

Badanie Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w Agencji Rezerw Materiałowych

-- Raport końcowy --

Opracowanie:

dr Piotr Koryś i dr Cezary Trutkowski

przy wsparciu zespołu Programu Przeciw Korupcji, Fundacji im. Stefana Batorego

Warszawa, grudzień 2012

Spis treści:

I. Informacje o projekcie.....	4
II. Metodologia ewaluacji	7
2. 1. Najważniejsze cele badania	7
2. 2. Najważniejsze problemy badawcze	7
2. 3. Sposób realizacji badania	8
2.3.1. Etapy realizacji badania:	8
2.3.2. Harmonogram realizacji badania	9
2.3.3. Wykorzystanie metod badawczych	9
III. Koncepcja, model i wdrożenie SPZK w ARM	11
3.1. Ogólne założenia SPZK w ARM oraz wprowadzanie systemu.....	11
3.2. Model identyfikacji i szacowania ryzyka w ARM.....	12
3.2.1 Identyfikacja ryzyk	12
3.2.2. Analiza ryzyka.....	13
3.2.3. Postępowanie z ryzykiem korupcyjnym i monitorowanie ryzyka korupcyjnego	17
3.3. Reakcja na zdarzenie korupcyjne	18
3.4. Analiza procesu identyfikacji i klasyfikacji zagrożeń korupcyjnych w ARM	20
3.5. Kluczowe procesy i procedury	22
3.6. Wnioski.....	23
IV: SPZK w oczach pracowników Agencji Rezerw Materiałowych	24
4.1. Specyfika organizacyjna ARM	24
4.2. Miejsce SPZK w systemie organizacyjnym ARM	25
4.3. Doświadczenia wprowadzania SPZK jako elementu systemu zarządzania	26
4.4. Najważniejsze obszary zagrożeń korupcyjnych w oczach pracowników ARM	29
4.4.1. Zamówienia publiczne i zakupy do rezerw strategicznych oraz zapasów państwowych	30
4.4.2. Realizacja kontroli terenowych.....	33
4.4.3. Proces rekrutacji pracowników.....	34
4.5. Doświadczenia związane z identyfikacją i szacowaniem ryzyka w ARM.....	36
4.5.1. Obecna organizacja procesu szacowania ryzyka	39
4.6. Monitoring i audit SPZK	41
4.7. Elementy infrastruktury etycznej Agencji	42
4.8. Rezultaty wprowadzenia SPZK w ocenie pracowników Agencji	46
4.9. Oddziaływanie SPZK na ograniczenie ryzyk korupcyjnych w ARM	48
4.10. Wnioski.....	49
V. Najważniejsze wnioski i rekomendacje	51
Najważniejsze wnioski z badania	51
Najważniejsze rekomendacje.....	53
ANEKS: Narzędzia badawcze wykorzystane w badaniach.....	55
Scenariusz wywiadu indywidualnego	55

Spis akronimów:

ARM	Agencja Rezerw Materiałowych
SPZK	System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym
KR	Komisja Rekrutacyjna
KSZ	Kierownik Systemu Zarządzania
PDK	Polecenie Działań Korygujących
PDZ	Polecenie Działań Zapobiegawczych

Autorzy raportu zdają sobie sprawę z tego, że SPZK stanowi nakładkę na wdrożony w ARM system zarządzania jakością zgodny z ISO 9001 i jako taki, stanowi jego integralną część. Pomimo to w wielu miejscach raportu wyodrębniono uwagi i komentarze odnoszące się do SPZK jako odrębnego zbioru rozwiązań proceduralnych. Naturalnym celem analizy była bowiem ocena wartości dodanej wynikającej z wdrożenia SPZK.

Realizacja badania w Agencji Rezerw Materiałowych nastąpiła w wyniku porozumienia podpisanego przez ARM i Fundację im. Stefana Batorego, którego kopia została zamieszczona poniżej.

POROZUMIENIE

zawarte w dniu~~16~~¹⁶ lipca 2012 r. pomiędzy

Agencją Rezerw Materiałowych

z siedzibą w Warszawie (00-844) przy ul. Grzybowskiej 45

reprezentowana przy zawieraniu niniejszego porozumienia przez: Jacka Bąkowskiego – Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, zwaną w dalszej części Porozumienia „**Agencją**”

a

Fundacją im. Stefana Batorego

z siedzibą w Warszawie (00-215) przy ul. Sapieżyńskiej 10a,

wpisaną do rejestru fundacji prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla Miasta Stołecznego Warszawy w Warszawie XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000101194

reprezentowaną przy zawieraniu niniejszego porozumienia przez Grażynę Kopińską - Dyrektora Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, zwaną w dalszej części Porozumienia „**Fundacją**”

zwanymi dalej łącznie „**Stronami**”

Zważywszy, że reprezentanci Agencji przyjęli propozycję Fundacji przeprowadzenia badania jakości i skuteczności wdrożonych w Urzędzie zabezpieczeń antykorupcyjnych Strony zawierają porozumienie poniższej treści:

§ 1

1. Fundacja, przeprowadzi badanie jakości i skuteczności wdrożonych w Agencji zabezpieczeń antykorupcyjnych, w tym dokona oceny skuteczności Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym funkcjonującego w Agencji, zwane w dalszej części porozumienia „badaniem”.
2. Fundacja oświadcza, że posiada środki materialne, urządzenia oraz zasoby ludzkie w postaci wyspecjalizowanej kadry niezbędne do wykonania badania oraz zobowiązuje się do jego wykonania z zachowaniem należytej staranności.
3. Koszty badania pokrywa Fundacja.

§ 2

Strony deklarują wolę współpracy, a Fundacja zobowiązuje się do zachowania należytej staranności, aby prowadzone badanie dało rzetelną wiedzę o skuteczności Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym wdrożonego w Agencji.

§ 3

1. Agencja zobowiązuje się do zapewnienia pełnej otwartości w dostępie do informacji i dokumentów związanych z przedmiotem badania, z wyłączeniem informacji prawnie chronionych, a Fundacja do rzetelności, bezstronności i obiektywizmu w formułowanych ocenach.

2. Fundacja zobowiązuje się do udzielania Agencji, na jej prośbę, wszelkich wiadomości o przebiegu badania.

§ 4

1. Strony zobowiązują się do zachowania w poufności wszelkich informacji poufnych uzyskanych przez nie w związku z zawarciem porozumienia zarówno w trakcie jego obowiązywania jak i po jego zakończeniu. Za informacje poufne Strony przyjmują wszelkie informacje lub materiały odnoszące się do działalności Agencji. Informacjami poufnymi i chronionymi są w szczególności dane finansowe, informacje organizacyjne oraz inne informacje o działalności Urzędu.
2. Fundacja ma prawo wykorzystać informacje, o których mowa w ust. 1 dotyczące Agencji uzyskane w toku wykonywania badania jedynie w celu jego wykonania.
3. Członkowie zespołu, o którym mowa w § 6 ust. 1, podpiszą oświadczenie zobowiązujące do zachowania w tajemnicy wszystkich informacji poufnych uzyskanych w związku z wykonywaniem badania.
4. Jeżeli zajdzie taka konieczność dostęp do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą "ZASTRZEŻONE" członkowie Zespołu otrzymają po okazaniu stosownego poświadczenia bezpieczeństwa lub po poddaniu się procedurze sprawdzającej prowadzonej przez Pełnomocnika Prezesa ds. Ochrony Informacji Niejawnych.
5. Obowiązek zachowania poufności informacji doznaje ograniczenia, o którym mowa w § 8 ust. 1 porozumienia, z wyłączeniem informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „ZASTRZEŻONE”.

§ 5

1. Badanie, którego celem będzie dokonanie oceny przyjętych w Agencji rozwiązań oraz jakości ich wdrożenia i przestrzegania rozpocznie się~~16~~ lipca 2012 roku.
2. Strony zobowiązują się do zachowania należytej staranności, aby czas badania nie przekroczył okresu 4 miesięcy od dnia jego rozpoczęcia.

§ 6

1. Strony zgodnie ustalają, że badanie prowadzić będzie zespół pracowników i współpracowników Fundacji działający w ramach programu Przeciw Korupcji w składzie: dr Piotr Koryś, dr Cezary Trutkowski, Grażyna Czubek, Grażyna Kopińska, Justyna Szolajska i Anna Wojciechowska-Nowak, zwany w dalszej części porozumienia „Zespołem”.
2. Fundacja zobowiązuje się do utrzymania niezmienionego składu Zespołu.
3. W przypadku konieczności dokonania zmian w składzie Zespołu Fundacja zawiadomi Agencję o powyższym fakcie, na piśmie przed dokonaniem jakichkolwiek czynności przez nowych członków zespołu. Postanowienia § 4 ust. 3-6 stosuje się odpowiednio..

§ 7

Agencja zapewni Zespołowi prowadzącemu badanie:

- 1) dostęp do wszystkich dokumentów dotyczących Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym;
- 2) możliwość swobodnej rozmowy indywidualnej (wywiadu) z poszczególnymi pracownikami Agencji realizującymi zadania wynikające z przyjęcia Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. Wywiady te realizowane będą przy zachowaniu obowiązującej w badaniach społecznych zasady anonimowości respondentów. Wywiady będą nagrywane dla potrzeb opracowania raportu, o którym mowa w § 8 o czym rozmówcy będą każdorazowo informowani przez członków Zespołu.

§ 8

1. Wyniki badania przedstawione zostaną w raporcie końcowym, zawierającym ocenę wdrożenia i funkcjonowania Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w Agencji.
2. Przed przygotowaniem raportu końcowego treść ustaleń wynikających z badania będzie przedmiotem dyskusji wewnętrznej z przedstawicielami Agencji. Strony zobowiązują się nie upubliczniać cząstkowych wyników badania do czasu publikacji ostatecznego raportu.
3. Treść końcowego raportu, po rozpatrzeniu uwag zgłoszonych w dyskusji wewnętrznej z przedstawicielami Agencji, zostanie upubliczniona na stronach internetowych Fundacji. W przypadku zaistnienia rozbieżności co do ocen zawartych w raporcie Agencja przedstawi swoje uwagi w Aneksie, który będzie stanowił integralną część raportu.
4. Termin upublicznienia wyników raportu zostanie uzgodniony z Agencją, ale nastąpi nie później niż 10 dni od przekazania ostatecznej wersji raportu.

§ 9

Agencja wyznaczyła Panią Anitę Truskowską Kierownika Systemu Zarządzania jako osobę do bieżących kontaktów i pomocy zespołowi prowadzącemu badanie (umawianie spotkań, dostarczanie potrzebnych dokumentów, udzielanie niezbędnych informacji itp.).

§ 10

1. Zmiany porozumienia wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności.
2. Porozumienie sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach po jednym dla każdej ze Stron.

Agencja Rezerw Materialowych

R I E Z E S

Jacek Bąkowski

Fundacja

Suzanne Lopez

II. Metodologia ewaluacji

2. 1. Najważniejsze cele badania

Badanie miało charakter ewaluacyjny – stanowiło analizę jakości i skuteczności wdrożonych w Agencji Rezerw Materiałowych zabezpieczeń antykorupcyjnych, w tym ocenę skuteczności wdrożenia i funkcjonowania Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. W szerszej perspektywie badanie służyć miało wypracowaniu wniosków odnoszących się do efektywności rozwiązań antykorupcyjnych wprowadzanych coraz częściej w instytucjach publicznych (wnioski te zostaną wypracowane w wyniku realizacji przez Fundację badań w kilku instytucjach publicznych).

Najważniejszym celem badania była ocena skuteczności, efektywności i użyteczności rozwiązań składających się na System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (SPZK) w Agencji Rezerw Materiałowych.

Analizy realizowane w trakcie badania objęły kwestie skuteczności SPZK jako narzędzia zmniejszania ryzyka korupcji w administracji, jak również czynników zwiększających lub pogarszających skuteczność jego wprowadzenia w konkretnej instytucji na przykładzie Agencji Rezerw Materiałowych.

Badanie miało charakter partycypacyjny, zakładało aktywne uczestnictwo partnerów z ARM na kolejnych etapach realizacji, w tym przy konsensualnym opracowaniu wniosków końcowych.

2. 2. Najważniejsze problemy badawcze

W odniesieniu do zarysowanych wyżej celów badania najważniejsze problemy badawcze dotyczyły:

- skuteczności działania SPZK, efektywności i poprawności metodologicznej jego procedur składowych i ich użyteczności w identyfikacji i neutralizacji zagrożeń korupcyjnych;
- zasadności wprowadzenia SPZK w ARM: oceny wpływu Systemu na funkcjonowanie Agencji (przede wszystkim w odniesieniu do adekwatności, efektywności i użyteczności zastosowanych rozwiązań);
- problemów związanych z procesem wprowadzania i funkcjonowaniem Systemu w ARM oraz sposobów ich przewycięzania;
- spójności SPZK w modelu wdrożenia przyjętym w ARM oraz relacji pomiędzy Systemem a innymi elementami infrastruktury etycznej Agencji;
- zagrożeń i ryzyk związanych z aplikacją procedur SPZK w różnych obszarach funkcjonowania ARM;
- wpływu SPZK na otoczenie ARM.

Efektem realizacji badania jest:

- Ocena skuteczności wdrożenia i funkcjonowania SPZK w Agencji Rezerw Materiałowych jako elementu infrastruktury etycznej Agencji;
- Wypracowanie rekomendacji odnoszących się do SPZK jako rozwiązania modelowego;
- Przetestowanie metodologii badania / audytu SPZK w instytucjach publicznych.

2.3. Sposób realizacji badania

Badanie zostało przeprowadzone przez zewnętrznych ekspertów Programu Przeciw Korupcji: dr Piotra Korysia i dr Cezarego Trutkowskiego we współpracy z zespołem pracowników programu Fundacji im. Stefana Batorego w składzie: Grażyna Kopińska, Grażyna Czubek, Justyna Szołajska, Anna Wojciechowska-Nowak.

2.3.1. Etapy realizacji badania:

- Etap wstępny.** Przegląd dokumentów, wywiady z kluczowymi osobami, opracowanie metodologii badania. Celem tego etapu było wstępne rozpoznanie zasad funkcjonowania systemu zarówno w oparciu o dokumenty, jak i wywiady indywidualne z osobami odpowiedzialnymi w ARM za wprowadzenie i funkcjonowanie systemu.
- Analiza dokumentów.** Dokładna analiza wybranych dokumentów (kart procesów, wykazu zagrożeń korupcyjnych, dokumentów dotyczących oceny ryzyka korupcyjnego w procesach, regulaminu organizacyjnego, itp.). Jej celem była ocena spójności regulacji i przejrzystości rozwiązań - analiza pozwoliła na ocenę regulacji oraz interpretację mechaniki działania i precyzyjności wykorzystywanych narzędzi oceny ryzyka korupcyjnego i zmniejszania jego występowania.
- Analiza jakościowa identyfikacji ryzyk korupcyjnych i mechanizmu ich ewaluacji** w oparciu o **wybrane** arkusze analizy ryzyka korupcyjnego dla procesów. Jej celem było opracowanie katalogu występujących ryzyk i katalogu czynników wpływających na prawdopodobieństwo ich wystąpienia oraz skutków, które ze sobą potencjalnie niosą. Analiza porównawcza (między biurami) pozwoliła bliżej przyjrzeć się zastosowanemu mechanizmowi identyfikacji ryzyk i czynników wpływających na szacowanie prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz istotności skutków.
- Ilościowa ocena ryzyk.** Została przeprowadzona w oparciu o ocenę punktową ryzyka oraz, dla wybranych grup procesów, w oparciu o ocenę prawdopodobieństwa i skutków. Z wykorzystaniem katalogu ryzyk, czynników wpływających na prawdopodobieństwo i skutki została przygotowana (dla wybranych procesów) baza danych zawierająca te informacje w zakodowanej formie, co pozwoliło na dalsze analizy.
- Analiza jakościowa działania systemu.** Przeprowadzona została w oparciu o wywiady indywidualne z pracownikami ARM oraz wnioski z analizy dokumentów i analizy identyfikacji ryzyk. W trakcie analizy zostały zrealizowane wywiady z wybranymi dyrektorami biur,

oddziałów i składnic, pracownikami uczestniczącymi w szacowaniu ryzyka w biurach, działach i oddziałach, właścicielami procesów oraz audytorami systemu zarządzania.

F. **Uzupełnienie materiałów i analiza porównawcza.** W trakcie tego etapu przeprowadzone zostały dodatkowe wywiady w ARM (m.in. z Doradcą ds. Etyki i Prezesem Agencji), a także została przeprowadzona analiza porównawcza z innymi rozwiązaniami stosowanymi w polskiej administracji publicznej oraz za granicą.

G. **Opracowanie raportu końcowego,** poprzedzone wewnętrzną dyskusją nad wnioskami z badania.

2.3.2. Harmonogram realizacji badania

Badanie zostało zrealizowane w 2012 roku wg harmonogramu przedstawionego w poniższej tabeli. (Zakres zaprezentowanych etapów badania zgodnie z sekcją 3.1.)

Czas realizacji (tygodnie): Etapy realizacji:	sierpień	wrzesień					październik					listopad				grudzień		
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	1	2	3
Etap wstępny																		
Analiza dokumentów																		
Analiza jakościowa identyfikacji ryzyk																		
Ilościowa ocena ryzyk																		
Analiza jakościowa działania systemu																		
Uzupełnienie materiałów																		
Raport																		

2.3.3. Wykorzystanie metod badawczych

Analiza dokumentów

Członkowie zespołu badawczego dokonali analizy następujących dokumentów:

- Księga Jakości,
- Polityka Jakości i Polityka Antykorupcyjna,
- lista zidentyfikowanych w ARM zagrożeń korupcyjnych,
- wybrane karty procesów,
- wypełnione Arkusze analizy ryzyka korupcyjnego dla wybranych procesów,
- pisemna dokumentacja działań korygujących oraz działań zapobiegawczych,
- dokumenty związane z działalnością audytorów systemu zarządzania w odniesieniu do funkcjonowania SPZK,
- inne dokumenty w zależności od potrzeb ujawnionych w trakcie realizacji badania.

Indywidualne wywiady pogłębione

Pogłębiony wywiad indywidualny (*in-depth interview*) pozwala poznać działania, poglądy i przekonania osoby badanej. Dzięki zastosowaniu tej metody możliwe staje się uchwycenie specyficznego jednostkowego doświadczenia, poznanie motywów podejmowanych decyzji, postaw i wiedzy, jaką posiada jednostka. Technika ta jest także szczególnie użyteczna w przypadku badań, których przedmiotem są zjawiska (rzeczy, procesy, usługi) podlegające ocenie indywidualnej. Wywiad na ogół prowadzony jest zgodnie ze szczegółowym scenariuszem, ustalającym wytyczne prowadzenia rozmowy.

W ramach prezentowanego tu badania **zrealizowanych zostało 18 indywidualnych wywiadów pogłębionych z:**

- Prezesem Agencji Rezerw Materiałowych,
- dyrektorami biur: 6 wywiadów,
- kierownikami działów: 6 wywiadów,
- innymi pracownikami uczestniczącymi w procesie szacowania ryzyka: 4 wywiady,
- Doradcą ds. Etyki.

Wśród badanych znajdowały się osoby pełniące funkcje auditorów systemu zarządzania.

Wywiady zrealizowano m.in. w dwóch placówkach terenowych ARM.

Wykorzystanie metod w poszczególnych etapach badania

Etapy:	Narzędzia:		
	analiza dokumentów	analiza danych ilościowych	wywiady pogłębione
Etap wstępny			
Analiza dokumentów			
Analiza jakościowa ryzyk			
Ilościowa ocena ryzyk			
Analiza jakościowa systemu			
Uzupełnianie materiałów			
Raport			

III. Koncepcja, model i wdrożenie SPZK w ARM

3.1. Ogólne założenia SPZK w ARM oraz wprowadzanie systemu

W roku 2010 został wprowadzony w Agencji Rezerw Materiałowych system zarządzania jakością oparty na podejściu procesowym, zgodny z PN-EN ISO 9001: 2009 oraz System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym zgodny z dodatkowymi wymaganiami do normy ISO 9001. W konstrukcji systemu zarządzania jakością wprowadzono podział na procesy podstawowe i wspierające, zgodnie ze specyfiką działania Agencji. Charakter relacji między procesami został przedstawiony w Mapie procesów, będącej załącznikiem do Księgi Jakości. Każdemu procesowi został przypisany Właściciel Procesu, posiadający uprawnienia konieczne do realizacji jego celów, w tym uprawnienia do monitorowania oraz doskonalenia. Właściciel Procesu jest również, m.in. odpowiedzialny za podejmowanie działań korygujących i zapobiegawczych.

Właściciel Procesu odpowiada za proces, ale za działanie poszczególnych komórek merytorycznych będących jego uczestnikami, a także za ich pracowników odpowiadają zgodnie ze swoimi uprawnieniami kierownicy tych komórek. Taka konstrukcja może zapewniać dwupoziomą kontrolę nad przebiegiem procesu i działaniami wszystkich jego uczestników.

Dokumentacja jakości, oprócz Polityki Jakości i Polityki Antykorupcyjnej, a także Księgi Jakości, zawiera karty procesów, procedury, instrukcje operacyjne oraz formularze i zapisy jakości. Karty procesów są podstawowymi dokumentami opisującymi zidentyfikowane w ARM procesy główne. Decyzję o dalszej szczegółowości karty (opisie podprocesów, procesów) określa właściciel odpowiedniego procesu głównego.

Zgodnie z dokumentacją jakości, kierownictwo Agencji jest zaangażowane w tworzenie i doskonalenie systemu zarządzania, w tym SPZK. Zgodnie z zapisami jakości, decyzja o wprowadzeniu SPZK wskazuje na zdolność kierownictwa ARM do identyfikacji źródeł zagrożeń korupcyjnych i przeciwdziałania ich wystąpieniu. SPZK jest integralną częścią systemu jakości i został wprowadzony, by ograniczyć możliwość występowania zjawisk korupcyjnych. Księga Jakości zawiera, w związku z tym następującą definicję korupcji:

Korupcją jest działanie lub zaniechanie działania, jak również obietnica takiego postępowania, w celu uzyskania nienależnej korzyści przekazanej, obiecannej lub domniemanej, zarówno materialnej jak i niematerialnej, w sposób bezpośredni lub pośredni. Pojęcie korupcji obejmuje wszystkich uczestników rzeczywistej lub potencjalnej wymiany.

Korzyść może mieć charakter majątkowy (rzeczowy, pieniężny) lub osobisty (np. awans, przyjęcie do pracy). Polskie prawo rozróżnia następujące formy przestępstwa korupcji:

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

Definicja korupcji, ujęta w dokumentacji jakości, jest względnie szeroka i precyzyjna, zwłaszcza w porównaniu z definicjami wprowadzonymi przez wiele innych instytucji publicznych.

3.2. Model identyfikacji i szacowania ryzyka w ARM

Na mechanizm zarządzania ryzykiem korupcyjnym zapisany w Programie składa się kilka podstawowych elementów ujętych w stosowne procedury. Są to przede wszystkim narzędzia i techniki identyfikacji ryzyka korupcyjnego w ARM, algorytm analizy ryzyka zagrożenia korupcyjnego oraz metody monitorowania ryzyka korupcyjnego. Kluczowym elementem systemu szacowania ryzyka jest procedura Zarządzanie Ryzykiem Zagrożeń Korupcyjnych w ramach procesu Zarządzanie Ryzykiem. Zawiera ona algorytm szacowania ryzyka, definiuje osoby odpowiedzialne oraz działania następujące po oszacowaniu ryzyka.

3.2.1 Identyfikacja ryzyk

Podstawą identyfikacji ryzyka jest lista zagrożeń korupcyjnych przygotowywana w ramach powołanego przez Prezesa Agencji Zespołu do spraw szacowania ryzyka. Lista była weryfikowana przez konsultanta zewnętrznego. Co roku podlega ona uzupełnieniu i aktualizacji. Zespół ten, powołany zarządzeniem prezesa na poziomie całej Agencji był odpowiedzialny za następujące działania:

- „identyfikacja zagrożeń korupcyjnych oraz pracowników narażonych na poszczególne zagrożenia korupcyjne,
- w porozumieniu z Właścicielami procesów zaplanowanie działań zmierzających do obniżenia ryzyka korupcyjnego”.

Zgodnie z zapisami procedury w I kwartale każdego roku przeprowadzana jest analiza ryzyka wystąpienia korupcji w oparciu o tą listę we wszystkich procesach realizowanych przez ARM.

„Właściciel procesu:

- wyznacza Zespół, który dokona analizy ryzyka korupcyjnego;
- zatwierdza „Formularz oceny istotności ryzyka korupcyjnego”;
- planuje działania zmierzające do obniżenia ryzyka korupcyjnego;

Zespół dokonujący analizy ryzyka:

- określa czynniki wpływające na prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia korupcyjnego;
- oszacowuje prawdopodobieństwo zgodnie z podaną skalą;
- określa potencjalne skutki wystąpienia zagrożenia korupcyjnego;
- oszacowuje skutki zgodnie z podaną skalą;
- dokonuje oceny istotności ryzyka korupcyjnego.

Kierownik Systemu Zarządzania (KSZ):

- gromadzi i analizuje dane dotyczące podejmowanych działań korupcyjnych w skali kraju;
- aktualizuje «Listę zidentyfikowanych w ARM zagrożeń korupcyjnych»;
- sporządza «Rejestr ryzyka korupcyjnego»;
- sporządza «Plan działań zapobiegawczych zmierzających do minimalizacji ryzyka korupcyjnego».

Prezes ARM (Przedstawiciel Kierownictwa ds. Systemu Zarządzania) jest odpowiedzialny za zarządzanie ryzykiem oraz:

- zatwierdza «Rejestr ryzyka korupcyjnego»;
- zatwierdza «Plan działań zapobiegawczych zmierzających do minimalizacji ryzyka korupcyjnego»”.

Analiza poziomu ryzyka jest przeprowadzana przez powołany przez Właściciela Procesu zespół, procedura nie określa zasad doboru członków zespołu. Z prowadzonych przez nas badań wynika, że z reguły w zespole takim uczestniczą wyłącznie osoby zaangażowane w realizację procesu (z jednym, zasadniczym wyjątkiem: w roku 2012 w każdym Zespole uczestniczył KSZ bądź pracownik zatrudniony w Stanowisku ds. Systemu Zarządzania Jakością). Takie rozwiązanie ma wadę: zwiększa skłonność do zaniżania poziomu ryzyka (w związku ze skłonnością do redukcji dodatkowych zadań w pracy) i może skutkować pominięciem niedostrzeganych z wewnątrz procesu ryzyk.

3.2.2. Analiza ryzyka

Jak wskazano wyżej, analizy ryzyka dokonuje zespół powołany przez Właściciela Procesu. Analiza przeprowadzana jest w zestandaryzowanych arkuszach analizy ryzyka i przebiega dwuetapowo – najpierw (w etapie analizy jakościowej) identyfikowane są wszystkie czynniki wpływające na poziom prawdopodobieństwa występowania zdarzenia korupcyjnego – tzn. zwiększające lub zmniejszające. W załączniku do procedury wskazane zostały grupy czynników obniżających i podwyższających prawdopodobieństwo wystąpienia korupcji, przy czym jest to lista otwarta, służąca jako pomoc dla członków zespołów szacujących ryzyko:

„Czynniki obniżające prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia – funkcjonujące zabezpieczenia

1. pomieszczenia są odpowiednio zabezpieczone przed dostępem osób niebędących pracownikami ARM zgodnie z „Zasadami korzystania z elektronicznego systemu kontroli dostępu oraz elektronicznego depozytora kluczy” oraz „Zasad przechowywania kluczy od pomieszczeń służbowych oraz korzystania z systemu sygnalizacji włamania”;
2. jasno zdefiniowane uprawnienia pracowników w zakresach obowiązków pracowników i pełnomocnictwach;
3. transparentny i obiektywny system wynagradzania pracowników określony w Regulaminie Wynagradzania;
4. w ARM dużą wagę przywiązuje się do kwestii etycznych i moralnych mających swoje odzwierciedlenie w Regulaminie pracy, w tym w Zasadach etyki;
5. jasny podział uprawnień odnośnie opracowywania, weryfikacji i zatwierdzania dokumentów i operacji finansowych;
6. czynności wykonywane przez jednego pracownika są weryfikowane przez jego współpracownika bądź przełożonego;
7. istnieją jasne, stabilne i przejrzyste zasady postępowania określone w dokumentach jakości oraz innych wewnętrznych aktach prawnych;
8. dostęp do pomieszczeń osób niebędących pracownikami ARM jest monitorowany i dokumentowany zgodnie z „Zasadami wejścia i wyjścia osób nie będących pracownikami Agencji Rezerw Materiałowych”;
9. spotkania pracowników z osobami niebędącymi pracownikami ARM odbywają się przy udziale kilku osób;

10. Komisje przetargowe składają się z przedstawicieli kilku komórek organizacyjnych zgodnie z zasadami określonymi w wewnętrznych aktach prawnych;
11. członkowie Komisji przetargowych podpisują oświadczenia o bezstronności;
12. dostęp do dokumentów jest zabezpieczony i odpowiednio określone są prawa dostępu do dokumentów zgodnie z:
 - Rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie organizacji i funkcjonowania Kancelarii Tajnych
 - „Szczegółowymi wymaganiami w zakresie ochrony informacji niejawnych oznaczonych klauzulą zastrzeżone obowiązujących w ARM”,
 - „Szczegółowymi wymaganiami w zakresie ochrony informacji niejawnych oznaczonych klauzulą poufne obowiązujących w ARM”,
 - "Instrukcją w zakresie ochrony danych osobowych w Agencji Rezerw Materiałowych"
 - „Instrukcją kancelaryjną dla Centrali i Oddziałów Terenowych ARM”;
13. sieci i zasoby informatyczne są zabezpieczone przed nieuprawnionym dostępem zgodnie z Polityką Bezpieczeństwa Informacji;
14. utrzymywanie zapisów pozwalających na identyfikowalność i rozliczalność przeprowadzonych działań;
15. udział w procesach więcej niż jednej komórki organizacyjnej.

Czynnik podwyższające prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia:

a) podatność

1. duża rotacja pracowników (jeżeli istnieje);
2. duża liczba i rodzaj dokonywanych operacji;
3. spotkania pracowników z osobami nie będącymi pracownikami ARM odbywają się bez świadków, poza siedzibą Agencji;
4. brak zasad postępowania regulujących dany obszar;
5. pracownicy narażeni są na naciski z zewnątrz;
6. brak jasnych kryteriów rozpatrywania spraw/ uznaniowość przy rozpatrywaniu spraw;

b) dane historyczne

1. wystąpienie w Agencji danego zagrożenia w przeszłości (należy podać częstotliwość);
2. występowanie danego zagrożenia w innych organizacjach (należy uwzględnić sprawdzoną wiedzę na ten temat, na podstawie np. raportów CBA, NIK”.

Analogicznie, w odniesieniu do skutków, osobno są analizowane różne typy konsekwencji:

1. utrata zaufania do Agencji,
2. utrata wizerunku,
3. skutki finansowe,
4. skutki prawne,
5. skutki organizacyjne - nie zrealizowanie celów i zadań Agencji tzn. nie wywiązanie ze zobowiązań ustawowych i umownych oraz z obowiązku nałożonego przez MG,
6. opóźnienia w realizacji zadań”.

Następnie na etapie analizy ilościowej dokonywana jest analiza prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka zgodnie z tabelą 2.1, oraz skutków – zgodnie z tabelą 2.2.

Tabela 2.1. Poziomy prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia

Punktacja	Ocena
1	Prawdopodobieństwo niskie, tzn. brak podatności, zagrożenie nie wystąpiło w przeszłości oraz funkcjonują skuteczne mechanizmy zabezpieczające
2	Prawdopodobieństwo małe tzn. zagrożenie nie wystąpiło w przeszłości, funkcjonujące mechanizmy zabezpieczające skutecznie obniżają istniejącą podatność
3	Prawdopodobieństwo średnie tzn. istnieją czynniki zwiększające podatność, zagrożenie nie wystąpiło w przeszłości w Agencji, lecz występuje w innych organizacjach, funkcjonujące mechanizmy zabezpieczające chronią tylko wybrane obszary lub nie są w pełni skuteczne.
4	Prawdopodobieństwo wysokie tzn. istnieją czynniki zwiększające podatność, zagrożenie wystąpiło w przeszłości w Agencji lub występuje często w innych organizacjach, funkcjonujące mechanizmy zabezpieczające są niewystarczające
5	Bardzo wysokie, prawie pewne prawdopodobieństwo wystąpienia tzn. istnieje wiele czynników zwiększających podatność, zagrożenie wystąpiło w Agencji w przeszłości wielokrotnie, nie funkcjonują skuteczne mechanizmy zabezpieczające

Tabela 2.2. Poziomy skutków zdarzenia

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

Jako poziom istotności ryzyka korupcyjnego przyjmowany jest iloczyn obydwu wartości. Zatem istotność ryzyka (I) jest iloczynem ustalonego w wyniku pracy zespołu prawdopodobieństwa wystąpienia (P) i skutku (S) wystąpienia zagrożenia korupcyjnego:

$$I = P \times S.$$

Niestety, nie ma wyjaśnienia jak wyliczyć ostateczny poziom P w oparciu o analizę czynników zwiększających i zmniejszających ryzyko oraz S – czy uwzględnić średni dla wszystkich rodzajów poziom skutków, czy też wziąć pod uwagę najniższy albo najwyższy poziom. W pewnym stopniu wyjaśnia to tabela 2. W naszej opinii nie rozstrzyga ona w pełni wątpliwości – powinna raczej uwzględniać wszystkie możliwe poziomy każdego rodzaju skutków i wskazywać, że jako ostateczny poziom ryzyka, w jednoznaczny sposób musi zostać wybrany najwyższy oceniony poziom skutków, bez względu na to, o który rodzaj skutków chodzi. W dodatku wskazany w instrukcji jako pierwszy ze skutków, utrata zaufania do Agencji, nie ma odpowiednika w tabeli (analizowane są tylko wymienione na drugim miejscu skutki wizerunkowe). Podobnie, zaskakuje, że skutek taki jak opóźnienie w wykonywaniu zadań Agencji (w wyniku korupcji) traktowane jest jako skutek co

najwyżej średniego poziomu. Takie opóźnienie może mieć równie ważne konsekwencje, jak osobno analizowane niezrealizowanie celów Agencji, jeśli np. skutkiem tego opóźnienia będzie potencjalnie np. katastrofa humanitarna.

Warto też podkreślić, że w ogromnej większości wypadków potencjalne skutki są niemożliwe do zredukowania w ramach działań doskonalących bądź przeniesienia ryzyka, a właściwie co najwyżej możliwe do tolerowania. Wyjątkiem może być redukcja potencjalnych opóźnień w działaniach ARM przez dodatkowe rozwiązania instytucjonalne.

Poziomy I przedstawia tabela 3. W pierwszej kolumnie i w pierwszym rzędzie są odpowiednio wartości P oraz S.

Tabela 2.3. Matryca istotności ryzyka

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

Maksymalny poziom ryzyka wynosi 25 (5x5), a zgodnie z dokumentami systemowymi, poziom akceptowalny nie może przekraczać 40% poziomu maksymalnego, czyli 10 (10 jest więc wartością krytyczną, powyżej której ryzyka stają się nieakceptowalne). Obszar ryzyka nieakceptowalnego został zaznaczony na czerwono, obejmuje on 8 wartości (czyli mniej niż 1/3 możliwych iloczynów). Zwraca uwagę, że następujące wartości I wynikające z iloczynów P x S: 3x3; 2x4; 4x2; 1x5; 5x1 znalazły się w grupie ryzyk akceptowalnych. Wartość skutku 3 została opisana jako „znaczny”, 4 jako „poważny”, a 5 jako „bardzo poważny”. Wartość P równe 3 to średnie, 4 – wysokie, a 5 – prawie pewne. Zatem możliwa jest w ramach systemu Agencji identyfikacja zdarzeń korupcyjnych prawie pewnych, albo mających bardzo poważne skutki, które będą traktowane jako akceptowalne. Analogicznie zdarzenie średnio ryzykowne, mające znaczne skutki też jest traktowane jako akceptowalne. W związku z tym **uzasadniona wydaje się być modyfikacja matrycy istotności ryzyka** - obniżenie poziomu maksymalnego do 35%, co włączy wartość I = 9 do wartości ryzykownych oraz zgodnie z wieloma zaleceniami międzynarodowymi /por. rozdział o dobrych praktykach w raporcie „Badanie SPZK w Ministerstwie Gospodarki” dostępnym na stronie www Programu Przeciw Korupcji Fundacji Batorego/ uwzględnianie jako nieakceptowalnych wszystkich zdarzeń, w których przynajmniej jeden z parametrów osiąga maksymalny poziom.

3.2.3. Postępowanie z ryzykiem korupcyjnym i monitorowanie ryzyka korupcyjnego

Zgodnie z odpowiednimi procedurami i instrukcjami, w wypadku, gdy ryzyko przekroczy poziom akceptowalny podejmowane jest jedno z następujących działań:

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

Odpowiada to standardowemu zestawowi działań podejmowanych w takich sytuacjach, choć – jak w większości innych przypadków, trudno ocenić, jakie mogą być zasady oszacowania kosztów działań i przewidywalnych korzyści (równych, jak można sądzić stratom wynikłym z korupcji, które przecież mogą mieć trudny do oceny efekt wizerunkowy, prawny i wpływ na zaufanie do instytucji) wpływające na decyzję o tolerowaniu ryzyka. W naszej opinii, na taką decyzję istotny wpływ powinna mieć też analiza czynników zewnętrznych, wywołujących określone skutki potencjalnego zdarzenia korupcyjnego – niemożliwe do zmiany w skutek jakichkolwiek działań doskonalących.

Sposób postępowania z ryzykiem określa jego Właściciel. Następnie plan działań zapobiegawczych zmierzających do minimalizacji ryzyka korupcyjnego jest opracowywany przez KSZ na podstawie propozycji Właściciela ryzyka. Plan zostaje przedłożony do zatwierdzenia Prezesowi ARM. Poziomy ryzyka dla poszczególnych zagrożeń zestawione są w rejestrze ryzyka korupcyjnego. Nie zostały wskazane narzędzia (parametry) pozwalające na bieżąco monitorować efektywność podjętych działań (nie jest też wymagane ich przedłożenie w ramach planu). Są one zapisywane w odpowiednim rejestrze, a efekty prowadzonych działań korygujących i naprawczych są po ich wprowadzeniu sprawdzane przez kierownika komórki organizacyjnej lub właściciela procesu, a następnie weryfikowane audytem zarządzanym przez Kierownika Systemu Zarządzania (KSZ). Brakuje jednak, w naszej opinii wymogu opracowania mierzalnych parametrów poprawy efektywności (z zastrzeżeniem, że często takie parametry mają pozorny charakter).

Zgodnie z kartą procesu *Monitorowanie, pomiary i doskonalenie systemu zarządzania* skuteczność systemu jest w sposób ciągły doskonalona przez:

- „przeprowadzanie audytów systemu zarządzania we wszystkich komórkach organizacyjnych i jednostkach ARM;
- prowadzenie działań korekcyjnych i działań doskonalących tj., korygujących i zapobiegawczych;
- eliminację przyczyn powstania niezgodności i potencjalnych niezgodności;
- dokonywanie przeglądów zarządzania”.

Procesy monitorowane są przez ich Właścicieli na bieżąco zgodnie z zasadami opisanymi w poszczególnych kartach procesów. Ponadto system zarządzania monitorowany jest poprzez:

- „nadzorowanie zgodności prowadzonych działań z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2009 oraz z wymaganiami systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym;

- realizację programu audytów systemu zarządzania;
- analizę raportów z audytów systemu zarządzania;
- analizę przeprowadzonych działań korygujących i zapobiegawczych w oparciu o prowadzony rejestr PDK/PDZ
- analizę oceny skuteczności eliminowania stwierdzonych niezgodności”.

Podsumowując, podstawowymi narzędziami służącymi do monitoringu są audyty systemu zarządzania, przeglądy systemu oraz dokumentacja działań korygujących i zapobiegawczych.

Mechanizmy postępowania z ryzykiem oraz monitoringu są poprawnie skonstruowane.

3.3. Reakcja na zdarzenie korupcyjne

Procedura *Postępowanie w przypadku stwierdzenia lub podejrzenia korupcji* precyzuje tryb postępowania w wypadku zagrożenia korupcją. Algorytm postępowania obejmuje dwie możliwe ścieżki postępowania. Pierwsza rozpoczyna się od zgłoszenia wewnętrznego, a druga od zgłoszenia zewnętrznego.

W pierwszym wypadku, czyli w sytuacji zgłoszenia wewnętrznego, dostępne są 2 drogi postępowania, w zależności od tego, kto zgłasza: pracownik, który otrzymał propozycję korupcyjną lub pracownik podejrzewający zdarzenie korupcyjne.

Pracownik, który otrzymał propozycję korupcyjną powinien:

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

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

- niezwłocznie poinformować Doradcę ds. Etyki;
- udzielić niezbędnych wyjaśnień Doradcy ds. Etyki, Prezesowi ARM lub osobom prowadzącym postępowanie wyjaśniające.

Jednocześnie, zgodnie z zapisami procedury, samo przekazanie informacji o powziętych podejrzeniach „nie może ograniczać się do gołosłownych sformułowań, lecz musi być poparte wiarygodnymi dowodami”. Takie sformułowanie, jak rozumiemy, zabezpiecza przed stosowaniem pomówień o korupcję i jest – naszym zdaniem nieudaną – próbą wyważenia pomiędzy chęcią otrzymywania od pracowników informacji o nieprawidłowościach w pracy Agencji, a ochroną ewentualnych pomówionych. Powszechnie rekomenduje się, aby od osoby sygnalizującej wymagać nie dowodów, ale „dobrej wiary”, która oznacza, że osoba ujawnia informacje działając w przekonaniu, że są one prawdziwe, nawet jeśli ostatecznie zasygnalizowane nieprawidłowości nie zostaną potwierdzone. W dodatku na informatora zostały przeniesione działania, które nie leżą w jego kompetencjach i obowiązkach, tj. zbieranie dowodów czy działania śledcze. W efekcie, wskutek zapisów sformułowanych w przedstawiony powyżej sposób, bardzo osłabiona została pozycja *whistleblower’ów*, bowiem obowiązek udowodnienia podejrzenia został przeniesiony w pełni na –

posiadającego przecież relatywnie słabą pozycję względem potencjalnych podejrzanych – pracownika posiadającego wiedzę o nieprawidłowościach. Skutkiem tego będzie zanik bodźców do informowania Doradcy ds. Etyki i Prezesa ARM o podejrzeniach korupcyjnych. Wydaje się, że powinna zostać zwiększona rola Doradcy ds. Etyki tak, żeby posiadał pewne, podstawowe przynajmniej narzędzia do weryfikacji informacji i był w stanie osądzać ich wiarygodność.

Standardowa ścieżka postępowania dalej obejmuje działania Doradcy ds. Etyki, jednak, co godne podkreślenia, uwzględniona została również metoda „obejścia” go: „w uzasadnionych przypadkach pracownik może poinformować o zaistniałym fakcie bezpośrednio Prezesa ARM”. Prezes w takim wypadku informuje Doradcę ds. Etyki, który podejmuje stosowne działania proceduralne (notatka, wpis do rejestru, opinia, jak opisano w następnym akapicie).

Doradca ds. Etyki zobowiązany jest odnotować KAŻDE doniesienie w specjalnym, zabezpieczonym przed możliwością wprowadzania zmian, rejestrze. Sporządza też notatkę służbową, zawierającą informacje o osobie zgłaszającej, dacie zgłoszenia i opis sprawy, w tym okoliczności, rodzaj zdarzenia i świadków. Znowu rodzi się pytanie, na ile taka konstrukcja notatki zabezpiecza interesy potencjalnego informatora – zwracają na to uwagę również pracownicy ARM, co opisano w kolejnych częściach raportu. Doradca ds. Etyki informuje Prezesa i opiniuje zarejestrowane zdarzenie.

W przypadku zgłoszenia zewnętrznego, czyli dokonanego przez osobę spoza ARM, zastosowanie ma standardowa procedura *Kontroli zewnętrzne oraz skargi i wnioski*, a w wypadku uznania zasadności zgłoszenia, działania wyjaśniające są podejmowane tak samo jak w przypadku zgłoszenia wewnętrznego.

Zgodnie z zapisami procedury: „Jeżeli postępowanie wyjaśniające potwierdzi, na podstawie dokumentów przekazanych przez Doradcę ds. Etyki, na podstawie opinii prawnej lub innych dowodów zabezpieczonych w sprawie, znamiona przestępstwa, Prezes ARM lub Doradca ds. Etyki informuje właściwe organy ścigania”. Brakuje jednak wskazania osoby odpowiedzialnej za prowadzenie postępowania wyjaśniającego, lub odpowiedzialnej za wskazanie takiej osoby. Należy przyjąć, że decyzję taką podejmuje Prezes. W wypadku, gdy znamion przestępstwa brak, czyli „gdy zachodzi jedynie podejrzenie zdarzenia o charakterze korupcyjnym, Prezes ARM zleca dalsze wyjaśnienia lub może powołać zespół, celem wyjaśnienia okoliczności zaistniałego zdarzenia lub też zlecić doraźną kontrolę wewnętrzną”. Jeśli w wyniku tych działań korupcja zostanie potwierdzona, zastosowanie ma działanie opisane wyżej.

W przypadku potwierdzenia się zarzutów korupcyjnych, Prezes może wyciągnąć wobec pracownika konsekwencje służbowe; w przypadku podejrzenia wystąpienia takich zdarzeń może:

- „odsunąć pracownika od prowadzonej sprawy i przydzielić rozpatrzenie spraw innemu pracownikowi;
- wzmocnić kontrolę funkcjonalną w działaniach realizowanych przez tę osobę;
- objąć dodatkowym monitorowaniem działania pracownika”.

Procedura nie uwzględnia sytuacji, w których informacja o korupcji przychodzi z zewnątrz, ale nie da się jej interpretować jako skargi; np. jest wynikiem działania Policji, NIK-u, itp. Procedura nie zawiera również żadnej deklaracji ze strony pracodawcy, że osoby, które zgłaszają zdarzenie korupcyjne w dobrej wierze i zgodnie z procedurą nie będą narażone na działania odwetowe, np. w postaci

niekorzystnych dla nich decyzji personalnych, dyskryminacji lub mobbingu. Procedura powinna zawierać stosowne zakazy działań odwetowych podejmowanych wobec osób sygnalizujących zdarzenia korupcyjne. W opisaney powyżej procedurze na pracownika, który ma wiedzę o korupcji nakłada się wyłącznie obowiązki, a przy tym żadnej zachęty w postaci ochrony przed działaniami odwetowymi, ujawnieniem jego tożsamości. W związku z tym prawdopodobieństwo skuteczności tak skonstruowanej procedury reakcji na zdarzenie korupcyjne będzie niskie.

Procedura nie była nigdy do tej pory w pełni wykorzystana, choć działania Doradcy ds. Etyki, w przybliżeniu odpowiadające tej procedurze zostały jednorazowo wszczęte po publikacji w ogólnopolskim dzienniku nt. ARM. Opisane to zostało w kolejnej części raportu.

3.4. Analiza procesu identyfikacji i klasyfikacji zagrożeń korupcyjnych w ARM

W roku 2011 w 11 spośród 117 zidentyfikowanych zagrożeń korupcyjnych zidentyfikowano ryzyko na nieakceptowalnym poziomie (powyżej 10); w każdym przypadku istotność ryzyka osiągnęła poziom 12 (iloczyn $P \times S = 4 \times 3$ lub 3×4). Kolejnych 45 zagrożeń miało poziom istotności ryzyka równy 9 (3×3). Najniższym występującym poziomem istotności ryzyka było 3 (szczegółowe dane prezentuje tabela 3.1.). W roku 2012 najwyższy odnotowany wśród 126 zagrożeń poziom ryzyka wyniósł 9 i dotyczył 49 procesów. Podobnie jak w roku poprzednim, najniższą wartością ryzyka było 3. Zestawienie wyników (odsetki poziomów istotności) w obu latach są pokazane na wykresie 3.1. Widać z niego, że po roku nastąpił proces „przesunięcia” ryzyk w stronę niższych wartości istotności. Ryzyka relatywnie wysokie (9-12) w roku 2011 stanowiły ponad 48% wszystkich ryzyk, rok później ich udział zmniejszył się o ¼. Jednocześnie rósł udział procentowy ryzyk „średnich” (6-8), z 39,7% do 46%; oraz „niskich” (z 12 do 15%). Jest to poniekąd zaskakujące w kontekście deklaracji większości naszych rozmówców, opisanych w kolejnej części, że pod względem bezpieczeństwa system niewiele zmienił. Czynnikiem zmniejszającym istotność ryzyka mogły być:

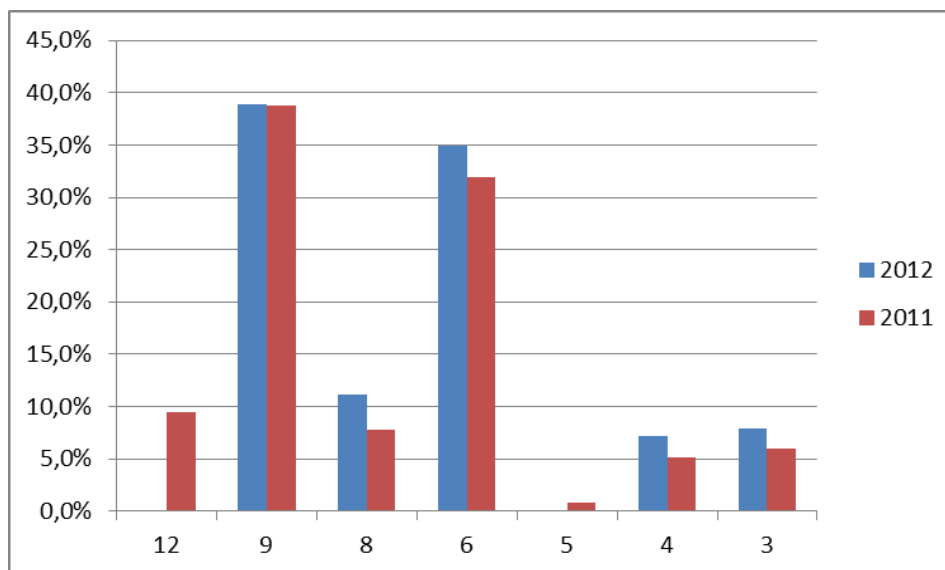
- a) udany zestaw działań naprawczych wpływający na ocenę istotności ryzyka (ale te były zastosowane, zgodnie z zasadami systemu, co najwyżej w odniesieniu do 11 procesów, których istotność ryzyka została oceniona na 12);
- b) zmiana zestawu ryzyk zidentyfikowanych w ARM (co po części nastąpiło);
- c) zmiana istotności ryzyka w corocznej ocenie bez działań naprawczych (w kolejnej ocenie poziom prawdopodobieństwa lub skutku spada).

Zwłaszcza zmiany wynikające z punktu c, jeśli mają miejsce, budzą zastanowienie.

Tabela 4.1.

wartość istotności ryzyka w latach 2011 i 2012, liczebność i odsetek				
	2011	%	2012	%
12	11	9,5%	0	0,0%
9	45	38,8%	49	38,9%
8	9	7,8%	14	11,1%
6	37	31,9%	44	34,9%
5	1	0,9%	0	0,0%
4	6	5,2%	9	7,1%
3	7	6,0%	10	7,9%
	116		126	

Wykres 4.1. Rozkład poziomów istotności ryzyka w I. 2011-2012



Ocena istotności ryzyka obejmuje ocenę poziomu prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i skutku ryzyka. W badanym okresie, spośród 232 ocen (po 116 każdego parametru) w roku 2011 i 252 w roku 2012 ok. 90% miało wartość 3 i niższą, a dokładnie 3 – ok. 60%. Dominuje więc w ocenach, w sposób bezwzględny, wartość środkowa – bezpieczna dla oceniających: nie za niska, a na ogół skutkująca oceną istotności ryzyka poniżej poziomu krytycznego. Maksymalna wartość parametru (5) w odniesieniu do skutku przypisana została raz (w 2011). W tym konkretnym przypadku wartość istotności ryzyka i tak miała poziom akceptowalny 5. Wysokie wartości parametrów (4, w 2011 roku również 5), właściwie prawie zawsze przyznawano skutkom, a nie prawdopodobieństwu wystąpienia zdarzenia. Warto w związku z tym podkreślić dwie kwestie:

- 1) niskie oceny prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia są zrozumiałe, jeśli uwzględnić pojawiający się wyraźnie w badaniu jakościowym wizerunek instytucji i jej usług w percepcji pracowników, a także wprowadzone w ramach zarządzania jakością procedury. Być może wprowadzenie większej liczby zewnętrznych obserwatorów nieco podniosłoby oceny prawdopodobieństwa, choć pewnie nieznacznie.
- 2) Względnie niskie oceny skutków, w szczególności brak ocen na poziomie najwyższym – zaskakuje. Ocena skutków MUSI być niezależna od oceny prawdopodobieństwa wystąpienia, a także – o czym nie można zapominać – jest w ogromnym stopniu niezależna od rozwiązań w ramach Agencji. Analizując poszczególne karty ryzyka można odnieść wrażenie, że poziom skutków jest niekiedy niski ze względu na niskie prawdopodobieństwo wystąpienia, oraz jakość rozwiązań antykorupcyjnych w Agencji. Takie wyjaśnienie podawali też niekiedy pracownicy ARM w przeprowadzonych wywiadach. To zaś jest wniosek niepoprawny w odniesieniu do metodologii szacowania ryzyka zdefiniowanej w ramach założeń SPZK – ten parametr ma ocenić MAKSYMALNE skutki zdarzenia korupcyjnego, w sytuacji gdyby jednak do niego doszło, co nie ma związku z parametrem prawdopodobieństwa (dla przykładu analogicznie bezzasadne jest stwierdzenie, że skutki pożaru w fabryce będą niskie, bo prawie na pewno do niego nie dojdzie). W związku z tym, w wypadku kluczowej dla działania państwa instytucji jaką jest ARM, tym bardziej budzi zdziwienie fakt, że wg wewnętrznych szacunków podejmowanych w celu zabezpieczenia i przygotowania się do ryzyka korupcji jej pracownicy właściwie nie zidentyfikowali zdarzeń, które mogłyby wywołać naprawdę

poważne skutki (w 2011 roku jedno zdarzenie miało poziom skutku 5, a ok. 20% - 4; w 2012 roku w ok. 15% wypadków wartość skutku wynosiła 4, a wartość 5 nie została wskazana ani razu).

3.5. Kluczowe procesy i procedury

W SPZK istotną rolę odgrywają też zabezpieczenia wprowadzone do szczególnie wrażliwych na ryzyko korupcyjne procesów i procedur, tj. rekrutacja i zatrudnianie nowych pracowników, zamówienia publiczne czy realizacja kontroli terenowych itp. Stosowane rozwiązania w większości przypadków po prostu odzwierciedlają wymogi ustawy i nie różnią się od rozwiązań w innych instytucjach publicznych. Zaletą wprowadzenia systemu zarządzania jakością jest określenie dokładnych algorytmów działania, po części przynajmniej redukujących ryzyko decyzji uznaniowych.

Rozwiązania zastosowane w procedurze rekrutacji, przynajmniej w sensie technicznym, poza ostatnim etapem rekrutacji, tworzą silne bariery przed decyzjami uznaniowymi. W ostatnim etapie procedury Prezes ARM może się wyłącznie zgodzić lub nie zgodzić na zatrudnienie wskazanego w procesie rekrutacji (wg oceny punktowej dokonanej przez komisję rekrutacyjną) pracownika. W wypadku jeśli się zgodzi – nie jest konieczne podanie przyczyn tej decyzji. Należy zatem poddać pod rozważenie możliwość wprowadzenia zabezpieczeń ograniczających dyskrejonalność ostatniego etapu rekrutacji. Polegałaby ona na określeniu przesłanek decyzji Prezesa Agencji kończącej procedurę naboru.

Rozwiązania dotyczące kontroli są satysfakcjonujące. W szczególności oprócz kontroli planowych, o których współpracujący z ARM przedsiębiorcy są informowani z wyprzedzeniem, możliwe są kontrole pozaplanowe, a jedną z trzech przyczyn ich przeprowadzenia jest: „uzasadnione podejrzenie o nierzetelnym wykonaniu postanowień umów przechowania albo o niewykonaniu obowiązku utworzenia i utrzymania zapasów obowiązkowych”. Takie kontrole bez wątplenia redukują skłonność do podejmowania działań korupcyjnych, jednak ich efektywność zależy w dużym stopniu od częstotliwości ich przeprowadzania.

Warto zwrócić uwagę na kilka elementów wymagających w przypadku ARM przemyślenia:

- 1) Istotna część zamówień dokonywanych przez Agencję odbywa się poza procedurami zamówień publicznych – dotyczy to nabywania i gospodarowania rezerwami strategicznymi i zapasami obowiązkowymi w Agencji. W związku z tym, rodzi się pytanie, na ile również te zamówienia, pomimo ich ograniczonej jawności i dostępności, powinny się znaleźć pod kontrolą zewnętrznej agendy publicznej (np. na ile powinny być specjalną, osobną odmianą zamówień publicznych). Ta kwestia oczywiście w dużo większym stopniu pozostaje w gestii legislatora niż ARM, jednak istniejące rozwiązania ze względu na ograniczoną kontrolę zewnętrzną (tę funkcję pełni wyłącznie w sposób wyrywkowy NIK) zwiększają ryzyko wystąpienia korupcji (słabo zresztą rejestrowane w ramach analizy ryzyka).
- 2) Część sformułowań w zapisach procedur i procesów jest zbyt restrykcyjna. Dobrym przykładem jest zapis w procedurze planowania kontroli rezerw strategicznych o „uzasadnionym podejrzeniu” nadużycia. Ani w tej procedurze, ani w procedurze czynności kontrolnych nie zostało wyjaśnione, co takie pojęcie oznacza – kiedy podejrzenia stają się uzasadnione.

3.6. Wnioski

SPZK w ARM, zrealizowane w ramach Systemu Zarządzania Jakością jest, jak wskazuje dokumentacja, systemem starannie opracowanym i zarządzanym. Przyjęte w systemie rozwiązania, w tym narzędzia do szacowania istotności ryzyka, ulokowanie w strukturze organizacyjnej osoby odpowiedzialnej za system oraz Doradcy ds. Etyki jest poprawne i nie budzi zastrzeżeń.

Okres aktywnego działania systemu jest relatywnie krótki, więc trwa jeszcze proces doskonalenia wprowadzonych rozwiązań. Tym bardziej więc warto zwrócić uwagę na wrażliwe punkty systemu.

1. Proces szacowania istotności ryzyka, choć skonstruowany poprawnie pod względem technicznym, ze względu na model doboru zespołu spośród pracowników realizujących proces, ew. po uzupełnieniu o KSZ, prawdopodobnie skutkuje zaniżaniem poziomu istotności ryzyka. W szczególności przeceniane mogą być zabezpieczenia instytucjonalne wpływające na poziom prawdopodobieństwa, a niedoceniane zewnętrzne skutki potencjalnych zdarzeń korupcyjnych. Ponadto brak jest pełnych uregulowań dotyczących sposobu powoływania zespołów szacujących ryzyko.
2. Konieczność prowadzenia (i dokumentowania) działań naprawczych, a także niejako wpisane w samą istotę systemu (a nie jego wdrożenie w ARM) dążenie do obniżania wszystkich poziomów istotności poniżej krytycznego poziomu (w wypadku ARM równego 10) skutkuje, podobnie jak w innych instytucjach procesem spadku średniego poziomu istotności ryzyka i „zanikania” ryzyk o poziomie nieakceptowalnym. Choć trudno mieć zastrzeżenia do wdrożenia SPZK w ARM, warto wskazać, że jego przyjęcie jako dominującego rozwiązania w administracji publicznej, skutkuje w efekcie końcowym sytuacją, w której w ciągu 2-3 lat (w wypadku ARM – dwóch) wysokie ryzyka niejako „spontanicznie” zanikają. Zjawisko to zaobserwowane zostało w każdej z dotychczas badanych instytucji, a nie tylko w ARM.
3. Po przebadaniu kolejnej instytucji publicznej warto zwrócić uwagę na pewną niedoskonałość procesu weryfikacji poziomu istotności ryzyka (też w dużym stopniu będąca skutkiem rozwiązań systemowych, a nie procesu wdrażania systemu). Zmiana parametrów iloczynu ryzyka powinna być wyjątkowo dobrze udokumentowana w szczególności, gdy otoczenie instytucjonalne właściwie się nie zmienia. Zamiast tego na ogół dochodzi do powierzchownych korekt, albo – co zdarza się rzadko – do zupełnie nowego określenia ryzyk.
4. Model reakcji na zdarzenie korupcyjne, w szczególności forma przygotowywanych przez Doradcę ds. Etyki notatek i sformułowania w procedurze wymagające od informatora przekazywania tylko sprawdzonych informacji skutkować będzie obniżeniem skłonności pracowników do informowania o potencjalnych zdarzeniach, a tym samym wrażliwość systemu na zagrożenia, w tym obszarze jego działania, będzie relatywnie niska.
5. W ARM istnieją obszary szczególnie wrażliwe na ryzyko korupcji, są to w szczególności procesy związane z zakupem, likwidacją i utrzymywaniem rezerw strategicznych. Są one wyłączone spod ustawy prawo zamówień publicznych, nie są objęte zatem stałą zewnętrzną kontrolą (w przeciwieństwie do zamówień publicznych). Tym staranniej powinny być sformułowane i przestrzegane procedury ich dotyczące.

IV: SPZK w oczach pracowników Agencji Rezerw Materiałowych

W tym rozdziale zaprezentowane zostały wyniki badania jakościowego¹, w ramach którego zrealizowano 18 indywidualnych wywiadów pogłębionych z:

- Prezesem Agencji Rezerw Materiałowych,
- dyrektorami biur: 6 wywiadów,
- kierownikami działów: 6 wywiadów,
- innymi pracownikami uczestniczącymi w procesie szacowania ryzyka: 4 wywiady,
- Doradcą ds. Etyki.

Wśród badanych znajdowały się osoby pełniące funkcje auditorów systemu zarządzania.

Podkreślić należy, że znaczna część informacji zebranych w trakcie wywiadów jakościowych pochodziła od **dyrektorów biur** – a więc osób wysoko postawionych w hierarchii organizacyjnej ARM, dysponujących bogatą wiedzą na temat działań prowadzonych w głównych jednostkach organizacyjnych Agencji.

4 wywiady zrealizowano w jednostkach zamiejscowych ARM: jednym oddziale terenowym i jednej składnicy.

Wyniki wywiadów wskazują na osiągnięcie wysokiego stopnia nasycenia teoretycznego, co oznacza, że informacje uzyskiwane od poszczególnych uczestników badania były, z nieznacznymi wyjątkami, spójne i powtarzające się. **Osiągnięte nasycenie teoretyczne wzmacnia wymowę uzyskanych wyników i je uwiarygadnia.** Dodatkowo zastosowana triangulacja metodologiczna (połączenie wywiadów osobistych z analizą źródeł zastanych) pozwoliła na zminimalizowanie ewentualnego błędu badania.

Wywiady realizowane w ramach ewaluacji były wywiadami anonimowymi. Stąd w ramach prezentacji wyników unikano podawania informacji umożliwiających identyfikację badanych. W szczególności odnosi się to do statusu cytowanych wypowiedzi, które w dalszej części rozdziału scharakteryzowane zostały jedynie poprzez odwołania do funkcji sprawowanych przez respondentów.

4.1. Specyfika organizacyjna ARM

Agencja Rezerw Materiałowych (ARM) działa na podstawie:

- Ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. Nr 229, poz. 1496, z późn. zm.);
- Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. Nr 52, poz. 343, z późn. zm.);

¹Dokładny opis metodologii realizacji ewaluacji SPZK w ARM przedstawiono w rozdziale 1.

- Statutu Agencji Rezerw Materiałowych, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 11 Ministra Gospodarki z dnia 11 marca 2011 r. w sprawie nadania statutu Agencji Rezerw Materiałowych (Dz. Urz. Min. Gosp. Nr 2, poz. 15, z późn. zm.).

Agencja Rezerw Materiałowych realizuje wynikające z ustaw zadania w zakresie gospodarowania rezerwami strategicznymi, jak również utrzymuje państwowe zapasy ropy naftowej i produktów naftowych oraz nadzoruje zapasy obowiązkowe ropy naftowej i paliw.

Warto podkreślić, że ARM posiada osobowość prawną i prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o rezerwach strategicznych oraz w ustawie o finansach publicznych.

Istotnym z punktu widzenia celów oraz przebiegu badania jest fakt, że część działalności ARM ma charakter niejawny. Ograniczenie to nie stanowiło jednak, jak się wydaje, istotnej przeszkody w realizacji przeprowadzonej ewaluacji. Przekonująco w tym kontekście brzmiały wyjaśnienia jednego z badanych, który wprost stwierdził:

to jest takie potoczne, według mnie, mniemanie, że jeżeli coś jest niejawne, to jest ryzyko korupcji. Ale proszę pamiętać, że my, jako instytucja podlegająca przepisom ustawy o finansach publicznych, co roku mamy kontrolę NIK-owską. (...) pięć największych transakcji, to jest z urzędu, że tak powiem sprawdzana, cała dokumentacja, toż oni siedzą tu kilka miesięcy. Nie, nie jeden miesiąc, czy tydzień, czy jeden dzień i szczególnie jest to, całe te postępowania są prześwietlane. Oprócz tego, to my mamy wielu czekistów.

- dyrektor biura

4.2. Miejsce SPZK w systemie organizacyjnym ARM

System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym stanowi integralną część Systemu Zarządzania Jakością. W świadomości pracowników Agencji te dwa systemy są nierozdzielne – SPZK stanowi uzupełnienie i rozwinięcie procedur wymaganych przez system ISO w zakresie minimalizacji ryzyk korupcyjnych.

Nie, nie ma podziału, u nas nie rozróżnia się tego systemu i tego. One działają wspólnie (...) myśmy je razem wdrażali. Myśmy nie wdrażali najpierw jednego systemu, potem drugiego - jako uzupełnienie, myśmy od początku do końca wdrażali oba systemy (...) My pisząc dokumentację robiliśmy dokumenty w ten sposób już, żeby spełniały jedno i drugie.

- stanowisko kierownicze

System zarządzania jakością mówię, czyli mam na myśli to i system przeciwdziałania zagrożeniom.

- pracownik

Zintegrowanie systemu antykorupcyjnego z ogólnymi procedurami zarządzania powoduje, że wymogom SPZK przypisywane jest większe znaczenie. Znajduje to praktyczny wymiar widoczny w pośrednim objęciu regulacjami SPZK wszystkich codziennych operacji Agencji – zarówno zadań wykonywanych przez warszawską centralę, jak i oddziały terenowe oraz składnice. Wyniki szacowania ryzyka dla poszczególnych procesów stanowią naturalne uzupełnienie opisu działań podejmowanych w ramach prac Agencji.

My tego nie rozgraniczyliśmy (...) to było wprowadzone wszystko razem i ten cały nakład pracy związany z nauczeniem się realizacji procedur (...) obowiązków (...) wykonywaliśmy czynności, które wykonywaliśmy, teraz one zostały spisane, sprecyzowane i to trzeba dokładnie wykonywać i pilnować i to zostało ujednoczone.

- stanowisko kierownicze

[przy wprowadzaniu] było dużo pracy i może jakby nie było takiego większego skupienia nad samym systemem przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, co pracą nad wyłonieniem procesów, tak, czyli to podejście procesowe, zanim to zaczęliśmy, potem myślenie o tych procesach, jakby układanie tych procesów, przepisywanie tego w karty (...) ale też odrębne były (...) różne spotkania (...) tylko dla tego systemu przeciwdziałania.

- dyrektor biura

Ponadto, co zgodnie podkreślali niemal wszyscy rozmówcy, zintegrowany system zarządzania uporządkował działania Agencji, oraz dostarczył pracownikom, zarówno obecnym, jak i nowo rekrutowanym, szczegółowych wskazań odnośnie przyjętych sposobów realizacji zadań, zakresów odpowiedzialności i uprawnień oraz wymagań związanych z wdrożonymi procedurami. W trakcie wywiadów wielokrotnie podkreślano ten praktyczny, użyteczny wymiar wdrożenia podejścia procesowego – w chwili obecnej sfera działań dyskrecyjnych, uzależnionych od subiektywnej oceny, czy decyzji pracowników, została w bardzo dużym stopniu zminimalizowana. W rezultacie wzrosła przewidywalność działań poszczególnych jednostek organizacyjnych, upowszechnieniu uległa wiedza pracowników na temat sposobów działania Agencji oraz uporządkowane zostały relacje pomiędzy poszczególnymi biurami i oddziałami zamiejscowymi.

W tej chwili ta dokumentacja (...) daje podstawy do twierdzenia, iż nowy pracownik (...) w bardzo krótkim okresie czasu w oparciu o lekturę tychże dokumentów jest w stanie określić rodzaj kompetencji swoich kolegów, koleżanek, swoich przełożonych, jak również swoich. Nie ma takiego intuicyjnego dochodzenia, czy poprzez jakieś tam nabywanie doświadczeń. Ten system zakładał właśnie wprowadzenie tego rodzaju mechanizmów i myślę, że on się w tej chwili sprawdza. Nie ma takiego założenia, że pracownik przychodzi (...) jest skazany na to, iż kolega, koleżanka, czy przełożony poświęci mu, jej więcej czasu i na tej podstawie tą wiedzę nabędzie. W oparciu o lekturę dokumentów systemu zarządzania jakością jest w stanie w bardzo krótkim okresie czasu, takim, który no, powiedzmy jest potrzebny do przeczytania tego kilkakrotnie, tak, dwa, trzy, cztery razy, pozyskać stosowną wiedzę na temat swojego zakresu obowiązków, uprawnień, jak również uprawnień innych osób i powiązania z innymi procesami, które realizuje jego komórka.

- dyrektor biura

4.3. Doświadczenia wprowadzania SPZK jako elementu systemu zarządzania

Prace zmierzające do wdrożenia Zintegrowanego Systemu Zarządzania w ARM rozpoczęto w 2010 roku, i zakończono je wraz z wprowadzeniem systemu w roku 2011. Choć pierwotny impuls do jego implementacji był raczej zewnętrzny – wynikał zarówno z wymogów ustawy o finansach publicznych, jak i z przyjęcia takich rozwiązań w Ministerstwie Gospodarki – to już zakres i sposób wdrożenia były pochodną decyzji kierownictwa Agencji. Podkreślić należy, że decyzja o rozszerzeniu wdrożenia o regulacje antykorupcyjne wpływała bezpośrednio z inicjatywy Prezesa ARM.

Zacząło się od tego, że został nałożony obowiązek wdrożenia systemu kontroli zarządczej [co wynikało] z ustawy o finansach publicznych (...) w każdej instytucji kontrola zarządcza miała być wdrożona. Stwierdzono, że łatwiej się wdroży kontrolę zarządczą, jeżeli wprowadzimy podejście procesowe. I zaczęliśmy wprowadzać (...) To była decyzja kierownictwa, że wdrażamy system zarządzania jakością, a później usłyszeliśmy tak naprawdę o SPZK (...).

To była decyzja prezesa żeby to wdrożyć - prezes powiedział: przygotować się do wdrażania i zaczęliśmy wdrażać 2 systemy, opracowywać całą dokumentację, to był zespół do opracowania dokumentacji i drugi zespół powołaliśmy do przeprowadzenia szacowania ryzyka, do opracowania polityki antykorupcyjnej.

- stanowisko kierownicze

Wdrożenie systemu zarządzania miało charakter kompleksowy i było realizowane w sposób planowy. Przede wszystkim, oba systemy, jak już wspomniano, wprowadzane były jednocześnie:

to było wprowadzone razem z ISO, może to na tym rzecz ta cała polegała (...) my tego nie rozgraniczyliśmy, że najpierw wprowadzono tamte zasady, a teraz dodatkowo nagle coś nowego. To było wprowadzone wszystko razem.

- stanowisko kierownicze

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

był powołany zespół do szacowania ryzyka (...) tam było większość dyrektorów biur merytorycznych (...). Zaczęliśmy od tego, że najpierw w ogóle sami się zorientowaliśmy o co chodzi (...), że to jest nakładka na ISO, że tak jakby są te standardy (...) i my chyba w ciągu pięciu, czy sześciu miesięcy zakończyliśmy pracę tego zespołu (...). Zrobiliśmy na początku taką trochę teoretyczną pracę, a więc instrukcje wypełniania tego zrobiliśmy na początku jako zespół zidentyfikowaliśmy te zagrożenia i od razu zaczęliśmy konsultować się z biurami merytorycznymi. (...)

Skład tego zespołu też był właśnie taki, żeby porównać, bo oczywiście to są różne rezerwy, natomiast sposób postępowania, zasady są dosyć podobne. (...) identyfikowaliśmy te zagrożenia, żeby troszeczkę też pomóc biurom merytorycznym na samym początku, żeby w ogóle wiedzieli z czym to się je. Potem była analiza, były rozmowy, była tak jakby bardzo żmudna praca z każdym biurem (...) każde biuro dostawało listę tych swoich zagrożeń. (...) było tak, że oni przychodzili na ten zespół i na tym zespole tak jakby szczegółowo uzgadnialiśmy te zagrożenia korupcyjne.

- stanowisko kierownicze

w trakcie wdrażania systemu zarządzania jakością posiłkowaliśmy się również opiniami i recenzjami podmiotu zewnętrznego, reprezentowanego przez pana Zawistowskiego. To jest osoba, która jest doradcą w różnego rodzaju instytucjach, które między innymi wprowadzają system zarządzania jakością oparty na normie ISO 9001. I ta osoba (...) uczestniczyła w weryfikacji tych czynników, które wytypowaliśmy jako czynniki ryzyka - w oparciu o wiedzę nabytą w trakcie świadczenia czynności doradcy, czy w innego rodzaju instytucjach o podobnym statusie, czy tej hierarchii w systemie jednostek administracji publicznej.

- dyrektor biura

Owo pierwsze szacowanie ryzyk należy uznać, za element niezwykle istotny w wypracowywaniu kształtu SPZK w Agencji. Badania wykazały, że zarówno lista zagrożeń zidentyfikowana w trakcie prac zespołu, jak i pierwsze szacowanie poziomu prawdopodobieństwa oraz potencjalnych skutków wystąpienia zagrożenia stanowią obecnie istotny *benchmark* dla rutynowego już szacowania ryzyka korupcyjnego. Jak się wydaje ma to swoje pozytywne, jak i potencjalnie negatywne konsekwencje.

Z jednej strony, bowiem, identyfikacja zagrożeń dokonywana była pierwotnie w sposób partycypacyjny, z uwzględnieniem doświadczeń i przekonań pracowników biur merytorycznych. Osiągnięto w ten sposób znaczny stopień identyfikacji biur z wypracowanymi wynikami.

zespół nie narzucał biurom zagrożeń - jeżeli osoba odpowiedzialna za biuro, za szacowanie tego, powiedziała (...) my dokonaliśmy takiej oceny, takiej analizy i naszym zdaniem jest to prawidłowo, to na pewno my nie wpływaliśmy. My bardziej staraliśmy się tak jakby rozwiewać wątpliwości, mówić.

- stanowisko kierownicze

Z drugiej strony jednak, na co zwracamy uwagę w dalszej części rozdziału, po wdrożeniu systemu zrezygnowano z tak szerokiej weryfikacji procesu szacowania ryzyk, przekazując zadania z tym związane dyrektorom poszczególnych biur. W konsekwencji szacowanie ryzyk, pomimo zaangażowania w ten proces kierownika systemu zarządzania, w mniejszym stopniu, w naszym przekonaniu, czerpie ze skumulowanych doświadczeń organizacji oraz eksperckich, zewnętrznych doświadczeń.

Reakcje pracowników na wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania nie były jednoznaczne, choć, jak wskazują wypowiedzi badanych, raczej przeważało nastawienie pozytywne. Podzielano opinie, że skoro podobny system został wdrożony i funkcjonuje w Ministerstwie Gospodarki, to naturalne jest, iż podejmuje się działania zmierzające do jego wdrożenia w instytucji podległej Ministrowi Gospodarki.

Obawy, oporu nie było. Na początku to oczywiście było, że w ministerstwie jest i my musimy mieć, bo jesteśmy podlegli Ministrowi, tak jakby z założenia, że to tak ma być.

- stanowisko kierownicze

Nieliczne wypowiedzi badanych przywoływały opinie pracowników bardziej sceptycznie nastawionych do wdrażania systemu:

- a jaka była reakcja pracowników, tak szczerze?

- że trochę więcej papierów (...) że tam się tworzy znowu tam ileś etatów (...) do obsługi, a w sumie i tak myśmy robili tylko, że to jest może powiedzmy inaczej zapisane.

- dyrektor biura

Oczywiście stawiano pytania o zasadność wprowadzania systemu antykorupcyjnego w instytucji, w której, wedle opinii wielu pracowników, wspartej brakiem negatywnych historycznych doświadczeń, nie występują zagrożenia o takim charakterze. Dlatego też niezwykle ważne w tym początkowym okresie wdrażania systemu były dwa elementy: komunikacja wewnętrzna podkreślająca cel, rolę i znaczenie wdrażanego podejścia procesowego i towarzyszących mu zabezpieczeń antykorupcyjnych oraz dość rozbudowane działania edukacyjne.

Pierwsze kroki, to jest próba odpowiedzenia sobie samemu i też przez kierownictwo pokazanie w Agencji po co tak naprawdę nam jest system. Bo o korupcji każdy dzisiaj słyszy, dużo się o niej mówi, natomiast trudno ją przyjąć do siebie, jak ona w instytucji nie występuje, ponieważ nie było tego typu zdarzeń korupcyjnych (...) bo bardzo trudno jest (...) tego typu rozwiązania przedstawić pracownikom, gdyż mogą oni to odebrać jako (...) jakiś swojego rodzaju atak na ich postępowanie.

- dyrektor biura

Działania szkoleniowe i informacyjne były dość rozbudowane. Przybierały one charakter zarówno nieformalnej wymiany doświadczeń, jak i całkiem sformalizowanych działań edukacyjnych wraz z elementami testowania wiedzy pracowników.

były spotkania z Anitą, z kierownikiem zarządzania (...) były spotkania też w biurze (...) pojawiły się w intranecie dodatkowe informacje, zakładki (...) no i przede wszystkim, był jakby troszeczkę nacisk z góry, żeby z tym się zapoznawać

- stanowisko kierownicze

... jednocześnie mieliśmy takie szkolenia e-learningowe, tak, tam były zestawy materiałów, które

mieliśmy opanować (...) były materiały szkoleniowe, które dostaliśmy do zapoznania i potem testy, które zdawaliśmy.

- stanowisko kierownicze

... jakie mamy procesy, jak to funkcjonuje wszystko i tak dalej i tak dalej. I był duży stres w Agencji, bo pracownicy chcieli wszyscy to zaliczyć.

- dyrektor biura

Komunikacja wewnętrzna koncentrowała się, zgodnie z deklaracjami badanych, na wzmacnianiu wizerunku ARM jako instytucji skoncentrowanej na zapewnianiu wysokiej jakości działań, wrażliwej na przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym, wspomagającej pracowników w efektywnym wykonywaniu zadań.

to jakby w kwestii potwierdzenia tego, że instytucja jest taką instytucją, która w sposób otwarty mówi o tym, że eliminuje tego rodzaju zagrożenia, że (...) podejmuje działania, żeby te zagrożenia, jeśli gdzieś tam one zostały zidentyfikowane, to przeciwdziałać, (...) ograniczać ryzyko wystąpienia tego rodzaju zagrożeń.

- pracownik

4.4. Najważniejsze obszary zagrożeń korupcyjnych w oczach pracowników ARM

Wywiady przeprowadzone z pracownikami ARM przyniosły dość zaskakującą konstatację: zagrożenia korupcyjne występujące w Agencji nie są postrzegane jako szczególnie istotne i realne. W przekonaniu badanych wiele procedur, które zostały wdrożone na długo przed przyjęciem SPZK skutecznie ograniczało ryzyka wystąpienia zjawisk korupcyjnych, czy zachowań nieetycznych. W trakcie wywiadów wielokrotnie podkreślano, że w historii działania Agencji nie zdarzył się ani jeden przypadek udokumentowanego i potwierdzonego działania korupcyjnego i to w szerokim znaczeniu tego terminu. Niektórzy rozmówcy przytaczali co prawda pojedyncze doniesienia prasowe sygnalizujące występowanie nieprawidłowości, jednak niezmiennie podkreślali przy tym, że oskarżenia tam formułowane nigdy nie zostały udowodnione.

cały czas się staramy działać przejrzysto, czytelnie, bez dwuznaczności - no zawsze, jako firma

- stanowisko kierownicze

ten system, który się pojawił, on tylko w jakiś sposób sankcjonował to, co się działo u nas (...) to nie było jakąś wyjątkowo nowością (...) to było potwierdzenie tego, co działo się.

- pracownik

Agencja była zawsze poukładaną instytucją (...) nie było sytuacji, że myśmy działali sobie i nie było procedury na coś

- dyrektor biura

Wyniki badania pozwalają jednak na wyróżnienie kilku obszarów, w których zagrożenia korupcyjne wydają się być, w przekonaniu pracowników ARM, potencjalnie szczególnie istotne, prawdopodobne i o możliwie znaczących skutkach dla funkcjonowania Agencji. Należą do nich zamówienia publiczne, realizacja kontroli terenowych i przyjęte procedury naboru nowych pracowników.

4.4.1. Zamówienia publiczne i zakupy do rezerw strategicznych oraz zapasów państwowych

Niejako oczywistym obszarem zagrożeń korupcyjnych są zamówienia publiczne. Badani podkreślali jednak, że zagrożenia w tym obszarze mają charakter uniwersalny, właściwy funkcjonowaniu całej administracji publicznej i nie wynikają w żadnym razie z jakichkolwiek specyficznych rozwiązań przyjętych w Agencji.

największym polem [zagrożeń] jest działka z udzielaniem zamówień publicznych. Ale nie dlatego, że akurat w tej instytucji tak wygląda, tylko generalnie [taki jest] trend, obserwacje, tudzież różnego rodzaju raporty prowadzone między innymi przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (...) czy donosy medialne, tudzież informacje o stwierdzonych zjawiskach związanych z korupcją w komórkach, które udzielają zamówień publicznych. To siłą rzeczy skazuje pracodawcę, czy osoby odpowiedzialne za ten obszar do zwrócenia szczególnej uwagi i no takiej skomasowanej wrażliwości na ten obszar w celu wyeliminowania potencjalnych zagrożeń.

- dyrektor biura

każdy pracując w zamówieniach (...) wie, że te zamówienia publiczne o całym świecie mówiąc, o Polsce przede wszystkim, są narażone na różne rzeczy.

- stanowisko kierownicze

Przebieg postępowania przetargowego w ARM jest ściśle zdefiniowany i wynika zarówno z zapisów ustawy prawo zamówień publicznych, jak i wdrożonej w Agencji karty procesu 16-K1 „Zamówienia Publiczne”. Ścisłe przestrzeganie obowiązujących przepisów oraz przyjętych rozwiązań proceduralnych, w przekonaniu badanych, sprowadza zagrożenia w tym obszarze do ryzyk wyłącznie o charakterze potencjalnym, teoretycznym i nie stanowi rzeczywistego problemu. W zakresie realizacji i rozstrzygnięcia postępowań przetargowych rozproszono bowiem system decyzyjny, uprawnienia pracowników związane z uczestnictwem w tych postępowaniach zostały zdywersyfikowane, wprowadzono zasadę zmienności składów komisji przetargowych. Zgodnie z przekonaniem uczestników badania, w wyniku wprowadzenia tych rozwiązań wyeliminowano możliwość obchodzenia zasad uczciwego postępowania przez członków komisji działających w zмовіе.

Nie ma możliwości, elementu zмовы poszczególnych członków komisji, którzy w dłuższej perspektywie czasu wchodzą we wzajemne relacje interpersonalne dające powiedzmy możliwość formułowania tego rodzaju propozycji pod adresem określonego kręgu osób (...). Za dużo jest osób zaangażowanych w proces decyzyjny, mówiąc kolokwialnie (...). Trudno mi sobie wyobrazić sytuację, w której podmiot wyrażający ochotę, czy chcący skorumpować pracownika, no, musiałby sobie zadać trud, żeby skorumpować co najmniej kilkunastu pracowników, którzy musieliby działać we wspólnym celu. Dlatego wydaje mi się, że ten system daje należyłą rękojmię eliminacji tego rodzaju zagrożeń.

- dyrektor biura

Zgodnie z obowiązującymi w ARM procedurami, w przypadku każdego postępowania przetargowego, powoływana jest kilkusobowa komisja, która decyduje o przebiegu i sposobie rozstrzygnięcia postępowania.

wszystkie, czy zamówienia, czy szacowanie, czy opisy przedmiotu zamówienia, zawsze realizuje powiedzmy skład przynajmniej trzyosobowy (...) także wydaje mi się, że to, że dobrze zabezpiecza przed takim ryzykiem.

- stanowisko kierownicze

O ile samo postępowanie przetargowe nie wzbudza zatem większych kontrowersji, o tyle, jak podkreślano, problematycznym etapem może być przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia. Jest to, jak stwierdził jeden z badanych, najbardziej newralgiczny punkt całego postępowania:

co według mnie jest kluczowe w ogóle w zamówieniach publicznych - opis przedmiotu zamówienia (...) najbardziej newralgiczny punkt antykorupcyjny. (...) Potem dalsze postępowanie jest tak sformalizowane, że tutaj trudno jest cokolwiek wpłynąć. Natomiast, opis przedmiotu zamówienia jest takim bardzo, bardzo ważnym momentem.

- pracownik

Częściowym zabezpieczeniem w tym obszarze jest rozproszenie procesu decyzyjnego, i wieloetapowość kontroli przygotowywania dokumentacji przetargowej.

tutaj, żeby była większa transparentność i nie było to na zasadzie jednomyślnej decyzji, jak ma wyglądać opis przedmiotu, przechodzą przez u nas przynajmniej trzy, cztery pary rąk. (...) jeżeli chodzi o ten temat opisu przedmiotu, zawsze tak postępowaliśmy.

- stanowisko kierownicze

Osobną kwestią jest problem wynikający ze specyfiki charakteru Agencji. Częściowo niejawni przedmiot działalności ARM, a co się z tym wiąże, ograniczenia związane z dostępem do informacji o prowadzonych postępowaniach, mogą bowiem wzbudzać obawy o rzetelność i uczciwość wyłaniania wykonawców i kontrahentów w przypadku realizacji zakupów do rezerw i zapasów państwowych. Jak podkreślano jednak w trakcie wywiadów, owe utajnione obszary działalności po pierwsze są intensywnie kontrolowane przez upoważnione do tego instytucje, a po drugie sama specyfika działalności wymaga szczególnego, bardzo skrupulatnego systemu dokumentowania działań.

Nasza instytucja (...) ma rezerwy te szczególne tutaj, te wszystkie klauzule tajności i tak dalej [i przez to] te standardy są bardzo wysokie - sporządzane są z każdego spotkania notatki (...). To się [też] przekłada w drugą stronę - my jesteśmy bardzo sprawdzani, bardzo często są kontrole NIK-u, teraz ostatnio CBA było, jakieś dokumenty żąda i to nie po raz pierwszy. To jest tak, jakby standardowe, rutynowe postępowanie (...). Gdy CBS sprawdza jakiegoś przedsiębiorcę, bo coś tam zrobił pięć lat temu, to rutynowo zwracają się na przykład do nas o dokumenty postępowania. My to wiemy, że tak się działo, dzieje i tak się będzie działo, czyli te nasze procedury no muszą być dobre.

- stanowisko kierownicze

W związku z tym, w Agencji wypracowano oddzielne sposoby postępowania w przypadku zakupów do rezerw strategicznych i zapasów państwowych, które z racji swego niejawnego charakteru, nie podlegają procedurom przewidzianym dla zamówień publicznych. Zwyczajowy przebieg postępowania w tym zakresie w następujący sposób opisano w jednym z wywiadów:

Robimy najpierw rozeznanie rynku, opis przedmiotu zamówienia, do prezesa idzie wniosek, sześćdziesiąt cztery tysiące podpisów jest. Wszyscy sprawdzają rozeznanie rynku, potem zapraszamy (...). Na początku zapraszamy przedsiębiorców o składanie dokumentów formalnych. Ja to się zawsze śmieję, że musi być wysoki brunet o zielonych oczach, czyli on musi być zarejestrowany, nie może być karany, nie może mieć zakazu zamówień, musi, na przykład przy żywnościowych, mieć wpis na przykład (...) na jakąś listę prowadzoną przez jakieś weterynarza (...). Czyli na początku te wymogi formalne sprawdzamy. Również dokumenty finansowe żądamy (...) bo jedną z przesłanek tak jakby niezaproszenia przedsiębiorcy do składania ofert jest to, że jego sytuacja finansowa tak jakby nie rokuje, nie daje gwarancji, że to zamówienie zostanie należycie wykonane.

- stanowisko kierownicze

Jeszcze innym, specyficznym elementem działalności Agencji jest fakt, że czasami zdarza się, iż zapotrzebowanie Agencji, związane z utrzymaniem rezerw strategicznych, dotyczy konkretnych, specyficznych produktów, wytwarzanych na przykład wyłącznie przez jednego producenta. Bywa też tak, że postępowanie zmierzające do wyłonienia kontrahenta związane jest z określonymi ograniczeniami – np. lokalizacyjnymi. W takich sytuacjach poszukuje się jednak rozwiązań zmierzających do zwiększenia konkurencyjności pozyskiwanej oferty.

Wszyscy dbają o to, w ministerstwie i w tym państwie, żeby to nie był jeden [producent]. No, ale czasami z różnych względów, to są wyjątkowe produkty, naprawdę wyjątkowe, że jest jeden jedyny, no, to wtedy mamy ten poziom hurtu. Czyli jakby ta konkurencyjność jest dla nas wtedy (...) mamy (...) hurtownie w kraju, z którymi wtedy te negocjacje są prowadzone.

- dyrektor biura

Istotnym elementem przyjętych rozwiązań w zakresie zabezpieczeń antykorupcyjnych jest postępowanie w przypadku wystąpienia konfliktu interesów, polegające na wymogu składania przez pracowników oświadczeń o bezstronności. Podkreślić jednak należy, że wymóg ten obecnie dotyczy wyłącznie przetargów podlegających ustawie prawo zamówień publicznych oraz zakupów do rezerw i zapasów strategicznych – obejmujących zamówienia powyżej 14 000 euro.

W momencie, kiedy członkowie komisji, czy osoby pracujące dowiadują się, kogo mamy zaprosić, one już na tym etapie podpisują to oświadczenie. Czyli innymi słowy, jeżeli okaże się, że na przykład pracownik biura jest, nie wiem, ciocią, wujkiem, przyjacielem kogoś w jakiejś firmie, to on od razu podpisuje i tak jakby jest automatycznie nie bierze udziału w tym postępowaniu już na etapie konstruowania zaproszenia składania wniosków i [zaproszenia] do składania ofert. Czyli tak jakby ten etap jest nawet troszeczkę wcześniej niż w zamówieniach publicznych.

- stanowisko kierownicze

Za niedoskonałość systemową uznać należy brak analogicznej procedury w przypadku postępowań o mniejszej wartości zamówienia (poniżej 14 000 euro). Podkreślić jednak należy, że problem ten istnieje w świadomości przynajmniej niektórych pracowników ARM:

Ja myślałem nad tym dwie godziny temu szczerze mówiąc. Tak się zastanawiałem nad tym. Jest to do zrobienia (...) jest to dodatkowy dokument, koszty niewielkie. W zasadzie można to wprowadzić.

- stanowisko kierownicze

Osobną kwestią, która przyczyniała się do zwiększenia potencjalnego ryzyka korupcyjnego w ARM było zbyt częste wykorzystywanie procedury zakupów w trybie awarii – z pominięciem normalnych procedur przetargowych. Szczególnie w odniesieniu do placówek terenowych Agencji, w sytuacji funkcjonowania na ograniczonym terytorialnie rynku lokalnym, mogło to rodzić niebezpieczeństwo powstania różnego rodzaju nadużyć. Sytuacja została jednak w ostatnim okresie (sierpień 2012) unormowana procedurą 16-P2, w której określono tryb postępowania w trakcie usuwania awarii m.in. wskazując na konieczność sporządzania formularza 16-K1-Z6 (*Formularz usunięcia awarii*), który powinien zawierać między innymi opis awarii, oszacowanie kosztów jej usunięcia oraz potwierdzenie konieczności natychmiastowego zamówienia (w sytuacji np. braku sprzętu zastępczego, niemożność wykonywania zamierzonych czynności lub funkcjonowania jednostki, zagrożenia dla bezpieczeństwa osób lub mienia).

teraz muszą wszystko uzasadnić. Dla nich brak gwoźdza... znaczy oni tego nie robili żeby skorumpować. Oni to robili, bo im się nie chciało robić procedury przetargowej, tylko dlatego to było, aby nie robić rozeznania rynku. Wszystko - zabrakło gwoździ, awaria, idziemy kupić. A teraz już nie ma czegoś takiego.

- stanowisko kierownicze

4.4.2. Realizacja kontroli terenowych

Istotnym polem ewentualnych zagrożeń korupcyjnych w ARM zdają się być sytuacje realizacji kontroli terenowych – czyli te momenty funkcjonowania Agencji, w których dochodzi do bezpośredniego kontaktu pomiędzy sprawującymi funkcje kontrolne i wyposażonymi w możliwość nakładania sankcji pracownikami Agencji a działającymi w terenie kontrahentami, kierującymi się swoim własnym interesem ekonomicznym.

widzimy cały czas te zagrożenia dla rezultatu kontroli, bo (...) zespół działa poza polem widzenia kierownictwa (...) jest tutaj jak gdyby samodzielny, autonomiczny, ma kontakt z tymi przedsiębiorcami, może podlegać zawsze potencjalnej tej presji.

- dyrektor biura

W przekonaniu uczestników badania wskazane tu potencjalne zagrożenie z wielu różnych powodów nie przekłada się jednak na realnie istniejące niebezpieczeństwo zagrożenia wystąpieniem korupcji. Badani byli przekonani, że wprowadzone zabezpieczenia – takie, jak przyjęte procedury sprawozdawczości, wielostronność źródeł weryfikacji danych, rozdzielenie nadzoru merytorycznego (biuro branżowe) od terenowej realizacji zadań (biuro kontroli), kolektywny charakter procesu kontroli i rotacja kontrolerów – skutecznie ograniczają zagrożenie.

jeżeli kontroler był u tego przedsiębiorcy, to w przyszłym roku jedzie drugi, żeby jednocześnie była weryfikacja, (...) albo zespoły są mieszane, tak - zespół pracownika z centrali i pracownika z terenu.

- stanowisko kierownicze

Nigdy u nas nie ma kontroli, w której by pojechał jeden pracownik (...) nigdy nie ma kontroli pojedynczych osób. To nie zdarza się u nas.

- dyrektor biura

nie sądzę, żeby było dobrym rozwiązaniem, żeby z mojej komórki uczestniczyły osoby biorące udział w kontroli, [choćby] z tego tytułu, że my mamy cały czas kontakty z tymi przedsiębiorcami - nawet w wielu przypadkach moi pracownicy z tymi przedsiębiorcami są po imieniu, z księgową i tak dalej. No więc, tym kontrolerom, którzy tam raz na dwa lata ich widzą, to jest powiedzmy większa gwarancja, że oni sprawdzą to z należytą starannością, mówiąc w skrócie.

- dyrektor biura

Ponadto, w przekonaniu niektórych badanych, dodatkowym zabezpieczeniem uczciwości pracy m.in. kontrolerów, ale także wielu innych pracowników Agencji, jest prowadzona cyklicznie przez służby specjalne kontrola wynikająca z faktu dopuszczenia do informacji niejawnych czy tajnych, obejmująca także weryfikację ich statusu majątkowego.

My dopuszczamy ludzi do informacji niejawnych i oni są też sprawdzani w taki dodatkowy sposób (...). Kontrolerzy są dopuszczeni do co najmniej poufnych wiadomości, to już stopień weryfikacji ich jest dosyć duży, bo tam sprawdza się nie tylko niekaralność, ale również pewne aspekty majątkowe (...) ABW [sprawdza] mnie, moją żonę (...) do ojca włącznie. Stan majątkowy, kim był, co robił i tak dalej. To jest też pewien sposób weryfikacji człowieka w aspekcie tego zaufania prawda, o którym mówimy.

- dyrektor biura

Uzasadniając przekonanie o relatywnie małym zagrożeniu korupcyjnym związanym z kontrolami terenowymi wielokrotnie podkreślano, że w historii działania Agencji nie stwierdzono występowania zdarzeń korupcyjnych w tym obszarze.

Z danych historii rzeczywistej i szczególnej tej analizy tego roku 2011 wyszło nam, że nic się nie zmienia, nie ma takich zdarzeń, że brakuje towaru prawda, że jest jakaś chęć, no nie wiem, przepraszam za słowo, przekupienia, no tak potocznie mówiąc, tych ludzi, żeby coś się zdarzyło. Nie ma takiej potrzeby i nigdy nic takiego się nie zdarza. Nie ma potrzeby utrzymywać tego ryzyka i

stosowania jakichś szczególnych działań zapobiegawczych (...) ponieważ [trzeba by było] za jednym zespołem wysłać drugi zespół, który by pilnował pierwszy zespół.

- dyrektor biura

biorąc pod uwagę zagrożenia korupcyjne, to (...) praktycznie nie występują. Bo ja jeszcze nie spotkałem się z tym, żeby powiedzmy wystąpiło takie zagrożenie.

- stanowisko kierownicze

4.4.3. Proces rekrutacji pracowników

Przede wszystkim należy podkreślić, że w przekonaniu badanych zatrudnienie w ARM jest w wysokim stopniu stabilne – rotacja jest niewielka, zwolnienia, czy odejścia z pracy są sporadyczne, a nabór prowadzi się dość rzadko.

raczej instytucja należy do instytucji, gdzie nie tylko w skali biura, ale również w skali całej instytucji jest taką instytucją stabilną w zatrudnieniu. Mało osób rezygnuje z zatrudnienia.

- pracownik

Ten prezes ewentualnie podziękował za pracę osobom, które można policzyć na palcach jednej ręki (...) tylko biorąc pod uwagę ich kompetencje (...) tudzież wprowadzając restrukturyzację (...). Tu nie ma jakichś czystek, nie ma podatności na to, co jest uważane jako przejaw upolitycznienia, czy upartyjnienia instytucji i rozdawania łupów. Nie ma czegoś takiego.

- dyrektor biura

Warto podkreślić, że przyjęta w Agencji procedura naboru (14-K1) obejmuje wszystkie stanowiska w ARM, z wyjątkiem stanowiska Prezesa i Zastępców Prezesa, dla których zasady naboru uregulowano w ustawie o rezerwach strategicznych. Wszystkie konkursy przeprowadzane są przez warszawską centralę – także te obejmujące pracowników wszystkich placówek terenowych.

- jak był ostatni nabór, to było też robione w Warszawie. Co prawda byłem też członkiem tej komisji, ale był już w Warszawie

- Nawet na takie stanowiska, jak ochrona?

- Nawet na operatora wózka widłowego.

- stanowisko kierownicze

Wdrożona w Agencji procedura naboru jest w przekonaniu uczestników badania skuteczna i transparentna. Rozpoczyna ją wniosek dyrektora któregoś biura dotyczący zatrudnienia nowego pracownika. Wniosek ten, po zaopiniowaniu przez Biuro Organizacyjne, trafia do Prezesa ARM, który wyraża zgodę (lub jej nie wyraża) na rozpoczęcie procedury rekrutacyjnej.

Na tym wniosku przed odniesieniem się prezesa, jest (...) adnotacja działu spraw osobowych (...) czy po pierwsze jest wolny etat, i to wynika ze struktury etatów, czy była jakaś zmiana, ruchy w komórce, czyli na przykład, czy ktoś odszedł, albo zmniejszył etat. To jest jakby wymóg formalny.

- stanowisko kierownicze

Po uruchomieniu procedury zawiadomienie o naborze publikowane jest w BIP-ie i na stronach internetowych Agencji, a także zamieszczane na tablicach ogłoszeń (w placówkach zamiejscowych). Podkreślić należy, że cała procedura jest w wysokim stopniu sformalizowana i dokumentowana – dla poszczególnych etapów rekrutacji przygotowano druki sprawozdawcze: formularz zawierający pełnomocnictwa do rozpoczęcia naboru, opis stanowiska pracy, stanowiący podstawę do określenia wymogów formalnych stawianych przed kandydatami, format ogłoszenia o wolnym stanowisku

pracy, zawierający opis wymogów formalnych oraz opis dokumentów wymaganych od kandydatów, formularz ewidencji ofert pracy, zawierający zestawienie wszystkich otrzymanych ofert wraz z informacją o spełnianiu / nie spełnianiu przez kandydata wymogów formalnych, wzór listy kandydatów spełniających wymagania formalne określone w ogłoszeniu o naborze na wolne stanowisko pracy, protokół z przeprowadzonego naboru kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowisko pracy zawierający wyniki uzyskane przez kandydata w poszczególnych etapach procesu rekrutacji (wyniki testu pisemnego, szczegółowy opis wyniku rozmowy kwalifikacyjnej) wraz z podpisami wszystkich członków komisji oraz pisemną akceptacją lub brakiem zatwierdzenia wyników naboru przez Prezesa.

Pojawia się ogłoszenie, tam są wymagania, określony zakres prac i wtedy czekamy na oferty od zainteresowanych osób. Musimy czekać co najmniej czternaście dni i ten termin jest podany już w ogłoszeniu (...). Potem, jak mija ten termin, robimy listę ofert, które napłynęły, listę ofert, które spełniły wymogi formalne, no i idzie to dalej.

- stanowisko kierownicze

Przyjętą w Agencji zasadą jest, że do rozmów kwalifikacyjnych zapraszanych jest pięciu najlepszych kandydatów, spośród wszystkich spełniających wymogi formalne.

Przygotowujemy notatkę odnośnie spotkania komisji rekrutacyjnej, przeprowadzenia rozmów. Te rozmowy są przeprowadzane zawsze z pięcioma kandydatami jeżeli jest więcej ofert, a jeżeli jest mniej, to ze wszystkimi (...). Jeżeli będzie siedem spełniających wymogi formalne, to przeprowadza się taką właśnie wstępną jakby selekcję i zaprasza się pięciu kandydatów na rozmowę. Na podstawie przesłanych dokumentów (...) Sporządza się notatkę z podaniem ilości spełniających wymogi formalne ofert i osoby wnioskujące podają przyczynę, jakąś skrótową, dlaczego akurat te pięć osób wybrały, a tych dwóch nie.

- stanowisko kierownicze

Właściwe rozmowy kwalifikacyjne z kandydatami prowadzone są przez komisję składającą się z trzech osób: przewodniczącego komisji, członka i sekretarza. Z zasady w pracach komisji uczestniczy przedstawiciel biura wnioskującego o zatrudnienie. Z obrad komisji sporządzany jest protokół zawierający rekomendacje dotyczące zatrudnienia któregoś z kandydatów. Protokół ten wraz z wnioskiem komisji przedstawiany jest Prezesowi Agencji.

[W drugim etapie] jest rozmowa (...) z rozmowy się sporządza notatkę, taki wniosek już o nabór do prezesa (...). [Ile trwa taka rozmowa z każdą z tych osób?] To różnie. To jest naprawdę różnie, bo w zależności od tego, czy to jest na wyższe stanowisko, niższe, specjalistyczne, robotnicze. Trudno jest powiedzieć ile trwa. Czasem długo. (...) z każdą z tych pięciu osób jest przeprowadzana po kolei. Są podawane zagadnienia, albo lista pytań, które były podawane i są dołączane do całej dokumentacji naboru. Tak, żeby było wiadomo, czy to były właśnie konkretne pytania, zadawane wszystkim kandydatom, czy to były tylko pewne zagadnienia, które były poruszane (...). Jest tabelka i jest wskazana wprost, [osoby] która ma największą punktację. Z terminem, od kiedy miałyby być zatrudnione tak, żeby prezes tylko miał wyrazić zgodę na to.

- stanowisko kierownicze

Ważnym zabezpieczeniem transparentności i bezstronności procesu rekrutacyjnego jest po pierwsze utrzymywanie w tajemnicy składu komisji rekrutacyjnej do momentu zamknięcia listy ofert spełniających kryteria formalne, a po drugie – zmienność składu komisji, co w zamierzeniu eliminuje możliwość potencjalnych nacisków na jej członków.

[procedura] jest jasna, przejrzysta (...) skład tej komisji jest ciągle nieznanym do momentu zatwierdzenia, czy stwierdzenia ofert wszystkich, które spełniły wymagania formalne. Komisja nie ma wpływu na te oceny, na listę ofert, które spełniają wymagania formalne. Jasno rozpisane kryteria, które są w

ogłoszeniu, jeśli oferta dana spełnia, to (...) przechodzi dalej. Nie ma takiej możliwości uznaniowości tutaj zastosowania. (...) Tutaj nie ma jednoosobowych decyzji. Decyzje, jeśli nawet są, to one są potem sprawdzane przez kierownictwo, czy osobę nadzorującą.

- pracownik

jest przejrzystość, są protokoły, komisja (...) nie jest ciągle ta sama, czyli zmienność tej komisji, jeszcze prezes się nad tym pochyla, (...) oferty są przeglądane przez kolejne osoby (...) przeglądanie ofert, czy sprawdzanie pod względem formalnym, sprawdzanie prawidłowości złożenia ofert, tego nie dokonuje jedna osoba. Czyli od samego początku w tym procesie każda czynność jest w jakiś sposób sprawdzana przez osobę nadzorującą - przez kierownika działu spraw osobowych, przez dyrektora biura organizacyjnego, przez zastępcę dyrektora biura organizacyjnego (...) czyli te zabezpieczenia, one naprawdę (...) w moim pojęciu są wystarczające.

- stanowisko kierownicze

W trakcie realizacji badania ustalono jednak, że w procesie rekrutacyjnym w obecnej postaci nie przewiduje się formalnych zasad kontroli wystąpienia ewentualnego konfliktu interesów. Jak stwierdzono w jednym z wywiadów, zabezpieczeniem są tu wyłącznie wartości etyczne.

tutaj kwestie etyczne wchodzi w grę, bo rzeczywiście w samym naborze nie mamy niczego takiego, co by ewentualnie przy wyznaczeniu, na przykład ktoś z komisji zrezygnował, bo tutaj widział konflikt interesów, nie wiem, bo to jest córka, syn, siostra, cokolwiek, prawda (...) w samej procedurze dotyczącej naboru nie mamy rzeczywiście zapisane, że jeśli tam jest, występuje konflikt interesów, to należy tutaj się [wyłączyć] (...) Nie ma tego.

- pracownik

Ponadto wydaje się, że ostatni etap rekrutacji pozostaje kluczowym momentem newralgicznym dla całego procesu naboru. Nie zostały bowiem zdefiniowane przesłanki ostatecznej decyzji Prezesa odnośnie akceptacji, bądź jej braku, dla wniosków płynących z obrad komisji. Prezes może, ale nie musi przyjąć rekomendacji członków komisji. Jak ujęto to w karcie procesu: „Prezes Agencji podejmuje ostateczną decyzję w przedmiocie zatrudnienia lub niezatrudnienia wybranego przez Komisję Rekrutacyjną kandydata, a także proponowanego terminu zatrudnienia i wynagrodzenia. W przypadku niezatwierdzenia rekomendacji KR, może także zdecydować o całkowitym unieważnieniu przeprowadzonego naboru”. W obecnej postaci procedura dopuszcza zatem dyskrecjonalność decyzji Prezesa w zakresie określonym w karcie procesu.

Nie jest mi znana taka sytuacja, żeby była wybrana inna osoba, niż ta, która dostała najwięcej punktów.

- stanowisko kierownicze

Prezes w zasadzie może nie zatwierdzić wyboru, ale nie może wskazać, kogo trzeba zatrudnić (...) Takiego sposobu postępowania nie ma.

- pracownik

4.5. Doświadczenia związane z identyfikacją i szacowaniem ryzyka w ARM

Należy podkreślić, że SPZK został wdrożony w ARM stosunkowo niedawno – od 2010 roku, kiedy wprowadzono rozwiązania systemowe, odbyły się jedynie dwa szacowania ryzyka (2011 i 2012), przy czym każde z nich było przeprowadzone na innych zasadach.

Pierwsze szacowania, jak już wcześniej wspomniano, były dość scentralizowane, przeprowadzane przez zespół specjalnie powołany przez Prezesa ARM, przy udziale przedstawicieli poszczególnych biur i konsultanta zewnętrznego.

pierwsze ryzyko, które tam było szacowane (...) było robione gremialnie, prezes powołał ten zespół (...). Do udziału w tym zespole byli zapraszani pracownicy biur, kto chciał, czy ewentualnie, kto, kogo widział z danego biura (...). Wszyscy ocenialiśmy ryzyko, czy identyfikowaliśmy zagrożenie w oparciu o nie wiem, własną wiedzę, szkolenia w tym zakresie – no, bo z czegoś trzeba było korzystać.

- pracownik

Drugie szacowanie (przeprowadzone w 2012 roku) było natomiast procesem całkowicie realizowanym w obrębie poszczególnych biur, przez zespoły powołane decyzją dyrektorów, przy udziale pracowników zatrudnionych w stanowisku ds. systemu zarządzania. Warto w tym miejscu zauważyć, co zostało już wspomniane we wcześniejszej części raportu, iż wyniki drugiego szacowania dały rezultat w postaci wyeliminowania procesów o skumulowanej, granicznej wartości ryzyka przekraczającej 10 punktów – zatem w wyniku drugiego szacowania ryzyka nie zidentyfikowano procesów wymagających podejmowania kroków korygujących, czy zapobiegawczych. W opinii badanych zmniejszenie wyniku szacowania ryzyka wynika z wdrożonych w ostatnim roku działań oraz z braku negatywnych doświadczeń związanych z korupcją.

Dlaczego tak się stało? No dlatego, że początkowo mogło nam się wydawać prawdopodobnie, że jest to jakieś takie duże ryzyko. Natomiast potem, zdefiniowawszy to wszystko dokładnie i przyjrawszy się temu, jak to wygląda w praktyce, po prostu to ryzyko stało się dużo mniejsze (...) ja myślę, że to jest kwestia przeszacowania wtedy (...) może nawet niezrozumienia o co dokładnie do końca w tym chodzi, bo tak naprawdę wprowadzenie tego wszystkiego, to tak, jak mówię, w Agencji nic nie zmieniło. Zmieniło to tylko to, że tak, jak tu mówiliśmy, forma taka edukacyjno-informacyjna i te zapisy pozwoliły usystematyzować (...), w ogóle każdemu pracownikowi, mnie, każdemu innemu (...) swoją wiedzę na ten temat.

- stanowisko kierownicze

Podkreślić należy też, że w przekonaniu przynajmniej części badanych pierwotne szacowanie dało rezultat w postaci nieco zawyżonych wyników.

my tak naprawdę nawet z ostrożności chcieliśmy troszeczkę więcej zrobić, dlatego, że do końca nie wiedzieliśmy, jak to będzie funkcjonowało, jak to będzie potem analizowane i (...) przy wątpliwościach, dawaliśmy wyższe punkty (...). Też analizując jakieś tam doświadczenia na zewnątrz, czy wystąpiły takie, czy nie wystąpiły (...) tak, jak jakby z ostrożności na początku robiliśmy więcej. W mojej ocenie na pewno nie było zaniżania.

- stanowisko kierownicze

No uznaliśmy, że przesadziliśmy po prostu (...). Poprzez tutaj działania, poprzez świadomość pracowników, prawda, oni są z tym wszystkim zapoznani, wiedzą, czym to grozi (...) no, to sama świadomość tych pracowników jest taka, że to zagrożenie uznaliśmy, że ono takie wysokie to nie jest.

- dyrektor biura

Świadomość roli, jaką odegrał w pierwszym szacowaniu centralnie powołany zespół widoczna jest w wypowiedziach niektórych uczestników badania. Podkreślano edukacyjny i standaryzujący charakter prac tego zespołu, doceniano efekty pracy zewnętrznego konsultanta i pokazywano pozytywny rezultat podejmowanych wtedy prac. Istotnym efektem, który próbowano osiągnąć w trakcie pierwszego szacowania była standaryzacja podejścia do identyfikacji ryzyk i określania istotności zagrożeń pomiędzy poszczególnymi biurami.

wiadomo, właściciel procesu ma tendencję do zaniżania przede wszystkim prawdopodobieństwa (...) to jest w naturze ludzkiej, moim zdaniem. I rola zespołu - jako takiego niezależnego ciała, prawda,

polegała - i rola p. Zawistowskiego również - na tym, żeby wyeliminować to, żeby uniknąć czegoś takiego. I jeżeli np. trzy procesy zajmują się rezerwami, prawda, na tym samym mniej więcej poziomie, to dlaczego mają różne skutki? To było też takie ujednocianie, prawda? Myśmy za zadanie to mieli również ujednoczyć.

- stanowisko kierownicze

Trudno na obecnym etapie rozwoju systemu jednoznacznie ocenić, na ile owe wysiłki się powiodły. W wypowiedziach badanych niepokoić może jednak dość duży stopień deklarowanego subiektywizmu w podejściu do określania wartości prawdopodobieństwa i skutków zdarzenia korupcyjnego oraz dość silne uzależnianie wyników szacowania od historycznych doświadczeń. Badani wykazywali mianowicie tendencję do sprzyjania przekonaniu, iż brak doświadczeń korupcyjnych w jakimś zakresie jest sam w sobie czynnikiem ograniczającym prawdopodobieństwo ich wystąpienia w przyszłości. Takie przekonania świadczyć mogą o braku zrozumienia dla podejścia systemowego, charakteryzującego się dążeniem do wypracowania mechanizmów proceduralnych wynikających z rozumienia natury procesów korupcyjnych a nie, nawet najbardziej pozytywnych, choć być może przypadkowych, doświadczeń.

to, czy duże ryzyko, czy małe ryzyko, no to, odnosiliśmy się do wydarzeń historycznych. Do tego, czy to miało miejsce, czy nie. Oczywiście do tego, czy takie sytuacje się zdarzają, czy w ogóle słyszeliśmy, czy, jakie są u nas, uwzględnialiśmy właśnie te czynniki, które, no istnieją.

- stanowisko kierownicze

to jest na podstawie tak, jak Państwu powiedziałem, patrząc na przebieg procesu, no mamy jakąś swoją wiedzę i doświadczenie, że się czymś parę lat zajmujemy i my te zagrożenia zidentyfikowaliśmy.

- dyrektor biura

Ja myślę, że tak, że można zmienić ryzyko w dół trochę w następnym roku, chociażby z tego względu, że współpraca wzbudza albo zaufanie, albo nieufność, prawda. Albo mamy do kogoś większe zaufanie, albo nie. Jeśli ja współpracuję z kimś już dziesięć lat, no to ja mogę powiedzieć, nigdy on mnie tam nie ocyganił na włos, więc ja mogę mu to ryzyko u niego powiedzieć w następnym roku zmniejszyć. Natomiast u tego, z którym podejmuję pierwszy rok współpracę, to ryzyko, to samo.

- pracownik

lista ryzyk może być powiększana w momencie, kiedy czegoś się nowego dowiemy, że z jakiegoś powodu komuś się udało wziąć pieniądze - to mówiąc w skrócie. Czyli zrobił coś takiego w trakcie postępowania, czego absolutnie nikt nie mógł nawet się domyśleć, że można coś takiego zrobić no w tej chwili (...). To wtedy dopiero będziemy się zastanawiać, czy to ryzyko jest warte no, tak zwanego zachodu w cudzysłowie.

- stanowisko kierownicze

Szacowanie ryzyka jest kluczowym elementem SPZK – jego wyniki pozwalają zidentyfikować obszary, które na ogół powinny zostać poddane szczególnej kontroli i monitoringowi. Tymczasem, w niektórych wywiadach wyrażano poglądy, które mogą wskazywać na niepełne zrozumienie roli i znaczenia wyników szacowania.

ja nie sądzę, żeby tutaj stopień, czy ta [ocena] tego ryzyka, miał najważniejsze znaczenie. No, może tak powiem – wydaje mi się, że skatalogowanie ich, uświadomienie sobie i innym, że w ogóle takie ryzyka istnieją, to sam w sobie, w jakimś tam stopniu się ten cel osiąga.

- dyrektor biura

Wydaje się, że między innymi ów brak pełnego zrozumienia może obecnie wpływać na zróżnicowanie praktyk w zakresie organizacji procesu szacowania ryzyk, ich względne zamknięcie instytucjonalne (ograniczenie do prac wąskich zespołów w centrali), czy widoczną w systemie tendencję do zmniejszania wartości punktowych przypisywanych w procesie szacowania.

4.5.1. Obecna organizacja procesu szacowania ryzyka

Analizując działania poszczególnych komórek organizacyjnych ARM trudno wskazać jakąś powszechnie obowiązującą zasadę organizacyjną w zakresie szacowania ryzyka. Badani zgodnie podkreślali, że procedura zobowiązuje dyrektorów do powołania zespołu, który na poziomie biura dokona szacowania i przedstawi przełożonym jego wyniki do zatwierdzenia. Jednak interpretacja proceduralnego wymogu dotyczącego powołania zespołu nie jest w ARM spójna i jednoznaczna. Praktyki w tym zakresie, jak ilustrują to poniższe cytaty z wywiadów, są różnorakie i zależą wyłącznie od podejścia przyjętego przez dyrektora danego biura, przy czym widoczna jest jednak tendencja do minimalizacji wysiłku związanego z szacowaniem.

nie przypominam sobie, żeby nasza procedura w sposób sztywny narzucała oprócz tego nakazu stworzenia zespołu i pewnej metodyki przedstawianej tam, co ten zespół ma zrobić (...) zawsze wydaje mi się, że jakieś indywidualne podejście, co do chociażby sposobu myślowego, zidentyfikowania tych zagrożeń, no każdy ma prawo (...). Na bazie znajomości procedury, swojego doświadczenia, które tu nabyłem no i doświadczenia życiowego (...) starałem się to przeanalizować to, co mi zespół przedłożył (...). Potem konsultujemy to ze stanowiskiem do spraw zarządzania (...) i przedkładamy ten dokument podpisany przeze mnie. Potem jest to agregowane na (...) poziomie Agencji.

- dyrektor biura

w karcie procesu, to ja nie wyczytałam więcej, tak, że w jakiś szczególny sposób ukierunkowanie dla dyrektora, jak on ma to zrobić, no, ale wydaje się, że każdy dyrektor jest myślący (...)

- dyrektor biura

- Tak wracając do tego szacowania ryzyka, to robiło pięciu pracowników, tak, z Pana biura

- Praktycznie. Nieoficjalnie robiliśmy to wszyscy. A oficjalnie jeden. Można by to tak powiedzieć - wyznaczony przez dyrektora (...) W tych działaniach antykorupcyjnych, to zaangażowani jesteśmy wszyscy. Zresztą, tam nie chcę się chwalić, ale postanowiłem wszystkich w to włączyć, no krótko mówiąc

- stanowisko kierownicze

W praktyce to wyglądało w ten sposób, że (...) oczywiście nie sam to robiłem, robiłem to ze swoimi kolegami, (...) powiedzmy było to robione z kierownikami działów, u mnie ogólnie są dwa działy.

- dyrektor biura

To są przedstawiciele dwóch działów (...), obu tych jednostek i oni szacują. Potem trafia to oczywiście do mnie, ja to weryfikuję, omawiamy to (...). Zgodnie z naszą procedurą ja muszę powołać taki zespół, prawda (...) więc po prostu powołałam taki dwuosobowy zespół. (...) W tej chwili [skład] jest stały, on działa(...) jeżeli to są stałe osoby i one cały czas się tym zajmują, ja bardziej wierzę w tym wypadku w doświadczenie. Bo (...) co to jest ta analiza ryzyka, jest to po prostu przyjrzenie się procedurze naszej, prawda i wyłapanie tych punktów, gdzie te zagrożenia powstają prawda.

- dyrektor biura

No sam nie mogę wypełnić, bo mam w karcie jako obligo, że muszę powołać zespół (...). I z karty wynika, że to zespół dokonuje, a ja mam tylko się z tym zapoznać i ewentualnie zatwierdzić, bądź nie. Tak wynika z karty, czyli nie, że ja dokonuję tak naprawdę tego szacowania.

- dyrektor biura

Prezentowane przez badanych podejście do szacowania ryzyka może oczywiście być podejściem, jak najbardziej skutecznym. Szczególnie istotne zdają się być w tym miejscu argumenty o powoływaniu w skład zespołu osób charakteryzujących się dużym doświadczeniem w pracy biur. Podkreślić jednak należy, na co zresztą wielokrotnie zwracano uwagę w trakcie badania, że SPZK, a w jego ramach również proces szacowania ryzyka, ma wymiar nie tylko proceduralny, ale również edukacyjny i

uświadamiający. Dlatego trudno zrozumieć, dlaczego identyfikacja zagrożeń korupcyjnych ma często tak mało uspołeczniony charakter i dlaczego udział pracowników biur jest w niej często ograniczany do dwóch przedstawicieli szczebla kierowniczego? Szczególnie trudno zrozumieć, dlaczego identyfikacja ryzyk i określanie ich istotności nie podlega konsultacji z pracownikami placówek terenowych, mających częsty i bezpośredni kontakt z kontrahentami Agencji.

Dla zachowania ścisłości i dla uzupełnienia obrazu omawianego tu procesu trzeba dodać, że w Agencji udało się zachować istotny element weryfikacji szacowania na poziomie całej instytucji: przyjęto praktykę, że we wszystkich szacowaniach uczestniczą pracownicy zatrudnieni w stanowisku ds. systemu zarządzania (najczęściej Kierownik Systemu Zarządzania – p. Anita Truskowska lub jeden z audytorów systemu zarządzania – p. Natalia Niebieszczańska). Podkreślić jednak należy, że nie jest to rozwiązanie systemowe, a jedynie wyraz odpowiedzialności osób odpowiadających za skuteczne działanie systemu.

Weryfikacja wyników szacowania ryzyka jest zatem dwuetapowa: po pierwsze dokonywana jest na bieżąco, w trakcie szacowania, przez pracowników zatrudnionych na stanowisku ds. systemu zarządzania, a po drugie, po zakończeniu całego procesu we wszystkich biurach, opracowywane jest zestawienie zbiorcze ryzyk na poziomie całej Agencji. Informacja na temat tych ryzyk przekazywana jest Prezesowi ARM.

wartością dodaną [obecności Kierownika Systemu Zarządzania], przy tego rodzaju konsultacjach jest również, posiadanie obrazu całości potencjalnych czynników, czy ryzyk wytypowanych przez inne komórki, ponieważ nasze procesy wzajemnie się zazębiają, przynajmniej w większości mają charakter procesów powiązanych (...). Dobrze mieć również, że tak powiem ocenę, czy opinię innych komórek organizacyjnych na temat tego, jakiego rodzaju zjawiska mogą w działaniu moich pracowników, czy mojej komórki, którą kieruję no, rodzić powiedzmy te jakieś tam ryzyko, czy obszary, którym można było by przypisać to ryzyko związane z zagrożeniem korupcją, tak.

- dyrektor biura

W przekonaniu autorów raportu, nie można uznać obecnej organizacji szacowania ryzyka za optymalną. Wydaje się, że na skutek braku wypracowania standardów organizacji pracy zespołów, skutkującą po części zaobserwowaną w trakcie badania tendencją do minimalizacji wysiłków związanych z procesem szacowania, system znalazł się w pewnej stagnacji. Nikłe uspołecznienie tego procesu skutkuje przyjmowaną przez zespoły praktyką weryfikacji ryzyk w odniesieniu do efektów pierwotnego szacowania z 2011 roku, przy pewnym ograniczeniu ogólnoinstytucjonalnej refleksji. Podkreślić należy, że w trakcie realizacji badania nie pozyskano informacji na temat wymiany doświadczeń związanych z działaniem SPZK – badani nie potrafili wskazać przejawów funkcjonowania systemu w obecnej (a nie historycznej oczywiście) komunikacji wewnętrznej (z wyjątkiem bezpośredniej komunikacji z Kierownikiem Systemu Zarządzania), ani też na ogół nie odnosili efektów jego działania do aktywności Doradcy ds. Etyki (o czym piszemy niżej), choć niejednokrotnie podkreślali pozytywne oddziaływanie wprowadzonych rozwiązań instytucjonalnych na świadomość i postawy etyczne pracowników.

W świetle tych uwag warto jednocześnie z uznaniem podkreślić otwartość kierownictwa Agencji i daleko posuniętą życzliwość i chęć współpracy przy realizacji niniejszej ewaluacji SPZK.

4.6. Monitoring i audit SPZK

W ARM mamy do czynienia z trzema podstawowymi formami sprawowania kontroli: audytami wewnętrznymi, auditami systemu zarządzania i kontrolami wewnętrznymi. Dodatkowo system zarządzania poddawany jest certyfikacyjnemu audytowi zewnętrznemu (realizowanemu przez PCBC).

Tak, to są auditorzy od systemu, norm i wymagań dodatkowych. Auditorzy są od [spraw] finansowych.
- stanowisko kierownicze

Zgodnie z uzyskanymi w czasie badania informacjami, audit SPZK realizowany jest w trakcie całościowych auditów systemu zarządzania. Stanowi on istotny, równoważny element ogólnych podejmowanych działań kontrolnych.

to jest tak, że, bo to jest tak, na audycie mam pewne zagadnienia z ISO, mam pewne zagadnienia z SPZK. One są ze sobą powiązane. I w momencie, kiedy ja sprawdzam dany punkt z ISO i widzę, że jest to powiązane z wymaganiem dodatkowym, to jest jak gdyby jedna praca ... jednocześnie.
- pracownik, audytor

W Agencji powołano w sumie 25 auditorów systemu zarządzania. Każdy z nich realizuje swoje zadania w oparciu o Program auditów przygotowywany przez Kierownika Systemu Zarządzania i zatwierdzane przez Prezesa. Audyty realizowane są przez zespoły auditorów (na ogół trzyosobowe), trwają przeciętnie około jednego do dwóch tygodni i obejmują etap przygotowawczy, kontrolę realizowaną w audytowanym biurze i etap opracowania wyników.

To wynika z programu auditów, który tworzy u nas kierownik systemu zarządzania i zatwierdza prezes. [Zawsze biorą udział] przynajmniej dwie osoby (...) plus osoba z terenu, ponieważ część audytorów jest z centrali, część jest z oddziałów terenowych, część ze składnic.
- pracownik, audytor

Zawsze są zespoły audytowe, czyli nie ma sytuacji, że jest ten jeden audytor, on idzie sobie audytuje i on sobie tam może coś schować, przychować (...). Wywiady są zawsze w obecności dwóch audytorów robione.

- stanowisko kierownicze

To jest no maksymalnie tydzień, dwa tygodnie pracy, tak, razem z przygotowaniem się do audytu i z zakończeniem.

- pracownik, audytor

Typowy przebieg auditu w pierwszej kolejności zakłada weryfikację materiałów źródłowych (kart procesów, procedur, analizy ryzyka operacyjnego i korupcyjnego) oraz opracowanie szczegółowego planu auditu, który jest weryfikowany przez Kierownika Systemu Zarządzania. Po tym przeprowadzany jest wstępny etap z kierownikiem audytowanej komórki oraz wywiady i sprawdzenie działań pracowników w odniesieniu do przyjętych kart procesów.

Pewnym podsumowaniem doświadczeń zebranych w trakcie działań auditowych są przeglądy systemu zarządzania. Należy podkreślić, że od momentu wdrożenia systemu w ARM został zrealizowany dopiero jeden taki przegląd.

W kwietniu w tym roku był robiony przegląd systemu zarządzania, to jest taka ocena systemu, podsumowanie działalności systemu - jednego i drugiego, systemów zarządzania, czyli Zintegrowanego Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym i systemu zarządzania jakością. Jeżeli chodzi o SPZK, to na przeglądzie była omówiona analiza ryzyka, było mówione jakie zidentyfikowaliśmy zagrożenia, jak robiliśmy analizę ryzyka, co było zrobione pomiędzy pierwszym a drugim rokiem, czyli jakie działania były wdrożone, co one przyniosły (...). Powinny być omówione,

*tylko u nas nie było - zgłoszenia o charakterze korupcyjnym (...) było [jedynie] stwierdzenie, że nie było.
- stanowisko kierownicze*

4.7. Elementy infrastruktury etycznej Agencji

Badani wielokrotnie w trakcie prowadzonych wywiadów przywoływali kwestie związane z profesjonalizmem i wynikającymi zeń zasadami postępowania. Nie zawsze bezpośrednio wiązało się to z wyrażaniem zrozumienia dla potrzeby formalizacji zasad etycznych obowiązujących w Agencji.

ja twierdzę, że etykę to się wynosi z domu (...). Ja zostałem dobrze wychowany, przepraszam, że się chwalam i dla mnie nie ma potrzeby robienia jakichś szkoleń z etyki. Raczej powiedziałbym, że przydałyby się może czasami szkolenia zagrożeń, prawda, które, nie co jest dobre, tylko na co trzeba uważać. Ja bym w ten sposób.

- dyrektor biura

Wielu badanych dostrzegało jednak korzyści związane z wprowadzeniem uregulowań etycznych w ARM. Podkreślano rolę, którą kodeks etyczny, jako załącznik do regulaminu pracy, pełni w trakcie przyjmowania nowych pracowników, a także wskazywano na jego rolę standaryzującą w odniesieniu do postaw i zachowań oraz komunikacyjną w zakresie przekazywania pracownikom wartości pożądanych przez kierownictwo.

Dobrze, że on jest! (...) A po co jest dziesięć przykazań? Przecież nie znaczy, że codziennie mamy je głośno mówić. Musimy wiedzieć, że on jest, musimy mieć tego świadomość i (...), jak z każdym prawem (...) to obowiązuje i musi być również sankcja. Ja twierdzę, że jeżeli jest to w regulaminie pracy, to (...) każdy pracownik ma obowiązek w momencie zatrudnienia w ciągu siedmiu dni zapoznać się z jego treścią, (...) i ma mieć świadomość. To nie chodzi tylko o korupcję, tam są również inne zasady. Nie tylko korupcja.

- dyrektor biura

Ja myślę, że to jest standard. Był i jest. Tak szczerze mówiąc (...). No nie chciałbym tutaj przesadzać, ale jest to załącznik do regulaminu (...), przychodzi nowy pracownik, no, to co, jak co, ale z regulaminem pracy, to się zapozna (...). Ale nie przesadzałbym z tym, że sprawy etyczne poprzez kodeks etyki zostaną (...) zasadniczo zmienione, czy jakoś rozwiązane.

- dyrektor biura

Na wstępie masz jasne i klarowne zasady, jak masz się zachowywać, co organizacja od ciebie oczekuje, tak. W tym kodeksie etyki, myślę, że tam są wszystkie elementy wymienione, które przełożony od pracownika oczekuje (...). Dla jednego jedna [postawa] jest taka bardziej moralna, dla drugiego inna. [Tu ma] jakby ma czarno na białym, co w tej organizacji jest przyjęte za postawy etyczne, a co nie.

- stanowisko kierownicze

Pewne wątpliwości budzi sposób wprowadzania kodeksu etyki. Podkreślić należy, że informacje pozyskane w trakcie wywiadów są w tym zakresie częściowo rozbieżne. W przekonaniu części badanych Kodeks był wprowadzony zarządzeniem i przekazany do wiadomości i przestrzegania przez pracowników. Inni badani utrzymywali, że w momencie wypracowywania treści kodeksu były prowadzone konsultacje i pracownicy byli włączani w dyskusje nad jego kształtem. Warto zwrócić uwagę, że jeśli celem wdrożenia kodeksu jest kształtowanie postaw etycznych pracowników jakiejś instytucji, to narzucanie zasad etycznych poprzez kodeks wprowadzany odgórnym zarządzeniem na ogół nie przynosi dobrych rezultatów.

To było wprowadzone zarządzeniem (...) i taki kodeks jako załącznik do zarządzenia ja dekretuję, do zapoznania i przestrzegania. I każdy pracownik podpisuje się na załączonej liście (...) że się zapoznał.

- dyrektor biura

na pewno sporo osób brało udział w tworzeniu (...) to nie było tak, że zostało coś narzucone i proszę to

wprowadzić. Na pewno były nad tym dyskusje u nas (...) wszelka dokumentacja, która jest, w zasadzie jest poddawana konsultacjom z biurami - każdy może się wypowiedzieć, a zwłaszcza w kwestii powiedziałabym dotyczącej regulaminu pracy, tam są jednak bardzo istotne rzeczy. I te zasady etyki (...) po prostu zostały spisane pewne zachowania (...) przepisane na papier w związku z tym, że tego wcześniej nie było.

- pracownik

Podobnie (być może w konsekwencji zaangażowania w proces wypracowywania dokumentu) reakcje na wprowadzenie kodeksu były zróżnicowane. Niektórzy przyjęli go z entuzjazmem, inni z obojętnością.

Fajną rzeczą było tak na przykład była zasada etyki. Stwierdziłiśmy: o, wszystko napisali, co my wiemy, tak. Czyli to, co robimy, jak się zachowujemy, jakie mamy priorytety, czego wymagamy od siebie nawzajem, czy tam ja od pracownika, czy kwestie personalne, to wszystko po prostu zostało spisane. Ale żeby było, że nagle mam się jakoś inaczej zachowywać, nie, no, proszę mi wierzyć, no...

- stanowisko kierownicze

[Jakie były reakcje pracowników?] Zupełnie nic to nie było, nic, co by wywołało szok, albo jakąś dyskusję. Takie sygnały do mnie nie docierały.

- pracownik

Zgodnie z opiniami badanych, wszyscy pracownicy (a przynajmniej wszyscy pracownicy merytoryczni) posiadają wiedzę na temat kodeksu i jego zapisów. Kodeks jest umieszczony w intranecie, gdzie w każdej chwili można do niego dotrzeć. Ponadto, jako część regulaminu pracy, jest on brany pod uwagę przy okresowej ocenie pracowników.

Jest też odwołanie do tych zasad przy ocenach pracowniczych. Więc no, to też, to nie jest w oderwaniu od życia (...) właśnie profesjonalizm, rzetelność, komunikację, to znaczy sposób odnoszenia się do współpracowników (...) w karcie oceny widać to.

- stanowisko kierownicze

Wśród działań związanych z etycznym funkcjonowaniem Agencji, oprócz wymienionych wcześniej, wdrożonych zabezpieczeń korupcyjnych, wskazywano jeszcze, choć nie we wszystkich wywiadach, na działania szkoleniowe. Podkreślano, że szkolenia dość intensywnie były realizowane na etapie wdrażania SPZK (wspomniano już o tym wyżej). Obecnie jest ich znacznie mniej i są prowadzone w bardzo ograniczonym zakresie.

z etyki to było przy okazji właśnie tego wprowadzania systemu (...) to był taki wykład też o etyce; no i mamy te wszystkie e-learningowe takie tam materiały (...). Tam było dużo, jakby przy wprowadzaniu też systemu i o etyce

- stanowisko kierownicze

Natychmiastowe skojarzenia z kwestiami etycznymi wywołuje stworzone niedawno (w marcu 2012 roku) stanowisko Doradcy ds. Etyki. Kwestia niedługiego stażu działalności doradcy wydaje się być kluczowa dla oceny tego stanowiska i działalności doradcy w ARM (jak stwierdził w wywiadzie sam doradca: „cały czas jestem na etapie budowania mojej funkcji”). W konsekwencji w chwili obecnej w zasadzie bardziej można mówić o pewnych przekonaniach, poglądach, czy założeniach pracowników związanych z postrzeganiem tego stanowiska, niż o rzeczywistych wnioskach płynących ze współpracy z doradcą.

No, ale on działa dopiero ile, trzy miesiące, cztery? (...) To trzeba poczekać (...) Uważam, że ma sens.

- stanowisko kierownicze

Myśmy [do Doradcy ds. etyki] nie zgłaszali nic, u nas nic takiego nie zaszło (...), a z boku nic takiego nie słyszałem.

- stanowisko kierownicze

Nie mam wiedzy, czy ktokolwiek się do niego zgłosił, czy była taka sytuacja.

- pracownik

W trakcie swej krótkiej działalności doradca podejmował pewne działania szkoleniowe (skierowane do pracowników jednego biura) oraz raz, na wniosek Prezesa Agencji, podjął interwencję w związku z opublikowanymi w prasie zarzutami pod adresem Agencji. Sprawa dotyczyła realizacji przetargów oraz obsadzania stanowisk. Jak wykazało przeprowadzone przez doradcę postępowanie wyjaśniające – żadne z tych zarzutów nie potwierdziły się.

Wyjaśniliśmy sprawę poprzez doradcę etyki wewnątrz firmy, że jest to nieprawdą, całość postępowania w tym zakresie została udokumentowana. W przypadku, gdyby ktoś chciał jakichkolwiek informacji, to byliśmy na to przygotowani. W Agencji wszczęto wtedy procedurę kontrolną przez CBA, nie ma żadnego odzewu.

- dyrektor biura

Tam między innymi niektórzy pracownicy zostali pomówieni o to, jakoby uprzywilejowywali niektórych wykonawców, tak, w realizacji jednej z umów, która miała miejsce bodajże w 2009 roku. Doradca etyki, w porozumieniu z Prezesem, prowadził czynności mające na celu ustalenie przede wszystkim zasadności tego zarzutu, jego znamion pod kątem stwierdzenia, (...) czy działania poszczególnych osób miały charakter korupcyjny. Więc siłą rzeczy gros pracowników było zaangażowane w te działania i mogło zweryfikować, na ile (...) zgłaszanie temu doradcy tego rodzaju zdarzeń, tudzież potem jego czynności, mogą przełożyć się na etykę.

- dyrektor biura

W zgodnej niemal opinii badanych, lecz – co należy wyraźnie zaznaczyć – w większości nie skonfrontowanej z doświadczeniami, funkcja Doradcy ds. Etyki jest ważna z punktu widzenia etycznego działania instytucji. Powołanie doradcy pomogło wzmocnić infrastrukturę etyczną firmy oraz przyczyniło się do budowy wizerunku Agencji jako firmy dbającej o kwestie etyczne.

tutaj ten doradca do spraw etyki na pewno pomaga, czy ewentualnie jest osobą, czy stanowiskiem, do którego może pracownik w przypadku jakichkolwiek wątpliwości, niewłaściwych zachowań, stwierdzenia podejrzenia w zakresie korupcji, (...) ma osobę do której może się zgłosić, której może zaufać, wie, że jest to osoba, która podejmie stosowne działania wyjaśniające.

- pracownik

Proszę zwrócić uwagę - też to ma niesamowity wpływ na świadomość pracowników (...) jaki jest kierunek w tej firmie. Że jest ktoś taki, budujemy pewną politykę, jest nasza misja, kierownictwo jednoznacznie daje świadectwo tego, że są pewne wartości, które są precyzyjnie w naszych wewnętrznych aktach prawnych wzięte pod uwagę, sformułowane i czym tak naprawdę się kierujemy.

- stanowisko kierownicze

Brak wiedzy na temat roli doradcy i doświadczeń współpracy z nim przekłada się na rozbieżne opinie dotyczące zadań, które powinien wypełniać. W przekonaniu części badanych powinien on być swego rodzaju strażnikiem przejrzystości i uczciwości działania instytucji – kimś do kogo można się zwrócić w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. Inni badani twierdzili natomiast, że doradca powinien być przede wszystkim aktywny w promowaniu postaw etycznych i pomaganiu pracownikom w rozstrzygnięciu ewentualnych dylematów związanych z praworządnym funkcjonowaniem instytucji.

doradca etyczny działa wtedy, kiedy ma sygnały jakiegokolwiek, że ma działać. Sam z siebie nie wiem, czy tutaj, z punktu widzenia praktycznego sam z siebie może coś zrobić (...). Szkolić może.... tak samo jak my obserwować świat ewentualnie (...) na podstawie własnej wiedzy, obserwacji i tak dalej dokonywać pewnych nie wiem, propozycji weryfikacji pewnych rzeczy.

- stanowisko kierownicze

w sytuacji trudnej, kiedy ciężko jest podjąć decyzję, czy ma się problem (...) podejmowanie decyzji, czy mam postąpić w ten, czy w inny sposób, kiedy już nie jestem pewny sytuacji, to taka osoba moim zdaniem jest osobą potrzebną (...). Na pewno przełożony, jest osobą, do której się idzie zawsze z jakimiś wątpliwościami po to, żeby wiedział w ogóle co się dzieje, jaka jest sytuacja, od tego on jest, żeby pomógł w rozwiązywaniu problemów. Natomiast myślę, że (...) gdyby dotyczyło to podejrzania właśnie tej korupcji, na pewno również szef uznałby, że to trzeba... do doradcy.

- stanowisko kierownicze

Wątpliwości budzi rola doradcy w procedurze postępowania w przypadku wykrycia zdarzenia korupcyjnego. Otóż pracownik, który zetknie się z takim zdarzeniem, powinien zgłosić swoje podejrzenia doradcy, przy czym podejrzenia te powinien w skuteczny sposób udokumentować. W karcie procesu 21-P5 określono, że „**Każdy pracownik, który poweźmie podejrzenie wystąpienia zdarzenia o charakterze korupcyjnym** powinien: niezwłocznie poinformować Doradcę ds. Etyki, udzielić niezbędnych wyjaśnień Doradcy ds. Etyki, Prezesowi ARM lub osobom prowadzącym postępowanie wyjaśniające”. Dodano przy tym wskazanie, że „doniesienie o podejrzeniu zdarzenia o charakterze korupcyjnym nie może ograniczać się do gołosłownych sformułowań, lecz musi być poparte wiarygodnymi dowodami”, które *de facto* przerzuca ciężar przeprowadzenia postępowania dowodowego na pracownika. W tym kontekście przekonująco brzmią zastrzeżenia zgłoszone w trakcie wywiadu przez jednego z dyrektorów, który wprost stwierdził: „*po prostu moi ludzie będą mieli obawę, że jeżeli na twardo tego nie udowodnią, to poniosą tego konsekwencje! Ja nie mówię, jak jest, ja mówię hipotetycznie*”. W przekonaniu naszego rozmówcy procedura powinna być skonstruowana odwrotnie:

ktoś kto poweźmie informację o zjawiskach korupcyjnych (...) powinien do tego Pana [doradcy] to zgłosić, on prowadzi rejestr, powinien to zarejestrować, podjąć postępowanie wyjaśniające, powiadomić prezesa i to wszystko.

- dyrektor biura

Warto przy tym nadmienić, że Rada Europy w standardach regulacji prawnych dotyczących ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości rekomenduje, aby taka ochrona była uzależniona nie od udowodnienia nieprawidłowości, ale od tego, czy zgłaszający działał w dobrej wierze, tj. czy miał szczere przekonanie, że ujawnione informacje były prawdziwe, nawet jeśli nieprawidłowości nie potwierdziły się.

Podsumowując, można uznać, że powołanie doradcy do spraw etyki spotkało się z uznaniem pracowników Agencji. Wielu z nich podkreślało zarówno pozytywne znaczenie tej funkcji dla funkcjonowania firmy, jak i z uznaniem przyjęło wybór osoby, która ma ją sprawować. Kwestią do rozstrzygnięcia i doprecyzowania pozostaje charakter zadań realizowanych przez doradcę oraz intensywność jego aktywności w zakresie budowy infrastruktury etycznej ARM. Krytycznej refleksji wymagają proceduralne rozstrzygnięcia dotyczące postępowania pracowników w przypadku podejrzenia wystąpienia zjawisk korupcyjnych.

4.8. Rezultaty wprowadzenia SPZK w ocenie pracowników Agencji

Uczestnicy badania pytani o opinie na temat SPZK w zasadzie reagują na dwa sposoby: poprzez odniesienie efektów wdrożenia systemu do zmian proceduralnych, prezentując przy tym dystans wobec wprowadzonych rozwiązań i wskazując na niewielką w gruncie rzeczy zmianę związaną z wdrożeniem systemu albo poprzez zaakcentowanie edukacyjnych i świadomościowych walorów wdrożenia i zakomunikowania nowych rozwiązań.

Z jednej strony, zatem, uwagi badanych odnoszą się do uporządkowania działań firmy poprzez ujęcie ich w ściśle zdefiniowane ramy procesowe – w tym sensie *gros* skojarzeń związanych jest z wdrożeniem całego systemu zarządzania i SPZK pozostaje w tej perspektywie fragmentem większej całości. Opinie takie prezentują szczególnie ci pracownicy, którzy oceniają działania firmy w odniesieniu do sformalizowanych sposobów działania, w których przekonaniu funkcjonowanie Agencji przed wdrożeniem systemu było wystarczająco zabezpieczone przed ryzykami korupcyjnymi oraz ci, którzy podkreślają, że również wtedy istniały regulaminy i zarządzenia definiujące sposoby i zasady postępowania pracowników. W przekonaniu tych uczestników badania wprowadzenie SPZK w ARM nie miało wielkiego znaczenia w sensie formalnym.

to jest może powiedzmy inaczej zapisane - bo przecież tak samo myśmy działali, prawie tak samo - żadnego tam nie wymyślono prochu. Przedtem może to nie było tak zapisane, ale myśmy to robili (...) dla nas to trochę nawet więcej zajęcia, bo trzeba do tego zajrzeć, czy w odpowiednim miejscu to się tam zapisało, tak, jak jest w karcie procesowej. Przedtem może tak nie zwracano uwagi, czy jest to zapis zupełnie zgodny tak, i tylko [chodziło o] sens.

- pracownik

to jest dosyć nowe u nas (...) a jeszcze wszyscy pamiętają, jak to było bez. Więc wydaje się to dodatkową pracą, na pewno (...) [choć] widać ujednolicenie procedur. (...). Na pewno dodatkowo mobilizuje, żeby wszystkie procedury były spełniane, chociaż, pracowaliśmy no, tak samo, no praktycznie tak samo pracowaliśmy przed wprowadzeniem jak i teraz. No to teraz jest dodatkowa mobilizacja, że musi być co do punkciku spełnione to, co jest zapisane w kartach procesu. Trudno to nazwać (...) ulepszeniem, czy utrudnieniem, no, ale uporządkowaniem na pewno (...) jest przejrzyscie.

- stanowisko kierownicze

tak naprawdę wprowadzenie tego wszystkiego, to tak, jak mówię, w Agencji nic nie zmieniło. Zmieniło tylko to, że (...) forma taka edukacyjno-informacyjna i te zapisy pozwoliły usystematyzować (...) sobie pracownikowi wiedzę na ten temat (...) zidentyfikować coś, co on wiedział wcześniej, ale nie wiedział, jak to nazwać być może.

- stanowisko kierownicze

Nic to nie zmieniło, nic to nie zmieniło, bo to, co wykonywaliśmy, musimy wykonywać, tylko tak, jak mówię - te karty procesowe, te systemy dały nam tyle, że zanim cokolwiek zrobimy, bierzemy kartę procesową i zgodnie z tą kartą pracownicy muszą [działać].

- dyrektor biura

Z drugiej strony prezentowano bezpośrednie odwołania do prewencji korupcyjnej i wzmocnienia postaw etycznych pracowników ARM. W tym ujęciu podkreślano przede wszystkim walory edukacyjne systemu oraz doceniano jego pozytywne oddziaływanie na zmianę świadomości etycznej osób zatrudnionych w firmie. Dość często wskazywano także na pozytywne oddziaływanie systemu na budowę kultury korporacyjnej i wzmocnienie wizerunku Agencji wśród instytucji otoczenia jako

firmy stabilnej, odpowiedzialnej i profesjonalnie zarządzanej. Pojawiły się również wątki, w których prezentowano SPZK jako system przede wszystkim zabezpieczający pracowników przed negatywnym oddziaływaniem środowiska zewnętrznego, dający ochronę pracownikowi w jego kontaktach z zewnętrznymi interesariuszami.

czasami jest tak, że jak się usłyszało antykorupcja, no, to wszyscy o Jezus Maria, po prostu (...) będą patrzeć, będą podsłuchiwać i tak dalej (...). Myślę, że też duża rola jest tak jakby w świadomości, żeby wiedzieć, że to nie jest po to, żeby kogoś łapać, tylko po to, żeby było jasne.

- stanowisko kierownicze

Budujemy świadomość w pracownikach i pewien poziom - powiedzmy - bezpieczeństwa. To też jest ważne, bo w ten sposób pracownikom chcemy pokazać, że pracownik jest tu bezpieczny i może nawet nie powinien się martwić o pewne rzeczy, powinien reagować, obserwować.

- stanowisko kierownicze

Co było motywacją do wprowadzenia? Według mnie chęć pokazania, tak, sobie i innym instytucjom, z którymi współpracujemy, bądź też, których kontroli cyklicznie podlegamy, że mamy odpowiednie mechanizmy i te mechanizmy są sprawdzane, ściśle określone, w sposób znaczący minimalizują, czy ograniczają zachowania o charakterze korupcyjnym (...). [Chcieliśmy] pokazać, że jesteśmy instytucją, która nie boi się tego rodzaju ocen.

- dyrektor biura

według mojej najlepszej wiedzy, pracownicy mają poczucie swojej wartości i ich istotności z punktu widzenia zadań dla ludności i dla tego państwa (...), myślę, że mają również poczucie, że tego rodzaju dokumentacja, ten cały system, który został wprowadzony, no jest też wizytówką ich samych i tego, że starają się swoją postawą dążyć do tego, aby być oceniani no bardzo wysoko.

- dyrektor biura

Wprowadzenie zintegrowanego systemu zarządzania wiązało się z pewnym zakresem dodatkowej pracy, którą musieli wykonać pracownicy. W szczególności wskazywano na konieczność zapoznania się z rozbudowaną dokumentacją, na zadania związane z opracowaniem kart procesów, czy wreszcie na konieczność przeprowadzenia analizy ryzyka. Jak dość zgodnie jednak podkreślano, działania te nie były nadmiernie obciążające.

W świetle przeprowadzonych badań można przyjąć, że wprowadzenie systemu zarządzania (w tym SPZK) pozwoliło nieco uporządkować stosowane w Agencji procedury oraz miało znaczenie dla budowy świadomości etycznej pracowników. Wypowiedzi badanych wywołują nieodparte wrażenie ograniczonego znaczenia przypisywanego systemowi. Po części wynika to zapewne z faktu, że mowa tu o systemie wdrożonym w stabilnie działającej instytucji, kierującej się wypracowanymi, skutecznymi i efektywnymi, w ocenie pracowników, sposobami działania. Należy jednak rozważyć, w jakim stopniu do zidentyfikowanej sytuacji przyczyniają się takie czynniki, jak:

- przyjęte rozwiązania systemowe odnoszące się do szacowania ryzyka (niewielki stopień uspołecznienia tego procesu),
- krótki czas działania i związana z tym ograniczona aktywność Doradcy ds. Etyki (niewielkie oddziaływanie komunikacyjne),
- sposób wdrożenia kodeksu etyki (ograniczony zakres konsultacji i dyskusji nad zapisami kodeksu potencjalnie skutkujący zmniejszeniem odczuwanej przez pracowników identyfikacji z wdrożonymi zapisami),
- ograniczony zakres działań szkoleniowych i stosunkowo małe natężenie komunikacji wewnętrznej i wymiany doświadczeń w zakresie etyki (pomimo zamieszczenia w intranecie

całej dokumentacji systemu, prezentacji definicji korupcji i wprowadzenia zakładki Doradcy ds. Etyki),

- istnienie pewnego dystansu komunikacyjnego i ograniczenie wymiany doświadczeń pomiędzy centralą a placówkami terenowymi (m.in. brak konsultacji efektów identyfikacji i szacowania ryzyka).

4.9. Oddziaływanie SPZK na ograniczenie ryzyk korupcyjnych w ARM

Podkreślić należy, że stosunek pracowników do wprowadzonych zmian systemowych jest raczej pozytywny. Nikt z badanych nie negował w bezpośredni sposób zasadności wprowadzenia systemu, ani nie podważał sensowności wdrożonych rozwiązań. Warto jednak zwrócić uwagę, że z drugiej strony systemowi raczej nie przypisuje się zasadniczego znaczenia dla funkcjonowania Agencji. Jak się wydaje, owo postrzeganie znajduje wyraz, czy też jest powiązane z wynikami szacowania ryzyka korupcyjnego – ich analiza wskazuje wszak, że w przekonaniu pracowników ARM obecnie nie występują w polu działania firmy istotne zagrożenia korupcyjne!

Jak można sądzić na podstawie przeprowadzonych wywiadów, obecny stosunek wielu pracowników ARM do wprowadzonych zmian systemowych dobrze oddają poniższe, bardzo charakterystyczne cytaty z wypowiedzi badanych:

ja od dziesięciu lat mam zasady etyki zawodowej i jak cokolwiek nie tak zrobię, to mam od razu postępowanie dyscyplinarne, czyli tak jakby my te lampeczki mamy bardzo, bardzo wyczulone.

- stanowisko kierownicze

Ujednolicenie, usystematyzowanie, tego że każdy wie co ma robić, opracowanie procedur, to jest największa zasługa (...). Analiza ryzyka dała nam to, że (...) pokazały nam się miejsca, w których mamy jeszcze jakieś braki i musieliśmy je uszczelnić (...). I zrobiliśmy to że tak powiem bezboleśnie - bo to nie był duży nakład pracy, prawda? (...) Uszczelniliśmy nasze procedury, bo one były zawsze. Trochę było w regulaminach, trochę było gdzieś tam, a po prostu zapadła decyzja: ujednicamy dokumentację, robimy wszyscy procedurę i karty procesu.

- stanowisko kierownicze

Podkreślić przy tym należy, że nikt z badanych nie wyraził przekonania, że SPZK, sam w sobie, jest w stanie wyeliminować zagrożenia korupcyjne. Podkreślano, że system pomaga zidentyfikować ryzyka, zwrócić uwagę na miejsca wrażliwe, ale w efekcie i tak skuteczność zabezpieczeń sprowadza się do postawy etycznej pracownika.

ja nie wierzę w absolutną możliwość wyeliminowania zagrożeń korupcyjnych przez jakikolwiek system. Ale ja uważam go za bardzo potrzebny. Wiele rzeczy sobie ludzie uświadamiają.

- dyrektor biura

Wyniki badania wskazują zatem, że wymagana jest dalsza praca nad wzmocnieniem efektów wdrożonych rozwiązań, szczególnie w wymiarze upowszechniania wartości leżących u podstaw SPZK, uświadamiania korzyści płynących z obowiązujących zabezpieczeń, ale także w zakresie budowania wiedzy i dalszego wypracowywania standardów. W efekcie, dalsze wysiłki powinny koncentrować się wokół budowania zaangażowania i współodpowiedzialności pracowników za właściwe i efektywne działanie systemu. Potrzebne są zatem działania wzmacniające oddziaływanie systemu na świadomość pracowników oraz zwiększające ich osobiste zaangażowanie w budowę infrastruktury

etycznej. System bowiem, jak stwierdza jeden z badanych „ma sens, (...) przede wszystkim spisanie pewnych zasad i mówienie o tym, to już jest bardzo dużo, dlatego, że to kształtuje świadomość ludzi, którzy w tej organizacji chcą pracować”.

4.10. Wnioski

W przekonaniu pracowników ARM wprowadzenie SPZK raczej nie spowodowało rewolucji w funkcjonowaniu Agencji. Zastosowanie podejścia procesowego unormowało sposoby postępowania, uporządkowało rozproszone do tej pory procedury i zasady, ale nie wiązało się z drastycznymi zmianami w działaniach, które na długo przed wprowadzeniem zintegrowanego systemu zarządzania były dość spójne.

System oddziałuje przede wszystkim na świadomość zagrożeń korupcyjnych – widoczny jest jego pozytywny wpływ na przekonania pracowników związane z profesjonalnym, przejrzystym i etycznym wykonywaniem zadań.

Wdrażanie SPZK należy uznać za efektywne i dobrze zorganizowane. Szczególnie warto podkreślić pozytywne oddziaływanie zespołu do spraw szacowania ryzyka powołanego decyzją Prezesa Agencji. Jego prace pozwoliły na opracowanie katalogu zagrożeń i koordynację szacowania pomiędzy poszczególnymi biurami. Prowadzone w okresie wdrożeniowym działania informacyjne i szkoleniowe pozwoliły zbudować wśród pracowników zrozumienie dla potrzeby wdrożenia systemu oraz skutecznie przekazać wiedzę na temat wprowadzanych rozwiązań.

Wśród najważniejszych obszarów zagrożeń korupcyjnych w ARM, w przekonaniu pracowników Agencji, wskazać należy sfery zamówień publicznych, realizacji kontroli terenowych i proces naboru pracowników. W każdym z tych obszarów wprowadzono proceduralne rozwiązania mające na celu minimalizację zagrożeń korupcyjnych. Należy jednak rozważyć możliwość wprowadzenia zabezpieczeń związanych z eliminacją konfliktu interesów w realizacji zamówień poniżej 14 000 euro oraz ograniczenie dyskrecjonalności ostatniego etapu rekrutacji (określenie przesłanek decyzji Prezesa Agencji kończącej procedurę naboru).

Proces szacowania ryzyka w ARM nie jest obecnie prowadzony w optymalny sposób. Szczególnie należy zwrócić uwagę na brak wyczerpujących uregulowań w zakresie powoływania zespołów szacujących ryzyko skutkujący rozbieżnymi praktykami w tym obszarze i ograniczeniem zaangażowania pracowników. W efekcie szacowanie ryzyka w niektórych biurach nie jest poddane należytej weryfikacji i konsultacjom. Ponadto zmniejszeniu uległ, niezwykle ważny w kontekście wdrażania SPZK, efekt oddziaływania systemu na świadomość pracowników. Zupełnie niezrozumiałą jest brak zaangażowania placówek terenowych w szacowanie ryzyka.

Brak rzeczywistej dyskusji wokół identyfikacji i szacowania ryzyka i ograniczenie zaangażowania pracowników w ten proces przynosi jeszcze jeden niepożądany efekt – widoczną tendencję do zmniejszania istotności ryzyka (w świetle wyników szacowania obecnie nie występują w ARM istotne zagrożenia korupcyjne) oraz ograniczenie refleksji nad uwarunkowaniami działania organizacji (co z kolei może przekładać się na zmniejszenie znaczenia przypisywanego systemowi przez pracowników).

Dobrą praktyką związaną z procesem szacowania ryzyka jest uczestnictwo pracowników zatrudnionych w stanowisku ds. systemu zarządzania we wszystkich szacowaniach w poszczególnych

biurach. Praktyka ta powinna znaleźć odzwierciedlenie w uregulowaniach systemowych. Warto również rozważyć, czy włączenie Doradcy ds. Etyki w proces szacowania ryzyka (czy to na poziomie biur czy też na etapie końcowej dyskusji nad rezultatami szacowania) nie przyczyniłoby się do wzmocnienia tej funkcji.

Zgodnie z deklaracjami badanych, Kodeks Etyczny przyjęty w organizacji jest znany wszystkim pracownikom. Pojawia się jednak pytanie, czy wiedza na temat jego istnienia i ewentualnie istniejących w nim zapisów przyczynia się do rzeczywistego wzmocnienia postaw etycznych. Uzyskane informacje wskazują bowiem, że zakres wewnętrznych konsultacji podczas jego tworzenia był na poziomie całej organizacji dość ograniczony, co mogło wpłynąć na niższy stopień identyfikacji pracowników z wartościami zapisanymi w kodeksie, czy choćby na zmniejszenie znaczenia przypisywanego temu dokumentowi.

Trudno jednoznacznie wypowiedzieć się na temat działalności Doradcy ds. Etyki. Został on bowiem powołany dość niedawno i siłą rzeczy do momentu realizacji badania zakres jego działań był ograniczony. Warto jednak podkreślić, że osoba doradcy jest pozytywnie postrzegana przez pracowników, a funkcja ta znajduje zrozumienie i akceptację badanych. Ponieważ działania podejmowane przez doradcę w znaczącym stopniu wpływać będą na budowanie znaczenia tego stanowiska w organizacji, należy zwrócić szczególną uwagę na dobre zdefiniowanie zakresu działań doradcy oraz cel i charakter podejmowanych przez niego aktywności. Doradca, jak się wydaje, ma ważną rolę do odegrania w procesie budowy infrastruktury etycznej ARM.

V. Najważniejsze wnioski i rekomendacje

Najważniejsze wnioski z badania

SPZK w ARM, wdrożone wraz z Systemem Zarządzania Jakością jest, jak wskazuje dokumentacja, systemem starannie opracowanym i zarządzanym. Przyjęte w systemie rozwiązania, w tym narzędzia do szacowania istotności ryzyka, ulokowanie w strukturze Kierownika Systemu Zarządzania oraz Doradcy ds. Etyki, są poprawne i nie budzą zastrzeżeń.

W przekonaniu pracowników ARM wprowadzenie systemu raczej nie spowodowało rewolucji w funkcjonowaniu Agencji. Zastosowanie podejścia procesowego unormowało sposoby postępowania, uporządkowało rozproszone do tej pory procedury i zasady, nie wiązało się jednak z drastycznymi zmianami w działaniach, które na długo przed wprowadzeniem zintegrowanego systemu zarządzania, były dość spójne.

Podkreślić zatem należy, że system oddziałuje przede wszystkim w obszarze świadomości zagrożeń korupcyjnych – widoczny jest jego pozytywny wpływ na przekonania pracowników związane z profesjonalnym, przejrzystym i etycznym wykonywaniem zadań.

Wdrażanie SPZK należy uznać za efektywne i dobrze zorganizowane. Szczególnie warto podkreślić pozytywne oddziaływanie zespołu powołanego na etapie wdrażania SPZK decyzją Prezesa Agencji. Jego prace pozwoliły na opracowanie katalogu zagrożeń i koordynację szacowania pomiędzy poszczególnymi biurami. Prowadzone w okresie wdrożeniowym działania informacyjne i szkoleniowe pozwoliły zbudować wśród pracowników zrozumienie dla potrzeby wdrożenia systemu oraz skutecznie przekazać wiedzę na temat wprowadzanych rozwiązań.

Ze względu na nieodległy moment wdrożenia systemu i relatywnie ograniczone doświadczenia związane z jego funkcjonowaniem należy uznać, że trwa jeszcze doskonalenie wprowadzonych rozwiązań. Tym bardziej, zatem, warto zwrócić uwagę na wrażliwe punkty systemu:

- 1) Wśród najważniejszych obszarów zagrożeń korupcyjnych w ARM, w przekonaniu pracowników Agencji, wskazać należy sfery zamówień publicznych, realizacji kontroli terenowych i proces naboru pracowników. W każdym z tych obszarów wprowadzono proceduralne rozwiązania mające na celu minimalizację zagrożeń. Należy jednak poddać pod rozwagę kwestie wprowadzenia zabezpieczeń ograniczających możliwość wystąpienia konfliktu interesów w realizacji zamówień poniżej 14 000 euro, oraz ograniczenia dyskrecjonalności ostatniego etapu rekrutacji (określenia przesłanek decyzji Prezesa Agencji kończącej procedurę naboru).
- 2) Zgodnie z deklaracjami badanych, Kodeks Etyczny przyjęty w organizacji jest znany wszystkim pracownikom. Pojawia się jednak pytanie, czy wiedza na temat jego istnienia i ewentualnie istniejących w nim zapisów przyczynia się do rzeczywistego wzmocnienia postaw etycznych? Uzyskane informacje wskazują bowiem, że zakres wewnętrznych konsultacji na poziomie całej organizacji był dość ograniczony, co mogło wpłynąć na niższy stopień identyfikacji pracowników z wartościami zapisanymi w kodeksie, czy choćby na zmniejszenie znaczenia przypisywanego temu dokumentowi.

- 3) Proces szacowania ryzyka w ARM nie jest obecnie prowadzony w optymalny sposób. Szczególnie należy zwrócić uwagę na brak wyczerpujących uregulowań w zakresie powoływania zespołów szacujących ryzyko skutkujący rozbieżnymi praktykami w tym obszarze i ograniczeniem zaangażowania pracowników. W efekcie szacowanie ryzyka w niektórych biurach nie jest poddane należytej weryfikacji i konsultacjom. Ponadto zmniejszeniu uległ, niezwykle ważny w kontekście wdrażania SPZK, efekt oddziaływania systemu na świadomość pracowników. Zupełnie niezrozumiały jest brak zaangażowania placówek terenowych w szacowanie ryzyka.

Brak rzeczywistej dyskusji wokół identyfikacji i szacowania ryzyka i ograniczenie zaangażowania pracowników w ten proces przynosi jeszcze jeden niepożądany skutek – widoczną tendencję do zmniejszania istotności ryzyk (w świetle wyników szacowania obecnie nie występują w ARM istotne zagrożenia korupcyjne) oraz ograniczenie refleksji nad uwarunkowaniami działania organizacji (co z kolei może przekładać się na zmniejszenie znaczenia przypisywanego systemowi przez pracowników).

Dobłą praktyką związaną z procesem szacowania ryzyka jest uczestnictwo pracowników zatrudnionych w stanowisku ds. systemu zarządzania we wszystkich szacowaniach w poszczególnych biurach.

Konieczność prowadzenia (i dokumentowania) działań naprawczych, a także niejako wpisane w samą istotę systemu (a nie jego wdrożenie w ARM) dążenie do obniżania wszystkich poziomów istotności poniżej krytycznego poziomu (w wypadku ARM równego 10) skutkuje, podobnie jak w innych instytucjach, procesem spadku średniego poziomu istotności ryzyka i „znikania” ryzyk o nieakceptowalnym poziomie ryzyka. Choć trudno mieć zastrzeżenia do wdrożenia SPZK w ARM, warto wskazać, że przyjęcie takiego rozwiązania skutkuje w efekcie końcowym sytuacją, że w ciągu 2-3 lat (w wypadku ARM – dwóch) wysokie ryzyka niejako „spontanicznie” znikają.

- 4) Wprowadzony model reakcji na zdarzenie korupcyjne, w szczególności wzór przygotowywanych przez Doradcę ds. Etyki notatek i sformułowania w procedurze wymagające od pracownika posiadającego wiedzę o nieprawidłowościach przekazywania tylko udokumentowanych informacji skutkować będzie obniżeniem skłonności pracowników do informowania o potencjalnych zdarzeniach. Tym samym wrażliwość systemu na zagrożenia, w tym obszarze jego działania, będzie ograniczona.

Trudno jednoznacznie wypowiedzieć się na temat działalności Doradcy ds. Etyki. Został on bowiem powołany dość niedawno i siłą rzeczy do momentu realizacji badania zakres jego działań był ograniczony. Warto jednak podkreślić, że osoba doradcy jest pozytywnie postrzegana przez pracowników, a funkcja ta znajduje zrozumienie i akceptację badanych. Ponieważ działania podejmowane przez doradcę w znaczącym stopniu wpłyną na budowanie znaczenia tego stanowiska w organizacji należy zwrócić szczególną uwagę na dobre zdefiniowanie zakresu działań doradcy oraz cel i charakter podejmowanych przez niego aktywności. Doradca, jak się wydaje, ma ważną rolę do odegrania w procesie budowy infrastruktury etycznej ARM.

Najważniejsze rekomendacje

1. Model szacowania ryzyka powinien mieć możliwie szeroki charakter partycypacyjny, nie tylko na poziomie *praxis*, ale także w udokumentowanych rozwiązaniach systemowych. W chwili obecnej zaangażowane są osoby bezpośrednio uczestniczące w procesie oraz KSZ lub inna osoba zajmująca się systemem. Podkreślić należy, że zaangażowanie uczestników zewnętrznych w szacowanie ryzyka w biurach wynika raczej z przyjętego zwyczaju, niż z rozwiązań systemowych. Rekomendujemy unormowanie tej sytuacji. Warto też rozważyć stopień i zakres partycypacji innych zewnętrznych uczestników – np. przedstawicieli innych Biur. Ponadto zalecamy rozważenie włączenia Doradcy ds. Etyki w końcowy etap weryfikacji wyników szacowania ryzyka.
2. W ocenie ryzyka możliwie duży nacisk powinien zostać położony na systemową odrębność ocen prawdopodobieństwa i skutku ryzyka, które w praktyce powinny być od siebie niezależne. Ponadto, w ocenie prawdopodobieństwa ryzyka w możliwie małym stopniu powinny być uwzględniane czynniki subiektywne i podlegające nieprzewidywalnym zmianom (jak jakość personelu). Nacisk powinien być położony na bezpieczeństwo rozwiązań proceduralnych. Z kolei w ocenie skutków powinno być uwzględnione strategiczne znaczenie ARM dla funkcjonowania państwa. Niskie oceny skutków zdają się sugerować, że nie zawsze tak się dzieje. Uzasadniona wydaje się pewna modyfikacja matrycy istotności ryzyka opisana w treści raportu.
3. Stosowana obecnie w ARM praktyka uczestnictwa pracowników zatrudnionych na stanowisku ds. systemu zarządzania (szczególnie Kierownika Systemu Zarządzania) w szacowaniu ryzyka korupcyjnego w biurach powinna znaleźć odzwierciedlenie w uregulowaniach systemowych. Warto również rozważyć, czy włączenie doradcy ds. etyki w proces szacowania ryzyka (czy to na poziomie biur, czy też na etapie końcowej dyskusji nad rezultatami szacowania) nie przyczyniłoby się do wzmocnienia tej funkcji.
4. Rekomendujemy włączenie placówek terenowych w proces identyfikacji i szacowania ryzyka. Sugerujemy podjęcie działań na rzecz intensywniejszego włączenia pracowników oddziałów zamiejscowych w wymianę doświadczeń związanych z przejrzystym i etycznym funkcjonowaniem Agencji.
5. Zalecamy precyzyjne zdefiniowanie zbioru przesłanek ewentualnego odrzucenia przez Prezesa Agencji rekomendacji komisji rekrutacyjnej dotyczących wyników rekrutacji. Przesłanki te mogłyby na przykład dotyczyć, m.in. wykrycia ewentualnej sytuacji konfliktu interesów któregoś członka komisji rekrutacyjnej, istotnych rozbieżności opinii pomiędzy członkami tejże komisji, zaistnienia okoliczności uniemożliwiających zatrudnienie nowego pracownika (w wyniku np. sytuacji organizacyjnej lub finansowej Agencji, której nie można było przewidzieć w momencie uruchamiania rekrutacji), wykrycia nieprawidłowości w realizacji zasad rekrutacji określonych w regulaminie naboru, itp.
6. W odniesieniu do sposobu realizacji naboru rekomendujemy także większe upublicznienie przebiegu procedury i przesłanek decyzji o wyborze kandydata. Zalecamy wprowadzenie zasady podawania do publicznej wiadomości, w tych samych „mediach”, w których

informowano o rozpisaniu naboru, po jego zakończeniu, informacji o liczbie kandydatów i liczbie uzyskanych przez nich punktów wraz z merytorycznym uzasadnieniem ostatecznej decyzji o zatrudnieniu. Dla uniknięcia zagrożenia ujawnienia danych osobowych kandydatów przy informowaniu o uzyskanych przez nich wynikach (np. oceny punktowej) w trakcie naboru - należy nie podawać nazwisk kandydatów a informację typu: kandydat A uzyskał x punktów, kandydat B - y, itp. Ponadto, w naszym przekonaniu każdy kandydat uczestniczący w postępowaniu rekrutacyjnym powinien mieć prawo zapoznania się z dokumentami – ocenami komisji – dotyczącymi zarówno jego osoby jak i zwycięzcy. Kopie przedstawiane do wglądu kandydatom powinny mieć zaczerpnięte dane wrażliwe, ale nieistotne w procesie rekrutacyjnym typu adres zamieszkania. Byłby to dobry sposób, żeby zainteresowani pracą w ARM mogli mieć poczucie, że uczestniczyli w przejrzystym procesie rekrutacyjnym, w którym wygrał najlepszy kandydat.

7. Należy rozważyć wprowadzenie możliwości zastrzeżenia danych osobowych zgłaszającego podejrzenie wystąpienia korupcji do wyłącznej wiadomości osoby przyjmującej takie zgłoszenie (Doradcy ds. Etyki). Stosowanie obecnie przyjętych rozwiązań oznacza bowiem związanie zgłoszenia podejrzenia z nazwiskiem osoby zgłaszającej w oficjalnej dokumentacji sprawy. Rekomendujemy ponadto rozważenie przeniesienia wymogu weryfikacji zgłoszenia (a tym samym sprawdzenia dowodowego) na Doradcę ds. Etyki.
8. Sugerujemy refleksję nad rolą pełnioną w organizacji i zadaniami przypisanymi Doradcy ds. Etyki. Rekomendujemy istotną aktywizację działań doradcy – przede wszystkim w obszarze edukacyjnym i popularyzatorskim. Uważamy, że ważnym polem działań doradcy powinno być przybliżenie pracownikom ducha i wartości wyrażonych w kodeksie etycznym.

Scenariusz wywiadu indywidualnego

- Jakie zadania realizowane są w [Biurze/Dziale/Oddziale/Składnicy]? Jakie jest pole odpowiedzialności?
- Ilu pracowników pracuje w Biurze? Jaka jest skala rotacji kadr?

Działania podejmowane w ramach systemu, funkcjonowanie procedur:

- Jakie zagrożenia korupcyjne zidentyfikowaliście Państwo w swoim Biurze? Na czym one polegają? Z czego wynikają? Jak poważne są to zagrożenia?
- Jakie są źródła informacji na temat zagrożeń korupcyjnych? Czy są one zbierane w jakiś systematyczny sposób?
- Jak w praktyce wygląda szacowanie ryzyka w Państwa Biurze? Kto tego dokonuje? Na jakiej zasadzie zostały wybrane osoby do szacowania ryzyka?
- Czy osoby szacujące ryzyko w ramach procesów są szkolone w zakresie identyfikacji i szacowania ryzyka?
- Jak wygląda proces weryfikacji oszacowanego ryzyka? Kto dokonuje weryfikacji? Na jakiej podstawie, czym się kieruje?
- Czy zidentyfikowane zagrożenia wymusiły podjęcie jakichś działań w ramach Biura? Jakie to były działania?
- Co zmieniło się w Państwa Biurze po wprowadzeniu systemu? Czy są widoczne jakieś praktyczne zmiany? Jakież? W jaki sposób są one widoczne w codziennym funkcjonowaniu Biura? Czy system jest „widoczny”, na co dzień? W jaki sposób?
- Jaki jest stosunek pracowników Biura do systemu? Jakie były ich reakcje przy jego wprowadzaniu?
- Na jakie problemy / największe trudności natknęli się Państwo przy wprowadzaniu systemu? Jak w praktyce wyglądało jego wprowadzanie?
- Czy obecnie system generuje jakieś problemy? Jeśli tak to, jakie? W jaki sposób są one rozwiązywane?
- Na czym w praktyce polega proces identyfikacji ryzyka?
- Czy w Państwa Biurze zdarzyło się kiedykolwiek zidentyfikować ryzyko o wartości punktowej większej niż 10? Jeśli tak, to, jakie to było ryzyko? Co zrobiliście w tej sytuacji, jakie działania zostały podjęte? Czy były one skuteczne?
- Jak wygląda wprowadzanie działań doskonalących w praktyce? Czy wychodzi to poza ramy Biur?

Kwestie etyczne w ARM:

- Czy w Agencji są obszary, które budzą szczególną troskę profilaktyczną, jeśli chodzi o ryzyko wystąpienia korupcji? Jakież? (jakie są najważniejsze obszary ryzyka związanego z zagrożeniami korupcyjnymi?). Dlaczego te obszary są szczególnie wrażliwe? Jeśli nie występują zagrożenia to czy fakt ten nie budzi niepokoju?
- Dlaczego, zgodnie z kartami procesów, w całym ARM praktycznie nie ma zagrożeń korupcyjnych? Jak interpretować taką sytuację?
- W Agencji funkcjonuje Doradca ds. Etyki, czy zetknął się P. z jego działalnością? Na czym polega rola Doradcy ds. Etyki? Jakie działania doradca podejmuje? Czy jego działalność jest widoczna w ARM? W jaki sposób?
- Jak ocenia P. postawy etyczne pracowników Agencji? Czy kiedykolwiek były w tym obszarze jakies problemy? Jeśli tak, to jakie? Jak sobie z nimi radzono?
- Jak ocenia P. infrastrukturę etyczną urzędu? Co wymaga poprawy, wzmocnienia? Jakie osoby są kluczowe w funkcjonowaniu tego systemu?
- Czy kwestie etyczne pojawiają się w komunikacji wewnętrznej w ARM? W jaki sposób? Jeśli tak, to czego dotyczy ta komunikacja?

Działanie systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w ARM:

- Dlaczego w ARM wprowadzono system przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym?
- Co ogólnie sądzi P. o tym systemie? Jakie są opinie pracowników na jego temat? Czy usprawnia działanie instytucji, czy też utrudnia pracę?
- W jaki sposób wprowadzenie systemu wpłynęło na funkcjonowanie Agencji?
- W jaki sposób na bieżąco monitoruje się działanie systemu? Czy ktoś to koordynuje?
- Jak w praktyce wygląda audit systemu? Na czym polega? Jakie doświadczenia mają Państwo z auditów?
- System nie odnosi się do kwestii etycznych – ale czy w jakiś sposób jego wprowadzenie wpłynęło na zachowania pracowników w sferze etyki?

Wnioski, refleksje, obserwacje dotyczące systemu:

- Czy doświadczenia wdrażania i funkcjonowania systemu wskazują na konieczności zmian? Jeśli tak, to jakich?
- Co wynika z doświadczeń wprowadzania systemu w ARM? Co by Państwo doradzali innym instytucjom publicznym decydującym się na wprowadzenie systemu?
- Czy taki system, jak ten wprowadzony w ARM może faktycznie zmniejszyć zagrożenie korupcją w urzędach publicznych? Dlaczego? W jaki sposób?