



IM. STEFANA

FUNDACJA BATOREGO

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. |48-22| 5360200
fax |48-22| 5360220
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl



Program Przeciw Korupcji

Warszawa, 22 marca 2010 r.

Szanowny Pan
Grzegorz Bysławski
Zastępca dyrektora Departamentu Kontroli
Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier
Ministerstwo Finansów

dot. CA7/0681/12/38/SQP/10/789

Szanowny Panie Dyrektorze,

Dziękujemy za przesłanie pismem z 4 lutego br. projektu „*Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010-2013+*” wraz z prośbą o przesłanie uwag i sugestii .

Zgodnie z naszą wiedzą przedstawiony nam do konsultacji *Program* jest jednym z pierwszych, który ma na celu wprowadzenie całościowej strategii antykorupcyjnej w instytucji państwowej. Pozytywnie oceniamy fakt, że *Program* przedstawia właściwą diagnozę problemu. Dobrze, naszym zdaniem sformułowano założenia *Programu*, wskazano cel oraz metody realizacji strategii. Za bardzo ważne uważamy powiązanie *Programu* z innymi tego typu dokumentami jak np. z rządowym *Programem zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna*. Dobrze określono odpowiednio długi horyzont czasowy *Programu*, jak również prawidłowo zaplanowano etapy budowy systemu antykorupcyjnego.

Oprócz wyżej wymienionych pozytywnych cech lektura *Programu* nasunęła nam również poniżej przedstawione uwagi i sugestie dotyczące zaprojektowanych rozwiązań:

1. Wśród głównych przyczyn sprzyjających korupcji w Służbie Celnej (pkt 2.1) wymieniono m.in. uznaniowość w podejmowaniu decyzji oraz niejednoznaczne przepisy prawa. W dalszej części raportu nie znaleźliśmy niestety odniesienia do tej kwestii tj. propozycji zabezpieczeń i rozwiązań tego problemu. Chcielibyśmy również zasugerować przeformułowanie tytułu punktu „wysoka

presja korupcyjna”, w taki sposób aby bardziej uwypuklić w nim ww. dwie przyczyny korupcji w Służbie Celnej.

2. Przedstawiając cele pośrednie *Programu antykorupcyjnego* (pkt 4.5) wymieniono *Uodpornienie procesów realizowanych w Służbie Celnej na działania antykorupcyjne* (cel 1.1) oraz *Zminimalizowanie możliwości występowania zachowań korupcyjnych na poszczególnych stanowiskach pracy* (cel 1.2). Wśród proponowanych działań służącym osiągnięciu tego celu zbyt mały nacisk położono, w naszej ocenie na współudział samych funkcjonariuszy Służby Celnej. Zidentyfikowanie problemu, ale przede wszystkim opracowanie i wdrożenie jego rozwiązań powinno odbywać się w ścisłej i stałej współpracy z funkcjonariuszami, którzy borykają się z tym problemem. Bez aktywnego udziału funkcjonariuszy w wypracowywaniu rozwiązań istnieje obawa, że *Program* będzie potraktowany jako narzucony z góry, funkcjonariusze nie będą z nim identyfikować się a jego regulacje będą omijane. Podobnie należy ocenić brak konsultacji z funkcjonariuszami mechanizmów *Umocniania antykorupcyjnych postaw etycznych funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej* (cel 3).
3. Niepokoi nas również pomysł „utworzenia wyodrębnionej struktury organizacyjnej, ukierunkowanej wyłącznie na przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji w Służbie Celnej” (cel 1.1). System zabezpieczeń antykorupcyjnych powinien być zintegrowany z codzienną pragmatyką pracownika Służby Celnej, nie może być działaniem nadzwyczajnym. Istnieje ponadto obawa, że wyodrębniona struktura będzie traktowana jako obce ciało w strukturze SC. W tym samym punkcie mowa jest o „przeprowadzeniu badań ankietowych” – mamy nadzieję, że nie będą one jedynym narzędziem przygotowania diagnozy i propozycji rozwiązań problemu.
4. W *Proponowanych kierunkach działań* (pkt. 3.2) zauważyliśmy niekonsekwencję polegającą na użyciu w jednym miejscu tekstu sformułowania „zaplanowanie systemu monitoringu wdrożonych rozwiązań”, a w jego rozwinięciu stwierdza się, że „wdrożony zostanie system monitorowania korupcji w Służbie Celnej” - nie są to działania tożsame. Przy wprowadzaniu systemu zabezpieczeń antykorupcyjnych konieczne jest bez wątpienia nie tylko zaplanowanie ale i wprowadzenie systemu monitoringu wdrożonych rozwiązań, co wcale nie jest tożsame z wdrożeniem systemu monitorowania korupcji.
5. Opisując metody realizacji celu pośredniego *Udoskonalenie systemu szkoleń antykorupcyjnych* (cel 3.1) warto podkreślić, że szkolenia te powinny mieć charakter warsztatowy, uwzględniający aktywny udział szkolonych, prezentowanie problemu na przykładach, a nie tylko wykłady.
6. W opisie sposobów realizacji celu pośredniego 3.2 *Stworzenie systemu zapobiegania wewnętrznej i zewnętrznej presji wywieranej na pracowników i funkcjonariuszy celnych mogącej wiązać się z zachowaniami korupcyjnymi* - proponowane jest powołanie osób tzw. pierwszego kontaktu. W naszej ocenie bardzo ważnym będzie dokładne określenie zadań, które będzie miała wykonywać taka osoba. Zastanović się należy również, czy proponowane powołanie tzw. osoby pierwszego kontaktu nie jest na tym etapie pracy nad *Programem antykorupcyjnym* - proponowaniem rozwiązania zbyt szczegółowego. Być może po przeprowadzeniu analizy problemu i postawieniu diagnozy zarysują się lepsze rozwiązania.

7. W ramach *Udoskonalenia systemu promowania antykorupcyjnych postaw etycznych* (cel 4.2) proponuje się nagradzać i wyróżniać osoby, które wniosą czynny wkład w przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji. W naszej ocenie to delikatny problem, nad którym należy dogłębnie zastanowić się. Proponowalibyśmy wypracowanie właściwego rozwiązania z samymi zainteresowanymi.
8. Jako element realizacji kolejnego celu tj. *Stworzenia systemu reagowania na zagrożenia korupcyjne ze strony środowiska zewnętrznego* (cel 5.1) proponuje się m.in. „opracowanie założeń współpracy ze środowiskami gospodarczymi”. Samo „opracowanie założeń” wydaje się być działaniem niewystarczającym, należy zarówno stworzyć mechanizm takiej współpracy jak i ją następnie wdrożyć.
9. Mamy też zastrzeżenia do jednego ze *Sposobów wdrażania Programu* (pkt 5.1) polegającym na „kaskadowym powielaniu” *Programu antykorupcyjnego*. W naszej ocenie oznaczać to może działania narzucone odgórnie. Właściwe byłyby działania, co prawda inspirowane i wspierane przez kierownictwo, ale realizowane na najniższym szczeblu i przy pełnym zaangażowaniu całej służby.
10. Proponujemy szerzej opisać sposoby ewaluowania wspomniane w punkcie *Ocena stanu realizacji oraz proces ewaluowania Programu* (pkt 5.2). Ciągła ewaluacja skuteczności wprowadzanych mechanizmów i narzędzi ma podstawowe znaczenie dla powodzenia *Programu*, należy więc ustalić kto i jak będzie ją prowadził oraz co będzie się działo z jej wynikami.
11. W *Programie antykorupcyjnym* zabrakło nam dokładnej informacji, kto będzie odpowiedzialny za realizację projektu, za wdrażanie systemu, czy będą pracowały zespoły zadaniowe i czy uwzględniono udział pracowników w diagnozowaniu sytuacji i przy wypracowywaniu rozwiązań. Brakuje też informacji o kosztach wdrożenia *Programu*. Na podstawie informacji zawartych w *Systemie wdrażania Programu* (pkt 5.1), gdzie mowa jest m.in. o „stworzeniu wyodrębnionej struktury komórek na wszystkich poziomach organizacyjnych”, można spodziewać się, że będą to znaczące kwoty.
12. Chcielibyśmy zwrócić również uwagę na drobniejsze uwagi redakcyjne:
 - a. Problematiczne wydaje się zaliczenie do form korupcji (pkt 1.1.) „uchylania się przed obowiązkiem celnym, podatkowym czy wynikającym z innych przepisów” oraz „świadomego, niezgodnego z prawem, dysponowania środkami z budżetu państwa i majątkiem stanowiącym dobro publiczne”. Tym przestępstwom lub nadużyciom zazwyczaj towarzyszy korupcja, ale w naszej ocenie trudno je same uznać za korupcję.
 - b. Oceniając skalę zjawiska korupcji (pkt 1.4) powołano się na wyniki badania *Corruption Perceptions Index* Transparency International z 2008 r. oraz badanie *Barometr Korupcji 2007* Fundacji im. Stefana Batorego. Ponieważ *Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej* został przedstawiony w styczniu 2010 r. wskazane byłoby skorzystać z wyników *Corruption Perceptions Index* TI za rok 2009 oraz *Barometru korupcji 2009* (przeprowadzonego przez CBOS, ale opartego na tych samych pytaniach, które stosowała Fundacja im. Stefana Batorego w swoich badaniach w latach poprzednich).

- c. Zauważyliśmy, że treść pkt 1.6 i 3.1 jest niemal identyczna.
- d. W naszej ocenie diagnozę problemu korupcji w Służbie Celnej (punkty 1-3) opisano zdecydowanie obszerniej, niż konkretne rozwiązania opisane w punktach 4-5. Wskazane byłoby odpowiednie uszczegółowienie tej części raportu.

Na zakończenie chcielibyśmy zauważyć, że nie otrzymaliśmy załącznika do *Programu* zawierającego „cele główne i cele pośrednie, mierniki oraz działania służące osiągnięciu celów”, co nie pozwoliło nam odnieść się do jego treści.

Mamy nadzieję, że przedstawione powyżej uwagi i sugestie zostaną uznane za przydatne przy modyfikacji ostatecznego brzmienia *Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010-2013+*.

Z wyrazami szacunku



Grażyna Kopińska
Dyrektor Programu Przeciw Korupcji
Fundacji im. Stefana Batorego