzyka z nimi związane. Obecnie opracowywana jest spójna dokumentacja całości systemu obejmującego zarówno jednostkę centralną, jak i oddziały regionalne w 11 miejscowościach; procedury ISO mają zostać wprowadzone w czasie nie krótszym niż za 2 lata.

Ważnym instrumentem funkcjonowania instytucji i jej transparentności jest tzw. „nakładka antykorupcyjna” na ISO. Stanowi ją zestaw 26 dodatkowych wymagań do 4 rozdziałów normy ISO 9001. Jeżeli instytucja posiada wdrożony system ISO, wdrożenie nakładki związane jest z udokumentowaniem dodatkowych wymagań. Podstawą wdrażania systemu antykorupcyjnego jest zdefiniowanie wszystkich wymagań prawnych, a następnie sprawdzenie, czy instytucja działa zgodnie z tymi uregulowaniami prawnymi oraz dokonanie analizy ryzyka korupcyjnego występującego w poszczególnych procesach. (Szczegółowe informacje na ten temat znajdują się w publikacji *System przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym* przygotowanej przez Krajową Izbę Gospodarczą i Polskie Centrum Badań i Certyfikacji w lutym 2010 roku oraz na stronie internetowej: <http://www.portfel.pl/pdf/art3321>).

W ankiecie pytałyśmy zatem, czy w danej instytucji wprowadzono tzw. „nakładkę antykorupcyjną” na ISO oraz o to, kto pomagał w jej wprowadzeniu. Wśród badanych przez nas instytucji posiadanie nakładki antykorupcyjnej zadeklarowało 8 z nich:

- Ministerstwo Gospodarki – wprowadzono ją przy pomocy T-Z Consultans Tadeusz Zawistowski;
- Ministerstwo Sprawiedliwości – wprowadzono ją przy pomocy Stowarzyszenia Konsultantów Umbrella;
- Opolski Urząd Wojewódzki – wprowadzono ją samodzielnie;
- Świętokrzyski Urząd Wojewódzki – wprowadzono ją samodzielnie, uwzględniając wymagania dodatkowe opracowane przez Krajową Izbę

Gospodarczą i Polskie Centrum Badań i Certyfikacji; przy opracowywaniu dokumentacji wewnętrznej korzystano z pomocy prokuratorów Prokuratury Okręgowej w Kielcach;

- Wielkopolski Urząd Wojewódzki – korzystano z pomocy Quality Progress z siedzibą w Poznaniu;
- Agencja Rynku Rolnego – wprowadzono ją samodzielnie;
- Główny Inspektorat Transportu Drogowego – wprowadzono ją przy pomocy Transportowego Dozoru Technicznego;
- Polskie Centrum Akredytacji – wprowadzali ją pracownicy PCA.

Siedem instytucji zadeklarowało wprowadzenie nakładki antykorupcyjnej w przyszłości:

- **Ministerstwo Spraw Zagranicznych** – ocenia swój stan przygotowań jako niezbyt zaawansowany: do tej pory powołano pełnomocnika ministra do spraw Procedur Antykorupcyjnych, w ramach procesu identyfikacji zadań wrażliwych i wypracowania środków zaradczych w 2009 roku zidentyfikowano w centrali MSZ 59 zadań, przy wykonywaniu których może występować ryzyko korupcji, oraz przygotowano plan 33 działań zaradczych, z których 24 zostały już wdrożone; znowelizowano również regulamin zamówień publicznych MSZ.
- **Dolnośląski Urząd Wojewódzki** – w 2011 roku decyzją Najwyższego Kierownictwa DUW we Wrocławiu będzie wprowadzony System Przeciwdziałania Zagrożeniom Antykorupcyjnym; nie dokonano oceny stopnia zaawansowania wprowadzenia tego systemu.
- **Mazowiecki Urząd Wojewódzki** – ocenia swoje przygotowania jako średnio zaawansowane; do tej pory opracowane zostały zarządzenia Dyrektora Generalnego w tej sprawie: powołano pełnomocnika do spraw systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym; powołano zespół ds. opracowania polityki antykorupcyjnej oraz założeń tego systemu. Przeprowadzone zostały szkolenia dla pracowników urzędu przez CBA, opracowano również projekt polityki antykorupcyjnej oraz projekt działań w tym zakresie.
- **Opolski Urząd Wojewódzki** – ocenia swoje przygotowania jako bardzo zaawansowane. Do tej pory opracowano procedurę postępowania w przypadku stwierdzenia lub przejawów korupcji w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim; zarządzeniem Dyrektora Generalnego powołano zespół do wdrażania i doskonalenia Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym; dokonano analizy ryzyka w odniesieniu do istniejących zagrożeń korupcyjnych.
- **Podlaski Urząd Wojewódzki** – poziom przygotowania oceniany jest jako średni; do tej pory określono tzw. zadania wrażliwe, opracowano również procedurę udzielania zgody pracownikom urzędu na dodatkowe zatrudnienie lub dodatkowe czynności.

- **Główny Inspektorat Sanitarny** – ocenia swoje przygotowania jako bardzo zaawansowane, do tej pory została przeprowadzona analiza ryzyka korupcyjnego procesów w GIS oraz analiza wymagań prawnych; opracowano również część dokumentacji systemowej oraz przeszkolono audytorów ISO w zakresie wymagań, jakie stawia wprowadzenie nakładki.
- **Główny Inspektorat Weterynarii** – oceniają swoje przygotowania jako niezbyt zaawansowane; nakładka antykorupcyjna zostanie wprowadzona dopiero wraz z przystąpieniem do procedury ISO, której dotychczas jeszcze nie wdrożono.

Instytucje, które wprowadziły procedurę ISO, a nie zdecydowały się wprowadzić nakładki antykorupcyjnej, podają różne uzasadnienia tej decyzji:

- Wskazanie, że w danej instytucji wprowadzono innego rodzaju procedury i regulacje przeciwdziałające korupcji. I tak **Pomorski Urząd Wojewódzki** informuje, że pracownicy urzędu w trakcie wypełniania swoich obowiązków stosują się do reguł zawartych w Kodeksie Etyki Służby Cywilnej, Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji, *Podręczniku antykorupcyjnym* dla urzędników, rekomendacji antykorupcyjnych przy udzielaniu procedury zamówień publicznych. **Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad** zdecydowała, jak piszą nasi informatorzy: „rozwiązać zagadnienie antykorupcji, przygotowując zarządzenie w sprawie przeciwdziałania zjawiskom o charakterze korupcyjnym w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad”. Zarządzenie to ma być wprowadzone w życie w 2011 roku. **Urząd Lotnictwa Cywilnego** uznaje, że priorytetem dla urzędu jest wdrożenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów, równocześnie deklaruje wprowadzenie nakładki antykorupcyjnej po wprowadzeniu systemu ISO na przełomie 2011 i 2012 roku. **Straż Graniczna** zrealizowała własne przedsięwzięcia w ramach *Programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna 2002–2009*. **Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych** stwierdza, że różnorodne mechanizmy antykorupcyjne są wpisane do regulacji wewnętrznych objętych systemem kontroli zarządczej. Planowane jest jednak wprowadzenie nakładki antykorupcyjnej po zakończeniu szkolenia pracowników w tym zakresie.
- Nastąpiła utrata ważności certyfikatu ISO (**Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki**) bądź rezygnacja z systemu ISO (**Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki**).
- Uznaje się, że w działaniach instytucji nie istnieją zagrożenia korupcyjne – tak twierdzą informatorzy **Polskiego Komitetu Normalizacyjnego**, bądź też uznaje się, że nie ma takiej potrzeby, gdyż urząd jest przejrzysty – tak piszą informatorzy **Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego**.
- Nie planowano tego rodzaju przedsięwzięcia. Dotyczy to **Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego** i **Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego**.

- **Komenda Policji** wprowadziła certyfikat ISO tylko w Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym, a ze względu na specyfikę działalności tej komórki nakładka antykorupcyjna jej nie dotyczy.
- **Wyższy Urząd Górniczy** wprowadził pilotażowo System Przeciwdziałania Zagrożeniom Antykorupcyjnym w Okręgowym Urzędzie Górniczym w Rybniku. Audyt certyfikacyjny został przeprowadzony w marcu 2011 i w zależności od uzyskanych wyników i korzyści osiągniętych przez ten urząd zostaną podjęte decyzje co do wprowadzenia nakładki antykorupcyjnej w innych urzędach górniczych.

Wśród badanych przez nas instytucji są również takie, które nie wprowadziły żadnych procedur zarządzania jakością – ani procedury CAF, ani ISO:

- Wśród ministerstw nie wprowadziły dotąd i nie zamierzają również w przyszłości wprowadzać procedury ISO: Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Środowiska, natomiast Ministerstwo Spraw Zagranicznych planuje wprowadzenie procedur ISO po zakończeniu prezydencji Polski w UE.
- Lubelski UW jako jedyny spośród urzędów wojewódzkich nie ma procedury CAF i ISO, informatorzy z tego urzędu deklarują również, że nie zamierzają przystąpić do wprowadzenia procedury ISO;
- Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa deklarują, że mają dopiero przystąpić do wdrażania procedury ISO; natomiast Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Polska Organizacja Turystyczna, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Państwowa Inspekcja Pracy i główny Inspektorat Farmaceutyczny nie zamierzają wprowadzać procedur ISO.

Zbiorcze informacje dotyczące wprowadzenia poszczególnych certyfikatów przedstawia tabela 1.

Tabela 1.

Badane instytucje	Certyfikaty jakości		
	CAF	ISO	Nakładka antykorupcyjna
Ministerstwa			
Ministerstwo Edukacji Narodowej			
Ministerstwo Gospodarki	X	X	X
Ministerstwo Infrastruktury			
Ministerstwo Obrony Narodowej			

Badane instytucje	Certyfikaty jakości		
	CAF	ISO	Nakładka antykorupcyjna
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej			
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	X	X	
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego			
Ministerstwo Skarbu Państwa			
Ministerstwo Sportu i Turystyki			
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji		X	
Ministerstwo Spraw Zagranicznych			
Ministerstwo Sprawiedliwości	X	X	X
Ministerstwo Środowiska			
Ministerstwo Zdrowia			
Urzędy Wojewódzkie			
Dolnośląski Urząd Wojewódzki		X	
Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	X	X	
Lubelski Urząd Wojewódzki			
Lubuski Urząd Wojewódzki	X		
Mazowiecki Urząd Wojewódzki	X	X	
Opolski Urząd Wojewódzki	X	X	X
Podkarpacki Urząd Wojewódzki		X	
Podlaski Urząd Wojewódzki		X	
Pomorski Urząd Wojewódzki	X	X	
Śląski Urząd Wojewódzki	X		
Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	X	X	X
Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	X	X	
Wielkopolski Urząd Wojewódzki		X	X
Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	X	X	
Urzędy i instytucje centralne			
Agencja Nieruchomości Rolnych		N	
Agencja Rynku Rolnego		X	X
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad		X	
Główny Inspektorat Farmaceutyczny		N	
Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	X		
Główny Inspektorat Sanitarny		X	
Główny Inspektorat Transportu Drogowego	X	X	X
Główny Inspektorat Weterynarii			
Główny Urząd Nadzoru Budowlanego			
Komenda Główna Policji		N	
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej			

Badane instytucje	Certyfikaty jakości		
	CAF	ISO	Nakładka antykorupcyjna
Państwowa Inspekcja Pracy			
Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa		N	
Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe			
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych		X	
Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych			
Polska Organizacja Turystyczna			
Polski Komitet Normalizacyjny		X	
Polskie Centrum Akredytacji		X	X
Straż Graniczna RP		N	
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego		X	
Urząd Lotnictwa Cywilnego			
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa			
Wyższy Urząd Górniczy	X	X	

X – instytucja posiada certyfikat

N – certyfikat posiadają tylko niektóre oddziały lub komórki organizacyjne danej instytucji

5.2. Szkolenia

Znakomita większość badanych przez nas instytucji zadeklarowała, że ich pracownicy brali udział w szkoleniach dotyczących zagrożeń korupcyjnych. Tylko w 3 spośród 52 instytucji (Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Polska Organizacja Turystyczna, Polski Komitet Normalizacyjny) pracownicy nie brali udziału w żadnych szkoleniach tego typu. Organizowanie szkoleń z własnej inicjatywy i tylko dla własnych pracowników zadeklarowały 32 badane instytucje, natomiast udział w szkoleniach organizowanych przez urzędy centralne zadeklarowało 39 instytucji. W przypadku dwóch instytucji otrzymaliśmy niepełne informacje:

- Polskie Centrum Akredytacji w ankiecie poinformowało, że jej pracownicy brali udział w wewnętrznych szkoleniach, ale nie podano żadnych dodatkowych informacji ani o terminach, w których miały miejsce te szkolenia, ani o liczbie przeszkolonych pracowników.
- W ankiecie Straży Granicznej znajdował się zapis, że od 2002 roku organizuje się szkolenia dla pracowników, a tematyka antykorupcyjna poruszana jest również w trakcie szkoleń przy okazji innej problematyki.

Uczestnictwo w **szkoleniach wewnętrznych** realizowanych podczas pierwszego etapu wdrażania strategii antykorupcyjnej, czyli do 2004 roku zadeklarowali tylko informatorzy z **Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego**.

W **szkoleniach wewnętrznych** związanych z realizacją II etapu wdrażania strategii antykorupcyjnej w latach 2005–2009 uczestniczyli pracownicy następujących instytucji:

- **Ministerstwa:** Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Zdrowia.
- **Urzędy wojewódzkie:** Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Lubelski Urząd Wojewódzki, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Podkarpacki Urząd Wojewódzki, Podlaski Urząd Wojewódzki, Śląski Urząd Wojewódzki, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, Wielkopolski Urząd Wojewódzki, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki.
- **Instytucje i urzędy szczebla centralnego:** Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Rynku Rolnego, Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Komenda Główna Policji, Państwowa Inspekcja Pracy, Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Wyższy Urząd Górniczy, Urząd Lotnictwa Cywilnego.

W **szkoleniach wewnętrznych** organizowanych po roku 2009 uczestniczyli pracownicy następujących instytucji:

- **Ministerstwa:** Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Zdrowia.
- **Urzędy wojewódzkie:** Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Podkarpacki Urząd Wojewódzki, Wielkopolski Urząd Wojewódzki.
- **Instytucje i urzędy szczebla centralnego:** Agencja Rynku Rolnego, Główny Inspektorat Sanitarny, Komenda Główna Policji, Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa.

W **szkoleniach organizowanych przez urzędy centralne** dotyczących pierwszego etapu realizacji strategii antykorupcyjnej do 2004 roku uczestniczyli pracownicy następujących instytucji:

- **Ministerstwa:** Ministerstwo Skarbu Państwa (1 osoba).
- **Urzędy wojewódzkie:** Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki (2 osoby), Podlaski Urząd Wojewódzki, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki (1 osoba).

W szkoleniach pracowników danej instytucji **organizowanych przez urzędy centralne**, związanych z realizacją II etapu wdrażania strategii antykorupcyjnej w latach 2005–2009, uczestniczyli pracownicy następujących instytucji:

- **Ministerstwa:** Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Zdrowia.
- **Urzędy wojewódzkie:** Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Lubelski Urząd Wojewódzki, Lubuski Urząd Wojewódzki, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Opolski Urząd Wojewódzki, Podkarpacki Urząd Wojewódzki, Podlaski Urząd Wojewódzki, Pomorski Urząd Wojewódzki, Śląski Urząd Wojewódzki, Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki (1 osoba), Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki, Wielkopolski Urząd Wojewódzki.
- **Instytucje i urzędy szczebla centralnego:** Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Rynku Rolnego, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (1 osoba), Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Główny Inspektorat Sanitarny, Główny Inspektorat Weterynarii, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Komenda Główna Policji, Urząd Lotnictwa Cywilnego.

W szkoleniach pracowników danej instytucji **organizowanych przez urzędy centralne** po roku 2009 wzięli udział pracownicy:

- **Ministerstwa:** Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Środowiska.
- **Urzędy wojewódzkie:** Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Podlaski Urząd Wojewódzki, Pomorski Urząd Wojewódzki, Śląski Urząd Wojewódzki, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki (1 osoba).
- **Instytucje i urzędy szczebla centralnego:** Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Rynku Rolnego, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Zbiorcze zestawienie wszystkich szkoleń zawiera tabela numer 2.

Tabela 2.

Badane instytucje	Szkozenia wewnętrzne			Szkozenia centralne		
	Do 2004	2005–2009	Po 2009	Do 2004	2005–2009	Po 2009
Ministerstwa						
Ministerstwo Edukacji Narodowej		X			X	X
Ministerstwo Gospodarki		X	X		X	X
Ministerstwo Infrastruktury		X			X	X
Ministerstwo Obrony Narodowej		X	X		X	
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej			X			
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi		X	X		X	X
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego		X	X		X	X
Ministerstwo Skarbu Państwa		X	X	X	X	X
Ministerstwo Sportu i Turystyki		X			X	
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji		X			X	X
Ministerstwo Spraw Zagranicznych		X	X			
Ministerstwo Sprawiedliwości		X			X	X
Ministerstwo Środowiska						X
Ministerstwo Zdrowia		X	X		X	
Urzędy Wojewódzkie						
Dolnośląski Urząd Wojewódzki		X			X	
Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki				X		
Lubelski Urząd Wojewódzki		X			X	
Lubuski Urząd Wojewódzki					X	
Mazowiecki Urząd Wojewódzki		X	X		X	X
Opolski Urząd Wojewódzki					X	
Podkarpacki Urząd Wojewódzki		X	X		X	
Podlaski Urząd Wojewódzki	X	X		X	X	X
Pomorski Urząd Wojewódzki					X	X
Śląski Urząd Wojewódzki		X			X	X
Świętokrzyski Urząd Wojewódzki		X				X
Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki					X	X
Wielkopolski Urząd Wojewódzki		X	X		X	
Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki		X		X	X	
Instytucje i urzędy szczebla centralnego						
Agencja Nieruchomości Rolnych		X			X	X
Agencja Rynku Rolnego		X	X		X	X
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad					X	
Główny Inspektorat Farmaceutyczny					X	
Główny Inspektorat Ochrony Środowiska						X

Badane instytucje	Szkolenia wewnętrzne			Szkolenia centralne		
	Do 2004	2005–2009	Po 2009	Do 2004	2005–2009	Po 2009
Główny Inspektorat Sanitarny			X		X	
Główny Inspektorat Transportu Drogowego		X				
Główny Inspektorat Weterynarii					X	
Główny Urząd Nadzoru Budowlanego					X	X
Komenda Główna Policji		X	X		X	
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej						X
Państwowa Inspekcja Pracy		X	X			
Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa		X			X	
Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe			X			
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych		X	X			
Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych						
Polska Organizacja Turystyczna						
Polski Komitet Normalizacyjny						
Polskie Centrum Akredytacji						
Straż Graniczna RP						
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego		X	X			
Urząd Lotnictwa Cywilnego		X			X	
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa			X			
Wyższy Urząd Górniczy		X				

Oceny szkoleń związanych z zagrożeniami korupcyjnymi, w których uczestniczyli pracownicy badanych instytucji, w większości są pozytywne. Szczegółowe dane na ten temat prezentujemy w tabeli numer 3.

Tabela 3.

	Ministerstwa	Urzędy wojewódzkie	Instytucje i urzędy centralne	Razem
Ceny szkoleń				
Stanowią barierę	1	4	3	7
Nie stanowią bariery	13	10	16	40
Razem	14	14	19	47
Poziom merytoryczny szkoleń				
Wysoki	10	8	8	26
Średni	4	6	10	20
Niski	0	0	0	0
Razem	14	14	18	46

	Ministerstwa	Urzędy wojewódzkie	Institucje i urzędy centralne	Razem
Wiedza przekazywana w trakcie szkoleń jest				
Przystosowana do potrzeb instytucji	13	12	15	40
Nieprzystosowana do potrzeb instytucji	0	1	3	4
Trudno powiedzieć	1	1	0	2
Razem	14	14	18	46

Tabela obejmuje tylko te instytucje, których pracownicy brali udział w szkoleniach bądź udzielili odpowiedzi na te pytania.

Ceny szkoleń jako barierę dla uczestniczenia w nich wymieniają: Ministerstwo Sprawiedliwości, Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Opolski Urząd Wojewódzki, Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki, Główny Inspektorat Farmaceutyczny, Główny Inspektorat Sanitarny oraz Komenda Główna Policji.

Jako niedostosowane do potrzeb oceniają szkolenia informatorzy z następujących instytucji: Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego, Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego, Głównego Inspektoratu Sanitarnego, Wyższego Urzędu Górniczego.

Nie potrafią jednoznacznie ocenić wiedzy przekazywanej na szkoleniach wskazując, że jej przystosowanie różni się w zależności od konkretnego szkolenia informatorzy w: Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim.

W ankiecie pytano również, czy w instytucji obowiązuje kaskadowy system szkoleń: czy osoby, które przeszły różne szkolenia, dzielą się swoją wiedzą z innymi pracownikami. System ten został wprowadzony w 12 z 14 urzędów wojewódzkich. Zdecydowanie rzadziej kaskadowy system szkoleń występuje w instytucjach i urzędach szczebla centralnego (jest obecny w 10 z 24 instytucji), a najrzadziej w ministerstwach – taki system szkoleń istnieje tylko w 4 spośród 14 przebadanych ministerstw. Komenda Główna Policji w odpowiedzi na to pytanie wskazała, że w tej instytucji funkcjonuje inny system szkoleń, tzn.: „Policjanci Biura Spraw Wewnętrznych KGP prowadzą szkolenia antykorupcyjne w poszczególnych jednostkach terenowych Policji na terenie całego kraju”.

Szkolenia dotyczące zagrożeń korupcyjnych są też organizowane przez wiele instytucji centralnych i urzędów wojewódzkich dla jednostek im podległych. Szkolenia takie organizują:

- **Ministerstwa:** Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Spraw

Zagranicznych, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Zdrowia.

- **Urzędy Wojewódzkie:** Opolski Urząd Wojewódzki, Śląski Urząd Wojewódzki, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki.
- **Instytucje i urzędy centralne:** Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Główny Inspektorat Transportu Drogowego, Straż Graniczna, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa oraz Komenda Główna Policji (która przedstawiła bardzo szczegółowy wykaz szkoleń, ich program i daty, poczynając od 2005 roku. Poinformowała jednocześnie, że na mocy zarządzenia nr 697 Komendanta Głównego Policji wprowadzono program szkolenia zawodowego obejmujący zarówno nowo przyjętych policjantów, jak i absolwentów wyższych szkół policyjnych, co wynika ze specyfiki działania i zadań tej instytucji – dlatego liczba przeszkolonych od 2006 roku obejmuje tysiące osób. Szkolenia te dotyczyły m.in. zasad etyki zawodowej, przyczyn, rodzajów i mechanizmów korupcji, radzenia sobie w sytuacjach korupcyjnych).

Niewielka część badanych przez nas instytucji zadeklarowała, że organizowała również akcje edukacyjne i informacyjne dla środowisk lokalnych, interesariuszy, dotyczące działań antykorupcyjnych: **4 ministerstwa** – Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Zdrowia); **5 urzędów wojewódzkich** (Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Opolski Urząd Wojewódzki, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki), **3 instytucje i urzędy centralne** (Agencja Nieruchomości Rolnych, Straż Graniczna, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego).

Niektóre z instytucji zadeklarowały także, że organizowały konkursy związane z przejrzystością urzędu, dobrym sposobem funkcjonowania urzędu, uczciwością, kompetencjami urzędników. Były to: Dolnośląski Urząd Wojewódzki (*Raport z badań nad skutecznością strategii antykorupcyjnych rządów RP w latach 2001–2007 (na przykładzie wybranych instytucji)*) oraz 3 instytucje i urzędy centralne: Główny Inspektorat Farmaceutyczny, Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Straż Graniczna.

Część instytucji ponadto brała udział w konkursach związanych z przejrzystością jej funkcjonowania, kompetencją, uczciwością pracowników. Były to: Ministerstwo Skarbu Państwa i Ministerstwo Sprawiedliwości, oraz 6 urzędów wojewódzkich (Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Lubelski Urząd Wojewódzki, Lubuski Urząd Wojewódzki, Pomorski Urząd Wojewódzki, Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki) i 2 instytucje i urzędy centralne: (Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Straż Graniczna). Ze względu na szczegółowość innych pytań w ankiecie nie pytaliśmy już o dokładniejsze charakterystyki tych konkursów, akcji edukacyjnych i informacyjnych.

5.3. Reguły funkcjonowania instytucji mające służyć przeciwdziałaniu zagrożeniom korupcyjnym

Tylko niektóre z badanych przez nas instytucji w regulaminach swojego funkcjonowania zawarły specjalne zapisy dotyczące sposobu procedowania w przypadku wystąpienia zagrożenia korupcyjnego. Zapisy takie zadeklarowały: 2 ministerstwa, 3 urzędy wojewódzkie, 8 instytucji i urzędów centralnych. Instytucje te również przedstawiły charakterystyki i zawartość tych zapisów.

5.3.1. Ministerstwa

5.3.1.1. Ministerstwo Obrony Narodowej

Ministerstwo Obrony Narodowej podało tylko, że w 2011 roku ma nastąpić wprowadzenie uregulowań

dotyczących określenia procedury zawiadamiania o nieprawidłowościach wewnątrz instytucji, wprowadzania mechanizmów korygujących i ochrony osób zawiadamiających o nieprawidłowościach.

5.3.1.2. Ministerstwo Sprawiedliwości

Zachowanie w sytuacji zagrożenia korupcyjnego w Ministerstwie szczegółowo reguluje procedura C.5.0.2: *Zasady postępowania w przypadku wystąpienia podejrzenia działań o charakterze korupcyjnym*, która obowiązuje wszystkich pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości. Procedura ta zawiera następujące elementy:

- I. Gromadzenie informacji o zjawiskach korupcyjnych.
1. Informacje o wdrożeniu w Ministerstwie Sprawiedliwości systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym umieszcza się na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, w stopce ogłoszeń o zamówieniach publicznych oraz naborze na wolne stanowisko pracy publikowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości na stronach internetowych oraz na tablicach ogłoszeń dla interesantów Ministerstwa Sprawiedliwości. Ogłoszenia te muszą zawierać informację o możliwości i sposobach zgłaszania przypadków zachowań o charakterze korupcyjnym pracowników Ministerstwa.
2. Informacje o zachowaniach korupcyjnych gromadzą, przetwarzają i przekazują Dyrektorowi Generalnemu – Audytor Wewnętrzny i naczelnik Wydziału Skarg i Wniosków.
3. Informacje o zachowaniach o charakterze korupcyjnym zbierane są poprzez:
 - a. Poczte elektroniczną na adres antykorupcja@ms.gov.pl. Korespondencja przychodząca na podany adres kierowana jest na skrzynki pocztowe Audytora Wewnętrznego i naczelnika Wydziału Skarg i Wniosków.
 - b. Poczte tradycyjną na adres: Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa z dopiskiem „Antykorupcja”. Korespondencja z takim dopiskiem lub zawierająca zgłoszenie zjawisk korupcyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości przekazywana jest do sekretariatu Dyrektora Generalnego, a następnie Audytorowi Wewnętrznemu i naczelnikowi Wydziału Skarg i Wniosków.

4. Wszyscy pracownicy Ministerstwa zobowiązani są przekazać uzyskane informacje na temat potencjalnej korupcji lub zagrożeń korupcyjnych Audytorowi Wewnętrznemu i naczelnikowi Wydziału Skarg i Wniosków lub Dyrektorowi Generalnemu.
- II. Postępowanie ze zgłoszeniem zjawisk o charakterze korupcyjnym.
 1. Audytor Wewnętrzny i naczelnik Wydziału Skarg i Wniosków raz w miesiącu przekazują Dyrektorowi Generalnemu informację o zgłoszeniach wraz z zestawieniem zgłoszeń. W przypadku zgłoszeń, których treść uprawdopodobnia podejrzenie korupcji, informacja przekazywana jest najpóźniej następnego dnia roboczego po jej otrzymaniu przez osoby odpowiedzialne za gromadzenie tych informacji. Jeżeli podejrzenie korupcji dotyczy dyrektora lub zastępcy dyrektora biura lub departamentu, informacja przekazywana jest również Szefowi Gabinetu Politycznego. Sprawy, których charakter wskazuje, że są bardziej skargą lub wnioskiem niż zgłoszeniem korupcji, przekazywane są do Wydziału Skarg i Wniosków. Opracowane informacje dla Dyrektora Generalnego oraz ewentualne dalsze zapisy dotyczące potwierdzonych zachowań o charakterze korupcyjnym pracowników Ministerstwa przechowywane są w Ministerstwie Sprawiedliwości przez 5 lat.
 2. Dyrektor Generalny po zapoznaniu się ze zgłoszeniami podejmuje decyzję o dalszym postępowaniu. W ramach dalszych działań Dyrektor Generalny może zwłaszcza:
 - a. objąć sprawę nadzorem poprzez:
 - zbadanie sprawy osobiście;
 - skierowanie sprawy do zbadania w drodze auditu wewnętrznego, auditu wewnętrznego lub kontroli wewnętrznej;
 - przekazanie sprawy pod nadzór wyznaczonej przez siebie osoby;
 - b. przekazać sprawę do: rzecznika dyscypliny finansów publicznych lub odpowiedniego rzecznika dyscyplinarnego zgodnie z odpowiednimi aktami prawnymi; odpowiednich organów państwa (np. NIK, prokuratura, CBA);
 - c. uznać sprawę za zakończoną.
 3. W przypadku potwierdzenia wystąpienia zjawiska o charakterze korupcyjnym lub stwierdzenia możliwości wystąpienia takiego zjawiska należy w danym obszarze przeprowadzić działanie doskonalące zgodnie z procedurą C.4.4. – Realizacja działań doskonalących.

Przedstawione powyżej przez informatorów z Ministerstwa działania i przedsięwzięcia wynikają z wprowadzenia tzw. „nakładki antykorupcyjnej”, nie są więc żadnymi specjalnymi, własnymi inicjatywami podjętymi przez tę instytucję.

5.3.2. Urzędy Wojewódzkie

5.3.2.1. Podkarpacki Urząd Wojewódzki

Sposób procedowania w razie wystąpienia zagrożenia korupcyjnego jest określony w dokumencie *Założenia systemu przewidyującego pomoc pracowników w sytuacjach trudnych etycznie*. Przewidziano w nim m.in. obowiązek ustalenia katalogu spraw, przy załatwianiu których, ze względu na ryzyko zaistnienia sytuacji korupcyjnej, pożądane jest prowadzenie przez pracownika czynności z udziałem klienta w obecności innego pracownika; obowiązek sporządzenia

notatki służbowej z każdej rozmowy z klientem noszącej cechy korupcyjne; obowiązek poinformowania przełożonego o każdym zachowaniu klienta noszącym cechy korupcyjne, a także uzgodnienia z kierownictwem Urzędu przyjęcia określonego trybu postępowania w związku z tą sytuacją.

5.3.2.2. Śląski Urząd Wojewódzki

W regulaminie pracy Urzędu znajduje się punkt dotyczący przeciwdziałania korupcji. Procedura ta wygląda następująco:

- W przypadku dostrzeżenia przez pracownika przypadku korupcji, o których powziął wiedzę w związku z wykonywaną pracą, ma obowiązek powiadomić pracodawcę.
- Pracownicy mają powinność powiadomienia o zagrożeniach korupcją lub o podejrzeniu wystąpienia korupcji doradcy ds. etycznych, który podejmie stosowne działania wyjaśniające.

5.3.2.3. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki

Zapisy dotyczące sposobu zachowania się w przypadku wystąpienia zagrożeń korupcyjnych znalazły się w *Poradniku dla pracowników ŚUW*. Żadnych dokładniejszych informacji na temat tego podręcznika nie przedstawiono, a z informacji na stronie internetowej urzędu wiadomo tylko, że poradnik ten miał być przekazany pracownikom w lipcu 2007 roku.

5.3.3. Instytucje i urzędy centralne

5.3.3.1. Agencja Nieruchomości Rolnych

W Agencji Nieruchomości Rolnych przepisy dotyczące sposobu procedowania w przypadku wystąpienia zagrożeń korupcyjnych znajdują się nie w regulaminie, ale w oddzielnym Zarządzeniu nr 17/2009 Prezesa ANR z dnia 23.04.2009 roku w sprawie wprowadzenia w ANR zasad postępowania w sytuacjach korupcyjnych.

5.3.3.2. Agencja Rynku Rolnego

Sposoby postępowania w sytuacji korupcyjnej opisano na stronie intranetowej Agencji Rynku Rolnego. Opisują one:

1. Postępowanie pracownika, wobec którego podjęto próbę skorumpowania.
2. Postępowanie pracownika poddanego presji korupcyjnej lub posiadającego informacje na temat korupcyjnego zachowania.
3. Postępowanie rzecznika ds. etyki oraz bezpośredniego przełożonego pracownika zgłaszającego naruszenie (w tym mechanizmy chroniące osoby informujące o wystąpieniu zagrożenia).

5.3.3.3. Dyrekcja Generalna Lasy Państwowe

Informatorzy wskazują tylko na „Zarządzenie nr 63/20101 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 20.12.2010 w sprawie wprowadzenia *Instrukcji*

postępowania w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy państwowe (PGLLP) EP-2507-1/10”.

5.3.3.4. Komenda Główna Policji

W regulaminie KGP znajduje się informacja, że do zadań BSW KGP należy przeciwdziałanie przestępczości w Policji przez wykrywanie przestępstw popełnianych przez policjantów i pracowników Policji oraz ściganie ich sprawców, w tym:

- podejmowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych;
- koordynowanie działań operacyjnych prowadzonych w sprawach policjantów i pracowników;
- gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie informacji o przestępczości wśród policjantów i pracowników policji, a także koordynowanie przedsięwzięć zapobiegających przestępczości w Policji.

5.3.3.5. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

W odpowiedzi na pytanie, czy w regulaminie znajdują się specjalne zapisy dotyczące sposobu procedowania w przypadku wystąpienia zagrożenia korupcyjnego, w ankiecie napisano, że Fundusz posiada „system do wykrywania nieprawidłowości i raportowania o nieprawidłowościach oraz instrukcję postępowania z nieprawidłowościami”. Należy przypuszczać, że wystąpienie zagrożenia korupcją można zaliczyć do tego typu „nieprawidłowości”.

5.3.3.6. Państwowa Inspekcja Pracy

Wprowadzono wytyczne Głównego Inspektora Pracy skierowane do jednostek organizacyjnych w lutym 2004 roku. Wytyczne mają charakter ujednoczonych zasad postępowania w przypadku usiłowania wręczenia inspektorom pracy korzyści majątkowej lub podejrzenia popełnienia innych przestępstw związanych z wykonywaniem przez nich czynności służbowych.

5.3.3.7. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

W PFRON zapisy w regulaminach dotyczące sposobu procedowania w przypadku pojawienia się zagrożenia korupcyjnego znajdują się w trzech różnych dokumentach:

1. Zapis w Regulaminie kontroli zarządczej: W przypadku ujawnienia nieprawidłowości dotyczących procesu gospodarki finansowej pracownik jest zobowiązany m.in. niezwłocznie poinformować przełożonego o ujawnionych nieprawidłowościach. Przełożony, który został poinformowany o ujawnionych nieprawidłowościach, zobowiązany jest niezwłocznie podjąć decyzję w sprawie dalszego toku postępowania w odniesieniu do ujawnionych nieprawidłowości.
2. Zapis w procedurze realizacji audytu wewnętrznego: W razie ujawnienia w trakcie przeprowadzania zadania audytowego faktów noszących znamiona czynów zabronionych pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie ich popełnienia, audytor wewnętrzny niezwłocznie informuje dyrektora oraz zabezpiecza

dokumenty i przedmioty mogące stanowić dowód wykroczenia lub przestępstwa. O ujawnieniu faktów, o których mowa powyżej, dyrektor na piśmie zawiadamia niezwłocznie Prezesa Zarządu PFRON. Decyzję o powiadomieniu stosownych organów ścigania, w związku z ujawnieniem faktów, o których mowa powyżej, podejmuje Prezes Zarządu PFRON.

3. Zapis w procedurze realizacji kontroli przez Wydział Kontroli: Jeśli w toku kontroli ujawniono okoliczności wskazujące na popełnienie przestępstwa albo ujawniono czyn stanowiący naruszenie dyscypliny finansów publicznych, kierownik zespołu niezwłocznie informuje pisemnie o tym Prezesa Zarządu Funduszu, który niezwłocznie zawiadamia właściwy organ powołany do ścigania przestępstw albo właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

5.3.3.8. Polska Agencja Informacji i Inwestycji zagranicznych

Regulacje wewnętrzne obligują do bezzwłocznego poinformowania Prezesa Zarządu lub Dyrektora Departamentu Audytu i Kontroli o podejrzeniach. Wszystkie informacje oraz dane osoby zgłaszającej są objęte tajemnicą.

5.3.3.9. Straż Graniczna

Zdaniem naszych informatorów sposób postępowania w tego rodzaju sprawach nie jest określony w regulaminie, ale w Zarządzeniu Komendanta Głównego Straży Granicznej dotyczącego „pełnienia służby granicznej i prowadzenia działań granicznych, w którym przewidziany jest algorytm postępowania”. Nie podano żadnych bliższych wyjaśnień na temat tego algorytmu.

We wszystkich badanych przez nas instytucjach wprowadzone zostały procedury konkursowe przy zatrudnianiu. 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. Informatorzy z pozostałych instytucji deklarują, że takie procedury konkursowe wprowadzone zostały przy zatrudnianiu pracowników tylko na niektóre stanowiska kierownicze. Do instytucji tych należą:

- **Ministerstwa:** Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Zdrowia;
- **Urzędy wojewódzkie:** Opolski Urząd Wojewódzki, Podkarpacki Urząd Wojewódzki, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki;
- **Instytucje i urzędy centralne:** Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa; Komenda Główna Policji, Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Polskie Centrum Akredytacji, Polski Komitet Normalizacyjny, Straż Graniczna, Wyższy Urząd Górniczy.

Pominięcie takich procedur jest zgodne z zapisami ustawy o służbie cywilnej z 2008 roku, dopuszczającej zatrudnienie na stanowiskach zastępców

dyrektorów, kierowników departamentu bez udziału w konkursach, np. w drodze przeniesienia członka korpusu służby cywilnej spełniającego określone wymagania.

W celu lepszego funkcjonowania urzędów i zwiększenia ich przejrzystości wprowadza się różne rozwiązania dotyczące obsługi klientów i kontroli procedowania danej sprawy.

- Posiadanie wyraźnie wyodrębnionego **biura obsługi klienta (BOK)** zadeklarowało 17 spośród 52 instytucji, w tym: 8 urzędów wojewódzkich, 2 ministerstwa i 7 instytucji i urzędów centralnych.

W naszym przekonaniu takie biura powinny być we wszystkich urzędach wojewódzkich, gdyż tam może się pojawić najwięcej interesariuszy. Nie wprowadziły ich: Lubelski Urząd Wojewódzki, Lubuski Urząd Wojewódzki, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki, Wielkopolski Urząd Wojewódzki, Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki.

Sprawdzaliśmy również, czy w poszczególnych instytucjach funkcjonuje **elektroniczny obieg dokumentów** umożliwiający kontrolę etapu procedowania danej sprawy.

- Z deklaracji naszych informatorów wynika, że istnieje on w 12 urzędach wojewódzkich, 9 ministerstwach oraz w 13 instytucjach i urzędach centralnych (czyli w 34 na 52 badane instytucje).

Elektronicznego obiegu dokumentów nie wprowadziły:

- **Ministerstwa:** Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Obrony Narodowej; Ministerstwo Spraw Zagranicznych.
- **Urzędy wojewódzkie:** Lubelski Urząd Wojewódzki, Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki.
- **Instytucje i urzędy centralne:** Agencja Rynku Rolnego, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Główny Inspektorat Weterynarii, Komenda Główna Policji, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Polska Agencja Turystyczna, Straż Graniczna, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa.

Pytano również, w jaki sposób klienci i interesariusze mogą uzyskać informacje na temat podejmowanych przez daną instytucję działań antykorupcyjnych. Takie informacje znajdują się:

- **Tylko na stronie internetowej** – ogółem w 8 badanych instytucjach, w tym w 3 ministerstwach, w 2 urzędach wojewódzkich oraz w 3 instytucjach i urzędach centralnych.

- **Tylko we siedzibie instytucji** – ogółem w 8 instytucjach, w tym w 1 ministerstwie, w 3 urzędach wojewódzkich i 4 instytucjach i urzędach centralnych.
- **Zarówno na stronie internetowej, jak i w siedzibie instytucji** – ogółem w 16 instytucjach, w tym w 6 ministerstwach, w 4 urzędach wojewódzkich i w 6 instytucjach i urzędach centralnych.

Żadne informacje na temat działań antykorupcyjnych nie są dostępne dla klientów i interesariuszy w 19 badanych instytucjach:

- **w 4 ministerstwach** (Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Środowiska);
- **w 5 urzędach wojewódzkich** (Lubelski Urząd Wojewódzki, Lubuski Urząd Wojewódzki, Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Pomorski Urząd Wojewódzki);
- **w 10 instytucjach i urzędach centralnych** (Agencja Nieruchomości Rolnych, Generalna Dyrekcja Dróg krajowych i Autostrad, Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych, Główny Inspektorat Farmaceutyczny, Główny Inspektorat Weterynaryjny, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Polska Organizacja Turystyczna, Polski Komitet Normalizacyjny, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Wyższy Urząd Górniczy).

Specjalny **telefon antykorupcyjny** uruchomiło tylko 8 spośród wszystkich badanych instytucji:

- Ministerstwo Obrony Narodowej, w którym jest rocznie około 10–15 zgłoszeń telefonicznych dotyczących spraw związanych z korupcją;
- 2 urzędy wojewódzkie:
 - Podkarpacki Urząd Wojewódzki i Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki – mimo deklaracji o uruchomieniu takich telefonów nie stwierdza się tego typu interwencji;
- 5 instytucji i urzędów centralnych:
 - Agencja Rynku Rolnego – nie było takich telefonów;
 - Państwowa Inspekcja Pracy – nie podano, czy były takie telefony;
 - Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – nie było takich zgłoszeń;
 - Straż Graniczna – było 5 takich telefonów;
 - Wojskowa Agencja Mieszkaniowa – było 80 takich telefonów.

Specjalny **adres e-mailowy**, na który można zgłosić informacje dotyczące korupcji i nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu, uruchomiło 18 badanych instytucji:

- 6 ministerstw:
 - Ministerstwo Gospodarki – nie podano, ile było takich e-maili;
 - Ministerstwo Obrony Narodowej – nie podano, ile było takich e-maili;
 - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – nie jest określona liczba e-maili dotyczących bezpośrednio korupcji;
 - Ministerstwo Sprawiedliwości – na adres ten w 2010 roku wpłynęło 407 wiadomości, z czego 4 dotyczyły pracowników ministerstwa;
 - Ministerstwo Środowiska – nie zarejestrowano zgłoszeń dotyczących korupcji;
 - Ministerstwo Zdrowia – nie było e-maili dotyczących nieprawidłowości w działaniu samego Ministerstwa, ale były e-maile dotyczące nieprawidłowości w działaniu innych instytucji ochrony zdrowia – nie podano, ile;
- 3 urzędy wojewódzkie, w których informatorzy stwierdzili, że nie otrzymano e-maili dotyczących korupcji:
 - Podkarpacki Urząd Wojewódzki
 - Wielkopolski Urząd Wojewódzki
 - Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki
- 9 instytucji i urzędów centralnych:
 - Agencja Nieruchomości Rolnych – nie było takich zgłoszeń;
 - Agencja Rynku Rolnego – nie podano, ile było takich e-maili;
 - Główny Inspektorat Farmaceutyczny – były 23 skargi na działalność wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych;
 - Komenda Główna Policji – ilość e-maili zdaniem informatorów nie jest możliwa do określenia;
 - Państwowa Inspekcja Pracy – nie podano, ile było takich e-maili;
 - Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych – nie było zgłoszeń dotyczących korupcji;
 - Polski Komitet Normalizacyjny – nie podano, ile było takich e-maili;
 - Straż Graniczna – były 4 takie e-maile;
 - Urząd Komisji Nadzoru Finansowego – rocznie wpływa 20–30 skarg na działalność UKNF i jej pracowników.

W ankiecie sprawdzano także, jak często badane instytucje w swym postępowaniu w trakcie **zamówień publicznych** uwzględniają zalecenia zawarte w *Rekomendacjach postępowania antykorupcyjnych przy stosowaniu procedur zamówień publicznych*, opracowane przez CBA (pełny zestaw tych zaleceń znajduje się w publikacji CBA zawartych na jego stronie internetowej <http://cba.gov.pl/ftp/mp3/Rekomendacje.pdf>). Z rozległej listy tych zaleceń do ankiety wybrano 10 podstawowych, ważnych w sposobie procedowania dla większości instytucji. Zestawienie częstości stosowania tych procedur ilustruje tabela numer 4.

Tabela 4.

Czy w badanej instytucji obowiązuje:	Ministerstwa	Urzędy Wojewódzkie	Instytucje i urzędy centralne	Razem
1. tworzenie dwóch SIWZ (Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia) w jednym postępowaniu, jedną SIWZ „na zewnątrz” oraz drugą do dokumentacji postępowania (specyfikacja wewnętrzna zamawiającego) z wyszczególnieniem imion i nazwisk osób zajmujących się opracowaniem poszczególnych części specyfikacji				
Tak	5	4	5	14
Nie	7	10	19	36
Inna odpowiedź	2	0	0	2
Razem	14	14	24	52
2. odbieranie od osób przygotowujących SIWZ pisemnej notatki na temat źródeł, z których uzyskano informacje dotyczące przedmiotu zamówienia				
Tak	2	4	10	16
Nie	12	10	14	36
Razem	14	14	24	52
3. personalne określenie osób odpowiedzialnych za postanowienia zawarte w SIWZ				
Tak	12	13	21	46
Nie	2	1	3	6
Razem	14	14	24	52
4. poddawanie zakupionych projektów dodatkowemu sprawdzeniu przez niezależne osoby lub firmy przed ich odbiorem				
Tak	2	2	6	10
Nie	11	12	17	40
Brak odpowiedzi	1	0	1	2
Razem	14	14	24	52
5. ogłaszanie informacji o postępowaniach, wykraczających poza obowiązkowe publikacje, np. dodatkowe ogłoszenia w prasie, na utworzonym specjalnie serwisie ogłoszeniowym itp.				
Tak	2	2	7	11
Nie	12	12	17	41
Razem	14	14	24	52
6. stosowanie tzw. zasady dwóch par oczu				
Tak	13	13	23	49
Nie	1	1	1	3
Razem	14	14	24	52
7. przyjęcie zasady kontaktów z oferentami tylko w siedzibie zamawiającego i każdorazowego dokumentowania kontaktu z przedstawicielami firm ubiegających się o udzielenie zamówienia				
Tak	12	13	23	48
Nie	2	1	1	4
Razem	14	14	24	52
8. określenie zadań członków komisji i ich odpowiedzialności – zachowanie zasady odpowiedzialności indywidualnej, bez przenoszenia jej na całą komisję				
Tak	11	11	16	38
Nie	3	3	8	14
Razem	14	14	24	52

Czy w badanej instytucji obowiązuje:	Ministerstwa	Urzędy Wojewódzkie	Instytucje i urzędy centralne	Razem
9. wzmocnienie działań kontroli wewnętrznej, ze szczególnym zwróceniem uwagi na realizację poszczególnych etapów prac zgodnych z harmonogramem				
Tak	6	11	20	37
Nie	6	3	2	11
Brak odpowiedzi	2	0	2	4
Razem	14	14	24	52
10. dodatkowe nagrody dla członków komisji za poczynione oszczędności czy skrócenie terminów realizacji				
Tak	1	0	1	2
Nie	13	14	22	49
Brak odpowiedzi	0	0	1	1
Razem	14	14	24	52

Trzy spośród dziesięciu wyróżnionych zasad obowiązują prawie we wszystkich instytucjach i są to:

1. Określenie osób odpowiedzialnych za postanowienia zawarte w SIWZ (osoby te są wymienione z imienia i nazwiska)
 - nie wdrożyły tej procedury: Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Wielkopolski Urząd Wojewódzki, Główny Inspektorat Sanitarny, Polski Komitet Normalizacyjny, Polskie Centrum Akredytacji.
2. Stosowanie tzw. zasady dwóch par oczu
 - nie wdrożyły tej procedury: Ministerstwo Sportu i Turystyki, Opolski Urząd Wojewódzki, Główny Inspektorat Transportu Drogowego.
3. Kontaktowanie się z oferentami tylko w siedzibie zamawiającego i sporządzanie z każdego takiego kontaktu pisemnej notatki
 - nie wdrożyły tej procedury: Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Zdrowia, Opolski Urząd Wojewódzki, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego (nie zawsze kontaktują się z oferentami w siedzibie zamawiającego, np. w przypadku prezentacji realizowanych w trakcie postępowania, ale, jak zapewniają nas informatorzy z UKNF, zawsze sporządzana jest notatka z przeprowadzonych rozmów telefonicznych, ze spotkań z wykonawcami przybywającymi do budynku UKNF).

Należy podkreślić, że tylko w 2 instytucjach – Ministerstwo Skarbu Państwa, Polski Komitet Normalizacyjny – wprowadzono nagrody dla członków komisji za poczynione oszczędności lub skrócenie terminów realizacji procedury.

5.4. Kodeksy etyczne i doradcy etyczni

W większości badanych instytucji – 45 na 52 – obowiązują kodeksy etyczne. W świetle odpowiedzi na ankiety kodeksów etycznych nie wprowadziły:

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych – w dodatkowym wywiadzie telefonicznym ustalono, że w Ministerstwie nie wprowadzono Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, ponieważ wprowadzenie tego kodeksu nie było obligatoryjne, a wraz z nową ustawą o służbie cywilnej z 2008 roku podjęto prace nad stworzeniem zbioru zasad etyki korpusu służby cywilnej – projekt *Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz zasad etyki korpusu służby cywilnej* jest w trakcie konsultacji międzyresortowych. A jak sprawdziliśmy na stronie internetowej BIP-u Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do chwili obecnej przedstawiono uwagi poszczególnych ministerstw, związków zawodowych i organizacji pracodawców dotyczące tego projektu;
- Agencja Nieruchomości Rolnych (kodeks etyki pracowniczej jest w przygotowaniu i znajduje się na etapie opiniowania);
- Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych;
- Główny Inspektorat Sanitarny;
- Główny Inspektorat Transportu Drogowego;
- Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych;
- Polska Organizacja Turystyczna.

We wszystkich urzędach wojewódzkich funkcjonuje Kodeks Etyki Służby Cywilnej, natomiast w Ministerstwie Obrony Narodowej i w 11 instytucjach i urzędach centralnych (Agencja Rynku Rolnego, Główny Inspektorat Farmaceutyczny, Komenda Główna Policji, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Polski Komitet Normalizacyjny, Polskie Centrum Akredytacji, Straż Graniczna, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa) informatorzy zadeklarowali, że kodeks został stworzony przez pracowników danej instytucji.

W Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego kodeks etyczny został opracowany przez instytucję zewnętrzną. Wszystkie instytucje, które same opracowywały kodeks zadeklarowały, że jego treść była dyskutowana z pracownikami, a 5 instytucji i urzędów centralnych (Agencja Rynku Rolnego, Główny Inspektorat Farmaceutyczny, Państwowa Inspekcja Pracy, Polskie Centrum Akredytacji, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego) oraz Ministerstwo Obrony Narodowej, że odbywają się cykliczne dyskusje na temat zawartości tego kodeksu i jego uaktualnienia.

Najbardziej wyczerpujące informacje na temat kwestii uregulowanych przez kodeks przedstawiła Komenda Główna Policji i Ministerstwo Obrony Narodowej.

W Komendzie Głównej Policji wprowadzono następujące regulacje:

- **Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003** w sprawie *Zasad etyki zawodowej policjanta* (Dz. Urz. z 2004 r., Nr 1, poz. 3). Mając na uwadze znaczenie problematyki moralnej w wykonywaniu zawodu policjanta i jego

służebną wobec społeczeństwa rolę, a także konieczność wzmocnienia oraz uzupełnienia obowiązków i praw policjanta wynikających z demokratycznie stanowionego prawa, wprowadzono *Zasady etyki zawodowej policjanta* stanowiące załącznik do zarządzenia. Zasady etyki zawodowej policjanta wynikają z ogólnych wartości i norm moralnych uwzględniających specyfikę zawodu policjanta. Obowiązkiem policjanta jest przestrzeganie zasad etyki zawodowej. W sytuacjach nieuregulowanych przepisami prawa lub nieujętych w niniejszych zasadach etyki zawodowej policjant powinien kierować się zasadami współżycia społecznego i postępować tak, aby jego działania mogły być przykładem praworządności i prowadziły do pogłębiania społecznego zaufania do Policji. Policjant powinien wykonywać czynności służbowe według najlepszej woli i wiedzy, z należytą uczciwością, rzetelnością, wykazując się odpowiedzialnością, odwagą i ofiarnością. [...]

Policjant jako funkcjonariusz publiczny powinien wystrzegać się korupcji w każdej postaci oraz zwalczać wszelkie jej przejawy. Policjant nie może wykorzystywać swojego zawodu do celów prywatnych, a w szczególności nie może wykorzystywać informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych ani uzyskiwać informacji do tych celów przy użyciu służbowych metod. Policjant powinien zachować dyskrecję w odniesieniu do informacji mogących zaszkodzić społecznie pojętemu dobru służby lub dobremu imieniu osób uczestniczących w czynnościach podejmowanych przez policjanta. Stosunek policjanta do innych policjantów powinien być oparty na przestrzeganiu zasad poprawnego zachowania, poszanowania godności, a także tolerancji w zakresie nienaruszającym porządku prawnego. Policjant powinien w miarę możliwości udzielać pomocy innym policjantom w realizacji zadań służbowych oraz wspierać w rozwiązywaniu ich problemów osobistych. Przełożony powinien dawać podwładnym przykład nienaganego zachowania, w szczególności nie powinien nadużywać stanowiska, funkcji, stopnia policyjnego w celu poniżenia podległego policjanta. Przełożony powinien zapewnić podległym policjantom właściwe warunki wykonywania zadań i rozwoju zawodowego oraz dbać o atmosferę pracy i dobre stosunki międzyludzkie. Kierując działaniami podległych policjantów, przełożony powinien wydawać jasne i zrozumiałe polecenia oraz inspirować i motywować ich do działania. Przełożony, oceniając podległych policjantów, jest zobowiązany kierować się jasno określonymi i znanymi im kryteriami oraz sprawiedliwością i obiektywizmem. Przełożony powinien wysłuchać podwładnego w sprawach zawodowych i osobistych oraz udzielić mu wsparcia bądź pomocy, z zachowaniem dyskrecji. Policjant powinien rzetelnie wykonywać polecenia przełożonego oraz odnosić się do niego z szacunkiem. Policjant powinien stale doskonalić i uzupełniać swoją wiedzę oraz umiejętności zawodowe, a także dbać o sprawność fizyczną. Policjant powinien dbać o społeczny wizerunek Policji jako formacji, w której służy i podejmować działania służące budowaniu zaufania do niej. Policjant nie powinien akceptować, tolerować ani lekceważyć zachowań policjantów naruszających prawo lub zasady etyki zawodowej.

- **Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej (MP z 2002 r., nr 46, poz. 683).** W kodeksie tym określono w szczególności obowiązki członka korpusu służby cywilnej dotyczące sposobu realizacji zadań, rozwoju kompetencji, neutralności politycznej. Ustanowiono ponadto standardy postępowania, których powinni przestrzegać pracownicy i urzędnicy służby cywilnej.

W Ministerstwie Obrony Narodowej:

Zakresem regulacji decyzji Nr 16/MON objęte zostały kontakty z wykonawcami umów na rzecz resortu, wykonawcami starającymi się o zamówienie, a także agentami handlowymi, przedstawicielami działającymi na rzecz. W wielu wypadkach są to bowiem nieformalne i kilkuletnie znajomości, które mogą przekładać na wybór konkretnych produktów. Biuro, opracowując wskazane wytyczne, wyszło z założenia, iż kontakty mogą przeistaczać się w działania wpływające na przychylność do konkretnych przedsiębiorców i oferowanych przez nich produktów, z związku z czym zasadne stało się uregulowanie tego obszaru zagrożenia. Wytyczne oparte zostały na podstawowych zasadach: honoru, zdrowego rozsądku, umiaru, ochrony dobrego imienia Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych RP, a także unikania sytuacji, które mogłyby wywoływać powstanie długu materialnego lub honorowego, lub poczucia wdzięczności, a także unikanie faworyzowania konkretnych wykonawców. Wymienione zasady podlegają konkretyzacji w postaci regulacji możliwych i newralgicznych sytuacji faktycznych wraz ze wskazaniem procedur i wzorców zachowań odnoszących się do uczestnictwa lub udziału w realizacji przedsięwzięć. Wśród podstawowych zasad można wskazać regulację dotyczącą spotkań z udziałem wykonawców, gdzie w myśl zasady „każdy płaci za siebie” rachunki za wspólne posiłki, hotele pokrywa się osobiście bądź z budżetu resortu w przypadku, gdy mają one charakter oficjalny. Podobnie wygląda kwestia przyjmowania prezentów. Ustalanie jednolitych stawek minimalnych spowodowałoby nie tylko ogromną ilość rozbieżnych zdań dotyczących jej wysokości, ale i stworzyłoby możliwość „naginania przepisów” oraz omijana przepisów. W związku z tym w resorcie obrony przyjęto zasadę dotyczącą zupełnego braku możliwości przyjmowania prezentów, tak aby nie stwarzać możliwości do obchodzenia przepisów. Wytyczne zawierają także rekomendacje dotyczące kontaktów towarzyskich, gdzie możliwe jest utrzymywanie dotychczasowych kontaktów, przy oczywistym kierowaniu się wcześniej wymienionymi zasadami. Zaleca się jednak nienawiązywanie nowych nieformalnych znajomości z wykonawcami, wątpliwych z punktu widzenia możliwości zaistnienia konfliktu interesów.

W wytycznych uregulowany został także udział przedstawicieli resortu w przedsięwzięciach zewnętrznych, w tym m.in.: imprezach mających charakter charytatywny, konferencjach, spotkaniach dyskusyjnych i naukowych. Wytyczne zwracają w szczególności uwagę na promowanie w trakcie takich imprez resortu obrony narodowej, a nie konkretnego wykonawcy. Wiąże się z tym także pojęcie sponsoringu, gdzie często logo firm podczepiane jest pod logo Ministerstwa oraz Sił Zbrojnych RP. W takim wypadku prestiż i profesjonalizm sił zbrojnych jest rozdzielany między wykonawców i jest swego rodzaju darmową reklamą, a jednocześnie utrwalaniem marki produktów.

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

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

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

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

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

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

W sytuacjach wątpliwych stosowna regulacja przewidziała także możliwość zwrócenia się o wyrażenie opinii niezależnego podmiotu tzn. skierowania konkretnego zapytania do Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych, co notabene wielokrotnie ma miejsce. Kodeks honorowy żołnierza określa zasady etyczne służby żołnierzy zawodowych.

Pozostałe instytucje, które samodzielnie opracowywały taki kodeks, charakteryzowały ogólnie wartości i zasady, jakimi powinni kierować się jego pracownicy, przejrzystość funkcjonowania instytucji, relacje między pracownikami a interesariuszami, a **Urząd Komisji Nadzoru Finansowego** podaje link odsyłający do treści kodeksu: www.knf.gov.pl/Images/kodeks_etyki_tcm75-25112.pdf.

W kodeksie **Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego** oprócz zasad ogólnych wprowadza się również szczególne zasady postępowania podczas przeprowadzania inspekcji u wytwórców i importerów produktów leczniczych.

W **Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych** wszyscy pracownicy składają oświadczenie o zapoznaniu się z kodeksem i oświadczenia te dołącza się do akt pracowniczych.

Państwowa Inspekcja Pracy zawartość swojego kodeksu etycznego charakteryzuje poprzez wymienienie ośmiu następujących punktów:

1. Wiedza i kompetencje; 2. Uczciwość i nieskazitelnność; 3. Kultura osobista i szacunek; 4. Obiektywizm, neutralność i bezstronność; 5. Zaangażowanie i otwartość; 6. Zgodność między postępowaniem w życiu zawodowym i prywatnym; 7. Proces rozpatrywania skarg; 8. Model etycznego podejmowania decyzji.

Pytano również, czy zostały określone sankcje za złamanie ustaleń kodeksu. We wszystkich instytucjach, w których obowiązuje Kodeks Etyki Służby Cywilnej, odpowiedzialność dyscyplinarną za złamanie jego ustaleń regulują przepisy ustawy z listopada 2008 o Służbie Cywilnej. Nie wszystkie instytucje, które ten kodeks obowiązuje, są tego w pełni świadome i w ankiecie podają, że za złamanie ustaleń tego kodeksu nie grożą żadne sankcje. Tak odpowiedziały: Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Zdrowia, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Wyższego Urzędu Górniczego.

W Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego i w Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, gdzie wprowadzono własne kodeksy, również nie przewiduje się żadnych sankcji za łamanie jego ustaleń.

Spośród ministerstw i urzędów wojewódzkich większość deklaruje, że w ich instytucji jest lub była osoba pełniąca funkcję doradcy etycznego bądź odpowiedzialna za działania związane z zagrożeniem korupcją. W tabeli numer 5 zamieszczamy informacje o instytucjach, które zadeklarowały funkcjonowanie doradcy etycznego.

Tabela 5.

Badane instytucje	Czy w instytucji był doradca etyczny ?		
	Jest obecnie	Był, ale już nie ma	Nigdy nie było
Ministerstwa			
Ministerstwo Edukacji Narodowej	X		
Ministerstwo Gospodarki	X		
Ministerstwo Infrastruktury	X		
Ministerstwo Obrony Narodowej	X		
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	X		
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	X		
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	X		
Ministerstwo Skarbu Państwa			X
Ministerstwo Sportu i Turystyki			X
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	X		
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	X		
Ministerstwo Sprawiedliwości	X		
Ministerstwo Środowiska	X (3 osoby)		
Ministerstwo Zdrowia	X		
Urzędy Wojewódzkie			
Dolnośląski Urząd Wojewódzki	X		
Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki		X	
Lubelski Urząd Wojewódzki	X		

Badane instytucje	Czy w instytucji był doradca etyczny ?		
	Jest obecnie	Był, ale już nie ma	Nigdy nie było
Lubuski Urząd Wojewódzki			X
Mazowiecki Urząd Wojewódzki	X		
Opolski Urząd Wojewódzki	X		
Podkarpacki Urząd Wojewódzki	X		
Podlaski Urząd Wojewódzki	X		
Pomorski Urząd Wojewódzki			X
Śląski Urząd Wojewódzki	X		
Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	X		
Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki			X
Wielkopolski Urząd Wojewódzki	X		
Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	X		
Urzędy i instytucje centralne			
Agencja Nieruchomości Rolnych			X
Agencja Rynku Rolnego	X		
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad			X
Główny Inspektorat Farmaceutyczny	X		
Główny Inspektorat Ochrony Środowiska			X
Główny Inspektorat Sanitarny	X	X	
Główny Inspektorat Transportu Drogowego			X
Główny Inspektorat Weterynarii			X
Główny Urząd Nadzoru Budowlanego			X
Komenda Główna Policji	X		
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	X		
Państwowa Inspekcja Pracy	X		
Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa	X		
Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe			X
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych			X
Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych			X
Polska Organizacja Turystyczna			X
Polski Komitet Normalizacyjny			X
Polskie Centrum Akredytacji			X
Straż Graniczna RP	X		
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	X		
Urząd Lotnictwa Cywilnego			X
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa			X
Wyższy Urząd Górniczy		X	

Instytucje, które podały, że działa w nich doradca etyczny, zapytano, czy informacje na temat jego działań są umieszczone na stronie internetowej urzędu i w jego siedzibie (wyniki zamieszczamy w tabeli numer 6).

Tabela 6.

Badane instytucje	Gdzie znajduje się informacja o doradcy etycznym ?		
	Na stronie internetowej	W budynku urzędu	W intranecie
Ministerstwa			
Ministerstwo Edukacji Narodowej			
Ministerstwo Gospodarki	X		
Ministerstwo Infrastruktury			X
Ministerstwo Obrony Narodowej	X		
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	Informatorzy nie wiedzą		
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi			
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego			X
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji			X
Ministerstwo Spraw Zagranicznych			
Ministerstwo Sprawiedliwości			
Ministerstwo Środowiska			
Ministerstwo Zdrowia	Informatorzy nie wiedzą		
Urzędy Wojewódzkie			
Dolnośląski Urząd Wojewódzki		X	
Lubelski Urząd Wojewódzki			
Mazowiecki Urząd Wojewódzki			
Opolski Urząd Wojewódzki			
Podkarpacki Urząd Wojewódzki			X
Podlaski Urząd Wojewódzki			
Śląski Urząd Wojewódzki			
Świętokrzyski Urząd Wojewódzki		X	
Wielkopolski Urząd Wojewódzki			
Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki			
Urzędy i instytucje centralne			
Agencja Rynku Rolnego	X		
Główny Inspektorat Farmaceutyczny			
Główny Inspektorat Sanitarny			
Komenda Główna Policji	X		
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	X	X	
Państwowa Inspekcja Pracy			
Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa			
Straż Graniczna RP	X		
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	X		

W większości badanych instytucji funkcja doradcy etycznego łączona jest z innymi obowiązkami. Tylko w Ministerstwie Spraw Zagranicznych działa pełnomocnik ds. procedur antykorupcyjnych i pełni wyłącznie takie obowiązki. Także w Ministerstwie Obrony Narodowej istnieje oddzielne Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych, do którego można się zgłaszać w sytuacjach wątpliwych w sprawach zagrożenia korupcją.

Zwykle obowiązki doradcy etycznego dołączane są do różnych innych obowiązków i funkcji. Na ogół są to funkcje kierownicze (np. Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli, audytor wewnętrzny, kierownik oddziału, naczelnik wydziału), co może utrudniać zgłaszanie informacji o zagrożeniach korupcyjnych występujących w danej instytucji. Niekiedy są to zadania dodatkowe, „niejako przypadkowo doczepione do innych obowiązków” (np. koordynatora ds. systemu zarządzania jakością oraz zadaniami związanymi z odznaczeniami państwowymi i oświadczeniami majątkowymi, koordynatora, osoby prowadzącej rejestr upoważnień i pełnomocnictw). W jednej instytucji – **Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego** – rzecznik etyki jest wybierany przez wszystkich pracowników w wyborach. W **Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych** za pełniące funkcję doradcy etycznego uznano osoby, które zajmują się zagadnieniami dotyczącymi lobbingu, dyskryminacji i molestowania i pełnią w tym przedmiocie funkcję mężów zaufania.

Szersze informacje na temat funkcjonowania doradców etycznych zostały przedstawione w *Raporcie z badań nad skutecznością strategii antykorupcyjnych rządów RP w latach 2001–2007 (na przykładzie wybranych instytucji)*. Wynikało z nich, że jest to funkcja raczej fikcyjna i rezultaty obecnego badania potwierdzają tę tezę.

5.5. Własne przedsięwzięcia, inicjatywy w zakresie przeciwdziałania korupcji wprowadzone w ministerstwach

Każda z badanych instytucji została poproszona o przedstawienie w ankiecie, jakie wprowadziła własne, niestandardowe procedury przeciwdziałające korupcji, w tym także procedury analogiczne do ISO lub CAF, ale bez certyfikatu.

Większość przekazała w ankiecie (niekiedy w różnych miejscach i w odpowiedzi na różne pytania) szereg informacji i opisów o różnym poziomie szczegółowości – od bardzo zdawkowych do bardzo wyczerpujących. Przedstawiamy je w całości, na koniec rozdziału prezentujemy zbiorcze zestawienie (tabela numer 7) różnorodnych działań oraz inicjatyw mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym zarówno w instytucjach centralnych, jak i jednostkach im podległych.

5.5.1. Ministerstwo Edukacji Narodowej

Zarządzenie Nr 8 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 18 lipca 2008 r. w sprawie sposobu postępowania pracowników Ministerstwa Edukacji Narodowej z podmiotami wykonującymi działalność lobbingową, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 169, poz. 1414). Zarządzenie określa szczegółowy sposób postępowania pracowników Ministerstwa Edukacji Narodowej z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej, przy załatwianiu spraw określonych w art. 7 ust. 1 ustawy, przedstawianych przez te podmioty Ministerstwu. Ponadto zobowiązuje ono komórki organizacyjne MEN do udostępniania na bieżąco w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o działaniach podejmowanych wobec Ministra przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową oraz przygotowania do końca lutego każdego roku, informacji zbiorczej w tym zakresie.

(informacja na ten temat znajduje się pod adresem: http://bip.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=25&Itemid=79).

Wymóg dokumentowania spotkania, udziału w nim osób na stanowisku kierowniczym, akceptacji dokumentacji ze spotkania oraz przedstawienia stanowiska do zgłoszonych propozycji, stanowi element szczegółowej kontroli charakteru kontaktów z tymi podmiotami.

Zarządzenie Nr 10 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 21 lipca 2008 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Ministerstwie Edukacji Narodowej (**tekst ujednolicony, uwzględniający zmiany z dnia 27.10.2008 r., 05.06.2009 r., 16.11.2009 r., 4.01.2010 r. oraz 20.09.2010 r.**). Zarządzenie określa procedurę prowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w MEN w celu zapewnienia prawidłowości przeprowadzania przetargów i właściwego gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu państwa.

(ogłoszenia o zamówieniach publicznych ministerstwa znajdują się na stronie: http://bip.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=3&Itemid=13).

Zarządzenie Nr 5 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 marca 2009 r. w sprawie trybu zlecania oraz rozliczania realizacji zadań publicznych z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.). Zarządzenie określa regulacje dotyczące prowadzenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych

(strona internetowa: http://bip.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=6&Itemid=17).

Chcemy podkreślić, że przedstawione tu zarządzenia wynikają z wprowadzanych ustaw, a nie są faktycznie żadnymi własnymi, oryginalnymi, ponadstandardowymi inicjatywami.

Ponadto w Ministerstwie Edukacji Narodowej przekazane zostały do wiadomości pracowników następujące publikacje:

- *Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych*, opracowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2009.
- *Poradnik antykorupcyjny dla urzędników*, opracowany przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2010 (zamieszczony w intranecie).

5.5.2. Ministerstwo Infrastruktury

Wdrożone w Ministerstwie Infrastruktury procedury, m.in. dotyczące udzielania zamówień publicznych, ustalenia zasad rachunkowości, odbywania i rozliczania kosztów wyjazdów służbowych na obszarze kraju, odbywania i rozliczania kosztów zagranicznych wyjazdów służbowych oraz instrukcja inwentaryzacyjna i instrukcja kasowa — określają sposoby postępowania na poszczególnych etapach procesów występujących w Ministerstwie, co przyczynia się do przeciwdziałania zagrożeniom antykorupcyjnym.

Ze względu na specyfikę zadań wykonywanych przez Ministerstwo, polegających głównie na wyznaczaniu kierunków działań oraz przygotowywaniu rozwiązań systemowych, w większości komórek organizacyjnych kontakt z klientami lub interesariuszami ma charakter epizodyczny. Komórki przyjmujące interesantów przestrzegają zasad związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom antykorupcyjnym.

W zakresie skarg i wniosków oraz związanego z tym przyjmowania interesantów w Ministerstwie obowiązują: zarządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Ministerstwie Infrastruktury, a także ustalone odrębnie procedury określające zasady przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków przez Kierownictwo Ministerstwa Infrastruktury oraz w ramach dyżurów przez pracowników Departamentu Kontroli (stosowne informacje dla interesariuszy, którzy chcieliby złożyć skargę lub wystąpić z jakimś wnioskiem, znajdują się na stronie internetowej: http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/sposoby_przyjmowania_i_rozpattywania_spraw). Procedury te określają m.in. obowiązki poszczególnych komórek organizacyjnych, w tym związane z ewidencjonowaniem zgłoszeń obywateli, ustalaniem terminu spotkania, sporządzaniem protokołów ze spotkań.

Ponadto, w Ministerstwie przy tworzeniu aktów normatywnych stosuje się przepisy ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. W tym zakresie wdrożono także procedurę określającą szczegółowy sposób postępowania pracowników Ministerstwa z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingsową oraz podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingsowej, przy załatwianiu spraw przedstawianych przez te podmioty Ministrowi Infrastruktury, określoną zarządzeniem Dyrektora Generalnego Ministerstwa.

Stosowanie ustawy o działalności lobbingowej (jak i każdej innej ustawy) trudno potraktować jako specjalną regułę związaną z przeciwdziałaniem korupcji. Stosowanie się do przepisów ustawy jest wszak obligatoryjne dla wszystkich instytucji.

5.5.3. Ministerstwo Obrony Narodowej

MON przedstawił kilka decyzji i obwieszczeń ministra przeciwdziałających zjawiskom korupcyjnym, w szczególności dotyczących konfliktu interesów, który często jest przyczyną powstawania korupcji. Chcemy podkreślić, że w ankiecie wypełnionej przez pracowników MON opisano szereg specjalnych rozwiązań i procedur przystosowanych do reguł działania tej instytucji. Zostały one opracowane w celu zapobiegania zjawiskom korupcyjnym i spisane w specjalnych decyzjach wewnętrznych Ministra Obrony Narodowej.

- Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 16/MON z dnia 9 stycznia 2007 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych postępowania dla żołnierzy i pracowników komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej w kontaktach z wykonawcami i osobami działającymi na ich rzecz (Dz. Urz. MON Nr 1, poz. 13). Jest ona swoistym kodeksem etycznym dla pracowników i żołnierzy resortu Obrony Narodowej.
- Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 101/MON z dnia 3 kwietnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia procedury pozyskania nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego oraz procedury pozyskania nowego uzbrojenia i sprzętu wojskowego w ramach pilnej potrzeby operacyjnej (Dz. Urz. MON Nr 6, poz. 76, z późn. zm.);
 - Decyzja nr 101/MON wprowadza mechanizm szerokiego uzgadniania opisu przedmiotu zamówienia. W związku z wprowadzeniem takiego rozwiązania dokument nie jest wytworem tylko jednej osoby czy jednego departamentu, czy też jedynie kilku wskazanych osób, a szerokiego kręgu podmiotów. Każda wprowadzona uwaga powodująca zmianę jest przypisana do konkretnych podmiotów (osób). Opis przedmiotu zamówienia tworzony jest poprzez osiągnięcie konsensusu pomiędzy kilkunastoma komórkami (departamentami, biurami). Wszystko odbywa się w trybie korespondencyjnym (pisemnym), co daje pełną transparentność i jawność opracowania. Treść wszelkich uwag jest rozsyłana do wszystkich uczestników procesu uzgadniania. Jednocześnie ewentualne propozycje zmiany opisu przedmiotu zamówienia muszą być uzasadniane. W całym procesie na prawach uczestnika, a nie jedynie obserwatora, bierze udział Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych, które monitoruje przebieg przez pryzmat zgodności działań z obowiązującymi procedurami. Udział Biura został przewidziany także w postępowaniach dotyczących pilnej potrzeby operacyjnej, czyli postępowań nadzwyczajnych. Wszelkie tego typu postępowania przed akceptacją Ministra Obrony są sprawdzane przez Biuro.
- Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 291/MON z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy (Dz. Urz. MON r 14, poz. 179, z późn. zm.).
 - Decyzja Nr 291/MON wprowadza mechanizm prewencyjnej kontroli zamówień na etapie wniosku o wybór trybu postępowania, dokumentacji przetargowej

przed jej opublikowaniem, zmian do dokumentacji, protokołu postępowania, ofert. Wszelkie dokumenty są opiniowane przez Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych. Jednocześnie zamawiający ma możliwość konsultowania podejmowanych decyzji na każdym etapie postępowania przetargowego. Dodatkowo, osoby biorące udział w postępowaniu składają oświadczenia o braku konfliktu interesów. Wprowadzono procedury nadzorcze Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych w trakcie szeroko rozumianego udzielania zamówień publicznych: od elementu planowania, tworzenia opisu przedmiotu zamówienia, procedury przetargowej i wyboru wykonawcy. Wszelkie działania mają charakter prewencyjny.

- Ponadto przykładowo obecnie toczące się postępowanie [w sprawie zamówienia] na samoloty LIFT odbywa się na specjalnych zasadach – powołani zostali obserwatorzy postępowania, istnieje możliwość zgłaszania na każdym etapie także przez wykonawców powstałych nieprawidłowości lub wątpliwości co do ich powstania do Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych.
- Decyzja Nr 115/MON z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie Rady Uzbrojenia (Dz. Urz. MON Nr 5, poz. 52, z późn. zm.).
 - Decyzja Nr 115/MON – Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych bierze udział w opracowywaniu dokumentu w postaci opisu przedmiotu zamówienia. Wskazana decyzja reguluje proces uzgadniania dokumentu. Biuro ponadto opiniuje wszystkie istotne decyzje w dziedzinie nabywania sprzętu i uzbrojenia wojskowego, wycofywania go.
- Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 28/MON z dnia 7 lutego 2011 r. w sprawie systemu pozyskiwania, eksploatacji i wycofywania uzbrojenia i sprzętu wojskowego Sił Zbrojnych RP (jeszcze nieopublikowana).
 - Biuro jako jeden z głównych uczestników procesu pozyskiwania sprzętu i uzbrojenia wojskowego dokonuje weryfikacji pod względem antykorupcyjnym procedowanych spraw. Biuro prowadzi nadzór nad wskazanymi oraz wybranymi postępowaniami o udzielenie zamówień, prowadzonymi przez Inspektorat Uzbrojenia, a także uczestniczy w opracowaniu przepisów związanych z systemem pozyskiwania UiSW.
- Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 7/MON z dnia 14 stycznia 2008 r. w sprawie zasad opracowania centralnych planów rzeczowych (Dz. Urz. MON Nr 1, poz. 6, z późn. zm.).
 - Częstym procederem jest powoływanie się na istnienie «podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa» w celu niestosowania przepisów ustawy prawo zamówień publicznych. W sytuacji takiej postępowania były prowadzone na podstawie wewnętrznych regulacji, a umowa zawierana na zasadach zawartych w kodeksie cywilnym. W związku z powyższym w celu wyeliminowania wątpliwości co do zasadności wyłączenia Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych zostało włączone do procesu kwalifikacji zadań jako instytucja opiniująca o podstawowym charakterze dla bezpieczeństwa państwa.
- Decyzja Ministra Obrony Narodowej Nr 232/MON z dnia 22 listopada 1999 r. w sprawie działalności legislacyjnej w resorcie obrony narodowej (Obwieszczenie w Dz. Urz. MON z 2009 r. Nr 16, poz. 189, z późn. zm.).
 - Decyzja Nr 232/MON – Biuro opiniuje akty prawne, zwłaszcza powodujące skutki finansowe oraz w zakresie właściwości Biura, a więc pod względem celowo-

ści, legalności, rzetelności i zagrożeń korupcyjnych. Według właściwości opiniowane są także inne akty, w tym projekty założeń do ustaw, projekty ustaw i rozporządzeń.

- Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie ogłoszenia *Kodeksu Honorowego Żołnierza Zawodowego Wojska Polskiego* (Dz. Urz. MON Nr 5, poz. 55).
 - Kodeks określa zasady postępowania żołnierzy zawodowych, w tym zakazu podejmowania działalności, która naruszałaby ich dobre imię i dobre imię Sił Zbrojnych RP. Kodeks honorowy nakazuje respektowanie norm prawnych i społecznych, stawianie dobra służby ponad ambicje osobiste, jak również dbałość o wizerunek wojska i etos służby. Kodeks zabrania dopuszczania się czynów narażających na uszczerbek honor lub dobre imię wojska. Czynami niegodnymi żołnierza są w szczególności: prywata, niewywiązywanie się z przyjętych zobowiązań.
- Ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych
 - Regulacja ustawowa w postaci wprowadzenia do ustawy art. 122a. Wskazany przepis reguluje sytuację oficerów, gdyż właśnie oni składają oświadczenia o stanie majątkowym (składane oświadczenia majątkowe mają oczywiście cel antykorupcyjny i zapobiegający zaistnieniu konfliktu interesów), biorących udział w fazie analitycznej, planistycznej, procedurze zamówienia publicznego, ale również w czasie realizacji umowy będącej jej wynikiem (zamówienie *sensu largo*).

Można stwierdzić, że ustawa obejmuje kompleksowo cały proces zamówienia, gdyż nie jest tajemnicą, iż zagrożenie korupcją nie dotyczy jedynie samego postępowania o udzielenie zamówienia (zamówienie *sensu stricto*), ale bardzo często także pozostałych etapów, w tym planowania – wpisania w plan, rozpoczęcia dużych programów, wyboru trybu postępowania, a także odbiór sprzętu, realizacji umowy. Dyspozycją przedmiotowej regulacji jest brak możliwości zatrudnienia, pracy zarobkowej żołnierzy pod różnymi tytułami, przez okres 3 lat, u przedsiębiorców lub podmiotów od nich zależnych, którzy byli dostawcami konkretnego sprzętu i uzbrojenia wojskowego albo wykonawcami zamówienia na dostawy, usługi roboty budowlane dla jednostek wojskowych.

Dodatkowo Zarządzeniem nr 40/MON z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej (Dz. Urz. MON Nr 21, poz. 270, z późn. zm.) stworzono w Ministerstwie Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych, w którym aktualnie pracuje 5 osób. W trakcie rozmowy telefonicznej oraz dzięki korespondencji e-mailowej ustaliliśmy zakres obowiązków i zadań, które zostały powierzone pracownikom tej komórki organizacyjnej Ministerstwa.

1. Biuro do spraw Procedur Antykorupcyjnych jest właściwe w zakresie zapobiegania zjawiskom korupcyjnym w resorcie.
2. Do zakresu zadań Biura należy w szczególności:
 - 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.

5.5.4. Ministerstwo Rozwoju Wsi i Rolnictwa

W Ministerstwie 9 września 2008 roku została przyjęta własna Strategia Antykorupcyjna, w której postawiono za cel ugruntowanie istniejących i wprowadzenie nowych rozwiązań systemowych zapobiegających występowaniu korupcji w ministerstwie oraz, jak to określają nasi respondenci, „budowanie infrastruktury etycznej urzędu”. Za nadrzędne uznano w niej przeciwdziałanie występowaniu ryzyka korupcji przez podejmowanie działań w obszarach zidentyfikowanych jako najbardziej ryzykowne. W Strategii określone zostały – wskazane przez poszczególne komórki organizacyjne ministerstwa – obszary problemowe związane z ryzykiem wystąpienia korupcji oraz konkretne projekty, które mają pozwolić na eliminację tego ryzyka. Strategia wskazuje wykonawców projektów, czyli poszczególne komórki organizacyjne ministerstwa, oraz określa mierzalne wskaźniki. W Strategii określono następujące projekty do realizacji przez poszczególne komórki organizacyjne ministerstwa:

- doprecyzowanie istniejących procedur legislacyjnych;
- opracowanie zasad wydawania zezwoleń, pozwoleń i decyzji administracyjnych;
- opracowanie kart procedur szczegółowego sposobu postępowania podmiotów zainteresowanych w sprawach zezwoleń, pozwoleń i decyzji administracyjnych;
- uruchomienie infolinii ministerstwa;
- doprecyzowanie istniejących procedur wdrażania projektów i operacji ministerstwa realizowanych w ramach pomocy technicznej;
- 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;

- podnoszenie kompetencji pracowników zaangażowanych w proces nadzoru merytorycznego i kontroli poprzez tworzenie warunków do podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz wdrożenie efektywnego systemu szkoleń;
- zaangażowanie pracowników ministerstwa w proces kontroli prowadzonej przez Biuro Kontroli;
- wprowadzenie systemu szkoleń pracowników w zakresie etyki i prawa antykorupcyjnego;
- opracowanie procedury postępowania w przypadku pojawienia się propozycji korupcyjnej oraz procedur uwzględniających etyczne wzorce zachowań;
- promocja Strategii Antykorupcyjnej ministerstwa.

Jak sprawdziliśmy, Strategia Antykorupcyjna jest dostępna na stronie internetowej: www.bip.minrol.gov.pl, liczy 48 stron i w dość szczegółowy sposób charakteryzuje siedem celów, którym przypisuje poszczególne projekty, a także wskazuje sposób rozliczania ich realizacji. Każdy projekt zawarty w dokumencie Strategii został opisany z uwzględnieniem następujących elementów:

- tytuł
- cel, który zostanie osiągnięty dzięki jego realizacji
- wykonawca
- osoby lub jednostki współpracujące przy wdrażaniu projektu
- termin wykonania
- osoba nadzorująca wykonanie projektu
- zadania do zrealizowania w ramach danego projektu
- koszty wdrożenia projektu
- wskaźniki realizacji projektu.

I tak na przykład zadania dotyczące zawierania umów niewymagających stosowania przepisów o zamówieniach publicznych oraz procedury postępowania w przypadku pojawienia się propozycji korupcyjnych (odpowiednio *Projekt 5.1* i *Projekt 7.1*) przedstawia się w Strategii w następujący sposób:

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

- 1) Cel:** Zwiększenie standardów realizacji zamówień publicznych w MRiRW (racjonalizacja wydatków publicznych)
- 2) Wykonawca:** Biuro Dyrektora Generalnego
- 3) Współpracujący:** departamenty i biura zaangażowane w proces udzielania zamówień publicznych
- 4) Termin wykonania:** planowano termin wykonania zadania – 3 miesiące od daty zatwierdzenia strategii antykorupcyjnej; realizacja tego zadania została przyspieszona ze względu na pilność tych rozwiązań. Wydane zostało nowe zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie zasad i trybu postępowania w procesie udzielania zamówień w MRiRW, w tym regulamin udzielania zamówień

do 14 000 euro. W ramach realizacji strategii antykorupcyjnej planuje się ciągły przegląd zarządzenia tak, aby długo niezmiennie procedury nie prowadziły do tworzenia się obszarów, w których może rozwinąć się korupcja.

5) Nadzorujący: Dyrektor Generalny

6) Zadania:

- a) opracowanie szczegółowych procedur dotyczących wyłaniania wykonawców umów niewymagających stosowania przepisów o zamówieniach publicznych – zrealizowano;
 - b) w procedurach należy przewidzieć możliwość oddzielenia pod względem organizacyjnym przygotowania, planowania i opisu zapotrzebowania z jednej strony, od postępowania wyłaniającego wykonawców umów z drugiej strony, a w miarę możliwości także od procesu ich rozliczania;
 - c) opracowanie procedur dotyczących przechowywania dokumentów potwierdzających wybór wykonawców umów niewymagających stosowania przepisów o zamówieniach publicznych oraz dokumentów potwierdzających celowość zawierania umów Strategia Antykorupcyjna Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (wskazanie komórek organizacyjnych i osób, odpowiedzialnych za gromadzenie i przechowywanie dokumentów) – zrealizowano;
 - d) opracowanie szczegółowych procedur, dotyczących nadzoru i odbioru umów realizowanych na rzecz MRiRW (wskazanie komórek organizacyjnych i osób odpowiedzialnych za zgodne ze stanem faktycznym potwierdzenie należytego wykonania umów, opracowanie procedur dotyczących odbioru umów, z których będzie jednoznacznie wynikało, kto dokonał odbioru przedmiotu umowy oraz czy umowa została w pełni i prawidłowo wykonana) – zrealizowano.
- 7) Koszty:** w ramach obowiązków służbowych pracowników Biura Dyrektora Generalnego oraz pozostałych departamentów i biur zaangażowanych w proces udzielania zamówień publicznych.

8) Wskaźniki realizacji:

- a) zatwierdzenie ww. Zarządzenia – zrealizowano;
- b) przeglądy ww. Zarządzenia i jego modyfikacje.

Projekt 7.2

Opracowanie procedury postępowania w przypadku pojawienia się propozycji korupcyjnej oraz procedur uwzględniających etyczne wzorce zachowań

- 1) Cel:** Ustalenie wzorca postępowania w przypadku pojawienia się propozycji korupcyjnej oraz opracowywanie procedur uwzględniających etyczne wzorce zachowań
- 2) Wykonawca:** koordynatorzy projektu «strategii antykorupcyjnej»
- 3) Współpracujący:** Biuro Dyrektora Generalnego
- 4) Termin wykonania:** 6 miesięcy od daty zatwierdzenia strategii antykorupcyjnej
- 5) Nadzorujący:** Dyrektor Generalny

6) Zadania:

- a) opracowanie i zatwierdzenie wzorca postępowania w przypadku pojawienia się propozycji korupcyjnej, w celu stosowania go przez wszystkich pracowników, w szczególności przez pracujących w najbardziej korupcjogennych obszarach lub sytuacjach,
- b) w przypadku pracy w najbardziej korupcjogennych obszarach – także w wypadku podjęcia tam obowiązków służbowych – należy w regularnych odstępach

pach czasu uwrażliwić zatrudnione tam osoby oraz przeprowadzać pogłębione pouczenia, uwzględniające specyfikę danego miejsca pracy,

c) promocja etycznych wzorców postępowania, w tym opracowanie procedur uwzględniających etyczne wzorce zachowań.

7) Koszty: w ramach obowiązków służbowych koordynatorów projektu „strategii antykorupcyjnej”

8) Wskaźniki realizacji:

a) zatwierdzona procedura postępowania w przypadku pojawienia się propozycji korupcyjnej,

b) opracowane procedury uwzględniające etyczne wzorce zachowań.

W Strategii Antykorupcyjnej określa się również zasady jej aktualizacji oraz system monitorowania i ewaluacji.

W większości propozycje zawarte w Strategii dotyczą doprecyzowania reguł funkcjonowania ministerstwa i jego poszczególnych komórek. Jedynie pośrednio jest to związane z przedsięwzięciami antykorupcyjnymi, np. zasady postępowania w przypadku pojawienia się propozycji antykorupcyjnej sprowadzają się wyłącznie do ogólników. Być może są one bardziej ukonkretnione w wewnętrznych dokumentach ministerstwa, ale o tym nie pisano w ankiecie i nie wynika to również z tekstu Strategii Antykorupcyjnej. W rozmowie telefonicznej ustaliliśmy, że w Ministerstwie obowiązuje szczegółowy opis sposobu zachowania się pracowników, który jest w końcowej fazie konsultowania i zostanie wprowadzony w połowie 2011 roku. Obecnie 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).

5.5.5. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

W Ministerstwie Rozwoju Regionalnego wprowadzono następujące rozwiązania:

- 1) Informacja dotycząca oświadczeń majątkowych i ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej
- 2) Zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie uzyskiwania zgody na dodatkowe zatrudnienie lub na podejmowanie dodatkowych zajęć zarobkowych przez członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego
- 3) Zasady organizacji i przeprowadzania naboru pracowników do służby cywilnej oraz pracowników na wyższe stanowiska w służbie cywilnej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego
- 4) Decyzja Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie sposobu postępowania z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową podejmującymi

działania wobec Ministra i innych członków kierownictwa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz pracowników Gabinetu Politycznego.

(informacje na ten temat znajdują się na stronie internetowej, na której obok kwestii dotyczących lobbingu prezentuje się także możliwe sposoby zatławiania spraw w ministerstwie: <http://bip.mrr.gov.pl/Sposoby%20zatlawiania%20spraw/Strony/Sposoby%20zatlawiania%20spraw.aspx>)

- 5) Zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie wykonywania w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego postanowień ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa
- 6) Zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie procedury udzielania zamówień publicznych
- 7) Opracowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne Rekomendacje postępowań antykorupcyjnych przy stosowaniu procedury udzielania zamówień publicznych
- 8) Zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego
- 9) Zarządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie procedur zarządzania i kontroli finansowej budżetu
- 10) Zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie organizacji rachunkowości oraz zakładowego planu kont w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, w tym w zakresie finansowania programów i projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności
- 11) Zarządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie ustalenia regulaminu korzystania ze służbowych kart płatniczych oraz rozliczania dokonywanych przy ich użyciu operacji finansowych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego oraz w Centrum Projektów Europejskich
- 12) Zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie trybu organizacji podróży służbowych delegacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego za granicą oraz przyjmowania delegacji zagranicznych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego
- 13) Zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie korzystania z telefonów komórkowych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego
- 14) Zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie obsługi transportowej, korzystania z samochodów służbowych i prywatnych oraz transportu obcego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego
- 15) Zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami majątku ruchomego w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego
- 16) Zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie trybu przeprowadzania kontroli i postępowań wyjaśniających w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego
- 17) Zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego
- 18) MRR koordynuje działania związane z uczestnictwem ekspertów, o których mowa w art. 31 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r., Nr 84, poz. 712), w procesie oceny wniosków o dofinansowanie, a także prowadzi centralną bazę ekspertów.

Przynajmniej kilka z rozwiązań wprowadzonych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (1, 3, 4, 5, 6) jest związanych z wypełnianiem obowiązku usta-

wowego, a kilka innych (14, 15, 16) ma – naszym zdaniem – niewielki związek z przeciwdziałaniem korupcji.

5.5.6. Ministerstwo Skarbu Państwa

Jak deklarują informatorzy z Ministerstwa:

- MSP wprowadziło przejrzyste procedury zbywania akcji spółek w procesach prywatyzacyjnych. W wyniku zmiany ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji istnieje możliwość stosowania przejrzystych trybów zbywania akcji (aukcja, zbycie akcji na rynku regulowanym). Wprowadzono obowiązek sporządzania kart prywatyzacyjnych, które są publikowane na stronach internetowych MSP. Tym samym zwiększona została jawność prowadzonych procesów i zapewniony zainteresowanym swobodny dostęp do informacji.
- MSP wdrożyło Tarczę Antykorupcyjną, na potrzeby której wytypowało ponad osiemdziesiąt spółek, których prywatyzacja ma istotne znaczenie dla interesów i bezpieczeństwa państwa. [...]
- Wprowadzono do stosowania *Model regulacji działalności sponsoringowej spółek z udziałem Skarbu Państwa*, który zawiera ogólne normy działania w przedmiotowym zakresie, z uwzględnieniem rygorystycznego przestrzegania przepisów prawa oraz zasad społecznej odpowiedzialności biznesu.
- W celu zwiększenia jakości i transparentności prac prowadzonych w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zmienione zostały procedury wyboru doradcy prywatyzacyjnego. Obecnie obowiązujące regulacje ułatwiają kontrolowanie oraz nadzorowanie postępowań, sprzyjają zachowaniu obiektywizmu i bezstronności członków komisji przetargowej, a ponadto przeciwdziałają rozmyciu indywidualnej odpowiedzialności za podjęte rozstrzygnięcia.

5.5.7. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji udoskonalono procedury dotyczące procesu przygotowania, przeprowadzania oraz dokumentowania kontroli, wprowadzone zarządzeniem Nr 11 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2010 r. w sprawie trybu i zasad przeprowadzania kontroli przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz organy i jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wyżej wymienione procedury wdrożono w celu podniesienia jakości kontroli, zapewnienia prawidłowego ich przebiegu oraz wzrostu profesjonalizmu kontrolerów, co między innymi ma przyczynić się do wyeliminowania przypadków zjawisk korupcyjnych.

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji wprowadzono również regulacje określające sposób postępowania przy załatwianiu spraw przedstawianych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową lub realizujące czynności wchodzące w jej zakres, polegających na reprezentowaniu interesów osób lub jednostek, na rzecz których działają (Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Nr 11 z dnia 2 marca 2006 r. w sprawie sposobu postępowania w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych

i Administracji przy zatwierdzeniu spraw z zakresu działalności lobbingowej). Przedmiotowe procedury umożliwiają wywieranie wpływu – metodami prawnie dozwolonymi – na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa.

Ponadto stwierdzić należy, że w latach 2002–2009 MSWiA koordynowało realizację *Strategii Antykorupcyjnej II etap wdrażania*. MSWiA odpowiadało bezpośrednio za realizację blisko 25% wszystkich zadań zapisanych w *Strategii Antykorupcyjnej*, w tym koordynowało realizację zadań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (program *Phare/Transition Facility*), w formie współpracy międzynarodowej (twinning) lub kampanii edukacyjno-informacyjnych (projekty pomocy technicznej). Zadania MSWiA służyły realizacji wszystkich celów Strategii, tj. zapobieganiu korupcji, egzekucji prawa antykorupcyjnego, edukacji antykorupcyjnej i modernizacji administracji publicznej. W styczniu 2007 roku w MSWiA, we współpracy z policją berlińską, rozpoczęto realizację kolejnego projektu twinningowego o charakterze antykorupcyjnym: *Transition Facility 2005 – Wzmacnianie działań antykorupcyjnych w Polsce*. Działania szkoleniowe w ramach tego projektu adresowane były do oficerów Policji i Straży Granicznej oraz pracowników: Ministerstwa Finansów, Służby Celnej, Urzędu Zamówień Publicznych, Ministerstwa Zdrowia, Głównej Inspekcji Weterynaryjnej i Głównej Inspekcji Sanitarnej (szkolenia dla grupy ponad 1200 urzędników administracji państwowej zajmujących się problematyką korupcyjną w Polsce, 5 warsztatów tematycznych oraz 3 wizyty studyjne w Berlinie i w Kassel, dodatkowe szkolenia dla Urzędów Marszałkowskich oraz Regionalnych Izb Obrachunkowych). Umowa o pomocy technicznej, stanowiąca część całości projektu, zrealizowana została poprzez przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii antykorupcyjnej, skierowanej na obszar ochrony zdrowia, będący, według licznych badań i analiz, jednym z najbardziej narażonych na korupcję obszarów życia społecznego w Polsce. Celem projektu było przeprowadzenie kampanii informacyjno-edukacyjnej o ogólnopolskim zasięgu, poprzez propagowanie działań antykorupcyjnych i postaw etycznych oraz przedstawienie przedmiotowej problematyki w sposób nie budzący pejoratywnych skojarzeń. Przedmiotowe działania adresowane były do pracowników służby zdrowia oraz pacjentów jako odbiorców usług medycznych. Kampania obejmowała swym zakresem podmiotowym tak pacjentów, jak i środowiska lekarskie, a jej celem było dotarcie do jak największej liczby odbiorców, wobec czego wykorzystywała w swoich działaniach większość dostępnych środków masowego przekazu: prasa, Internet, radio oraz ulotki reklamowe. W ramach projektu twinningowego *Transition Facility 2005* wspólnie z berlińską policją zorganizowano w kwietniu 2007 roku wykład dla dyrektorów zakładów opieki zdrowotnej MSWiA na temat zagrożenia korupcją w służbie zdrowia. 3 września 2007 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji rozpoczęło we współpracy z niemieckim Ministerstwem Spraw Wewnętrznych realizację projektu bliźniaczego (twinningowego) *Transition Facility 2006 – Improvement of anti-corruption activities in Poland nr PL/06/IB/JH/o Poprawa działań antykorupcyjnych w Polsce*. Głównym celem projektu, którego realizacja zakończona została w listopadzie 2008 roku, było wsparcie strony polskiej w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji, w szczególności w aspekcie działań o charakterze prewencyjnym. Instytucją koordynującą projekt był Departament Administracji Publicznej MSWiA, a jednym z głównych beneficjentów Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne. W wyniku współpracy przeprowadzony został cykl szkoleń dla pracowników Ministerstwa Sportu i Turystyki

oraz przedstawiciele Związków Sportowych z zakresu zapobiegania i zwalczania zachowań korupcyjnych. Szkolenia o podobnym zakresie, uwzględniając modyfikacje wynikające ze specyfiki instytucji, przeprowadzone zostały dla przedstawicieli Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Owoce polsko-niemieckiej współpracy jest również publikacja podręczników z zakresu przeciwdziałania korupcji w sporcie oraz kazusy polsko-niemiecko-belgijskie, których celem jest ułatwienie zwalczania korupcji w służbach. Sukcesem projektów bliźniaczych było uruchomienie, na podstawie doświadczeń niemieckich, narzędzia Elektroniczny System Odzyskiwania Mienia, przeznaczony dla policji i innych służb oraz prokuratorów zwalczających korupcję. ESOM zawiera aktualne przepisy, wskazówki taktyczne, ustawowe i teoretyczne podstawy postępowań, zakres kompetencji organów uczestniczących w odzyskiwaniu mienia pochodzącego z przestępstw, kontakty w instytucjach (w tym zagranicznych), które mogą być pomocne w uzyskaniu przydatnych informacji. Prace nad systemem ESOM będą kontynuowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Warto ponadto dodać, że w związku z zakończeniem realizacji Strategii Antykorupcyjnej w roku 2009 w MSWiA podjęto prace nad opracowaniem nowego rządowego programu w przedmiotowym zakresie. W I kwartale 2011 r. przeprowadzone zostaną uzgodnienia międzyresortowe projektu Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji.

Jak wynika z przedstawionych przez informatorów z MSWiA informacji, jako własne przedsięwzięcia i inicjatywy przedstawiono działania, których Ministerstwo jest koordynatorem, albo takie, które wynikają z obowiązku stosowania się do ustaw.

5.5.8. Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Nasi informatorzy z MSZ przedstawili następującą listę procedur uznanych przez nich za ściśle antykorupcyjne:

- instrukcja składania oświadczeń o stanie majątkowym wraz ze wskazówkami i wyjaśnieniami dotyczącymi ich wypełniania,
- zarządzenie o procedurze przyjmowania oświadczeń o stanie majątkowym,
- zasady wydawania zgody na dodatkowe zatrudnienie.

Wskazali również na najważniejsze procedury, do których włączono istotne regulacje antykorupcyjne, dotyczące:

- przyznawania i kontroli rozliczania dotacji,
- udzielania patronatów, udzielania zamówień publicznych w centrali MSZ,
- udzielania zamówień niejawnych,
- udzielania zamówień publicznych w placówkach zagranicznych,
- nabywania i zbywania nieruchomości,
- monitorowania realizacji wewnętrznych i zewnętrznych zaleceń pokontrolnych,
- wspierania polskich przedsiębiorców, systemu partnerów polskiej prezydencji w UE,

- systemu bezpieczeństwa placówek zagranicznych.

Większość przedstawionych przez naszych informatorów procedur wynika ze zobowiązań ustawowych.

Ministerstwo opracowało szczegółowy regulamin opisujący zasady udzielenia patronatów, który jest dostępny na stronie internetowej: <http://www.msz.gov.pl/Patronat,Ministra,Spraw,Zagranicznych,37613.html>. Zostały tam określone m.in. następujące warunki:

Honorowy patronat Ministra Spraw Zagranicznych lub członkostwo Ministra Spraw Zagranicznych w Komitecie Honorowym nie uprawnia organizatorów przedsięwzięcia do uprzywilejowanego traktowania ani do żądania uprzywilejowanego traktowania w ich relacjach z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, placówkami zagranicznymi ani polską administracją publiczną, w szczególności w sprawach z zakresu zamówień publicznych, prywatyzacji czy wydawania wiz i decyzji administracyjnych. Niestosowanie się do tych ograniczeń będzie skutkowało odebraniem honorowego patronatu Ministra Spraw Zagranicznych lub wycofaniem Ministra Spraw Zagranicznych z komitetu honorowego z winy organizatorów.

W inicjatywach własnych MSZ na szczególne podkreślenie zasługuje zarządzenie Ministra (z 1 grudnia 2008) w sprawie powołania pełnomocnika ds. „reformy kontroli wewnętrznej, przeciwdziałania nadużyciom i procedur antykorupcyjnych”. Do najważniejszych zadań pełnomocnika należy:

- podnoszenie standardów procedur antykorupcyjnych w ministerstwie poprzez ulepszanie obowiązujących procedur lub wprowadzanie nowych,
- opiniowanie aktów prawnych z punktu widzenia zagrożeń korupcyjnych, które mogą się z nimi łączyć,
- przygotowywanie procedur antykorupcyjnych oraz monitorowanie ich wdrażania,
- organizowanie szkoleń dla pracowników ministerstwa dotyczących etyki, zapobiegania korupcji itp.

5.5.9. Ministerstwo Sprawiedliwości

Corocznie na podstawie *Harmonogramu audytów*, przeprowadzane są audyty, które pozwalają ocenić działania w poszczególnych obszarach i jak również zasadność zapisów w procedurach. Z chwilą ujawnienia nieprzydatnych zapisów wprowadzane są działania korygujące – dotyczy to wszystkich procedur, a tym samym procedury antykorupcyjnej. W Ministerstwie obowiązuje jedna procedura antykorupcyjna, która w 2006 r. została przygotowana bardzo starannie i do dnia dzisiejszego nie było potrzeby jej zmiany.

Polega ona na

[...] składaniu Dyrektorowi Generalnemu miesięcznych sprawozdań jak również przekazywaniu informacji o zjawiskach korupcyjnych najpóźniej do następnego dnia (takie zapisy są w omawianej procedurze). Należy stwierdzić, iż proces

monitorowany jest ciągle i z chwilą ujawnienia zjawisk o charakterze korupcyjnym decyzje podejmowane są na bieżąco.

5.5.10. Ministerstwo Środowiska

Przedstawiając procedury przeciwdziałające zagrożeniom korupcyjnym, informatorzy z ministerstwa scharakteryzowali wprowadzony w tej instytucji system kontroli zarządczej. Charakterystyka tego systemu pojawia się również na stronie internetowej ministerstwa. Warto zauważyć, że pojęcie kontroli zarządczej wprowadzone zostało przez ustawę z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (Dz.U. Nr 207, poz. 1240). Zgodnie z zapisami tej ustawy Minister Środowiska jest zobowiązany do składania do końca kwietnia każdego roku oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok poprzedni. W oświadczeniu dotyczącym kontroli zarządczej za 2010 rok, które znajduje się na stronie internetowej ministerstwa, pojawia się informacja o różnorakich zaniechaniach czy opóźnieniach we wprowadzeniu tego systemu. W ankiecie nie znalazłyśmy żadnych dodatkowych wyjaśnień dotyczących powiązania systemu kontroli zarządczej z konkretnymi procedurami przeciwdziałania korupcji. W trakcie rozmowy telefonicznej ustaliliśmy, że w oświadczeniu ministra o stanie kontroli zarządczej znajdują się m.in. informacje na temat ryzyk, jakie ujawniają się w trakcie realizacji przez ministerstwo poszczególnych zadań, a jednym z nich może być pojawienie się zagrożenia korupcyjnego.

Na stronie ministerstwa znajdują się także informacje na temat sposobu postępowania pracowników ministerstwa wobec działań podejmowanych przez podmioty wykonujące działalność lobbingową oraz informacje dotyczące takiej działalności w ciągu ostatnich 3 lat. Nasi informatorzy nie poinformowali nas o tych uregulowaniach, być może dlatego, że w 2010 i 2009 roku żaden z podmiotów wykonujących działalność lobbingową nie zgłosił się do Ministerstwa, a w 2008 roku było tylko jedno takie działanie (http://www.mos.gov.pl/artykul/226_lobbing/682_lobbing.html).

5.5.11. Ministerstwo Zdrowia

Informatorzy z Ministerstwa Zdrowia w szczegółowy sposób przedstawiają zasady kontaktów z lobbystami zarówno zawodowymi, czyli uznanymi za takich w świetle ustawy o działalności lobbingowej, jak i z podmiotami prowadzącymi „niezawodową działalność lobbingową”, to jest wykonywaną przez podmioty działające we własnym imieniu, co określa art. 2 ust. 1 ustawy z 7 lipca 2005 o działalności lobbingowej. Działania te zostały już przedstawione w trakcie wywiadów w roku 2009, ich szczegółowy zapis zawarty jest w treści zarządzenia, które można znaleźć na stronie internetowej ministerstwa <http://www.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=m4&ms=541&ml=pl&mi=541&mx=0&mt=&my=541&ma=05826>, a dotyczą one m.in.:

- prowadzenia rejestru i dokumentacji wystąpień lobbystów (określają formę wniosku: pisemną, zgłoszenie do rozmowy, rozmowę telefoniczną, zaświadczenie o wpisie do rejestru lobbystów, pisemne oświadczenie zawierające wskazanie podmiotów, na rzecz których wykonuje się tę działalność);
- wyznaczenia osób uprawnionych przez Ministerstwo Zdrowia do kontaktów z lobbystami;
- trybu i formy tych kontaktów;
- sporządzania notatek z przebiegu rozmów pracowników ministerstwa z lobbystami;
- publikowania raz do roku na stronach BIP-u informacji o działaniach podejmowanych wobec ministerstwa przez lobbystów. Informacja ta jest dostępna pod adresem: <http://bip.mz.gov.pl/index?mr=m1&ms=&ml=pl&mi=546&mx=0&ma=7976>.

W ramach działalności antykorupcyjnej do zadań biura Dyrektora Generalnego należy również prowadzenie rejestru korzyści, co wynika z ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych z 22 sierpnia 2004 (Dz.U. z 2008 r., nr 164, poz. 1027). Rejestr ten ujawnia korzyści uzyskiwane przez członków grup i zespołów, jak również ich małżonków biorących udział w pracach nad przygotowaniem wykazów leków. Według respondentów jest jawny i raz do roku podlega upublicznieniu w BIP-ie. W trakcie rozmów telefonicznych uzyskaliśmy informacje, że rejestr ten istnieje, jest na bieżąco uaktualniany, ale do tej pory nie został jeszcze opublikowany na stronie BIP-u. Zdaniem naszego rozmówcy, umieszczenie rejestru na stronie internetowej Ministerstwa ma nastąpić niebawem.

W Ministerstwie Zdrowia obowiązuje również procedura przyjmowania klientów zewnętrznych, ustalająca zasady organizacji i dokumentowania spotkań z nimi (dostępna na stronie internetowej: <http://bip.mz.gov.pl/index?mr=m1&ms=&ml=pl&mi=620&mx=6&ma=312>). Procedura ma na celu uregulowanie postępowania w przypadkach spotkań inicjowanych przez klientów zewnętrznych i ma zastosowanie głównie do pracowników Departamentu Polityki Lekowej i Farmacji MZ. Informacje na temat spotkań publikowane są na tej samej stronie internetowej.

Nasi informatorzy z Ministerstwa Zdrowia wskazali również, że Biuro Dyrektora Generalnego co roku zajmuje się zwracaniem do nadawców upominków przesyłanych do ministerstwa z okazji Świąt Bożego Narodzenia oraz Nowego Roku. Naszym zdaniem warto upowszechnić ten zwyczaj wśród innych instytucji, może nawet wraz z listą darczyńców i prezentów.

W ramach polityki antykorupcyjnej w Ministerstwie Zdrowia działa zespół do spraw przeciwdziałania oszustwom i korupcji w ochronie zdrowia, a jego posiedzenia odbywają się cyklicznie. Jednocześnie w każdej komórce organizacyjnej Ministerstwa Zdrowia został powołany koordynator działań antykorupcyjnych, odpowiedzialny za prowadzenie i monitorowanie działań antykorupcyjnych, w tym opiniowanie projektów aktów prawnych. Ponadto, każdorazowo – w ramach

procedury rozstrzygnięcia naboru na wolne stanowiska pracy w korpusie służby cywilnej – członkom komisji kwalifikacyjnych przekazywane są w formie pisemnej zasady, wedle których zobowiązana jest pracować komisja. Jedną z głównych jest zasada niedyskryminacji, co oznacza równe traktowanie każdego kandydata bez względu na płeć, wiek, stopień sprawności fizycznej. Nowo zatrudnieni pracownicy zapoznawani są z Kodeksem Etyki Służby Cywilnej, co jest potwierdzane stosownym oświadczeniem włączanym do akt osobowych.

5.6. Własne przedsięwzięcia, inicjatywy w zakresie przeciwdziałania korupcji wprowadzone w urzędach wojewódzkich

5.6.1. Mazowiecki Urząd Wojewódzki

Jak napisali nasi informatorzy, „urząd wprowadził pilotażowo wewnętrzne procedury w Wydziale Polityki Społecznej”. Procedury te określają sposób zachowania pracowników podczas kontroli przeprowadzanych przez wydział oraz „podczas realizacji zadań na terenie wydziału. Na procedurę składa się opis zachowania pracowników podczas kontroli oraz na terenie wydziału tak, aby nie stwarzać sytuacji korupcyjnych”. W ramach tych procedur opisane zostało również „prawidłowe zachowanie pracownika w przypadku wystąpienia działań mających na celu skorumpowanie pracowników”.

5.6.2. Opolski Urząd Wojewódzki

Informatorzy z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, że

wprowadzili procedurę postępowania w przypadku stwierdzenia lub podejrzenia przejawów korupcji w urzędzie oraz że procedura ta ma zastosowanie w komórkach organizacyjnych urzędu objętych zintegrowanym systemem zarządzania.

Wdrażanie polityki antykorupcyjnej w OUW zawiera

[...] zobowiązanie do przestrzegania wymagań ustawowych i przepisów prawa. Uwzględnia strategię działania w tym obszarze. Polityka antykorupcyjna jest zakomunikowana i zrozumiała w organizacji, będzie przeglądana pod kątem jej ciągłej przydatności.

- W Opolskim Urzędzie Wojewódzkim przeprowadzono i udokumentowano analizę ryzyka w odniesieniu do istniejących zagrożeń działaniami korupcyjnymi. Powołano zespół, którego zadaniem jest identyfikacja obszarów oraz wyspecyfikowanie istniejących zabezpieczeń wystąpienia zdarzeń korupcyjnych.
- Uruchomiono cykl szkoleń dla pracowników OUW w celu uświadomienia pracownikom na wszystkich poziomach zarządzania organizacją, jak ważne jest eliminowanie wszelkiego rodzaju źródeł powstawania potencjalnych zagrożeń korupcyjnych.
- Jednocześnie opracowano procedurę, której celem jest zapobieganie wystąpieniu zjawiska korupcji w urzędzie, oraz w przypadku wystąpienia działań korupcyjnych

ustalenie sposobu postępowania i informowania odpowiednich urzędów administracji państwowej oraz kompetentnych osób w ramach OPW.

Kierownictwo organizacji potrafi identyfikować potencjalne zagrożenia korupcyjne i zobowiązuje się im skutecznie przeciwdziałać. Wdrożenie systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w 2011 roku w OUW oznacza spełnienie wszystkich wymagań, zarówno opisanych normą ISO 9001, oraz tych, które są zawarte w wymaganiach SPZK.

5.6.3. Podkarpacki Urząd Wojewódzki

Urząd przedstawił kilka swoich inicjatyw:

- W 2002 roku zostały opracowane i przyjęte przez kierownictwo urzędu „założenia systemu przewidującego pomoc pracownikom w sytuacjach trudnych etycznie” – jest to dokument określający m.in. zasady postępowania w przypadku zaistnienia w pracy urzędu sytuacji korupcyjnej.
- W regulaminie pracy urzędu wprowadzono zapis mówiący, że do podstawowych obowiązków pracownika należy działanie w sposób niewywołujący podejrzeń o stronniczość lub interesowność, a także nieprzyjmowanie od interesariuszy korzyści materialnych czy osobistych.
- Udostępniono w intranecie w specjalnym module pod nazwą „Stop korupcji” poradniki antykorupcyjne, np. Kodeks Etyki Służby Cywilnej, Europejski Kodeks Dobrej Administracji, wewnętrzne procedury np. „dotyczące dowodów wdzięczności”. Za prowadzenie tego modułu, w tym jego aktualizację, odpowiada pracownik pełniący funkcję doradcy etycznego.
- Klientom udostępniono ankietę pozwalającą na anonimowe formalne poinformowanie o przypadkach korupcji – jest to ankieta dotycząca badania zadowolenia klientów z usług świadczonych przez urząd, w której znajduje się pytanie o następującej treści: *Czy spotkał/a się Pan/Pani z przypadkiem korupcji w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim? Czy wręczył/a Pan/Pani pracownikowi Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego upominek (dowód wdzięczności) za załatwienie sprawy?* (<http://www.uw.rzeszow.pl/ankieta.php?id=undefined>).

5.6.4. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki

W 2006 r. został wdrożony program *Zero tolerancji dla korupcji w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim*, mający na celu promocję etycznych wzorców postępowania oraz podniesienie świadomości pracowników w zakresie etyki służby cywilnej (*informacje na ten temat znajdują się na stronie: <http://www.kielce.uw.gov.pl/index.php?str=235&id=702>*).

W ramach podejmowanych w tym zakresie działań została opracowana następująca dokumentacja:

- Polityka Antykorupcyjna – zawierająca cele i deklarację podejmowania przez ŚUW działań zmierzających do eliminowania wszelkich zjawisk korupcyjnych.

- Strategia antykorupcyjna Urzędu – zawierająca pojęcia, opis zagadnień dot. korupcji oraz mierniki i program działań związany z realizacją celów zawartych w Polityce Antykorupcyjnej.
- Poradnik antykorupcyjny dla pracowników ŚUW – zawierający zasady postępowania w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze korupcyjnym lub jej podejrzenia, praktyczne porady i przykłady postępowania w sytuacji zagrożenia korupcją oraz wskazówki dla przełożonych i unormowania karne w przypadku wystąpienia korupcji.

Podczas realizacji tego programu zostały podjęte następujące działania:

- zorganizowano szkolenie/warsztaty z policjantami, prokuratorami, CBA;
- przeprowadzono ankietowe badanie pracowników w zakresie stopnia świadomości etyki służby cywilnej;
- przeprowadzono analizę ryzyka w poszczególnych Wydziałach Urzędu;
- w ramach wdrożonego systemu zarządzania ryzykiem zostało wyróżnione ryzyko korupcyjne;
- została stworzona mapa procesów zagrożonych korupcją oraz wykaz stanowisk pracy, na których takie zagrożenia występują;
- został przygotowany plakat promujący program.

Informatorzy ze Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego zadeklarowali również udział w następujących akcjach promocyjnych: *Nie biorę, nie daję, Korupcja? Wspólny problem. Nie narzekaj, działaj!, Przejrzysta Polska* – skądinąd wiadomo, że akcja *Przejrzysta Polska* była organizowana dla jednostek samorządu terytorialnego, a nie agend rządowych.

Informatorzy ze ŚUW zadeklarowali również, że we wdrażaniu

[...] polityki antykorupcyjnej najbardziej przydatne dla prawidłowego działania Urzędu okazały się unormowania wynikające z Zarządzenia nr 10/2010 Dyrektora Generalnego z dnia 15 marca 2010 r. (z późn. zm.) w sprawie systemu zarządzania ryzykiem. Dokument ten określa zasady i tryb zarządzania ryzykiem w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim polegające na:

- identyfikacji ryzyka w poszczególnych kategoriach (obszarach) ryzyk, w odniesieniu do zadań realizowanych przez wydział, określonych w regulaminie Urzędu oraz identyfikacji ryzyka wynikającego ze zjawisk korupcyjnych;
- ocenie zidentyfikowanego ryzyka polegającej na określeniu wpływu i prawdopodobieństwa ziszczenia się ryzyka, a następnie na ustaleniu jego istotności;
- ustaleniu metody przeciwdziałania ryzyku i podejmowaniu działań mających na celu zmniejszenie ryzyka nieakceptowanego, monitorowaniu przyjętych działań i dokonywaniu zmian;
- składaniu w terminie do dnia 25 stycznia i 15 lipca każdego roku kalendarzowego sprawozdania na temat zidentyfikowanych ryzyk, do Wydziału Organizacji i Kadr, wg wzorów określonych w załączniku do zarządzenia.

Wyniki analizy ryzyka korupcyjnego wykorzystywane są przy planowaniu realizacji procesów, w których ryzyko zostało określone na poziomie nieakceptowanym, tzn. „umiarkowanym” oraz „poważnym” i dotyczą m.in.:

- przeprowadzania szkoleń antykorupcyjnych;
- organizowania spotkań z pracownikami szczególnie narażonymi na problem korupcji (w tym również przy pomocy Prokuratora Okręgowego);

- przeprowadzania kontroli zewnętrznych w składach 2-osobowych;
 - dokonywania kilkustopniowej oceny (pracownik–kierownik oddziału–dyrektor–zasada „wielu [par] oczu”) spraw związanych z wydawaniem decyzji uznaniowych.
- Stosowanie ww. procedury pozwala na skuteczne zarządzanie ryzykiem korupcyjnym, zwłaszcza poprzez stałe monitorowanie istniejących ryzyk i stosowanie metod przeciwdziałających występowaniu zjawisk korupcyjnych.

5.6.5. Wielkopolski Urząd Wojewódzki

Zasady oraz tryb postępowania w przypadku wystąpienia działań korupcyjnych zostały opisane w procedurze *Działania korygujące i zapobiegawcze*.

Ponadto zaistnienie zdarzenia korupcyjnego jest uwzględniane w okresowej weryfikacji oszacowanego ryzyka korupcyjnego, co rzutuje na podejmowanie działania w tym zakresie. Jednoznaczny zapis w ww. procedurze określający działania, jakie należy podjąć w przypadku podejrzenia wystąpienia przejawów korupcji, oraz [to], kto zatwierdza i nadzoruje działania korygujące w tym zakresie, jest zapisem bardzo przydatnym w funkcjonowaniu Urzędu.

5.6.6. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki

Informatorzy z tego urzędu szczegółowo opisują nam zasady postępowania w przypadku anonimowego pozostawienia w którymś z wydziałów urzędu potencjalnej korzyści majątkowej – opakowane przedmioty, np. kawa i słodycze – co zdarza się sporadycznie. W przypadku

braku możliwości ustalenia właściciela, a co za tym idzie, dokonania natychmiastowego zwrotu wręczającemu, pracownicy informują o tym fakcie bezpośrednich przełożonych, a ci w razie wątpliwości mogą skontaktować się z doradcą ds. etyki i wspólnie zastanowić się nad sposobem dalszego postępowania. W ramach zabezpieczenia się przed ewentualnym podejrzeniem o przyjęcie korzyści majątkowej praktykowane jest wspólne, tj. przy udziale przynajmniej dwóch osób – w tym doradcy – otwieranie zapakowanych pozostawionych anonimowych paczek, przy czym do dnia dzisiejszego nie stwierdzono wręczenia korzyści przekraczającej wartość 50 złotych.

5.7. Własne przedsięwzięcia, inicjatywy w zakresie przeciwdziałania korupcji wprowadzone w urzędach i instytucjach centralnych

5.7.1. Agencja Nieruchomości Rolnych

W Agencji Nieruchomości Rolnych w zarządzeniu nr 17/2009 Prezesa ANR z dnia 23.04.2009 roku w sprawie wprowadzenia w ANR zasad postępowania w sytuacjach korupcyjnych określono ogólne podstawowe zasady postępowania

nia w sytuacjach korupcyjnych. W zarządzeniu tym zdefiniowano pojęcie korupcji, przedstawiono obszary działalności Agencji, które mogą być podatne na korupcję lub mogą mieć podłoże korupcyjne. Sformułowano podstawowe zasady postępowania w sytuacjach korupcyjnych: otrzymania propozycji korupcyjnej bezpośrednio od kontrahenta, jak również sposób postępowania w przypadku skłaniania przez przełożonych do wykonywania działań o znamionach korupcji. Określono także sposób postępowania w przypadku uzyskania wiedzy o występowaniu w Agencji działań korupcyjnych. Na stronie intranetowej ANR, do której mają dostęp wszyscy pracownicy, powstała zakładka „Antykorupcja”, która zawiera m.in. procedury postępowania w sytuacjach korupcyjnych, najnowsze publikacje, poradniki broszury, a także poradnik antykorupcyjny.

5.7.2. Agencja Rynku Rolnego

Informatorzy wskazali wyłącznie na rozporządzenia „RK(WE) ustanawiające szczegółowe zasady w zakresie akredytacji agencji płatniczych i innych jednostek, jak również rozliczania rachunków EFRG i EFRROW”, nie wyjaśniając treści tego rozporządzenia. W rozmowie telefonicznej informator z Agencji Rynku Rolnego wyraził zdziwienie naszą dociekliwością i nie udzielił dokładniejszych informacji, a jednocześnie zasugerował, aby lepiej zająć się zjawiskiem nepotyzmu na wyższych uczelniach.

5.7.3. Główny Inspektorat Farmaceutyczny

W Głównym Inspektoracie Farmaceutycznym zarządzeniami wewnętrznymi uregulowano szereg zagadnień, w tym wprowadzono: regulamin pracy, Kodeks Etyki Inspektora Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej, procedurę naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej, procedurę naboru na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, procedurę przeprowadzania służby przygotowawczej, procedurę dotyczącą wykonywania przez pracowników dodatkowych zajęć oraz dodatkowego zatrudnienia, procedurę kontroli zarządczej, procedurę zarządzania ryzykiem, procedurę gospodarki transportowej, procedury gospodarki mieniem, procedurę wykonywania inwentaryzacji majątku, procedurę rachunkowości, procedurę kontroli finansowej, procedurę wydatków publicznych do 14 000 euro, procedurę zamówień publicznych, procedurę skarg i wniosków, procedurę obowiązku składania oświadczenia o stanie majątkowym.

W GIF obowiązują również uregulowania dotyczące konfliktu interesów. Dokument ten podpisują wszyscy pracownicy Departamentu Inspekcji ds. Wytwarzania stwierdzając, iż nie istnieją powiązania finansowe i służbowe z kontrolowanymi wytwórcami i importerami. Nasi informatorzy bardzo szczegółowo opisali jeszcze szereg innych procedur i przedsięwzięć, które w ich przekonaniu mają na celu zapobieganie zjawiskom korupcyjnym:

[...] „Przyrzeczenie Inspektora ds. wytwarzania”. Dodatkowo, Departament Inspekcji ds. Wytwarzania wprowadził następujące procedury Systemu Jakości: księgę jakości, politykę jakości, opracowywanie, kontrola, aktualizacja procedur i instrukcji, rozpatrywanie skarg dotyczących czynności inspekcyjnych, audyty wewnętrzne, udzielenie, odmowa, cofnięcie, stwierdzenie wygaśnięcia zezwolenia na wytwarzanie/import produktów leczniczych oraz zawieszenie i podjęcie zawieszonoego postępowania, rodzaje inspekcji, sposób przeprowadzania, raporty, sporządzanie planu inspekcji dla wytwórni i importerów produktów leczniczych, katalog tematów do inspekcji GMP: aide memoire, instrukcja przeprowadzania inspekcji doraźnej, postępowanie egzekucyjne i zabezpieczenie dowodów, instrukcja sprawdzenia wykonywania działań naprawczych, przeprowadzenie inspekcji wytwórców biologicznych (immunologicznych) produktów leczniczych, zespół inspekcji ds. wytwarzania – kwalifikacje, skład i wielkość grupy, procedura odwoławcza, procedura pobierania prób, instrukcja tworzenia planu poboru prób, powoływanie ekspertów zewnętrznych, szkolenia, postępowanie z dokumentami w Departamencie Inspekcji ds. Wytwarzania GIF, instrukcja opracowywania, przetwarzania i przechowywania dokumentów w wersji elektronicznej, instrukcja poufności, instrukcja przeglądu i aktualizacji strony internetowej DIW, systemy informatyczne obowiązujące w DIW, zmiana zezwolenia na wytwarzanie/import produktów leczniczych, procedura przeprowadzania szybkiego Alertu (Rapid Alert) w związku z wadami jakościowymi produktów leczniczych, postępowanie przy wypełnianiu formularza RAPID ALERT do procedury przeprowadzania Rapid Alertu w związku z wadami jakościowymi produktów leczniczych, postępowanie z przychodzącym Rapid Alertem, system wysyłania wypełnionego formularza Rapid Alert za pomocą programu Panafex Desktop, współpraca DIW i Nadzoru GIF, postępowanie w sytuacji kryzysowej, współpraca między DIW Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego z Urzędem Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, współpraca DIW Głównego Inspektoratu Farmaceutycznego z Głównym Inspektoratem Weterynarii, przyczyny uruchomienia międzynarodowego systemu powiadamiania RA i działania następcze, przegląd zarządzania, metody obliczania wskaźników do przeglądu zarządzania, nadzór nad dokumentacją i zapisami, instrukcja dotycząca przechowywania dokumentów w pomieszczeniu Akta DIW, instrukcja gromadzenia danych w systemie bazodanowym SITE, kontrola zmian, certyfikacja Dobrej Praktyki Wytwarzania, działania korygujące i zapobiegawcze (CAPA), procedura wyboru laboratorium badawczego, procedura weryfikująca kandydata na stanowisko Osoby Wykwalifikowanej, tryb pokrywania kosztów i wnoszenia opłat w ramach działalności ustawowej DIW GIF, postępowanie w przypadku podejrzenia wady jakościowej produktu leczniczego (wstrzymanie lub wycofanie z obrotu), wstrzymanie lub wycofanie produktu leczniczego poza godzinami pracy GIF, system przesyłania danych do stron w związku z wstrzymaniem lub wycofaniem z obrotu produktu leczniczego, nadzór nad wytwórcami/importerami, wydawanie opinii o zgodności warunków wytwarzania z wymaganiami Dobrej Praktyki Wytwarzania w miejscu wytwarzania znajdującym się w krajach trzecich, wymiana informacji dotyczących wytwórców/importerów pomiędzy organami kompetentnymi EOG, unieruchomienie wytwórni/importu, instrukcja pisania decyzji dotyczącej unieruchomienia wytwórni bądź jej części, miejsca prowadzenia działalności w zakresie importu lub wstrzymania wytwarzania produktu leczniczego lub badanego produktu leczniczego, polityka kadrowa Inspekcji ds. Wytwarzania, ocena okresowa pracowników DIW.

Departament Nadzoru wprowadził następujące procedury; opracowywanie, kontrola i aktualizacja procedur i instrukcji, kontrola hurtowni farmaceutycznej, składu konsygnacyjnego, składu celnego, komory przetadunkowej, apteki ogólnodostępnej, apteki szpitalnej, działu farmacji szpitalnej, punktu aptecznego oraz sklepu zielarsko-medycznego, zasady kontroli rejestracji temperatury i wilgotności przez inspektora farmaceutycznego, kontrola zmian, postępowanie z próbkami produktów leczniczych badanych przez państwowe Laboratoria Kontroli Jakości Leków przy WIF, postępowanie w przypadku podejrzenia wady jakościowej produktu leczniczego i wyrobu medycznego, rozpatrywanie skarg, procedura odwoławcza, pobieranie prób do badań jakościowych, udzielenie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej, udzielenie zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej.

Ze względu na profesjonalny język i dużą szczegółowość opisu trudno definitywnie stwierdzić, które z tych procedur mają w sposób bezpośredni przyczynić się do przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym.

5.7.4. Główny Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa

Informatorzy napisali jedynie, że ustalili „sposób postępowania pracowników w przypadkach budzących podejrzenie działań o znamionach korupcyjnych”.

5.7.5. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska

Nasi informatorzy napisali tylko, że

w strukturze organizacyjnej funkcjonuje Komisja Dyscyplinarna, Rzecznik Dyscyplinarny, a sprawy kontroli wewnętrznej realizuje Stanowisko ds. Kontroli i Audytu Wewnętrznego.

Od 2007 r. przedstawiciele GIOŚ aktywnie uczestniczą w:

- Międzyresortowej grupie roboczej (tzw. Grupa G-6) ds. kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów
- Programie partnerstwa administracyjno-przemysłowego dla zidentyfikowania strumieni odpadów.

Wymienione przedsięwzięcia ukierunkowane są m.in. na likwidację szarej strefy w przedmiotowych obszarach oraz związane z nimi zjawiska korupcji.

5.7.6. Główny Inspektorat Sanitarny

Informatorzy z tej instytucji w bardzo lakoniczny sposób wymieniają tylko kilka procedur i zarządzeń, jakie wprowadzili: „zarządzenie lobbingowe, zarządzenie dotyczące patronatów honorowych i uczestnictwa w komitetach honorowych” oraz procedurę „przyjmowania klientów zewnętrznych, procedury legislacyjne i procedurę zawierania umów cywilno-prawnych”.

5.7.7. Komenda Główna Policji

W Biurze Finansów opracowano Decyzję Komendanta Głównego Policji nr 250 z dnia 19 czerwca 2009 roku w sprawie planowania i udzielania zamówień publicznych. Procedura ta określa między innymi zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, zadania poszczególnych komórek organizacyjnych w procesie planowania i udzielania zamówień, regulamin pracy komisji przetargowej. Wprowadzone tą decyzją uregulowania umożliwiają zachowanie pełnej jawności i transparentności stosowanych w Biurze Finansów KGP procedur udzielania zamówień publicznych.

Ponadto wynikający z decyzji podział zadań i odpowiedzialności poszczególnych pracowników i policjantów delegowanych do realizacji tych zadań z różnych biur KGP pozwala na zmniejszenie do minimum możliwości podejmowania przez te osoby działań korupcyjnych.

Obecnie na etapie wprowadzania znajduje się Platforma Systemu Wczesnej Interwencji – międzywojewódzki ośrodek ekspercki

[...] wypracowujący innowacyjne, proaktywne mechanizmy oraz instrumenty przeciwdziałania i eliminowania nieprawidłowości w działaniach Policji.

Celem projektu jest stworzenie spójnego systemu wielokierunkowych działań proaktywnych opartych o mechanizmy organizacji uczącej się, w celu przeciwdziałania nadużyciom, nieprawidłowościom i dysfunkcjom organizacji. Za kształtowanie standardów w organizacji odpowiedzialna jest kadra kierownicza, która powinna zostać wyposażona w odpowiednią wiedzę i umiejętności, by efektywnie zapobiegać niepożądanym zjawiskom.

Szczególnym walorem Platformy SWI – skupionej na kształtowaniu przez kadre kierowniczą odpowiedzialności zawodowej w podległych jednostkach/komórkach – jest to, że stwarza możliwość integracji działań w ramach całej Policji w zakresie projektowania i promowania wspólnych, najlepszych rozwiązań oraz wymiany doświadczeń na poziomie kadry kierowniczej.

Dotychczas Platforma SWI wypracowała trzy elementy systemu:

1. *Newsletter SWI* – pozwala na pełniejsze i efektywniejsze wykorzystanie wiedzy i informacji będących w dyspozycji komórek KWP w procesie eliminowania nieprawidłowości, doskonalenia standardów działania organizacji jako istotnych czynników budowania zaufania społecznego.
2. *Pakiet Edukacyjny dla dysponentów informacji w KWP w zakresie opracowywania materiałów do Newslettera SWI.*
3. *Pakiet Edukacyjny SWI dla komendantów w zakresie doskonalenia umiejętności kształtowania standardów w jednostkach Policji.* Warsztaty mają na celu doskonalenie umiejętności komendantów i ich zastępców w zakresie identyfikowania i reagowania poprzez działania proaktywne na niepożądane zjawiska.

Z uwagi na fakt, że system w ramach całej Policji wymaga koordynacji z poziomu Komendy Głównej Policji, Komendant Główny Policji wyznaczył Biuro Kontroli KGP na koordynatora tego przedsięwzięcia. Do obowiązków Biura należy między innymi: udzielanie wsparcia eksperckiego komendom wojewódzkim policji,

pełnienie roli moderatora Platformy SWI i stwarzania warunków jej działania oraz zapewnienie utrzymania jednolitych, obowiązujących wszystkie komendy wojewódzkie Policji, standardów w procesie wypracowywania i wdrażania innowacyjnych rozwiązań SWI.

5.7.8. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Jako procedury antykorupcyjne przedstawiono reguły funkcjonowania tej instytucji, wymieniono tu: regulaminy organizacyjne Funduszu, procedury dofinansowania przedsięwzięć wraz z procedurami wykonawczymi, instrukcję prowadzenia kontroli z zastosowaniem zasady dwóch par oczu, instrukcję audytu wewnętrznego, procedury sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów oraz instrukcję postępowania ze skargami i wnioskami wpływającymi do Funduszu.

5.7.9. Państwowa Inspekcja Pracy

W lutym 2004 roku Główny Inspektor Pracy wprowadził wytyczne skierowane do jednostek organizacyjnych, którym nadano postać ujednoczonych zasad postępowania w przypadku usiłowania wręczenia inspektorom pracy korzyści majątkowej lub podejrzenia popełnianych innych przestępstw związanych z wykonywaniem przez nich czynności służbowych.

5.7.10. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Jako własne inicjatywy przedstawiono:

Zapisy w regulaminie pracy PFRON:

Każdy pracownik PFRON, niezależnie od zajmowanego stanowiska służbowego, biorący udział w rozpatrywaniu wniosków: o przyznanie pożyczki lub dofinansowania ze środków PFRON; w sprawach powiązań kapitałowych PFRON z innymi podmiotami; w sprawach wyboru firm konsultingowych; w sprawach dotyczących udzielania zamówień w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655); dotyczących innych spraw o podobnym charakterze — ma obowiązek wyłączenia się w przypadku istnienia jego powiązań z przedmiotem lub z podmiotem postępowania od udziału w wyżej wymienionych sprawach.

Obowiązek wyłączenia, o którym jest tutaj mowa, istnieje, gdy:

- 1) pracownik pozostaje lub pozostawał ze stroną zainteresowaną w takim stosunku faktycznym lub prawnym, który może mieć wpływ na wynik sprawy;
- 2) sprawa dotyczy małżonka pracownika, jego krewnych lub powinowatych, a także osób związanych z pracownikiem z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli;
- 3) pracownik był lub jest przedstawicielem podmiotu zainteresowanego rozstrzygnięciem sprawy, pracownikiem, współpracownikiem, pełnomocnikiem, działaczem itp.;

4) w każdym innym przypadku, kiedy istniejące stosunki pomiędzy stronami mogą budzić wątpliwości co do bezstronności pracownika.

O wyłączeniu się od udziału w sprawie, pracownik informuje pisemnie Prezesa Zarządu.

Zabronione jest przyjmowanie przez pracowników PFRON od osób fizycznych oraz osób reprezentujących podmioty ubiegające się o pomoc ze środków finansowych Funduszu jakichkolwiek prezentów, w tym będących towarem produkcyjnym tych podmiotów.

Każdy pracownik zatrudniony w PFRON zobowiązany jest do złożenia stosownych oświadczeń odnośnie obowiązku wyłączenia się od udziału w sprawie oraz nieprzyjmowania prezentów, zgodnie z załącznikami do Regulaminu Pracy, które są włączane do akt osobowych pracownika.

Ponadto mechanizmy o charakterze antykorupcyjnym są wpisane w procedury realizacji poszczególnych zadań lub realizowanych programów. Można tu wymienić przykładowe mechanizmy:

- ograniczanie uznaniowości przy przyznawaniu środków poprzez wprowadzanie jednoznacznych kryteriów (0–1) oceny wniosku, znanych z procedury również wnioskodawcom;
- losowanie pracowników lub ekspertów zewnętrznych oceniających wnioski;
- podział obowiązków przy realizacji sprawy między co najmniej dwóch pracowników, przy jednoczesnym nadzorze przełożonych;
- w wybranych obszarach elektroniczny system składania wniosków.

Czynniki korupcjogenne są przedmiotem zarządzania ryzykiem w ramach sprawowania kontroli zarządczej, a także przedmiotem realizowanych zgodnie z planem zadań audytu wewnętrznego i instytucjonalnej kontroli wewnętrznej.

5.7.11. Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych

W Agencji wprowadzono audyt wewnętrzny oraz

instytucjonalną kontrolę wewnętrzną, których głównym celem jest eliminacja nieprawidłowości w działalności agencji oraz ograniczenie ryzyka tej działalności, w tym ryzyka związanego z korupcją.

Wprowadzono również procedury gwarantujące – zdaniem naszych informatorów –

działanie kontroli wewnętrznej, np. procedurę akceptacji dokumentów finansowych, realizacji zamówień publicznych, zawierania umów cywilno-prawnych itp.

5.7.12. Polskie Centrum Akredytacji

W Polskim Centrum Akredytacji – jak twierdzą informatorzy –

wdrożone są mechanizmy mające na celu zapobieganie występowaniu zjawiska konfliktu interesów oraz zapewnienie obiektywności, bezstronności i transparentności działań w realizowanych procesach akredytacji i nadzoru.

W instytucji wprowadzono również:

- zasadę, że decyzje w sprawach akredytacji podejmują osoby inne niż te, które dokonywały oceny;
- bezwzględny obowiązek informowania o sytuacjach mogących stanowić potencjalny konflikt interesów w odniesieniu do rozpatrywanych spraw (osoby związane lub zainteresowane nie uczestniczą w ocenach).

Ponadto w PCA została przeprowadzona ankieta wśród pracowników, po analizie której opracowana została polityka antykorupcyjna. W opracowaniu jest również procedura dotycząca funkcjonowania systemu antykorupcyjnego w PCA przewidująca tryb postępowania w przypadku zaistnienia zagrożeń korupcyjnych. Na podmiotowej stronie BIP-u Polskiego Centrum Akredytacji udostępniony został adres e-mail do doradcy etycznego w PCA, na który [można] składać uwagi dotyczące zagrożeń korupcyjnych w PCA.

(Adres e-mailowy do doradcy etycznego można znaleźć na stronie: <http://bip.pca.gov.pl/?page=antykorupcja>)

5.7.13. Straż Graniczna

W Straży Granicznej wprowadzono następujące procedury antykorupcyjne:

- szkolenia w zakresie kształtowania postawy etycznej funkcjonariuszy i pracowników oraz ich odporności na zagrożenia korupcyjne;
- katalog zagrożeń korupcyjnych w poszczególnych komórkach organizacyjnych SG i jednostkach organizacyjnych SG;
- analiza ryzyka w odniesieniu do nowych obszarów i zjawisk korupcyjnych;
- analiza oświadczeń majątkowych funkcjonariuszy;
- kryteria naboru do służby oraz prowadzenie postępowań sprawdzających w stosunku do kandydatów do służby;
- program *Centralny Rejestr Zamówień Publicznych*.

5.7.14. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego

W dniu 5 grudnia 2006 r. Komisja Nadzoru Finansowego, mimo braku takiego prawnego obowiązku, z inicjatywy Przewodniczącego KNF przyjęła uchwałę w sprawie określenia zasad postępowania osób wchodzących w skład KNF. Po utworzeniu zintegrowanego nadzoru finansowego, aby zapobiec jakimkolwiek wątpliwościom co do bezstronności i profesjonalizmu działania niezależnego nadzoru, w UKNF wprowadzono zasady, które w precyzyjny i restrykcyjny sposób regulują kwestię postępowania pracowników UKNF w kontaktach z podmiotami zewnętrznymi, w tym z instytucjami nadzorowanymi, ujęte w zarządzeniu Przewodniczącego KNF w sprawie postępowania UKNF oraz jego pracowników w kontaktach z podmiotami zewnętrznymi.

W UKNF wprowadzono zasady, które uniemożliwiają praktyki szkoleniowe budzące wątpliwości etyczne. Zgodnie z zarządzeniem Przewodniczącego KNF pracownik UKNF może wziąć udział w szkoleniu w charakterze prelegenta, jako przedstawiciel Urzędu, pod warunkiem, że posiada ono charakter niekomercyjny, organizatorem jest podmiot non-profit (niezależny finansowo lub kapitałowo

od podmiotów nadzorowanych przez KNF oraz instytucji zreszających podmioty nadzorowane przez KNF) i nie przewiduje się wynagrodzenia za prelekcję. Jeśli pracownik nie występuje jako przedstawiciel UKNF, dopuszcza się, aby przeprowadził on szkolenie dotyczące przedmiotu działalności KNF, za które jest przewidziane wynagrodzenie, tylko [wtedy], gdy jego organizatorem jest uczelnia wyższa lub instytucja państwowa.

W Regulaminie Pracy UKNF zostały sformułowane znacznie bardziej restrykcyjne ograniczenia inwestycyjne dla pracowników Urzędu. Oprócz zakazu bycia akcjonariuszem oraz udziałowcem podmiotu nadzorowanego przez KNF, pracownik UKNF nie może posiadać instrumentów finansowych dopuszczonych do obrotu zorganizowanego, z wyjątkiem obligacji Skarbu Państwa, zaś posiadane akcje i udziały w spółkach, niedopuszczone do obrotu zorganizowanego, nie mogą być zbywane przez pracownika w okresie jego zatrudnienia w Urzędzie. Zgodnie z zapisami Regulaminu Pracy pracownik UKNF nie może też inwestować środków w niepubliczne certyfikaty inwestycyjne funduszy inwestycyjnych zamkniętych, natomiast nowo zatrudniony pracownik, jeśli jest w posiadaniu takich certyfikatów, jest zobowiązany do ich zbycia w terminie trzech miesięcy od dnia zatrudnienia w Urzędzie. Pracownicy Urzędu nie mogą być członkami organów zarządzających ani nadzorujących spółek prawa handlowego oraz innych podmiotów podlegających nadzorowi Komisji. W przypadku innych organów zarządzających, pracownicy mogą być ich członkami pod warunkiem, że nie będzie to stać w sprzeczności z ich obowiązkami i nie będzie wywoływać podejrzeń o ich stronniczość lub interesowność. W przypadku, gdyby okazało się, że posiadanie akcji, udziałów lub innych instrumentów finansowych bądź też pełnienie funkcji członka organu zarządzającego lub nadzorującego mogłoby stać w sprzeczności z obowiązkami pracownika UKNF lub mogłoby wywoływać podejrzenie o jego stronniczość lub interesowność, pracownik Urzędu zobowiązany jest niezwłocznie poinformować o tym stanie pracodawcę, a także niezwłocznie i jednorazowo zbyć akcje, udziały lub inne instrumenty finansowe, lub zrezygnować z pełnienia funkcji. Zgodnie z Regulaminem Pracy każdy pracownik ma również obowiązek złożyć oświadczenie o działalności poza Urzędem.

W procesie konsultacji planowanych rekomendacji wydawanych przez Komisję na podstawie art. 137 pkt 5 *Prawa bankowego* projekty regulacji są publikowane w serwisie internetowym UKNF (znajdują się one w zakładce Dla Rynku / Informacje dla podmiotów nadzorowanych). Uwagi i opinie dotyczące projektów można wysyłać na wskazany adres poczty elektronicznej w terminie dwóch tygodni od daty publikacji. Po zakończeniu konsultacji i analiz projekt kierowany jest pod obrady KNF. Jest to dodatkowy element procesu konsultacji, który uzupełnia stosowaną przez (funkcjonującą do 2008 r. i zastąpioną przez KNF) Komisję Nadzoru Bankowego praktykę bezpośredniego konsultowania projektów regulacji jedynie z organizacjami reprezentującymi sektor bankowy (Związkiem Banków Polskich i Krajowym Związkiem Banków Spółdzielczych). Prowadzone przez UKNF publiczne konsultacje zapewniają wszystkim uczestnikom rynku jednoczesny i równy dostęp do proponowanych przez nadzór zmian regulacyjnych, umożliwiając im bezpośrednie opiniowanie projektów oraz sprzyjając wypracowaniu rozwiązań uwzględniających praktykę rynku finansowego, przy zapewnieniu przejrzystości prowadzonych w Urzędzie prac nad rekomendacjami.

5.8. Własne przedsięwzięcia, inicjatywy w zakresie przeciwdziałania korupcji zlecone jednostkom podległym

W przypadku 6 ministerstw, 1 urzędu wojewódzkiego, 4 instytucji i urzędów centralnych pojawiły się własne inicjatywy przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, które zostały zlecone do realizacji jednostkom podległym.

Nie zawsze te procedury i inicjatywy podlegają jakiejś sprawozdawczości czy kontroli. Nadzór nad nimi zadeklarowało 5 ministerstw (Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Zdrowia) i 2 instytucje (Państwowa Inspekcja Pracy, Straż Graniczna).

5.8.1. Ministerstwa

5.8.1.1. Ministerstwo Gospodarki

Minister Gospodarki w piśmie z 20 września 2010 skierowanym do wszystkich jednostek nadzorowanych i podległych zalecił wdrożenie wymagań normy PN-EN ISO9001:2009 oraz Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym do końca 2012 roku w celu standaryzacji zasad funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej „Gospodarka”.

Ze względu na termin wprowadzenia tych zaleceń nie ma jeszcze sprawozdań z ich realizacji.

5.8.1.2. Ministerstwo Obrony Narodowej

Informatorzy z Ministerstwa wskazali kilka przykładowych procedur dotyczących zagrożeń korupcyjnych zleconych jednostkom podległym Ministerstwu:

- Uczestnictwo w opracowaniu Kodeksu Etycznego Wojskowego Instytutu Medycznego.
- Opracowano wskazówki interpretacyjne dla zamawiających dotyczące oceny ofert. Wskazano w nich na różnice

[...] pomiędzy wyjaśnieniem a uzupełnieniem dokumentacji, konieczność jasnego i przejrzystego sformułowania żądań w stosunku do wykonawców, a także precyzyjnego określania potrzeb zamawiającego. Jako wnioski została wskazana konieczność opracowania procedury poprawiania błędów w ofertach.

- Wprowadzenie regulacji dotyczącej

[...] funkcjonowania Zespołu Naukowo-Przemysłowego przy Radzie Uzbrojenia i jego zadań. W celu wyeliminowania możliwości zaistnienia konfliktu interesów, jak i zachwiania zasady równości.

- „Opracowanie procedury zmian w opisie przedmiotu zamówienia w trakcie procedury przetargowej”.

W przypadku, gdy za sprawozdawczość zostanie uznane przeprowadzenie audytu, należy stwierdzić, iż takowa sprawozdawczość istnieje. Ponadto niektóre z rozwiązań mają charakter jednorazowy i są objęte monitoringiem Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych. Przy opracowywaniu opisu przedmiotu zamówienia, w zależności od dziedziny i specjalizacji, opis przedmiotu zamówienia przygotowywało kilka osób. Proces ten wynikał z wewnętrznych wytycznych. Ponadto należało wykazać, iż w postępowaniu będzie możliwa konkurencja, co zmuszało do opracowywania opisu przedmiotu zamówienia z uwzględnieniem przynajmniej dwóch wykonawców. Takie regulacje wprowadzono w Biurze Analiz Rynku Uzbrojenia.

5.8.1.3. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

We wrześniu 2008 roku minister, przekazując jednostkom podległym i nadzorowanym strategię antykorupcyjną ministerstwa, polecił opracować procedury antykorupcyjne. Jednostki te zostały zobowiązane do przekazania informacji o harmonogramie działań związanych z opracowaniem procedur antykorupcyjnych podjętych do końca grudnia 2008 roku. Miały przekazać do końca stycznia 2009 informacje o podjętych działaniach w sprawie procedur antykorupcyjnych. Nie posiadamy informacji na temat rezultatów tych działań, jak również treści tych sprawozdań.

5.8.1.4. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wprowadziło następujące zmiany prawne wpływające na profilaktykę i zwalczanie korupcji w jednostkach mu podległych:

- Znowelizowano ustawę z 12 października 1990 roku o Straży Granicznej, poprzez wprowadzenie zapisów ograniczających przywileje funkcjonariuszy SG w związku ze skazaniem prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo umyślne lub umyślne skarbowe ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 kodeksu karnego, a także ustawę z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej.
- Określono nowe zasady postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów na funkcjonariuszy SG, uregulowane w Rozporządzeniu MSWiA z dnia 10 lutego 2006 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do kandydatów ubiegających się o przyjęcie do służby w SG.
- W całej Policji decyzją Komendanta Głównego Policji z dnia 2 stycznia 2006 roku w sprawie obowiązku przekazywania informacji o uzasadnionych przypuszczeniach popełnienia przestępstwa przez policjanta lub pracownika Policji oraz o niektórych zdarzeniach z ich udziałem (Dz. Urz. KGP nr 4, poz. 11) wprowadzono obowiązek przekazywania do Biura Spraw Wewnętrznych KGP informacji o uzasadnionych przypuszczeniach popełnienia przestępstwa przez policjanta lub pracownika Policji.

Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA – w ramach realizacji swoich regulaminowych zadań — prowadzi kontrole między innymi w organach podległych lub

nadzorowanych przez MSWiA i urzędach obsługujących te organy oraz w jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych.

W 2006 roku Departament Kontroli, Skarg i Wniosków MSWiA przeprowadził dwie takie kontrole dot. przeciwdziałania korupcji w Straży Granicznej w Komendzie Głównej Straży Granicznej oraz Bieszczadzkiem Oddziale Straży Granicznej. Celem kontroli było ustalenie zakresu działań skierowanych przeciw zjawisku korupcji podejmowanych przez Straż Graniczną, ocena ich realizacji i skuteczności. Zakres przedmiotowy kontroli obejmował:

- działania organizacyjne i prawne w celu przeciwdziałania korupcji podejmowane przez Straż Graniczną;
- ocenę realizacji i skuteczności działań mających na celu przeciwdziałanie korupcji;
- ocenę uczestnictwa w Strategii Antykorupcyjnej, podsumowanie osiągniętych efektów.

Ponadto jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przekazują do Ministerstwa sprawozdania ze swojej działalności, o ile przepisy prawa tak stanowią, bądź udzielają żądanych informacji w tym zakresie.

5.8.1.5. Ministerstwo Spraw Zagranicznych

W ramach bieżącego nadzoru nad działalnością konsularną, zwłaszcza na ścieżce wschodniej, wprowadzane są procedury organizacyjne ograniczające ryzyko korupcyjne szczególnie w obszarze wydawania wiz, Kart Polaka i dokumentów małego ruchu granicznego.

Jako jedną z zasad pracy placówek zagranicznych wprowadzono w styczniu 2011 roku obowiązek informowania o propozycjach korupcyjnych i innych zjawiskach niosących ryzyka korupcyjne.

W sierpniu 2009 wprowadzono procedury antykorupcyjne dotyczące pomocy polskim przedsiębiorcom za granicą.

W 2010 wydano instrukcje dotyczące zamówień publicznych.

Procedury te podlegają wyrывkowej kontroli w ramach prowadzonych kontroli wewnętrznych oraz bieżącego nadzoru ze strony właściwych departamentów.

5.8.1.6. Ministerstwo Zdrowia

Minister zdrowia w lutym 2010 wprowadził zalecenie stosowania wytycznych dotyczących zasad przyjmowania klientów zewnętrznych w niektórych jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministerstwo. Mimo dodatkowych prób zdobycia informacji nie udało się ustalić, których jednostek podległych lub nadzorowanych dotyczy te zalecenia.

Kierownicy jednostek podległych powinni raz na 6 miesięcy opracowywać informacje o kontaktach klientów zewnętrznych z kierowanymi przez nich jednostkami. Informacja ta, po jej opracowaniu, jest przekazywana do wiadomości ministra, a dokładniej – do komórki organizacyjnej właściwej ze względu na nadzór nad daną jednostką, a następnie publikowana na stronie internetowej jednostki.

5.8.2. Urzędy Wojewódzkie

5.8.2.1. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki

Nasi informatorzy napisali, że po opracowaniu dokumentacji związanej z przygotowaniem strategii antykorupcyjnej urzędu oraz *Poradnika antykorupcyjnego dla pracowników urzędu* zorganizowano szkolenie dla administracji zespolonej w województwie (czyli niebędącej służbami podległymi, ale służbami, inspekcjami, strażą podlegającą zwierzchnictwu wojewody), na którym zaprezentowano wyżej wymienione materiały i zalecono je do wykorzystania.

5.8.3. Instytucje i urzędy centralne

5.8.3.1. Agencja Nieruchomości Rolnych

Na mocy Zarządzenia nr 17/2009 Prezesa ANR z dnia 23.04.2009 roku w sprawie wprowadzenia w ANR zasad postępowania w sytuacjach korupcyjnych we wszystkich jednostkach terenowych ANR wprowadzono ujednolicone zasady zachowania pracowników. Za ich wdrożenie są odpowiedzialni dyrektorzy tych jednostek. W planie audytu na 2011 rok przewidziano zadanie audytowe *Postępowanie w sytuacjach korupcyjnych i zadania wrażliwe*.

5.8.3.2. Komenda Główna Policji

Decyzją nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 2 stycznia 2006 r. w sprawie obowiązku przekazywania informacji o uzasadnionych przypuszczeniach popełnienia przestępstwa przez policjanta lub pracownika Policji oraz o niektórych zdarzeniach z ich udziałem (Dz. Urz. KGP nr 4, poz. 11) wprowadzono w całej Policji obowiązek przekazywania do Biura Spraw Wewnętrznych KGP informacji o uzasadnionych przypuszczeniach popełnienia przez policjanta lub pracownika Policji przestępstwa oraz o niektórych zdarzeniach z ich udziałem. Należy ponadto uwzględnić, że Policja ustawowo jest wyposażona w szerokie uprawnienia w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępstw (w tym także przestępstw korupcyjnych występujących wewnątrz instytucji), zatem postępowanie Policji określone jest m.in. w przepisach ustawy o Policji, kpk, jak również w przepisach resortowych (jawnych i niejawnych).

Za procedurę mającą wpływ na zapobieganie zagrożeniom korupcyjnym można uznać postępowanie rekrutacyjne do Policji. Potrzeba zmiany zasad rekrutacji do służby w Policji, która nastąpiła wraz z wejściem w życie Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji (Dz.U. Nr 97, poz. 822), wynikała z procesu zapobiegania zjawiskom korupcyjnym. Przyjęte rozwiązania stanowią realizację zaleceń celów strategicznych rządowego *Programu zwalczania korupcji – Strategii Antykorupcyjnej 2002–2009*. Następstwem ww. Programu był *Program zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania 2005–2009*. W ramach tego programu Policja została zobowiązana do wprowadzenia mechanizmów mających na celu zmianę niektórych aktów prawnych regulujących obszary

potencjalnie zagrożone korupcją. Za taki obszar został uznany dobór do służby w Policji, w szczególności w zakresie organizacji postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby. Wprowadzone w roku 2005 zasady doboru do służby w Policji, które podlegały jedynie niewielkim modyfikacjom w roku 2006 i 2007, różnią się istotnie od rozwiązań funkcjonujących w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 maja 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego w stosunku do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji, w tym do służby w oddziałach prewencji Policji osób, które nie posiadają wykształcenia średniego (Dz.U. Nr 50, poz. 515).

Nowe rozwiązania odnoszą się do:

- wprowadzenia zasad postępowania kwalifikacyjnego, które mają charakter otwarty i konkursowy. Umożliwiono ubieganie się o przyjęcie do służby w Policji, na równych prawach, wszystkim osobom spełniającym określone kryteria;
- wyodrębnienia komórek organizacyjnych do przeprowadzania doboru kandydatów do służby w Policji. Zapewniono wyższy standard obsługi kandydatów do służby, wprowadzono rozwiązania umożliwiające wymianę informacji oraz koordynację doboru w skali całego kraju;
- prowadzenia postępowania kwalifikacyjnego na szczeblu komend wojewódzkich (Stołecznej) Policji wobec kandydatów do tych jednostek oraz jednostek usytuowanych na obszarze właściwości terytorialnej komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji. Do realizacji dwóch etapów postępowania kwalifikacyjnego, testu wiedzy i oceny sprawności fizycznej, wyznaczono szkoły policyjne. Kandydat do służby przystępuje do ww. etapów anonimowo, poprzez zastosowanie indywidualnego kodu kreskowego, przypisanego przez Centralny Rejestr Doboru Kandydatów (CRDK), co zapewnia obiektywizm w dokonywaniu oceny przebiegu tych etapów;
- wprowadzenia instytucji wywiadu zorganizowanego, który przeprowadza zespół składający się z przedstawiciela komórki organizacyjnej do spraw doboru, funkcjonariusza Policji oraz fakultatywnie z przedstawicieli rodzajów służb Policji, a także psychologa;
- sporządzania przez komisję listy kandydatów spełniających warunki przyjęcia do służby w Policji. W skład komisji wchodzi dwóch przedstawicieli komórki organizacyjnej do spraw doboru (w tym kierownik tej komórki), kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach kadr Komendy Głównej Policji albo komendy wojewódzkiej (Stołecznej) Policji oraz przedstawiciel właściwej rzeczowo służby Policji. Wprowadzono zasadę, zgodnie z którą stosunek służbowy nawiązywany jest z kandydatami, którzy uzyskali największą liczbę punktów, uzyskanych w wyniku przeprowadzonego postępowania kwalifikacyjnego.

5.8.3.3. Państwowa Inspekcja Pracy

Informatorzy z Państwowej Inspekcji Pracy napisali, że w formie Zarządzenia 3/07 przedstawili jednostkom podległym do wdrożenia różne regulacje dotyczące skarg i wniosków, naruszania praworządności lub interesów osób skarżących. W naszym przekonaniu zarządzenie to w niewielkim stopniu dotyczy przeciwdziałania korupcji, a jedynie w sposób rutynowy reguluje

funkcjonowanie jednostek podległych. Oddziały wojewódzkie są zobowiązane do okresowych sprawozdań według wzoru określonego w załączniku do tego zarządzenia.

5.8.3.4. Straż Graniczna

Do końca 2009 roku – jak piszą nasi informatorzy – jednostki podległe

realizowały zadania według harmonogramu przedsięwzięć realizowanych przez Straż Graniczną w ramach rządowego *Programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna 2002–2009*.

5.9. Własne inicjatywy podejmowane przez jednostki podległe w zakresie przeciwdziałania korupcji

Tylko w 9 przypadkach instytucje podległe badanym przez nas ministerstwom, urzędom wojewódzkim, instytucjom i urzędom centralnym podjęły własne inicjatywy związane z przeciwdziałaniem zagrożeniom korupcyjnym. Tego typu inicjatywę wykazano w instytucjach podległych 7 ministerstwom i 2 urzędom wojewódzkim.

5.9.1. Ministerstwa

5.9.1.1. Ministerstwo Edukacji

Do takich działań należą:

- Kodeks etyki, wprowadzony w grudniu 2010 r. przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną w Łomży,
- zasady etyki, wprowadzone w styczniu 2011 r. przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną we Wrocławiu,
- kodeks etyczny, wprowadzony w grudniu 2010 r. przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną w Warszawie,
- kodeks etyki, wprowadzony w marcu 2010 r. przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną w Łodzi,
- kodeks etyczny, wprowadzony w marcu 2010 r. przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną Krakowie,
- Kodeks Etyczny Pracownika Krajowego Ośrodka Edukacji Zawodowej i Ustawicznej, wdrożony 1 czerwca 2010 r.,
- Regulamin Udzielania Zamówień Publicznych w Krajowym Ośrodku Edukacji Zawodowej i Ustawicznej – corocznie wprowadzany na mocy Zarządzenia Dyrektora KOWEŻiU. Aktualny Regulamin na rok 2011 został wprowadzony zarządzeniem z dnia 28 grudnia 2010 r.

Opracowanie procedur jest odpowiedzią na wewnętrzne potrzeby jednostek podległych. Zostały one wprowadzone w celu:

- zapewnienia przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi,
- wdrożenia zasad etycznego postępowania pracowników i ich relacji z klientami.

5.9.1.2. Ministerstwo Infrastruktury

Centrum Unijnych Projektów Transportowych w lutym 2010 przygotowało Kodeks Etyki Kontrolera CUPT opisujący zasady postępowania, którymi powinni się kierować kontrolerzy CUPT. Urzędy morskie wprowadziły system ISO. W regulaminie organizacyjnym Instytutu Łączności zostały zawarte zapisy dotyczące zasad zwalczania nieuczciwej konkurencji.

5.9.1.3. Ministerstwo Obrony Narodowej

Biuro Analiz Rynku i Uzbrojenia wprowadziło procedury dotyczące opracowania opisu przedmiotu w zamówieniach publicznych z zachowaniem zasad konkurencji.

5.9.1.4. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Centrum Projektów Europejskich zarządzeniem dyrektora w lutym 2011 wprowadziło kodeks etyki pracowników.

5.9.1.5. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Straż Graniczna:

- w dniu 16 lutego 2007 r. podpisany został przez Komendanta Głównego SG i przedstawiciela Administracji Państwowej Służby Granicznej Ukrainy *Protokół dodatkowy do porozumienia między Komendantem Głównym Straty Granicznej a Administracją Państwowej Służby Granicznej Ukrainy* dotyczący współpracy operacyjnej pomiędzy Strażą Graniczną Rzeczypospolitej Polskiej a Państwową Służbą Graniczną Ukrainy. Powyższy dokument powstał w celu pogłębienia współpracy w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości granicznej, w tym również jej form zorganizowanych o charakterze międzynarodowym, między innymi korupcji wśród funkcjonariuszy służb granicznych Polski i Ukrainy.
- w listopadzie 2007 r. opracowano *Katalog zagrożeń korupcyjnych w poszczególnych komórkach organizacyjnych KG SG i jednostkach organizacyjnych SG*, będący podstawą do podejmowanych działań profilaktycznych;
- powołano nową samodzielną komórkę organizacyjną w KGSG odpowiedzialną za prawidłowy przebieg procesów zamówień publicznych
- na podstawie art. 91a ustawy o Straży Granicznej prowadzone są analizy sytuacji materialnej funkcjonariuszy i pracowników cywilnych SG w zestawieniu z dochodami osiąganymi z tytułu służby (pracy).

Policja:

W 2010 r. Komendant Główny Policji powołał międzywojewódzki ośrodek ekspercki pod nazwą Platforma Systemu Wczesnej Interwencji (PSWI). Celem programu jest stworzenie spójnego systemu wielokierunkowych proaktywnych działań w celu przeciwdziałania nadużyciom, wypracowanie innowacyjnych mechanizmów i instrumentów doskonalących umiejętności w zakresie przeciwdziałania i eliminowania nieprawidłowości w działaniach Policji. Mechanizmy instrumentu wypracowane w ramach systemu mają na celu stworzenie dla kadry kierowniczej optymalnych warunków do wczesnego identyfikowania i reagowania na nieprawidłowości.

Podjęte działania uznać należy za przydatne i wartościowe. Niemniej jednak za istotną w kontekście przeciwdziałania i zwalczania korupcji uznać można Platformę

Systemu Wczesnej Interwencji (PSWI), szczególnie w obszarze kształtowania prawidłowych postaw i rozwiązań zapobiegawczych w ramach wdrażania rozwiązań antykorupcyjnych, co podkreślają sami adresaci programu. Uczestnicy rekomendowali go jako bardzo dobre narzędzie do stosowania w praktyce (na co dzień), w bieżącej pracy z ludźmi. Należy podkreślić, iż w programie uczestniczy kadra kierownicza każdego szczebla, co przekłada się na efektywne kształtowanie standardów w całej organizacji.

5.9.1.6. Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Placówki zagraniczne ministerstwa wprowadziły szereg procedur związanych z procesem wydania wiz, Kart Polaka i dokumentów małego ruchu granicznego, a także kontaktów z lokalnymi przedsiębiorcami. Za szczególnie przydatne i wartościowe procedury informatorzy z ministerstwa uznali tzw. „ruletkę” – losowanie stanowisk każdego dnia pracy miejscowych pracowników do obsługi w okienku wizowym i pracy na zapleczu.

5.9.1.7. Ministerstwo Zdrowia

Dla przykładu wskazać można rozwiązania przyjęte w 3 jednostkach:

Krajowe Centrum ds. AIDS – Zarządzenie nr 05/2009 Dyrektora Krajowego Centrum ds. AIDS z dnia 16.02.2009 r. w sprawie sposobu postępowania pracowników Krajowego Centrum ds. AIDS wobec działań podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową oraz podmioty wykonujące czynności z zakresu działalności lobbingowej. Celem inicjatywy było ujednoclenie zasad postępowania pracowników Krajowego Centrum ds. AIDS wobec działań podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową oraz podmioty wykonujące czynności z zakresu działalności lobbingowej. Ponadto zostało wydane także Zarządzenie nr 15/2010 Dyrektora Krajowego Centrum ds. AIDS z dnia 25.03.2010 r. w sprawie postępowania pracowników Krajowego Centrum ds. AIDS z klientami zewnętrznymi.

Centrum Egzaminów Medycznych w Łodzi – w 2010 r. w drodze Zarządzenia Dyrektora Centrum Egzaminów Medycznych nr 3/2010 z dnia 4 stycznia 2010 r. wprowadzony został Kodeks Etyki Pracowników Centrum Egzaminów Medycznych.

Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych – zarządzeniem Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych powołano zespół zajmujący się dokonywaniem oceny skuteczności polityki przeciwdziałania konfliktowi interesów, nadzorujący ją, monitorujący, czy nie doszło do konfliktu interesów. Ponadto zostało także wydane zarządzenie dotyczące udzielania informacji osobom z zewnątrz i ich przebywania na terenie ww. Urzędu. Spotkania z patentami odbywają się w szklanych boksach i są rejestrowane za pomocą kamer. Na terenie Urzędu znajduje się też strefa zamknięta, do której każde wejście osoby z zewnątrz jest odnotowywane i musi ona nosić identyfikator. W Urzędzie został także powołany zespół ds. badania ryzyka korupcyjnego i przeciwdziałania ryzyku korupcji, który określa obszary wysokiego ryzyka.

5.9.2. Urzędy Wojewódzkie

5.9.2.1. Podkarpacki Urząd Wojewódzki

Z uzyskanych informacji wynika, że w niektórych jednostkach organizacyjnych wchodzących w skład rządowej administracji zespolonej w województwie są podejmowane działania ukierunkowane na zapobieganie zagrożeniom korupcyjnym, w szczególności działania o charakterze szkoleniowym i informacyjnym. Na przykład w wewnętrznym portalu informacyjnym podkarpackiej Policji, dostępnym dla wszystkich funkcjonariuszy, została zamieszczona obszerna informacja o zjawiskach korupcyjnych w Policji; z kolei w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska oraz Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego organizowano szkolenia wewnętrzne na temat „walki z korupcją” (szkolenia prowadzili funkcjonariusze Wydziału do Walki z Korupcją Komendy Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie).

Formalną procedurę określającą zasady postępowania w przypadku zaistnienia korupcji lub pojawienia się propozycji korupcji wprowadzono w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa (co wynikało z obowiązku wypracowania procedur w ramach *Strategii Antykorupcyjnej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi*).

Dodatkowe rozwiązania umożliwiające zgłaszanie przypadków korupcji wprowadzono w Komendzie Wojewódzkiej Policji (na stronie internetowej umieszczono zakładki „Powiadom nas” oraz „Zgłoś korupcję”, które pozwalają na przesyłanie informacji, m.in. o zauważonych nieprawidłowościach w pracy Policji), a także w Wojewódzkim Inspektoracie Farmaceutycznym (w udostępnionej dla klientów ankiecie są zawarte pytania dotyczące m.in. przypadków korupcji w Inspektoracie).

Na uwagę zasługuje również przystąpienie (2010) podkarpackiej Policji do tworzenia Systemu Wczesnej Interwencji, tj. programu, którego celem jest przeciwdziałanie nieprawidłowościom w pracy Policji.

5.9.2.2. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki

Urząd jako inicjatywy jednostek podległych przedstawił działania następujących instytucji:

Komenda Wojewódzka Policji w Szczecinie – sierpień 2004 r. – Algorytm postępowania w przypadku usiłowania wręczenia korzyści dla funkcjonariusza Policji;

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Koszalinie – 24 lutego 2010 r. – Zarządzenie Nr 2/2010 Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Roślin i Nasiennictwa w sprawie zasad postępowania w celu zapobiegania zjawiskom korupcyjnym oraz w przypadku podejrzenia wystąpienia lub wystąpienia korupcji w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Roślin i Nasiennictwa w Koszalinie;

Wojewódzka Stacja Sanitarно-Epidemiologiczna w Szczecinie – 29 lipca 2009 r. – Zarządzenie Nr 020/26/09 Zachodniopomorskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Szczecinie w sprawie działań antykorupcyjnych.

Tabela 7.

Badane instytucje	Przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym poprzez:		
	Własne inicjatywy	Działania zlecone jednostkom podległym	Własne inicjatywy jednostek podległych
Ministerstwa			
Ministerstwo Edukacji Narodowej	X		X
Ministerstwo Gospodarki		X	
Ministerstwo Infrastruktury	X		X
Ministerstwo Obrony Narodowej	X	X	X
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej			
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	X	X	
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	X		X
Ministerstwo Skarbu Państwa	X		
Ministerstwo Sportu i Turystyki			
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	X	X	X
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	X	X	X
Ministerstwo Sprawiedliwości			
Ministerstwo Środowiska	X		
Ministerstwo Zdrowia	X	X	X
Urzędy Wojewódzkie			
Dolnośląski Urząd Wojewódzki			
Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki			
Lubelski Urząd Wojewódzki			
Lubuski Urząd Wojewódzki			
Mazowiecki Urząd Wojewódzki	X		
Opolski Urząd Wojewódzki	X		
Podkarpacki Urząd Wojewódzki	X		X
Podlaski Urząd Wojewódzki			
Pomorski Urząd Wojewódzki			
Śląski Urząd Wojewódzki			
Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	X	X	
Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki			
Wielkopolski Urząd Wojewódzki	X		
Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	X		X
Urzędy i instytucje centralne			
Agencja Nieruchomości Rolnych	X	X	
Agencja Rynku Rolnego	X		
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad			
Główny Inspektorat Farmaceutyczny	X		

Badane instytucje	Przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym poprzez:		
	Własne inicjatywy	Działania zlecone jednostkom podległym	Własne inicjatywy jednostek podległych
Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	X		
Główny Inspektorat Sanitarny	X		
Główny Inspektorat Transportu Drogowego			
Główny Inspektorat Weterynarii			
Główny Urząd Nadzoru Budowlanego			
Komenda Główna Policji	X	X	
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	X		
Państwowa Inspekcja Pracy	X	X	
Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa	X		
Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe			
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	X		
Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych	X		
Polska Organizacja Turystyczna			
Polski Komitet Normalizacyjny			
Polskie Centrum Akredytacji	X		
Straż Graniczna RP		X	
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	X		
Urząd Lotnictwa Cywilnego			
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa			
Wyższy Urząd Górniczy			

5.10. Podsumowanie

Raport poświęcony jest analizie wdrażania Strategii Antykorupcyjnej Rządów RP w latach 2007–2011, ale ponieważ była to kontynuacja strategii antykorupcyjnych z lat wcześniejszych, w naszych badaniach odwoływałyśmy się również do inicjatyw i przedsięwzięć podejmowanych przez badane przez nas instytucje od 2002 roku. Ankiety wysłałyśmy do 65 instytucji i urzędów centralnych: wszystkich ministerstw, wszystkich urzędów wojewódzkich i 32 instytucji i urzędów centralnych. Odpowiedzi przysłały nam 52 instytucje (ich listę zamieszczamy w Aneksie nr 2). Odpowiedzi nie udzieliły nam następujące instytucje: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego; Łódzki UW i Małopolski UW, Agencja Mienia Wojskowego, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa; Inspekcja

Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia, Najwyższa Izba Kontroli, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Polskie Centrum Badań i Certyfikacji.

Badane przez nas instytucje są wyraźnie zróżnicowane ze względu na ilość i rodzaj wprowadzanych procedur i rozwiązań przeciwdziałających korupcji.

Certyfikaty ISO i CAF nie są obligatoryjne, ale ich wprowadzenie wymaga dokładnej analizy sposobu funkcjonowania instytucji, opisu poszczególnych procesów i jednocześnie wprowadzenia szeregu procedur porządkujących, czyniących jej działalność bardziej transparentną. Spośród badanych przez nas instytucji:

- tylko 2 ministerstwa (Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Sprawiedliwości) na 14 badanych posiadają zarówno aktualny certyfikat ISO, CAF, jak i „nakładkę antykorupcyjną”;
- tylko 2 urzędy wojewódzkie (Opolski Urząd Wojewódzki, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki) na 14 badanych posiadają zarówno aktualny certyfikat ISO, CAF, jak i „nakładkę antykorupcyjną”;
- tylko 1 instytucja centralna (Główny Inspektorat Transportu Drogowego) na 24 badane posiada zarówno aktualny certyfikat ISO, CAF, jak i „nakładkę antykorupcyjną”.

Żadnej z tych procedur nie wdrożyły:

- **ministerstwa:** Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Środowiska i Ministerstwo Zdrowia;
- **urzędy wojewódzkie:** Lubelski Urząd Wojewódzki;
- **instytucje i urzędy centralne:** Główny Inspektorat Weterynarii, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Państwowa Inspekcja Pracy, Państwowe Gospodarstwo Leśne – Lasy Państwowe, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Polska Agencja Turystyczna, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa.

Szkolenia dotyczące spraw związanych z korupcją były przeprowadzane w różnych latach w znakomitej większości badanych przez nas instytucji. Informacje na ten temat, o które szczegółowo prosiliśmy w ankiecie, być może nie zawsze są ewidencjonowane i ich przedstawienie mogło być dla naszych informatorów trudne i kłopotliwe. Niektóre z badanych instytucji przedstawiły nam bardzo szczegółowe dane, zarówno o liczbie szkoleń, jak i liczbie uczestniczących w nich pracowników, inne zaś opisały to w sposób bardzo lakoniczny. Były też takie instytucje, w których nie odbyły się, zdaniem naszych informatorów, żadne szkolenia dotyczące zagrożeń korupcyjnych. Należą do nich: Polska Agen-

cja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Polska Agencja Turystyczna, Polski Komitet Normalizacyjny, Polskie Centrum Akredytacji, Straż Graniczna RP. Instytucje, których pracownicy brali udział w szkoleniach związanych z zagrożeniami korupcyjnymi (46 na 52 przebadane), poziom szkoleń oceniły jako wysoki (26) bądź średni (20). Większość z nich stwierdziła również, że wiedza przekazywana podczas tych szkoleń była przystosowana do potrzeb tych instytucji (40), natomiast 4 uznały ją za nieprzystosowaną dla ich potrzeb. Dla 40 instytucji ceny szkoleń nie stanowiły bariery dla uczestniczenia w nich.

Jeśli chodzi o zasady funkcjonowania każdej z instytucji, większość wprowadziła konkursowe procedury przy zatrudnianiu na stanowiska kierownicze, jak również w większości – w 34 na 52 badane instytucje, w tym: w 12 urzędach wojewódzkich, 9 ministerstwach i w 13 instytucjach i urzędach centralnych – funkcjonuje elektroniczny obieg dokumentów umożliwiający kontrolę etapu procedowania danej sprawy.

Sprawdzaliśmy również, na ile wdrożone zostały zalecenia dotyczące postępowania przy zamówieniach publicznych opracowane przez CBA. Najbardziej, co może wynikać ze specyfiki działania danej instytucji, stosuje się: poddawanie zakupionych projektów dodatkowemu sprawdzeniu przez niezależne osoby lub firmy przed ich odbiorem; ogłaszanie informacji o postępowaniach wykraczające poza obowiązkowe publikacje, np. dodatkowo w prasie, w utworzonym specjalnie serwisie ogłoszeniowym itp.; dodatkowe nagrody dla członków komisji za poczynione oszczędności czy skrócenie terminów realizacji.

W 45 na 52 badane instytucje obowiązują kodeksy etyczne. Nie wprowadziły ich:

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych
- Generalna Dyrekcja Lasów Państwowych
- Agencja Nieruchomości Rolnych (kodeks etyki pracowniczej jest w przygotowaniu i znajduje się na etapie opiniowania)
- Główny Inspektorat Transportu Drogowego
- Główny Inspektorat Sanitarny
- Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych
- Polska Organizacja Turystyczna

Kodeksy etyczne funkcjonują w sposób obligatoryjny we wszystkich urzędach wojewódzkich.

Ważna z punktu widzenia zapobiegania korupcji funkcja doradcy etycznego istnieje w większości ministerstw i urzędów wojewódzkich, natomiast w wielu instytucjach i urzędach centralnych nie ma, a często nigdy nie było osoby pełniącej taką funkcję. Nie ma bądź nigdy nie było doradcy etycznego w następujących instytucjach:

- **ministerstwa:** Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Sportu i Turystyki;
- **urzędy wojewódzkie:** Lubuski Urząd Wojewódzki, Pomorski Urząd Wojewódzki, Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki;

- **instytucje i urzędy centralne:** Agencja Nieruchomości Rolnych; Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad; Główny Inspektorat Ochrony Środowiska; Główny Inspektorat Transportu Drogowego; Główny Inspektorat Weterynarii; Główny Urząd Nadzoru Budowlanego; Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe; Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych; Polska Organizacja Turystyczna; Polski Komitet Normalizacyjny; Polskie Centrum Akredytacji; Urząd Lotnictwa Cywilnego; Wojskowa Agencja Mieszkaniowa.

W badaniach staraliśmy się uzyskać maksymalnie szczegółowe informacje dotyczące wszelkich inicjatyw mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym, zarówno dotyczących działania danej instytucji, zleczanych jednostkom podległym, jak też wprowadzanych przez jednostki podległe. Zależało nam na uzyskaniu informacji o przedsięwzięciach własnych instytucji, wskazujących, że dana instytucja podjęła szczególne starania, wykazała się inicjatywą w zakresie działań antykorupcyjnych. Żadnych przedsięwzięć tego rodzaju nie podjęty:

- **ministerstwa:** Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Sportu i Turystyki;
- **urzędy wojewódzkie:** Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki, Lubelski Urząd Wojewódzki, Lubuski Urząd Wojewódzki, Podlaski Urząd Wojewódzki, Pomorski Urząd Wojewódzki, Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki;
- **instytucje i urzędy centralne:** Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad; Główny Inspektorat Transportu Drogowego; Główny Inspektorat Weterynarii; Główny Urząd Nadzoru Budowlanego; Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe; Polska Organizacja Turystyczna; Polski Komitet Normalizacyjny; Urząd Lotnictwa Cywilnego; Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Wyższy Urząd Górniczy.

Instytucje, które przedstawiły różne swoje inicjatywy oraz procedury mające według nich przeciwdziałać zjawiskom korupcyjnym, zrobiły to na różnym poziomie szczegółowości. Informacje te w raporcie przedstawiłyśmy w większości w sposób dosłowny, aby nie zniekształcić zarówno treści, jak i stylu wypowiedzi naszych informatorów. Niektóre z instytucji zaliczały do własnych inicjatyw również te, które wynikały z wprowadzania obowiązujących ustaw, np. ustawy lobbingowej czy ustawy o zamówieniach publicznych, starając się – jak rozumiemy – przedstawić swój cały dorobek w zakresie wszelkich swoich działań porządkujących funkcjonowanie instytucji, a niekiedy luźno powiązanych z przedsięwzięciami *stricto* antykorupcyjnymi. Były to też takie instytucje, które przedstawiły bardzo szczegółową listę przedsięwzięć i procedur antykorupcyjnych –

niewątpliwie czyni to ich działalność bardziej transparentną i może przyczynić się do ograniczenia korupcji. Do instytucji tych należą: Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Komenda Główna Policji i Świętokrzyski Urząd Wojewódzki (o czym szczegółowo piszemy w raporcie).

Podsumowując, w zbiorczym zestawieniu wymieniamy inicjatywy, przedsięwzięcia i procedury (niezależnie od ich merytorycznej zawartości) wprowadzone w poszczególnych instytucjach.

Zbiorcze zestawienie inicjatyw, przedsięwzięć i procedur antykorupcyjnych w badanych instytucjach.

Badane instytucje	Inicjatywy, przedsięwzięcia, procedury antykorupcyjne					
	Certyfikaty	Nakładka antykorupcyjna	Szkolenia	Kodeksy etyczne	Doradcy etyczni	Własne inicjatywy
Ministerstwa						
Ministerstwo Edukacji Narodowej			X	X	X	X
Ministerstwo Gospodarki	X	X	X	X	X	
Ministerstwo Infrastruktury			X	X	X	X
Ministerstwo Obrony Narodowej			X	X	X	X
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej			X	X	X	
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	X		X	X	X	X
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego			X	X	X	X
Ministerstwo Skarbu Państwa			X	X		X
Ministerstwo Sportu i Turystyki			X	X		
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	X		X	X	X	X
Ministerstwo Spraw Zagranicznych			X		X	X
Ministerstwo Sprawiedliwości	X	X	X	X	X	
Ministerstwo Środowiska			X	X	X	X
Ministerstwo Zdrowia			X	X	X	X
Urzędy Wojewódzkie						
Dolnośląski Urząd Wojewódzki	X		X	X	X	
Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	X		X	X		
Lubelski Urząd Wojewódzki			X	X	X	
Lubuski Urząd Wojewódzki	X		X	X		
Mazowiecki Urząd Wojewódzki	X		X	X	X	X
Opolski Urząd Wojewódzki	X	X	X	X	X	X
Podkarpacki Urząd Wojewódzki	X		X	X	X	X

Badane instytucje	Inicjatywy, przedsięwzięcia, procedury antykorupcyjne					
	Certyfikaty	Nakładka antykorupcyjna	Szkolenia	Kodeksy etyczne	Doradcy etyczni	Własne inicjatywy
Podlaski Urząd Wojewódzki	X		X	X	X	
Pomorski Urząd Wojewódzki	X		X	X		
Śląski Urząd Wojewódzki	X		X	X	X	
Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	X	X	X	X	X	X
Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	X		X	X		
Wielkopolski Urząd Wojewódzki	X	X	X	X	X	X
Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	X		X	X	X	X
Instytucje i urzędy szczebla centralnego						
Agencja Nieruchomości Rolnych			X			X
Agencja Rynku Rolnego	X	X	X	X	X	X
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	X		X	X		
Główny Inspektorat Farmaceutyczny			X	X	X	X
Główny Inspektorat Ochrony Środowiska	X		X	X		X
Główny Inspektorat Sanitarny	X		X		X	X
Główny Inspektorat Transportu Drogowego	X	X	X			
Główny Inspektorat Weterynarii			X	X		
Główny Urząd Nadzoru Budowlanego			X	X		
Komenda Główna Policji			X	X	X	X
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej			X	X	X	X
Państwowa Inspekcja Pracy			X	X	X	X
Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa			X	X	X	X
Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe			X			
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	X		X	X		X
Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych						X
Polska Organizacja Turystyczna						
Polski Komitet Normalizacyjny	X			X		
Polskie Centrum Akredytacji	X	X		X		X
Straż Graniczna RP				X	X	
Urząd Komisji Nadzoru Finansowego	X		X	X	X	X
Urząd Lotnictwa Cywilnego			X	X		
Wojskowa Agencja Mieszkaniowa			X	X		
Wyższy Urząd Górniczy	X		X	X		

Dodać należy, że przedstawione przez nas analizy opierają się na deklaracjach informatorów w poszczególnych instytucjach – ale nie możemy jednoznacznie stwierdzić, na ile wprowadzone procedury, inicjatywy, przedsięwzięcia są efektywne w przeciwdziałaniu korupcji. Duża liczba zainicjowanych i wprowadzonych procedur nie oznacza również, że instytucje te mają szczególne problemy z korupcją, lecz tylko to, że podjęły bardziej aktywne działania prewencyjne, wypełniając zalecenia zawarte w Strategii Antykorupcyjnej.

dr hab. Klaus Bachmann

6. Korupcja, nieufność i moralna panika – kilka uwag o problemach z ustaleniem rozmiarów, zapobieganiem i karaniem korupcji

Czy Polska jest krajem skorumpowanym? To pytanie, które często w ostatnich latach pojawiało się w medialnym dyskursie i w debacie publicznej, ma sens tylko wtedy, kiedy uwzględnia jakiś punkt odniesienia. Czy Polska jest dziś bardziej skorumpowana niż kilka lat temu, niż w latach 90., w czasach PRL-u albo Drugiej Rzeczypospolitej? To pytanie może mieć sens także wtedy, kiedy zostaje postawione w odniesieniu do innych krajów. Czy Polska jest dziś bardziej skorumpowana niż jej sąsiedzi na wschodzie, na południu czy na zachodzie, bardziej niż inne kraje po transformacji albo kraje o podobnej wielkości?

Ale nawet jeśli sformułujemy pytania w ten sposób, odpowiedź nie jest łatwa, bowiem zależy od tego, jak zdefiniujemy korupcję i jak ją potem zmierzmy. Na ten temat obszernie pisze w tej książce Jan Winczorek, wskazując, na jakie przeszkody natury statystycznej oraz związane z materiałem badawczym i statystyką napotyka próby ustalenia „rzeczywistego poziomu korupcji”. Coś takiego bowiem jak „rzeczywisty” czy „prawdziwy” poziom przestępczości nie istnieje, możemy tylko mierzyć przestępczość rejestrowaną. A jej poziom może się dramatycznie różnić od percepcji społecznej i od tego, co się dzieje na naszych ulicach. Jeszcze trudniejsze od pozyskania choćby w miarę wiarygodnych danych na temat przestępczości jest ustalenie wiarygodnego poziomu korupcji. Przestępstwa korupcyjne mają bowiem to do siebie – i to je różni od większości innych przestępstw – że w ich wyniku nikt bezpośrednio i świadomie nie staje się ofiarą. O ile na przykład po włamaniu okradani za zwyczaj mają interes w tym, żeby zgłosić przestępstwo policji, to przy transakcjach korupcyjnych dającego i biorącego łapówkę łączy wspólnota interesu – obydwaj mają powód, aby trzymać całą sprawę w tajemnicy. W kategoriach ekonomii politycznej można opisać taką sytuację, odwołując się do pojęcia dobra publicznego. Dający i biorący łapówkę dokonują kradzieży dobra publicznego, jakim jest w tym wypadku uczciwość i przejrzystość obrotu gospodarczego. Potencjalnymi ofiarami jesteśmy my wszyscy, którym zależy na tym, aby w pełni transparentne

ceny odzwierciedlały relacje między popytem i podażą i aby ten mechanizm nie został zniekształcony czy zmanipulowany przez transakcje „pod stołem”. Ofiary nie wiedzą, że naruszono ich interesy i dlatego nie mają nawet możliwości zgłoszenia przestępstwa. Natomiast obydwaj sprawcy zyskują, jeśli transakcja dochodzi do skutku, a tracą, jeśli wyjdzie na jaw. To odróżnia korupcję od innych rodzajów przestępstw i tym trudniej ująć ją w statystyki.

Nawet tzw. „normalne” przestępstwa nastroczają wiele problemów metodologicznych, jeśli chodzi o ustalenie ich liczby, co wynika z wzajemnych zależności między przestępczością, z jednej strony, a zaufaniem społecznym do instytucji, funkcjonowaniem tych instytucji i przesłankami ekonomicznymi, które mają wpływ na zgłaszanie przestępstw przez obywateli. W powszechnym przekonaniu to właśnie przestępstwa niszczą zaufanie obywateli do siebie nawzajem, do organów ścigania i do państwa. Jednakże ten mechanizm działa także w przeciwnym kierunku. Tam, gdzie dominują postawy nieufności wobec instytucji państwa, obywatele będą mniej skłonni współpracować z policją i wymiarem sprawiedliwości niż w państwie, w którym panuje wysokie zaufanie do jego instytucji. Obywatele niemający zaufania do instytucji rządziej będą zgłaszać przestępstwa, czy też informować policję o możliwości zaistnienia przestępstw (lub donosić na innych), a także zeznawać na różnych etapach postępowania. Może się zatem okazać, że ujęta w statystykach przestępczość jest stosunkowo niska, ale nie dlatego, że przestępstwa się nie zdarzają, tylko dlatego, że mniej ludzi je zgłasza, policja ma mniejsze możliwości dowiadywania się o nich, ujawniania i ścigania ich, a sądom brakuje dowodów, aby skazać podejrzanych.

Zaufanie i jego brak to nie jedyne czynniki wpływające na poziom przestępczości ujmowanej w statystykach. Inny ważny element – powiązany z poprzednim wątkiem – to oczywiście skuteczność i sprawność organów ścigania, często podnoszona w debacie publicznej. Sama debata o przestępczości także wpływa na poziom mierzonej przestępczości i to w sposób, który rzadko brany jest pod uwagę w tych dyskusjach. Przestępczość można bowiem traktować jako coś, co istnieje „obiektywnie” (to znaczy niezależnie od nas i naszych wyobrażeń o niej), ale można też widzieć ją jako społeczny konstrukt, który odzwierciedla to, co społeczeństwo uważa za przestępczość.

W rzeczywistości bowiem to, co prawo ujmuje jako zakazane i karalne, jest efektem istniejących w społeczeństwie poglądów na to, co jest słuszne i niesłuszne. Prawo karne, tak jak całość prawa, jest emanacją społecznych przekonań o tym, co dobre i złe, ale nie jest z nimi tożsame. Istnieją zachowania, które uważamy za naganne, ale nie są one ujęte w kodeksie karnym i żaden sąd nie może za nie karać. Bywają też czyny, za które kodeks karny przewiduje kary, ale de facto nie są one karane przez wymiar sprawiedliwości. Jak wiadomo, „legalne” nie musi oznaczać „legitimizowane” i *vice versa*. W różnych krajach

i w różnym czasie czyny, które przestały być społecznie akceptowane (na przykład przemoc domowa) uległy kryminalizacji, a czyny, które były zakazane, przestały być przedmiotem zainteresowania wymiaru sprawiedliwości jeszcze zanim doczekały się dekryminalizacji (na przykład konsumpcja miękkich narkotyków)¹. Dzieje się tak w wyniku przemian wartości społecznych. Nie musimy tu rozstrzygać, co powoduje te zmiany, ważne jest, jak wpływają one na poziom rejestrowanej przestępczości. Nagła zmiana społecznych postaw wobec jakiegoś rodzaju przestępczości może bowiem zaowocować poważnymi zmianami w statystyce. Przykładem może tu być przemoc wobec kobiet. W krajach, w których brutalne zachowanie męża wobec żony jest społecznie akceptowane, ten rodzaj przestępczości (zakładając, że takie zachowanie w ogóle jest tam penalizowane) nie będzie miał większego znaczenia w statystyce kryminalnej, ponieważ ofiary nie będą donosić na sprawców, narażając się na społeczne potępienie, opór wymiaru sprawiedliwości i konflikty z otoczeniem. Może się to zmienić wtedy, kiedy zmienią się społeczne postawy wobec przemocy doświadczanej przez kobiety w rodzinie. Skoro tylko okaże się, że wymiar sprawiedliwości, media i politycy są gotowi potępiać takie zachowania i wspierać ofiary, można oczekiwać, że w statystyce dane dotyczące tego rodzaju przestępczości pójdą ostro w górę. W mediach rozpoczyna się wówczas debata na ten temat i zmienia się to, co w języku potocznym często bywa nazywane „przyzwoleniem społecznym”. Dzięki zmianie podejścia problem zostaje ujawniony, staje się przedmiotem dyskusji, a w konsekwencji – możliwy do rozwiązania. Jednocześnie ten mechanizm może wywołać wrażenie, że problem dopiero teraz stał się problemem i że narasta. Wraz ze zmianą społecznego nastawienia do zjawiska przemocy wobec kobiet wzrasta liczba zgłoszeń a tym samym liczba tych przestępstw w statystykach idzie w górę. Mamy do czynienia z ewidentnym paradoksem: im bardziej przemiany postaw społecznych sprzyjają rozwiązaniu problemu, który leży u podstaw tego rodzaju przestępczości (mianowicie to, że niektórzy mężowie biją swoje żony), tym bardziej społeczeństwo może być przekonane, że skala problemu rośnie. W ten sposób zmiany postaw zawyżają statystykę kryminalną. Mogą one także wpływać na zniżenie poziomu przestępczości – na przykład w przypadku, kiedy zawtaszczenie określonego dobra publicznego przez obywateli przestaje być społecznie naganne i staje się powszechnie akceptowane do tego stopnia, że nikt nie widzi potrzeby, by zgłosić je organom ścigania. Wówczas rzeczywisty poziom przestępczości wzrasta, ale spada w statystyce.

¹ Oto jaskrawy przykład niestosowania prawa karnego w sytuacji, kiedy dany przepis utracił społeczną legitymizację. W Niemczech dopiero w latach 60. zniesiono zakaz „kojarzenia par” (rozumianego jako pomoc w nawiązaniu stosunków płciowych pomiędzy osobami, które nie są małżonkami), kiedy owo „kojarzenie par” już dawno przestało być uważane za naganne i kiedy aparat ścigania zaniechał stosowania tego artykułu kodeksu karnego. Zakaz ten uniemożliwiał jednak parom wynajmowanie wspólnych pokoi hotelowych, ponieważ właściciele hoteli obawiali się ze strony konkurencji donosów na podstawie tego artykułu.

Po jakimś czasie państwo przestaje w ogóle takie czyny ścigać i karać, ponieważ liczba sprawców jest tak duża, że nie jest to możliwe i opłacalne.

Społeczne przemiany wartości wptywają nie tylko na to, co jest kryminalizowane albo dekryminalizowane, ale także na definicje czynów, które uważamy (a co za tym idzie, co uważają policjanci, prokuratorzy i sędziowie) za przestępstwa. Jak pokazują odpowiednie studia, zakres znaczeniowy określenia „przemocy” uległ tak daleko idącym zmianom, że to, co dziś w świetle orzeczeń jest uważane za „przemoc”, kilkadziesiąt lat temu byłoby co najwyżej uważane za niestosowne, ale nie karalne². Analogicznym przemianom podlega definicja tego, co sądy traktują jako „przestępstwa z udziałem przemocy”. Najlepiej można zilustrować to zjawisko na przykładzie kar cielesnych wobec dzieci, które kilkadziesiąt lat temu były w Europie szeroko stosowane i akceptowane (nawet w przypadku ich stosowania przez obce osoby, np. nauczycieli), a dziś w wielu krajach są uważane za naganne lub za przestępstwo nawet wtedy, kiedy stosują je rodzice wobec własnych dzieci. Coraz częściej podejmuje się próby kryminalizacji „przemocy psychicznej” i „przemocy słownej”, a takie określenia przemocy pozbawionej znamion fizycznych stały się częstym elementem skarg i orzeczeń dotyczących na przykład mobbingu. W ten sposób zmiany postaw społecznych doprowadziły do rozszerzenia definicji przemocy, a to z kolei – do zwiększenia udziału przemocy w statystykach kryminalnych. Można się nawet pokusić o stwierdzenie (jest to czysta spekulacja, bo nie można tego zweryfikować), że dziś w Polsce mężowie rzadziej biją żony niż 40 lat temu, ale z powodu takich mechanizmów społecznych jak opisane powyżej i dzięki zredefiniowania pojęcia przemocy – przypadki stosowania przemocy wobec kobiet w rodzinie są dzisiaj w statystyce kryminalnej obecne w większym stopniu niż 40 lat temu.

Istnieje jeszcze jeden czynnik, który może wywołać radykalne zmiany postaw wobec jakiegoś rodzaju przestępstwa i doprowadzić do krótkotrwałego dramatycznego wzrostu liczebności tych przestępstw w statystyce. Jest to zjawisko znane w socjologii jako „moralna panika”.

Moralna panika (*moral panic*) to nagłe wzburzenie dużej liczby obywateli w wyniku jednego lub kilku dramatycznych wydarzeń ocenianych negatywnie (przestępstw lub czynów społecznie odrzucanych, które jednak nie są karalne) i nagłośnienia ich (przez media). Opinia publiczna i media często tłumaczą zainteresowanie i publiczne wzburzenie takimi wydarzeniami tym, że są one „szczególne” i odbiegają od innych, co można oczywiście powiedzieć o każdym incydencie, jeśli się go odpowiednio zinterpretuje. Z perspektywy czasu często

² Na przykład badanie Margarethe Marii Egelkamp dotyczące pogranicza niemiecko-holenderskiego: *Inflation von Gewalt. Strafrechtliche und kriminologische Analysen von Quaoifikationssentscheidungen in den Niederlanden und Deutschland*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen 2002.

widać, że wydarzenie, które zapoczątkowało (co nie oznacza, że spowodowało) falę moralnej paniki, wcale nie było takie wyjątkowe.

Przyczyny moralnej paniki trudno jest wyjaśnić, ale szczególnie często zjawisko to występuje w momentach transformacji i dużych, gwałtownych zmian, które naruszają zastany porządek również w wymiarze indywidualnym i codziennym. Początek i koniec wojny, nagła, rewolucyjna zmiana władzy, kryzys ekonomiczny czy klęski żywiołowe sprzyjają powstaniu moralnej paniki. W kategoriach psychologii zjawisko moralnej paniki to zbiorowa próba odzyskania poczucia kontroli nad sytuacją, które mogła naruszyć poczucie stabilności i bezpieczeństwa danej wspólnoty – dlatego często towarzyszą jej tendencje represyjne, żądania, aby kogoś ukarać, a nawet lincze. Wtórują temu wezwania polityków, by „surowo ukarać sprawców” albo „zaostrzyć prawo” (choć w większości przypadków zdarzenia, które wywołały moralną panikę, były już ujęte w kodeksie karnym). Jednym z najgłośniejszych przypadków moralnej paniki były tak zwane „marsze białych” po ujawnieniu afery Dutroux w Belgii.

Fale moralnej paniki mają tę właściwość, że często rzeczywiście prowadzą do zmiany prawa, do zdefiniowania nowej kategorii przestępstw i do zmiany społecznych postaw. Porwanie i zabicie dziecka bohaterskiej pary Lindbergów w Stanach Zjednoczonych doprowadziło do zaostrzenia kar za porwanie małoletnich i do zrównania wysokości kar za takie przestępstwa z karami za zabójstwa (w obu przypadkach była to kara śmierci). „Białe marsze” w Belgii spowodowały reformę policji i powołanie nowej instytucji, która miała we współpracy z wymiarem sprawiedliwości zapobiegać porwanom i pomagać w szukaniu zaginionych³. Zmieniły też całkowicie zachowania obywateli. W efekcie powstało wrażenie (potwierdzone sondażami i dyskursem medialnym), że porwanie i gwałty na nieletnich (poza Belgią błędnie określane jako pedofilia⁴) były w Belgii większym problemem niż w innych krajach. W konsekwencji ten rodzaj przestępstw, który przed aferą Dutroux był traktowany jako jeden z wielu, znalazł się w centrum zainteresowania mediów, polityków i organów ścigania. Trudno to empirycznie potwierdzić (z przyczyn metodologicznych), ale możemy domniemywać, że po aferze Dutroux, kiedy Belgia była lepiej niż jakikolwiek inny kraj w Europie przygotowana do zapobiegania takim przestępstwom jak porwania i gwałty na nieletnich, dysponowała dodatkowymi środkami i instytucjami – w statystykach znaczenie takich przestępstw raczej wzrosło, niż zmalało.

To pokazuje, na jakie trudności napotykamy, próbując zmierzyć rozmiary przestępczości. Część tych przeszkód można ominąć, prowadząc na przykład badania wiktymologiczne, w których za pomocą wywiadów próbuje się ustalić poziom wiktymizacji społeczeństwa. Jeśli na przykład w danym okresie

³ Jest to organizacja publiczno-prywatna Childfocus: <http://www.childfocus.be/>.

⁴ Według definicji prawa i oceny biegłych psychologów i psychiatrów powołanych w procesie Dutroux, sprawca Marc Dutroux nie był pedofilem, lecz po prostu gwałtciелеm. W mediach belgijskich nie nazywano go pedofilem, tego określenia używały jedynie media zagraniczne.

wzrasta liczba ankietowanych, którzy informują o przestępstwach, a spada liczba rejestrowanych przestępstw podobnego rodzaju, to mamy prawdopodobnie do czynienia z zanikiem zaufania do policji – rośnie liczba obywateli, którzy mają wiedzę o przestępstwach albo padli ofiarą przestępstw, ale przestali je zgłaszać. Ale i badania wiktymologiczne nie dają informacji o rzeczywistym poziomie przestępczości, przy ich pomocy można go co najwyżej szacować.

Te wszystkie problemy wystarczają już, by uznać próby ustalenia poziomu przestępczości za pomocą statystyki za bezcelowe. Jeszcze trudniej jest ustalić liczbę specyficznych przestępstw, jak na przykład gwałtów. Ich poziom w statystyce kryminalnej bardziej zależy od stanu debaty publicznej i społecznej hierarchii wartości niż od tego, co dzieje się między gwałtocielami i ich ofiarami. W patriarchalnym społeczeństwie, w którym seks jest tabuizowany i kobiety są obarczane winą za gwałty, liczba zgłoszeń będzie bardzo niska i ograniczy się do przypadków, kiedy kobieta została zgwałcona przez kogoś, kto nie należy do danej wspólnoty albo w społecznym odczuciu nie miał „legitymacji” do gwałtu. W bardzo liberalnej wspólnocie, w której seks nie jest tabuizowany, a kobiety cieszą się pełną równością z mężczyznami, liczba zgłoszonych gwałtów może zależeć od definicji gwałtu – jeśli jest ona bardzo szeroka, zgłoszeń będzie dużo. Na jej poziom w statystyce może też wpłynąć stopień kontroli społecznej i rodzaj kary przewidzianej za takie czyny oraz obecność tematu gwałtu w debacie publicznej. Jeśli te czynniki skutecznie odstraszą przestępców, to znaczenie gwałtu może być niższe w społeczeństwie niepatriarchalnym niż w patriarchalnym. Tak czy owak, najmniejszy wpływ na to, ile gwałtów pojawi się w statystyce przestępczości, zdaje się mieć rzeczywisty poziom przemocy między mężczyznami i kobietami.

Jeśli więc ustalenie stopnia przestrzegania prawa w społeczeństwie na podstawie statystyki kryminalnej jest już niemal niemożliwe, to zadanie to staje się jeszcze bardziej skomplikowane w odniesieniu do przestępstw skierowanych przeciwko dobru publicznemu, do których dochodzi bez udziału ofiary. Jest to właśnie przypadek korupcji. Dlatego też statystyki przestępczości są mało przydatne w ustalaniu, czy i jak bardzo jakiś kraj „jest skorumpowany”.

Polska debata o korupcji pokazuje ten problem jak w soczewce. Zaczęła się ona w ostatnim okresie rządów Jerzego Buzka, kiedy społeczeństwo było już mocno zdezorientowane czterema reformami i gwałtownym wzrostem bezrobocia. W latach 1998–2001 wskaźniki zaufania do organów państwa, aprobaty dla demokracji i ogólnych nastrojów społecznych spadały dramatycznie. W tej sytuacji Lech Kaczyński jako bezpartyjny minister sprawiedliwości w rządzie mniejszościowym skutecznie zaczął odgrywać rolę „szeryfa” i tropiciela aferystów, co bardzo umocniło jego pozycję w sondażach i mediach (popierających wówczas „walkę z korupcją” bez względu na orientację polityczną) i pozwoliło

mu założyć partię, która weszła do Sejmu. W 2001 roku w Sejmie znalazła się grupa nowych partii, które (poza obozem rządzącym) miały dwie wspólne cechy: spełniały niemal wszystkie naukowe kryteria partii populistycznych (czego nie należy mylić z popularnonaukowymi i medialnymi definicjami populizmu, służącymi głównie do dyskredytowania przeciwników) i wszystkie były represyjne, to znaczy opowiadały się za zaostrzeniem kar, rozszerzeniem definicji niektórych przestępstw i większymi uprawnieniami organów ścigania. W centrum zainteresowania znalazła się korupcja – niemal wszyscy obiecywali z nią walczyć. Nawiasem mówiąc, propozycji, jak jej zapobiec, było mało, cała debata publiczna była poświęcona ściganiu i karaniu korupcji, przy milczącym założeniu, że takie zabiegi skutecznie odstraszyłyby od popełnienia przestępstw⁵. Porównując to z podobnymi sytuacjami w innych krajach, można było z dużym prawdopodobieństwem założyć, że na przelocie wieku Polska spełniła wszystkie warunki dla wystąpienia kolejno dwóch zjawisk: że pojawi się moralna panika⁶, a po niej – „rycerz na białym koniu”⁷. Jeśli spojrzymy na polską debatę o korupcji w tych kategoriach, jawi się ona nie jako nieuchronna i logiczna konsekwencja wzrostu poziomu skorumpowania państwa, lecz jako symptom moralnej paniki, której kulminacyjnym punktem była afera Rywina. Jest tu wiele podobieństw do sytuacji w Belgii: spadek zaufania społecznego do instytucji państwa, fala populizmu. Wydarzenie, które wywołało moralną panikę w Polsce było w dodatku bardziej banalne niż w Belgii: tam doszło do serii morderstw

⁵ Warto w tym miejscu przypomnieć, że kara może odstraszyć od popełnienia przestępstwa, ale empirycznie jest to potwierdzone tylko w przypadkach, kiedy kara jest nieuchronna, co w przypadku korupcji można zagwarantować tylko w przypadku prowokacji. Z powodu trudności, na jakie napotykają próby udowodnienia korupcji, kara za korupcję niemal zawsze następuje długo po popełnieniu przestępstwa, a prawdopodobieństwo ujawnienia sprawcy jest bardzo małe. Innymi słowy, korupcja spełnia wszystkie warunki czynu, od którego kara nie odstrasza.

⁶ Na ten temat: Stanley Cohen, *Folk Devils and Moral Panics. The Creation of the Mods and Rockers*, St. Martin's Press, New York 1980.

⁷ Pojęcie „białego rycerza” (belgijski odpowiednik polskiego rycerza na białym koniu) zostało wprowadzone do debaty naukowej w Belgii przez młodego wówczas socjologa Koena Pelleriaux. Jego artykuł o białym rycerzu ukazał się w tygodniku „Knack” 11.9.1996. Jako biały rycerz wystąpił w nim Marc Verwilghen, przewodniczący specjalnej parlamentarnej komisji śledczej badającej aferę Dutroux – polityk, który do tego momentu był prawie nieznanym, ale z powodu wielkiego kredytu zaufania społecznego i dużych oczekiwań zrobił wkrótce potem karierę polityczną. Zjawisko to należy bardziej do sfery antropologii społecznej niż socjologii i występuje w wielu odmianach, w różnych czasach i sytuacjach, a także w literaturze i filmie. Bohater będący ucieleśnieniem „ostatniej” nadziei wspólnoty, która w wyniku moralnej paniki straciła orientację i zaufanie do instytucji i tradycyjnych autorytetów, pojawia się w wielu westernach, w filmie *Mad Max* i we wszystkich adaptacjach *Zorra*. Dużą rolę w tej retoryce odgrywa biały kolor symbolizujący niewinność. W Belgii marsze protestacyjne były „białymi marszami” (ludzie nosili białe transparenty i ubierali się na biało), belgijski symbol ratunku to biały jeździec, a jego polski odpowiednik to jeździec na białym koniu. Na ten temat: Marc Elchardus, *Was u vandaag al slachtoffer of werd u al beschuldigt? Gebruiksaanwijzing voor een wantrouwe samenleving*, w: Marc Elchardus (red.), *Wantrouwen en onbehagen. Over de vertrouwens- en legitimiteitscrisis*, Vrije Universiteit Brussel, Brussel 1998, s. 37–74.

na młodych kobietach i dzieciach, w Polsce pojawiła się tylko „oferta korupcyjna”. Ani tu, ani tam nie było dowodów na istnienie szerszego spisku, ale dopatrywano się istnienia sieci przestępczej (w Polsce „układu” sięgającego rządu, w Belgii „sieci” sięgającej króla). Media prześcigały się w szukaniu winnych i ujawnianiu kolejnych poszlak wskazujących na spisek. W tym okresie korupcja stała się czołowym tematem mediów, debaty publicznej, a nawet dyskusji prywatnych. Zdominowała sferę publiczną, tak jak afera Dutroux w Belgii zdominowała ją na kilka lat, mniej więcej do procesu w Arlon w 2004 roku (który zakończył się wyrokiem zaprzeczającym istnieniu jakichkolwiek spisków, podobnie jak proces Lwa Rywina). Za tym, by traktować kampanie antykorupcyjne z lat 2000–2007 bardziej jako element moralnej paniki niż jako symptom narastającej korupcji, przemawia też fakt, że było mało prawdopodobne, by na przełomie wieków korupcja stała się większym problemem w Polsce niż kilka czy kilkanaście lat wcześniej. W latach 2000–2005, kiedy narastała panika antykorupcyjna, Polska przejęła już cały szereg mechanizmów, aktów prawnych i instytucji narzuconych przez UE w ramach negocjacji akcesyjnych, których zadaniem było zapobieganie i zwalczanie korupcji oraz zagwarantowanie bardziej przejrzystego obrotu gospodarczego. Owo dobro publiczne, które skorumpowani biznesmeni i politycy mogliby próbować ukraść, było już wtedy znacznie trudniej dostępne niż w okresie poprzedzającym rząd Jerzego Buzka, kiedy kwestia korupcji odgrywała mniejszą rolę w debacie publicznej.

Jak jednak doskonale pokazują analizy regresji Jana Winczorka, społeczna percepcja korupcji i jej mierzalny poziom nie tylko nie idą w parze, ale często są wręcz skorelowane negatywnie. Jest to zjawisko związane z przestępczością w ogóle, nie ogranicza się ono tylko do kwestii korupcji. Ludzie czują się zagrożeni, kiedy zagrożenia nie ma i czują się bezpiecznie właśnie wtedy, kiedy wzrasta prawdopodobieństwo, że padną ofiarą przestępców. W końcu lat 90. i na początku nowej dekady można to wyraźnie obserwować: spada liczba przestępstw stwierdzonych, ale wzrasta poczucie zagrożenia i zaczyna się wielka debata o korupcji i „układach”⁸.

Wynikają z tego poważne implikacje praktyczne – dla polityki oraz dla organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości – idące w poprzek popularnym przekonaniom i ludowej mądrości, zazwyczaj dominującym w debacie o przestępczości. Poczucie bezpieczeństwa społeczeństwa można zwiększyć, nie ostrzegając norm i nie podwyższając kar. Korupcję nawet lepiej jest „zwalczać” za pomocą prewencji niż przez karanie. Działa to także w przeciwnym kierunku: większa skuteczność aparatu ścigania wcale nie musi się przekładać na większe poczucie bezpieczeństwa obywateli. Dlatego też fakt, że jakiś kraj „poprawił” albo „pogorszył” swoją pozycję w rankingach korupcji, niekoniecznie mówi coś

⁸ Zob. Jan Winczorek, *Ściganie przestępczości korupcyjnej w latach 1998–2010 w świetle danych urzędowych. Analiza socjologiczno-prawna*, tekst zamieszczony w tej książce.

o skuteczności zapobiegania lub karania przestępców – raczej o tym, jak są nastroje obywateli, jakie znaczenie dla nich ma korupcja, a nie to, jaką rolę odgrywa w obrocie gospodarczym.

Z powodu powszechnego przekonania, że korupcję można zwalczyć za pomocą karania, temat ten stał się ulubionym tematem populistycznych polityków z prawa i lewa. Nie ma przywódcy w Ameryce Południowej, który nie starałby się szybko poprawić swojego wizerunku i zapewnić sobie na krótką metę poparcia mas, obiecując surowe karanie skorumpowanych polityków i działaczy gospodarczych. Robią to nawet junty wojskowe po dokonaniu puczu, aby poprawić swoje notowania i zjednać sobie więcej zwolenników. Zazwyczaj takie kampanie kończą się kilkoma widowiskowymi procesami przeciwko powszechnie znanym (i często znienawidzonym) biznesmenom i politykom, ale rzadko kiedy takim publicznym rytuałem samooczyszczenia towarzyszą reformy instytucjonalne.

Trzeba mieć świadomość zarówno ograniczeń, jakie taki sposób walki z korupcją niesie ze sobą, jak i przykrych skutków, jakie może spowodować. Kampanie antykorupcyjne mają też swoje zalety. Jeżeli temat korupcji „żyje” w społeczeństwie, ale jest ignorowany przez elity polityczne, pojawienie się lidera populisty, który uczyni z korupcji temat debaty publicznej, może przyczynić się do zwiększenia poparcia dla demokracji wśród obywateli, wzrostu frekwencji w wyborach, czy wreszcie pojednać obywateli z istniejącym systemem politycznym. Tak też stało się w Polsce: rzesze populistycznych polityków i partii, które zdominowały Sejm w latach 2001–2007, przyczyniły się do zwiększenia poparcia dla demokracji i spowodowały, że w sondażach więcej ankietowanych niż przed 2001 podawało, że identyfikuje się z jakąś partią, której postowie zasiadają w Sejmie. W ten sposób „fale populizmu”, których retoryka często kieruje się przeciwko instytucjom demokratycznego państwa i demokracji przedstawicielskiej, paradoksalnie przyczyniają się do umocnienia i ustabilizowania i demokracji i państwa demokratycznego, kiedy zostają przez nie wchłonięte, oswojone i pogodzone z panującym systemem politycznym⁹.

Dlatego gorące publiczne debaty na temat korupcji często wcale nie wynikają ani ze wzrostu poziomu korupcji (podobnie jak ich brak nie świadczy o braku korupcji), lecz z wagi, jaką obywatele przywiązują tego do zjawiska¹⁰. Nie dlatego ludzie dyskutują, a media piszą o korupcji, że jest ona tak wielka. Może być tak, że obywatele, którzy są zaniepokojeni z zupełnie innych powodów albo pozostają pod wpływem „moralnej paniki”, więcej uwagi poświęcają korupcji niż ci, którzy żyją w warunkach spokoju, stabilności i psychicznego komfortu.

⁹ Więcej na ten temat: Klaus Bachmann, *Die List der Vernunft. Populismus und Modernisierung in Polen*, „Osteuropa” 2006, nr 11/12, s. 13–33.

¹⁰ Trzeba też pamiętać, że większość wskaźników mierzących korupcję *de facto* mierzy jej społeczną percepcję, o czym pisze Grażyna Kopińska we wstępie do tej książki.

Bez względu na wszystko błędem byłoby wnioskowanie o poziomie korupcji w kraju na podstawie społecznej percepcji tego zjawiska i budowanie na tym strategii politycznej. Widowiskowe kampanie korupcyjne mogą poprawić stan świadomości obywateli i zmienić społeczne nastawienie do korupcji, ale niekoniecznie przyczyniają się do obniżenia jej poziomu. Przeciwnie: przed wielką krucjatą antykorupcyjną w Polsce było powszechnie akceptowane dawanie drobnych prezentów pielęgniarkom i lekarzom w szpitalach. Teraz już uchodzi to za naganne i często jest ścigane, co jest to niewątpliwie efektem tej krucjaty. Ponieważ informowanie organów ścigania o takich zachowaniach jest obecnie bardziej akceptowane niż kilka lat temu, liczba takich przestępstw w statystykach prawdopodobnie wzrosła, co po części potwierdzają dane opublikowane przez Jana Winczorka.

Korupcję najlepiej jest zwalczać metodami prewencyjnymi, ale te są mało spektakularne, nie przyczyniają się do zwiększenia poparcia dla rządu, nie zapewniają głośnych sukcesów medialnych, które można przekuć na sukces wyborczy. Stąd zapewne wynika opieszałość urzędów we wdrażaniu procedur antykorupcyjnych. Z punktu widzenia urzędników osłabia to ich pozycję, pozbawia ich potencjalnych dochodów i obarcza nowymi obowiązkami i rygorami, natomiast szefom tych urzędów wprowadzenie tych procedur nie przysparza prestiżu i uznania. Opinia publiczna zauważa raczej widowiskowe procesy i wielkie śledztwa (albo, jak w przypadku afery Rywina, posiedzenia komisji śledczych) niż mozolną pracę od podstaw wewnątrz jakiegoś urzędu.

Dlatego jako obywatele będziemy jeszcze nieraz świadkami wielkich kampanii antykorupcyjnych i widowiskowych rozrachunków ze skorumpowanymi politykami i przestępcami – całkowicie niezależnie od rzeczywistego poziomu korupcji w Polsce.

ANEKSY

Aneks I.1.	Do badania nad wprowadzeniem strategii antykorupcyjnych rządów RP w latach 2001–2007 – Spis badanych instytucji	213
Aneks I.2.	Do badania nad wprowadzeniem strategii antykorupcyjnych rządów RP w latach 2001–2007 – Ankieta dla doradców etycznych	217
Aneks II.1.	Do badania nad skutecznością wdrażania strategii antykorupcyjnych rządów RP w wybranych instytucjach centralnych w latach 2007–2011 – Spis instytucji centralnych, które wzięły udział w badaniu	231
Aneks II.2.	Do badania nad skutecznością wdrażania strategii antykorupcyjnych rządów RP w wybranych instytucjach centralnych w latach 2007–2011 – Ankieta wraz z listem zapowiednim	235

ANEKS I.1.

**Do badania nad wprowadzeniem strategii antykorupcyjnych
rządów RP w latach 2001–2007
– Spis badanych instytucji**

Spis badanych instytucji

Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim

Urząd Miejski w Sulechowie

Urząd Miejski w Nowej Soli

Urząd Wojewódzki Wrocław

Urząd Miejski Wrocław

Urząd Miasta Dzierżoniów

Urząd Wojewódzki Białystok

Inspekcja Handlowa Białystok

Izba Celna w Rzepinie

Urząd Celny w Świecku

Izba Celna Wrocław

Izba Celna Białystok

Oddział Celny Białystok

Izba Skarbowa Zielona Góra

Urząd Skarbowy Krosno Odrzańskie

Urząd Skarbowy Żary

Izba Skarbowa Wrocław

Urząd Skarbowy Psie Pole Wrocław

Urząd Skarbowy Środa Śląska

Izba Skarbowa Białystok

Podlaski Urząd Skarbowy Białystok

Urząd Skarbowy Sokółka

Ministerstwo Sportu i Turystyki

Ministerstwo Zdrowia

ANEKS I.2.

**Do badania nad wprowadzeniem strategii antykorupcyjnych
rządów RP w latach 2001–2007
– Ankieta dla doradców etycznych**

Szanowna Pani,

Program *Przeciw Korupcji* Fundacji im. Stefana Batorego przeprowadza badania nad skutecznością strategii antykorupcyjnych rządów RP. Wiemy z dokumentów udostępnionych nam przez MSWiA, że brała Pani udział w szkoleniach doradców etycznych. Chciałybyśmy poznać dalsze losy zawodowe osób, które brały udział w tych szkoleniach, charakter ich obecnej działalności zawodowej oraz działania antykorupcyjne w instytucjach, w których pracują. I dlatego przejmie prosimy o wypełnienie tej ankiety. Jeśli ewentualnie nie będzie Pani znała odpowiedzi na któreś pytanie, prosimy o pozyskanie takich informacji od Pani kolegów, współpracowników.

Ankieta jest anonimowa, po wypełnieniu należy włożyć ją do przestanej koperty i odesłać na adres Fundacji Batorego w ciągu 10 dni. Po tym czasie będziemy do Pani dzwonić i przypominać o odesłaniu ankiety. Aby wiedzieć, kto z Państwa odesłał nam już ankietę, prosimy o informację o jej wysłaniu na adres mailowy: akrzewinska@batory.org.pl

Wszelkie dodatkowe uwagi na temat ankiety, pytań w niej zawartych oraz problemów związanych z Pani pracą, prosimy wpisać na końcu ankiety. Będziemy za nie, jak i za wypełnienie całej ankiety, bardzo wdzięczne.

Autorka badania
dr hab. Anna Kubiak
(prof. nadzw. UŁ)

Dyrektor Programu *Przeciw Korupcji*
Grażyna Kopińska

1. Kiedy uczestniczył(a) Pan(i) w szkoleniach związanych z funkcją doradcy etycznego?

.....
.....
.....
.....

2. Jak była forma tych szkoleń:

1. Warsztaty

1. tak 2. nie

2. Wykłady

1. tak 2. nie

3. Inna forma, jaka?

.....
.....
.....
.....

3. Jak ocenił(a)by Pan(i) to szkolenie (te szkolenia) pod względem:

1. poziomu merytorycznego:

1. bardzo dobrze
2. dobrze
3. średnio
4. źle
5. bardzo źle
6. trudno ocenić

2. przydatności do wykonywania funkcji doradcy etycznego

1. bardzo dobrze
2. dobrze
3. średnio,
4. źle
5. bardzo źle
6. trudno ocenić

4. Czy po zakończeniu szkoleń otrzymał(a) Pan(i) materiały instruktażowe na przykład w postaci: podręczników, filmów, płyt cd?

1. tak
2. nie → **Proszę przejść do pytania 6**
3. nie pamiętam → **Proszę przejść do pytania 6**

5. Jak ocenił(a)by Pan(i) te materiały pod względem:

1. poziomu merytorycznego:
 1. bardzo dobrze
 2. dobrze
 3. średnio
 4. źle
 5. bardzo źle
 6. trudno ocenić
2. przydatności do wykonywania funkcji doradcy etycznego
 1. bardzo dobrze
 2. dobrze
 3. średnio,
 4. źle
 5. bardzo źle
 6. trudno ocenić

6. Czy uczestniczył(a) Pan(i) jeszcze w jakiś innych szkoleniach związanych z działaniami antykorupcyjnymi?

1. tak
2. nie → *Proszę przejść do pytania 12*
3. nie pamiętam → *Proszę przejść do pytania 12*

7. W jakich szkoleniach Pan(i) uczestniczył(a)? Jakie były tematy tych szkoleń?

.....

.....

.....

.....

8. Jak była forma tych szkoleń:

1. Warsztaty
 1. tak 2. nie
2. Wykłady
 1. tak 2. nie
3. Inna forma, jaka?

.....

.....

.....

.....

9. Jak ocenił(a)by Pan(i) te szkolenia pod względem:

1. poziomu merytorycznego:
 1. bardzo dobrze
 2. dobrze
 3. średnio
 4. źle
 5. bardzo źle
 6. trudno ocenić
2. przydatności do wykonywania funkcji doradcy etycznego
 1. bardzo dobrze
 2. dobrze
 3. średnio,
 4. źle
 5. bardzo źle
 6. trudno ocenić

10. Czy po zakończeniu szkoleń otrzymał(a) Pan(i) materiały instruktażowe na przykład w postaci: podręczników, filmów, płyt cd?

1. tak
2. nie → *Proszę przejść do pytania 12*
3. nie pamiętam → *Proszę przejść do pytania 12*

11. Jak ocenił(a)by Pan(i) te materiały pod względem:

1. poziomu merytorycznego:
 1. bardzo dobrze
 2. dobrze
 3. średnio
 4. źle
 5. bardzo źle
 6. trudno ocenić
2. przydatności do wykonywania funkcji doradcy etycznego
 1. bardzo dobrze
 2. dobrze
 3. średnio,
 4. źle
 5. bardzo źle
 6. trudno ocenić

12. Czy obecnie pełni Pan(i) funkcję doradcy etycznego lub prowadzi działania doradztwa etycznego?
1. tak → *Proszę przejść do pytania 14*
 2. nie
13. A czy kiedykolwiek pełnił(a) Pan(i) funkcję doradcy etycznego, prowadził(a) działania doradztwa etycznego?
1. tak
 2. nie → *Proszę przejść do pytania 31*
14. Jak długo pełnił(a) Pan(i) tę funkcję, prowadził(a) te działania?
.....
15. Czy są/były to jedyne Pana(i) obowiązki, czy też dołączono je do Pana(i) innego etatu?
1. pełnię/pełniłem(am) tylko funkcję doradcy etycznego
 2. łączę/łączyłem(am) funkcję doradcy etycznego z innymi obowiązkami, jakimi?
.....
.....
.....
.....
16. A na jakim stanowisku pracował(a) Pan(i) przed podjęciem funkcji doradcy etycznego zanim prowadził(a) Pan(i) działania doradztwa etycznego?
.....
.....
.....
.....
17. Czy informacja na temat doradcy etycznego, działań związanych z doradztwem etycznym jest umieszczona:
1. na stronie internetowej Pana(i) urzędu
 1. tak
 2. nie
 3. nie wiem
 2. w budynku Pana(i) urzędu
 1. tak
 2. nie
 3. nie wiem

18. Jak Pan(i) ocenia, czy funkcja doradcy etycznego, działania związane z doradztwem etycznym są w Pana(i) przekonaniu atutem w Pana(i) biografii zawodowej, czy też nie?

1. zdecydowanie są atutem
2. raczej są atutem
3. raczej nie są atutem
4. zdecydowanie nie są atutem
5. trudno powiedzieć

19. Co należy/należało do Pana(i) obowiązków w ramach funkcji doradcy etycznego, działań związanych z doradztwem etycznym? Czy jest/było to:

1. udzielanie porad
 1. tak
 2. nie
2. prowadzenie mediacji
 1. tak
 2. nie
3. podejmowanie decyzji, czy występuje konflikt interesów w działalności urzędnika
 1. tak
 2. nie
4. inne działania, jakie?

.....
.....

20. Ile osób spośród klientów instytucji, w której Pan(i) pracuje zgłosiło się do Pana(i) z jakimiś sprawami związanymi, w ich przekonaniu z korupcją?

.....
.....

21. Proszę krótko opisać, czego dotyczyły te sprawy?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

22. Ilu z tych spraw nadano dalszy formalny bieg?

.....

23. Czy zgłaszający te sprawy, skargi zostali poinformowani o ich rozstrzygnięciach?

1. we wszystkich przypadkach
2. w większości przypadków
3. tylko w niektórych przypadkach
4. w ogóle nie przesyłano im informacji na ten temat
5. trudno powiedzieć

24. Czy Pana(i) koledzy, współpracownicy zgłaszali się do Pana(i) z jakimiś sprawami dotyczącymi korupcji, konfliktu interesów itp.?

1. tak
2. nie

25. Proszę krótko opisać, czego dotyczyły te sprawy?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

26. Czy jest/był(a) Pan(i) zobowiązany(a) robić notatki służbowe z takich rozmów?

1. tak
2. nie

27. Ilu z tych spraw nadano dalszy bieg?

.....

28. A jak odbywa/odbywało się rozstrzygnięcie, rozwiązywanie takich spraw?
Czy Pan(i):

1. podejmuję/podejmowałem(am) sama(a) decyzje w większości przypadków
2. podejmuję/podejmowałem(am) sam(a) decyzje tylko w niektórych przypadkach
3. nigdy nie podejmuję/podejmowałem(am) sam(a) decyzji
4. inna sytuacja, jaka?

.....
.....

29. Jak Pan(i) sądzi, czy Pana(i) współpracownicy mają do Pana(i) zaufanie, czy też traktują Pana(ią) jako „wewnętrzną policję” w instytucji, w której Pan(i) pracuje?

1. zdecydowanie mi ufają
2. raczej mi ufają
3. raczej mi nie ufają
4. zdecydowanie mi nie ufają
5. inna odpowiedź, jaka?

.....
.....

30. Jakie kłopoty, trudności, bariery napotyka/napotykał(a) Pan(i) w swojej pracy doradcy etycznego, w działaniach związanych z doradztwem etycznym ze strony:

1. innych pracowników

.....
.....
.....
.....

2. zwierzchników

.....
.....
.....
.....

3. instytucji nadrzędnych

.....
.....
.....
.....

4. klientów

.....
.....
.....
.....

5. innych instytucji w społeczności lokalnej

.....
.....
.....
.....

Dalsze pytania przeznaczone są dla wszystkich odpowiadających

31. Czy pracując w tej instytucji inspirował(a) lub podejmował(a) Pan(i) przedsięwzięcia dotyczące:

1. Zmian w procedurach działania Pana(i) urzędu
1. tak 2. nie
2. Zmian w regulaminach wewnętrznych Pana(i) urzędu
1. tak 2. nie
3. Akcji informacyjnych wobec pracowników Pana(i) urzędu
1. tak 2. nie
4. Akcji informacyjnych wobec klientów Pana(i) urzędu
1. tak 2. nie
5. Akcji edukacyjnych wobec pracowników Pana(i) urzędu
1. tak 2. nie
6. Akcji edukacyjnych wobec klientów Pana(i) urzędu
1. tak 2. nie
7. Inne działania, jakie?

.....
.....
.....
.....

32. Czy instytucja, w której Pan(i) pracuje organizowała kiedykolwiek konkursy związane z przejrzystością urzędu, dobrym sposobem funkcjonowania urzędu, uczciwością, kompetencjami urzędników?

1. tak
2. nie → *Proszę przejść do pytania 34*
3. nie wiem → *Proszę przejść do pytania 34*

33. Na jakim poziomie konkursy były te organizowane?

1. Gminnym, powiatowym
1. tak 2. nie
2. Wojewódzkim
1. tak 2. nie
3. Ogólnopolskim
1. tak 2. nie

34. Czy instytucja, w której Pan(i) pracuje brała udział w konkursach związanych z przejrzystością urzędu, dobrym sposobem funkcjonowania urzędu, uczciwością, kompetencjami urzędników?

1. tak
2. nie → *Proszę przejść do pytania 36*
3. nie wiem → *Proszę przejść do pytania 36*

35. Na jakim poziomie konkursy te były organizowane?

1. Gminnym, powiatowym
 1. tak
 2. nie
2. Wojewódzkim
 1. tak
 2. nie
3. Ogólnopolskim
 1. tak
 2. nie

36. A czy instytucja, w której Pan(i) pracuje organizowała akcje edukacyjne i informacyjne dotyczące działań antykorupcyjnych?

1. tak
2. nie
3. nie wiem

37. Które z tych inicjatyw (organizowane konkursy, akcje informacyjne i edukacyjne) były uznawane przez zwierzchników, instancje wyższego szczebla za najciekawsze, najbardziej efektywne?

.....

.....

.....

.....

.....

38. Czy w instytucji, w której Pan(i) pracuje obowiązuje kodeks etyczny?

1. tak
2. nie → *Przejdź do pytania 45*
3. nie wiem → *Przejdź do pytania 45*

39. Jakie kwestie ten kodeks reguluje?

.....

.....

.....

.....

40. Czy kodeks ten został stworzony przez pracowników Pana(i) instytucji, czy też został stworzony przez instytucję zewnętrzną lub instytucję wyższego szczebla?
1. stworzony przez pracowników mojej instytucji
 2. stworzony przez instytucję zewnętrzną lub instytucję wyższego szczebla
→ *Przejdź do pytania 42*
 3. nie wiem → *Przejdź do pytania 42*
41. Czy brał(a) Pan(i) osobiście udział w tworzeniu tego kodeksu?
1. tak
 2. nie
42. Czy w Pana(i) instytucji odbywały się dyskusje nad zawartością tego kodeksu?
1. tak
 2. nie
 3. nie wiem
43. Czy są jakieś sankcje za łamanie ustaleń tego kodeksu?
1. tak
 2. nie
 3. nie wiem
44. Jak Pan(i) sądzi, czy ustalenia tego kodeksu w sposób autentyczny regulują zachowania pracowników, czy mają tylko charakter formalny?
1. kodeks w sposób autentyczny reguluje zachowania w P. instytucji
 2. kodeks ma charakter wyłącznie formalny
 3. trudno powiedzieć

Na zakończenie ankiety prosimy jeszcze o podanie kilku informacji o sobie

45. Płeć

1. kobieta
2. mężczyzna

46. Jakie ma Pan(i) wykształcenie:

1. poziom wykształcenia.....
2. specjalność/zawód.....

47. Czy kończył(a) Pan(i) jakiegokolwiek studia podyplomowe lub dodatkowe studia?

1. tak, w jakiej dyscyplinie?.....
2. nie

ANEKS II.1.

**Do badania nad skutecznością wdrażania
strategii antykorupcyjnych rządów RP
w wybranych instytucjach centralnych w latach 2007–2011
– Spis instytucji centralnych, które wzięły udział w badaniu**

Spis instytucji centralnych, które wzięły udział w badaniu

I. Ministerstwa

1. Ministerstwo Edukacji Narodowej
2. Ministerstwo Gospodarki
3. Ministerstwo Infrastruktury
4. Ministerstwo Obrony Narodowej
5. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
6. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
7. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
8. Ministerstwo Skarbu Państwa
9. Ministerstwo Sportu i Turystyki
10. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
11. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
12. Ministerstwo Sprawiedliwości
13. Ministerstwo Środowiska
14. Ministerstwo Zdrowia

II. Urzędy Wojewódzkie

1. Dolnośląski Urząd Wojewódzki
2. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki
3. Lubelski Urząd Wojewódzki
4. Lubuski Urząd Wojewódzki
5. Mazowiecki Urząd Wojewódzki
6. Opolski Urząd Wojewódzki
7. Podkarpacki Urząd Wojewódzki
8. Podlaski Urząd Wojewódzki
9. Pomorski Urząd Wojewódzki
10. Śląski Urząd Wojewódzki
11. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki
12. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki
13. Wielkopolski Urząd Wojewódzki
14. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki

III. Urzędy i instytucje centralne

1. Agencja Nieruchomości Rolnych
2. Agencja Rynku Rolnego
3. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
4. Główny Inspektorat Farmaceutyczny

5. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
6. Główny Inspektorat Sanitarny
7. Główny Inspektorat Transportu Drogowego
8. Główny Inspektorat Weterynarii
9. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
10. Komenda Główna Policji
11. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego
12. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
13. Państwowa Inspekcja Pracy
14. Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa
15. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe
16. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
17. Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych
18. Polska Organizacja Turystyczna
19. Polski Komitet Normalizacyjny
20. Polskie Centrum Akredytacji
21. Straż Graniczna RP
22. Urząd Lotnictwa Cywilnego
23. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa
24. Wyższy Urząd Górniczy

ANEKS II.2.

**Do badania nad skutecznością wdrażania
strategii antykorupcyjnych rządów RP
w wybranych instytucjach centralnych w latach 2007–2011
– Ankieta wraz z listem zapowiednim**

Szanowny Pan Dyrektor

Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego realizuje projekt badawczy mający na celu ocenę stopnia wdrożenia strategii antykorupcyjnych kolejnych polskich rządów w latach 2002–2010 w różnego typu urzędach, agencjach i ministerstwach. Chciałybyśmy poznać rozwiązania, które zostały przyjęte w Państwa instytucji, a które pozwalają na ograniczenie wystąpienia korupcji. Interesują nas również problemy, kłopoty i bariery, na jakie napotykali Państwo podczas wdrażania zadań wynikających ze strategii antykorupcyjnych.

Przesyłamy Państwu ankietę z pytaniami dotyczącymi różnych procedur, które mogą przeciwdziałać zagrożeniom korupcyjnym w kierowanej przez Pana instytucji. Zwracamy się z uprzejmą prośbą o udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w ankiecie, przy czym może być ona wypełniana przez kilku pracowników Pana instytucji. Zależy nam bowiem na jak najdokładniejszych informacjach.

Na stronie tytułowej ankiety umieszczona została nazwa Państwa instytucji. Jest to ważna informacja, która ułatwi nam opracowanie wyników i w efekcie pomoże stworzyć mapę problemów związanych z realizacją strategii antykorupcyjnych. Pozwoli nam to też odnotować fakt zwrotu ankiety, unikając monitorowania instytucji, które odesłały wypełnione kwestionariusze, a także wybrać do dalszej części badań te instytucje, które wprowadziły najbardziej interesujące rozwiązania, bądź też przedstawiły propozycje stymulujące do pogłębionych analiz i dyskusji. O tym, czy zostali Państwo wybrani do dalszej części badań, poinformujemy Państwa w oddzielnym liście. W raporcie z badań przedstawimy wyłącznie zbiorcze zestawienia. Nazwę Państwa instytucji podamy tylko wówczas, jeśli będą Państwo sobie tego życzyli, chcąc przedstawić jakieś własne dokonania, wprowadzone procedury.

Uprzejmie prosimy o wypełnienie i odesłanie ankiet w załączonych kopertach do końca lutego 2011.

Istnieje możliwość otrzymania elektronicznej wersji tej ankiety – w tym celu prosimy o przesłanie e-maila na adres: akrzewinska@batory.org.pl

Uprzejmie prosimy o wzięcie udziału w badaniu, udzielenie szczerych i wyczerpujących odpowiedzi.

Z wyrazami szacunku,

Autorki badania
dr hab. prof. nadzw. Uł Anna Kubiak
dr Aneta Krzewińska

Dyrektor *Programu Przeciw Korupcji*
Grażyna Kopińska

1. Ile osób zatrudnionych jest na umowę o pracę w Państwa instytucji?
.....

2. Czy w Państwa instytucji wprowadzone zostały procedury CAF (Common Assessment Framework) – Powszechny Model Oceny – narzędzie przeznaczone dla jednostek administracji publicznej mające na celu poprawę zarządzania?

1. tak

2. nie → Prosimy przejść do pytania 4

3. W którym roku wprowadzono te procedury?
.....

4. Czy w Państwa instytucji wprowadzone zostały procedury ISO?

1. tak

2. nie → Prosimy przejść do pytania 10

5. W którym roku wprowadzono te procedury?
.....

6. Kto dawał certyfikat ISO?
.....

7. Czy certyfikat ISO jest aktualny?

1. tak 2. nie

8. Czy wprowadzili Państwo tzw. nakładkę antykorupcyjną na ISO, czyli System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym?

1. tak

2. nie → Prosimy przejść do pytania 17

9. Kto pomagał przy wprowadzaniu nakładki antykorupcyjnej na ISO?
.....
.....

Prosimy przejść do pytania 18

10. Czy mają Państwo zamiar przystąpić do wprowadzenia procedury ISO?

1. tak

2. nie → Prosimy przejść do pytania 18

11. Jak oceniliby Państwo poziom zaawansowania swoich przygotowań do wprowadzenia procedury ISO?

1. jesteśmy bardzo zaawansowani
2. jesteśmy średnio zaawansowani
3. jesteśmy niezbyt zaawansowani

12. Kiedy planują Państwo wdrożenie procedury ISO?

.....

13. Co zostało do tej pory zrobione? Prosimy przedstawić, opisać działania przygotowawcze do wprowadzenia procedury ISO.

.....
.....
.....
.....
.....

14. Czy mają Państwo zamiar przystąpić do wprowadzenia tzw. nakładki antykorupcyjnej na ISO, czyli Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym?

1. tak
2. nie → Prosimy przejść do pytania 18

15. Jak oceniliby Państwo poziom zaawansowania swoich przygotowań do wprowadzenia tej nakładki?

1. jesteśmy bardzo zaawansowani
2. jesteśmy średnio zaawansowani
3. jesteśmy niezbyt zaawansowani

16. Co zostało do tej pory zrobione? Prosimy przedstawić, opisać działania przygotowawcze do wprowadzenia tej nakładki.

.....
.....
.....
.....
.....

Prosimy przejść do pytania 18

17. Z jakich powodów nie wprowadzili Państwo w swojej instytucji nakładki antykorupcyjnej na ISO? Co Państwu w tym przeszkodziło?

.....

18. Czy w Państwa instytucji są wprowadzone procedury konkursowe przy zatrudnianiu pracowników na kierowniczych stanowiskach

1. tak, na wszystkich
2. tak, ale tylko na niektórych, na jakich?

.....

3. nie

19. Czy w Państwa instytucji zostały wprowadzone:

19.1. wyraźnie wyodrębnione biura obsługi klienta (BOK)

1. tak
2. nie

19.1. elektroniczny obieg dokumentów umożliwiający kontrolę etapu procedowania danej sprawy

1. tak
2. nie

20. Czy dla Państwa klientów, interesariuszy dostępne są informacje na temat podejmowanych przez Państwa działań antykorupcyjnych?

1. tak, tylko na stronie internetowej
2. tak, tylko w siedzibie instytucji
3. tak, zarówno w siedzibie instytucji, jak i na stronie internetowej
4. nie

21. Czy dla Państwa klientów, interesariuszy uruchomiony jest „telefon antykorupcyjny”, na który można zgłosić nieprawidłowości w załatwianiu sprawy w Państwa urzędzie?

1. tak, ile było takich telefonów w minionym roku
2. nie

22. Czy dla Państwa klientów, interesariuszy istnieje specjalny adres e-mailowy, na który można zgłosić informacje dotyczące korupcji, nieprawidłowości w działaniu w Państwa urzędzie?

1. tak, ile było takich e-maili w minionym roku
2. nie

23. Czy wprowadzili Państwo w swojej instytucji jeszcze jakieś inne procedury przeciwdziałające zagrożeniom korupcyjnym w tym również procedury analogiczne do ISO lub CAF, ale bez certyfikatu?

1. tak
2. nie → Prosimy przejść do pytania 25

24. Jakie to są procedury? Prosimy je opisać, scharakteryzować.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

25. Czy począwszy od 2002 roku pracownicy Państwa instytucji brali udział w szkoleniach dotyczących zagrożeń korupcyjnych?

1. nie
2. tak, organizowanych z naszej inicjatywy tylko dla naszych pracowników
Ile osób brało w nich udział, w jakich latach się odbywały:
 1. szkolenie: liczba osób rok
 2. szkolenie: liczba osób rok
 3. szkolenie: liczba osób rok

.....
.....
.....
.....
.....

3. tak, organizowanych przez urzędy centralne dla pracowników różnych instytucji

1. szkolenie: liczba osób rok
2. szkolenie: liczba osób rok
3. szkolenie: liczba osób rok

.....

.....

.....

.....

.....

26. Jak generalnie oceniają Państwo szkolenia związane z zagrożeniami korupcyjnymi, w których uczestniczyli Państwa pracownicy?

26.1. Ceny szkoleń:

1. stanowią barierę w uczestnictwie
2. nie stanowią bariery w uczestnictwie

26.2. Poziom merytoryczny szkoleń

1. wysoki 2. średni 3. niski

26.3. Wiedza przekazywana na tych szkoleniach jest:

1. przystosowana do potrzeb Państwa instytucji
2. nieprzystosowana do potrzeb Państwa instytucji

27. Czy macie Państwo w swojej instytucji kaskadowy system szkoleń dotyczących zagrożeń korupcyjnych (tzn. osoby, które przeszły różne szkolenia, dzielą się swoją wiedzą z innymi pracownikami)?

1. tak
2. nie, a czy mają Państwo jakiś inny system szkoleń? Na czym on polega?

.....

28. Czy organizują Państwo szkolenia dotyczące zagrożeń korupcyjnych dla jednostek podległych Państwa instytucji?

1. nie
2. tak

Ile osób brało w nich udział i w jakich latach się odbywały?

szkolenie: liczba osób rok

szkolenie: liczba osób rok

szkolenie: liczba osób rok

.....
.....
.....
.....
.....

29. Czy w Państwa instytucji obowiązuje kodeks etyczny?

1. tak
2. nie → Prosimy przejść do pytania 35

30. Jakimi kwestiami ten kodeks reguluje?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

31. Czy kodeks ten został:

1. stworzony przez pracowników mojej instytucji
2. opracowany przez instytucję zewnętrzną
3. zaproponowany przez instytucję wyższego szczebla → Prosimy przejść do pytania 34

32. Czy w Państwa instytucji odbywały się dyskusje nad zawartością tego kodeksu w trakcie opracowywania, przyjmowania go?

1. tak
2. nie

33. Czy w Państwa instytucji odbywają się cykliczne dyskusje nad zawartością tego kodeksu, jego uaktualnieniem?

1. tak
2. nie

34. Czy są jakieś sankcje za łamanie ustaleń tego kodeksu?

1. tak, jakie?

.....
.....
2. nie

35. Czy w Państwa instytucji jest lub była osoba pełniąca funkcję doradcy etycznego lub odpowiedzialna za działania związane z zagrożeniem korupcją?

1. tak i jest obecnie
2. tak, ale była tylko do roku

Dlaczego nie mają Państwo obecnie doradcy?

.....
.....
.....

→ Prosimy przejść do pytania 38

3. nie → Prosimy przejść do pytania 38

36. Czy są to jedyne obowiązki tej osoby, czy też dołączono je do innego etatu?

1. są to jej jedyne obowiązki
2. łączy funkcję doradcy etycznego z innymi obowiązkami, jakimi?

.....
.....

37. Czy informacje na temat działań doradcy etycznego, osoby odpowiedzialnej za przeciwdziałanie zagrożeniom korupcji są umieszczone:

1. na stronie internetowej Państwa urzędu:

1. tak
2. nie
3. nie wiem

2. w budynku Państwa urzędu:

1. tak
2. nie
3. nie wiem

38. Czy Państwa instytucja organizowała akcje edukacyjne i informacyjne dla środowisk lokalnych, klientów dotyczące działań antykorupcyjnych?

1. tak
2. nie

39. Czy Państwa instytucja organizowała kiedykolwiek konkursy związane z przejrzystością urzędu, dobrym sposobem funkcjonowania urzędu, uczciwością, kompetencjami urzędników?

1. tak
2. nie

40. Czy Państwa instytucja brała udział w konkursach związanych z przejrzystością urzędu, dobrym sposobem funkcjonowania urzędu, uczciwością, kompetencjami urzędników?

1. tak
2. nie

41. Czy w regulaminie funkcjonowania Państwa instytucji znajdują się specjalne zapisy dotyczące sposobu procedowania w razie wystąpienia zagrożenia korupcyjnego (np. sposób zgłaszania informacji o zagrożeniach korupcyjnych, mechanizmy chroniące osoby informujące o wystąpieniu zagrożenia korupcyjnego itp.)?

1. nie ma takich specjalnych zapisów
2. tak, prosimy je przedstawić

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

42. Czy zlecieli Państwo podległym sobie jednostkom wdrożenie procedur dotyczących zagrożeń korupcyjnych?

1. tak, jakich procedur, kiedy?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. nie → Prosimy przejść do pytania 44

3. nie posiadamy jednostek podległych → Prosimy przejść do pytania 46

43. Czy procedury wprowadzone w jednostkach podległych podlegają jakiejś sprawozdawczości, kontroli?

1. tak, jakiej?

.....

.....

2. nie

3. nie posiadamy jednostek podległych

44. Czy jednostki podległe Państwa instytucji z własnej inicjatywy wprowadziły jakieś procedury zapobiegające zagrożeniom korupcyjnym?

1. tak, jakie i kiedy?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. nie → **Prosimy przejść do pytania 46**

3. nie posiadamy jednostek podległych → **Prosimy przejść do pytania 46**

45. Które z tych procedur uważają Państwo za szczególnie przydatne, wartościowe?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

46. Czy w Państwa instytucji przy stosowaniu procedury zamówień publicznych wprowadzone zostały następujące rozwiązania:

46.1. tworzenie dwóch SIWZ (Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia) w jednym postępowaniu, jedną SIWZ „na zewnątrz” oraz drugą do dokumentacji postępowania (specyfikacja wewnętrzna zamawiającego) z wyszczególnieniem imion i nazwisk osób zajmujących się opracowaniem poszczególnych części specyfikacji

1. tak 2. nie

-
- 46.2. odbieranie od osób przygotowujących SIWZ pisemnej notatki na temat źródeł, z których uzyskano informacje dotyczące przedmiotu zamówienia
1. tak 2. nie
- 46.3. personalne określenie osób odpowiedzialnych za postanowienia zawarte w SIWZ
1. tak 2. nie
- 46.4. poddawanie zakupionych projektów dodatkowemu sprawdzeniu przez niezależne osoby lub firmy przed ich odbiorem
1. tak 2. nie
- 46.5. ogłaszanie informacji o postępowaniach, wykraczając poza obowiązkowe publikacje, np. dodatkowo w prasie, na utworzonym specjalnie serwisie ogłoszeniowym itp.
1. tak 2. nie
- 46.6. stosowanie tzw. zasady dwóch par oczu
1. tak 2. nie
- 46.7. przyjęcie zasady kontaktów z oferentami tylko w siedzibie zamawiającego i każdorazowego dokumentowania faktu kontaktu z przedstawicielami firm ubiegających się o udzielenie zamówienia;
1. tak 2. nie
- 46.8. określenie zadań członków komisji i ich odpowiedzialności – zachowanie zasady indywidualnej odpowiedzialności, a nie przenoszenie jej na całą komisję
1. tak 2. nie
- 46.9. wzmocnienie działań kontroli wewnętrznej, ze szczególnym zwróceniem uwagi na realizację poszczególnych etapów prac zgodnych z harmonogramem
1. tak 2. nie
- 46.10. dodatkowe nagrody dla członków komisji za poczynione oszczędności, czy skrócenie terminów realizacji
1. tak 2. nie

47. Które z procedur wprowadzonych w Państwa urzędzie w ramach wdrażania polityki antykorupcyjnej są Państwa zdaniem nieprzydatne, nie zdają egzaminu?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

48. Które z procedur wprowadzonych w Państwa urzędzie w ramach wdrażania polityki antykorupcyjnej są Państwa zdaniem pozytywne, bardzo przydatne w działalności Państwa instytucji?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Prosimy o wszelkie uwagi dotyczące ankiety, informacji w niej zawartych, a także Państwa ocen, krytyki naszego przedsięwzięcia badawczego.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....