



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

PRZEWODNIK TRANSPARENTNOŚCI
JAWNOŚĆ FUNKCJONOWANIA
WSPÓŁCZESNE ROZWIĄZANIA
POLITYKA ANTYKORUPCYJNA

Publikacja powstała w ramach projektu:
„Dobre i przejrzyste zarządzanie w kirgiskim samorządzie”



Spis treści

1. Przejrzystość życia publicznego.....	3
2. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej.....	5
3. Rola mediów w realizacji zasady jawności	8
4. Rola organizacji obywatelskich w zapewnieniu przejrzystości życia publicznego.....	11
5. Czynniki sukcesu.....	12
6. Transformacja społecznego postrzegania korupcji.....	15
7. Obszary zagrożone korupcją – w jakich sytuacjach czujemy się niekomfortowo?.....	20
8. Mechanizmy zapobiegania korupcji.....	25
9. Podniesienie kwalifikacji urzędników w kontekście jawności i otwartości.....	29
10. ISO dla samorządu	30
11. Specjalne organy ścigania - Centralne Biuro Antykorupcyjne.....	39
12. Rekomendacje dla urzędników w zakresie przeciwdziałania korupcji	49
13. Rekomendacje antykorupcyjne dla biznesu	70
Bibliografia :.....	92

1. Przejrzystość życia publicznego

Wybory parlamentarne w Polsce z dnia 4 czerwca 1989 r. zakończyły rządy jednopartyjne, rozpoczynając okres zwany przez historyków III Rzeczypospolitą. Do historii przeszło wydanie Dziennika TVP gdy znana polska aktorka Joanna Szczepkowska wypowiedziała znamienne słowa: „ Proszę państwa, 4 czerwca 1989 roku skończył się w Polsce komunizm”. Niespodziewane oświadczenie na początku przyjęte niejednoznacznie, z czasem stało się symboliczne. Czerwcowe wybory po raz pierwszy były wolne i dopuściły możliwość startu również partiom opozycyjnym.

Wybory do Sejmu (niższa Izba polskiego Parlamentu, licząca 460 posłów) nie były wolne do końca, gdyż opozycja mogła zdobyć zaledwie 161 mandatów – zdobyła 160). Wybory do Senatu (Izba Wyższa licząca 100 senatorów) były w pełni wolne, co też skrzętnie wykorzystwała opozycja, zdobywając 99 mandatów na 100 miejsc w Senacie. Niewątpliwy wyborczy sukces Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” skupionego wokół Lecha Wałęsy, był jednak dopiero początkiem zmian jakie czekał nasz kraj. Dziś po ponad 33 latach od tych wydarzeń, nadal trudno jest uświadomić sobie jak skomplikowane było wtedy dotarcie do świadomości przeciętnego mieszkańca z informacją, że władza ma pełnić rolę służebną wobec mieszkańca.

Po blisko 45 latach radzieckiej dominacji, braku pluralizmu politycznego, dławienia jakichkolwiek przejawów inicjatywy społecznej, społeczeństwo przyzwyczajone było do traktowania władzy jako synonimu zła. Panująca apatia i brak oddolnej inicjatywy dodatkowo komplikowały ten proces. Niezwykle trudno było zlikwidować powszechny podział w świadomości ludzkiej na MY i ONI. Społeczeństwo było przez długie lata przyzwyczajone do swoistej „walki” z władzą, która poczytywana była jako źródło zła. Skłonność do omijania prawa wielu osobom stała się odcieniem życia codziennego. Coś co dziś nazywamy nepotyzmem czy nadużywaniem swego stanowiska dla realizacji prywatnych interesów, wtedy było szarą rzeczywistością a wręcz niekiedy koniecznością.

Reformowanie administracji publicznej to proces niezwykle złożony i długotrwały. Z pewnością polskie reformy nie były bezbłędne, gdyż żaden kraj stojący przed tak dużym wyzwaniem nie był wolny od błędów. Najbardziej dolegliwym skutkiem dla przeciętnego obywatela jest z pewnością zbytnia biurokratyzacja oraz



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

korupcja występująca w urzędach. Oba te zjawiska niestety były obecne także w Polsce. Dzięki wieloletnim wysiłkom w tych kierunkach obecnie możemy powiedzieć, że korupcja w Polsce nie jest zjawiskiem systemowym i nie jest uważana jako problemy zagrażające rozwojowi kraju i jego funkcjonowaniu.

Wobec takiego stanu rzeczy, zasada jawności ma dziś do spełnienia swoją rolę również prewencyjną w aspekcie walki z korupcją. Wobec dość powszechnego społecznego przekonania o występującej korupcji i nepotyzmie, oraz innych negatywnych przejawach życia publicznego, właśnie przejrzystość podejmowanych działań powinna stać się elementem współtworzącym nową, lepszą rzeczywistość. Właściwie pojmowana jawność działania ma również uczynić każdego z nas czynnym i bardziej świadomym uczestnikiem wydarzeń.

Może właśnie przejrzystość i powszechność dostępu do informacji zdołają oczyścić życie publiczne, skoro same partie polityczne w nim uczestniczące do tej pory nie zdołały tego uczynić. Niestety zbyt często hasło transparentności i przejrzystości występuje na plakatach wyborczych, a brak go w codziennej rzeczywistości.

Zasadę jawności działania administracji publicznej można określić jako jedną ze składowych jawności życia publicznego co jest zagadnieniem dość szerokim i wielowątkowym.

Wszak nie chodzi tylko o kwestie prawne, które w rzeczywistości najłatwiej jest zmienić. Jawność to nie tylko dostęp do informacji publicznej, to zagadnienie w praktyce dość techniczne. To również sposób konstruowania ordynacji wyborczej, w której wyborca może swoje poparcie przekazać konkretnej osobie, a nie tylko liście partyjnej. To pozycja mediów w życiu społecznym. To również odpowiedni system kształtowania kadr administracji publicznej. We wszystkich strukturach administracyjnych nabór do urzędu powinien odbywać się według zasady konkurencyjności i transparentności.

Skupimy się na omówieniu dwóch gwarancji zasady przejrzystości życia publicznego:

- 1) Konstytucyjne prawo do informacji publicznej,
- 2) Rola mediów w realizacji zasady jawności



2. Konstytucyjne prawo do informacji publicznej

Historia obowiązywania zasady jawności z której wywodzić należy prawo dostępu do informacji publicznej, jest w Polsce stosunkowo krótka. W dniu 1 stycznia 2002 r. weszła w życie ustawa o dostępie do informacji publicznej, wypełniając dyspozycję art. 61 ust. 4 Konstytucji RP, w którym zawarte zostało upoważnienie do określenia w drodze ustawowej zasad udostępniania informacji publicznej. Pomimo dość późnego wejścia w życie tej regulacji, okres go poprzedzający nie był pozbawiony normatywnych regulacji w tej materii. Należy pamiętać o obowiązujących już wtedy normach prawa międzynarodowego, których treść odnosiła się również do zagadnienia jawności życia publicznego. W 2000 r. po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Sąd Najwyższy w Polsce stwierdził, iż Konstytucja RP ustanawia wyższe standardy ochrony wolności wypowiedzi niż przewidziane w art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Pomimo uwag krytycznych warto poszukiwać pozytywnych stron aktualnej sytuacji. Sam fakt, iż mamy w Polsce odrębną ustawę określającą dostęp do informacji publicznej należy uznać za sukces. Ustawa stała się podstawowym aktem prawnym w tym zakresie i w miarę kompleksowo reguluje wszelkie zagadnienia związane z realizacją prawa do informacji. W treści ustawy zawarte są uniwersalne zasady dotyczące tego, kto ma prawo do informacji, czym jest informacja publiczna, koszty udostępniania informacji publicznych, zasady odmowy udzielenia informacji publicznej, prawo mediów do informacji publicznej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 uodip informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Tak ogólna w swej treści definicja jest sukcesem ustawodawcy. Treść art. 1 jest przejawem nowego sposobu pojmowania rzeczywistości, i zasadą kierunkową w stosowaniu przepisów ustawy. Stanowi o idei przyświecającej ustawodawcy, z której wynika dominacja jawności nad tajnością informacji publicznych. Polski ustawodawca objął zasięgiem obowiązywania ustawy bardzo szeroką sferę faktów i informacji, przez co kształtuje to generalną zasadę, iż każda informacja o sprawach publicznych jest jawna. Na pierwszym miejscu postawiona została jawność, a wszelkie od niej wyjątki należy traktować jako odstępstwo od zasady i interpretować ściśle, bynajmniej nie rozszerzająco. To ma zaś doniosłe znaczenie przy decydowaniu o ujawnieniu danej informacji w konkretnym przypadku. W razie wątpliwości należy rozstrzygać na



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

korzyść jawności, nie odwrotnie. Istnieje ogólna reguła interpretacyjna wskazująca na dominację zasady jawności jako zasady podstawowej.

Udostępnienie informacji nie następuje dlatego, że zawiera treść danego rodzaju albo dlatego, że znajdują się w takim lub innym miejscu. Udostępnienie następuje z tego powodu, że informacja nie została utajniona. Takie postawienie sprawy stanowi przejaw rewolucyjnej zmiany w postrzeganiu sfery publicznej. To nie zainteresowany ma udowodniać dlaczego dana informacja jego zdaniem jest publiczna i podlega udostępnieniu. To podmiot zobowiązany (czyli instytucja zobowiązana do stosowanie zasad wynikających z uodip) ma udowodnić dlaczego i na jakiej podstawie prawnej odmawia udostępnienia informacji. Władza przestała być właścicielem informacji, ale staje się jej czasowym posiadaczem. Urzędnik administracji publicznej staje się strażnikiem tajemnicy, nie zaś strażnikiem informacji jako takiej. Kolejną ważną zasadą jest kontrola instancyjna decyzji odmawiających dostępu do informacji.

Każda odmowa podlega zaskarżeniu do organu II instancji, którego decyzja może zostać przez wnioskodawcę zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Wyrok WSA można ostatecznie w specjalnym trybie zaskarżyć w drodze kasacji do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, którego decyzja jest ostateczna. W praktyce zdarza się, iż odmowa udostępnienia informacji zostaje wydana przez organ znajdujący się na szczycie piramidy administracyjnej – ministra czy Premiera lub inny organ centralny. W takiej sytuacji przed złożeniem skargi do sądu administracyjnego należy ponownie zwrócić się do tego samego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Procedura dostępu do informacji publicznej została wolą ustawodawcy potraktowana dość szczególnie gdy chodzi o terminy załatwiania wniosków. Na odpowiedź na wniosek organ ma 14 dni, a w razie skomplikowanej sprawy może przedłużyć rozpatrywanie sprawy do maximum 2 miesięcy. Jakakolwiek zwłoka może zostać zaskarżona jako bezprawna beczynność podmiotu zobowiązanego.

W ramach dostępu do informacji publicznych, sprawą która wywołuje obecnie silne emocje jest jawność majątkowa funkcjonariuszy publicznych. Zmiany wprowadzone ustawowo w imię walki z nepotyzmem i korupcją, spowodowały daleko posuniętą jawność majątkową samorządowców. Ustawodawca skonstruował nowe obowiązki, których niewykonanie zostało zagrożone poważną sankcją, do utraty stanowiska włącznie. Każda z wymienionych w ustawie osób została zobowiązana do



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

składania oświadczenia majątkowego na ręce wskazanego w ustawie organu. W razie niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego, następuje z mocy prawa utrata diety (w przypadku radnego) lub utrata wynagrodzenia, za okres od dnia, w którym powinno być złożone oświadczenie do dnia jego złożenia.

Zmiany dotyczące oświadczeń majątkowych miały spowodować, iż będzie można im przypisać realne znaczenie prewencyjne przy walce ze zjawiskami korupcji. Od stycznia 2003 r. osoby przyjmujące oświadczenia majątkowe przekazują jeden egzemplarz urzędowi skarbowemu właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania funkcjonariusza publicznego. Urząd skarbowy dokonuje analizy danych.

Radni wszystkich trzech szczebli, wójt, zastępca wójta, członkowie zarządu powiatu i województwa, sekretarze i skarbnicy, kierownicy jednostek organizacyjnych gminy, powiatu i województwa samorządowego, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminą, powiatową i wojewódzką osoba prawną, osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta, starosty i marszałka zawartych w oświadczeniach, i w razie stwierdzenia rozbieżności może wystąpić do dyrektora urzędu kontroli skarbowej z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli. Dodatkowo od 2003 r. treść oświadczeń majątkowych jest całkowicie jawna i każdy zainteresowany może dowiedzieć się o ich treści (utajnione są dane dotyczące adresu zamieszkania składającego oświadczenie oraz miejsca położenia nieruchomości). Całość oświadczeń majątkowych udostępniana jest w Biuletynie Informacji Publicznej.

Każdy zainteresowany ma możliwość przejrzania oświadczenia swojego burmistrza, prezydenta miasta czy radnego. Taka sama możliwość występuje w odniesieniu do oświadczeń posłów i senatorów, parlamentarzystów europejskich czy członków Rady Ministrów.

Nie zawsze jednak składanie oświadczeń majątkowych przebiegało bezkonfliktowo. Na początku 2007 r. okazało się, że niektóre przepisy w tym zakresie są źle skonstruowane i spowodowały zagrożenie utraty mandatów przez kilkuset samorządowców w całej Polsce. W odniesieniu do wójtów, burmistrzów i prezydentów powstała sytuacja groziła wygaśnięciem mandatu 33 osobom. Całe zamieszanie dotyczyło dodatkowego obowiązku w ramach składanego oświadczenia – poinformowania czy małżonek prowadzi na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia publicznego. Termin na jego złożenie ustalono omyłkowo odmiennie aniżeli złożenie oświadczenia

majątkowego. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął w wyroku o niekonstytucyjności tego typu rozwiązań i kilkaset osób w całej Polsce odetchnęło z ulgą, gdyż ich mandaty nie wygasły.

Reasumując, wydaje się, że w obecnym stanie świadomości na temat potrzeby jawności życia publicznego powinno się poszukiwać dalszych kierunków rozwoju tej zasady. Nie należy zapominać, że problematyka dostępu do informacji publicznej jest zagadnieniem dynamicznym, podlegającym ciągłym zmianom. Należy kłaść nacisk nie tylko na definiowanie kolejnych obszarów jawności, lecz również na wskazywaniu podstaw dla ochrony pewnych sfer, za którymi stoją określone dobra zasługujące na ochronę. Istnieją wartości, które ze względu na swoją specyfikę nie powinny być ujawniane. Należą do nich m. in. dane osobowe, informacje niejawne, kwestia prywatności życia osobistego również osób pełniących funkcje publiczne, oraz cały szereg szczególnych tajemnic określonych ustawowo.

Istnienie owych ograniczeń nie wzbudza obaw o dalsze losy jawności, przy założeniu jednak odpowiedniej proporcjonalności obu tych sfer. W poprawnie skonstruowanym systemie zakazów i obowiązków, ograniczanie czyjegoś dobra na rzecz dobra publicznego jest bardziej uzasadnione i skuteczne, gdy zapewniona zostanie jawność tego typu poczynań. Poprzez takie rozumienie zasady jawności staje się ona niezbędnym „uszczelniaczem systemu” nastawionego na zwalczanie zjawisk korupcji.

3. Rola mediów w realizacji zasady jawności

Analizując omawiane zagadnienie, bezwzględnie wskazać należy ogromną rolę mediów w tym zakresie. Jest rzeczą znamieną, że pierwsze wyroki sądowe wyraźnie wskazujące na potrzebę jawności działań administracji publicznej zostały wydane na skutek interwencji przedstawicieli mediów. Już w połowie lat 90-ych pewien tygodnik zakwestionował odmowę przekazania informacji na temat dokładnych zarobków burmistrza, co po długim procesie doprowadziło do potwierdzenia przez NSA, iż zarobki osób publicznych takich jak np. burmistrz stanowią informację publiczną i nie są chronione żadną tajemnicą. Każdy zainteresowany może takiej informacji się

domagać. Pojawiające się orzeczenia kształtowały powoli właściwy grunt dla uchwalenia ustawy regulującej dostęp do informacji publicznej.

Prawo prasowe w kontekście czasowym jest chyba najwcześniejszym aktem prawnym, który zapewniał możliwość istnienia różnych form kontroli organów władzy publicznej. Nie zawsze oczywiście taka możliwość była rzeczywistą, co szczególnie widać w latach poprzedzających rok 1990. W Polsce od 1984 r. obowiązuje ustawa Prawo prasowe, która w 1990 r. została gruntownie znowelizowana i dostosowana do nowych warunków ustrojowych.

19 stycznia 1990 r. pierwszy polski niekomunistyczny premier Tadeusz Mazowiecki zapowiedział z trybuny sejmowej likwidację Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk - potężnej instytucji cenzury. Jej likwidowanie było symbolicznym zerwaniem z totalitarną praktyką czasów minionych. Uchylono ustawę o kontroli publikacji i widowisk, znosząc tym samym oficjalnie instytucję cenzury. W momencie zlikwidowania cenzury, prasa w Polsce mogła po długim czasie po raz pierwszy w sposób całkowicie niezależny, rozpocząć urzeczywistnianie prawa obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej (art. 1 prawa prasowego).

Zgodnie z art. 10 Konstytucji RP, z 1997 r. ustrój RP opiera się na klasycznym trójpodziale władz w którym równoważą się: władza wykonawcza, ustawodawcza i sądownicza. Z pewnością jednak możemy uzupełnić ten katalog i stwierdzić, że wolne media stanowią de facto czwartą władzę w Państwie demokratycznym. Swoboda funkcjonowania prasy w Polsce zagwarantowana jest konstytucyjnie, co umożliwia prowadzenie poszukiwań i ujawnianie społeczeństwu wszelkich nieprawidłowości w działalności władzy publicznej. Wolność wyrażania swych poglądów i ich głoszenia przewidziana jest w art. 54 Konstytucji.

Kolejna bardzo ważna zasada to wolność prasy wyrażona w art. 14 Konstytucji RP. Obowiązujące przepisy nie stwarzają również zbytnich przeszkód do rozpoczęcia działalności prasowej. Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Podejmowane próby wprowadzenia obowiązkowej przynależności do określonego stowarzyszenia zawodowego dziennikarzy jako warunek wykonywania zawodu spotkały się z ogromnym protestem środowiska. Protestem, wydaje się słusznym. Nie wydaje się by zmiany legislacyjne były w stanie wpłynąć w jakikolwiek sposób na poziom wykonywania zawodu dziennikarza. Tylko





FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

procesy oddolne, dbające o zachowanie podstawowych zasad etyki zawodowej są w stanie dokonać zmian. Należy mieć nadzieję, że samo środowisko będzie starało się na tyle uszczelnić swe szeregi, by zawód dziennikarza wykonywały osoby odpowiednio przygotowane i przekonane o swoistej misji jaką jest zawód dziennikarza.

Organizacje dziennikarzy zdają sobie sprawę z niedoskonałości obecnych przepisów. Istnieje powszechne przekonanie o potrzebie dokonania zmian prawnych w zakresie prawa prasowego, uwzględniających zachodzące zmiany w prowadzeniu działalności wydawniczej, uwzględniając zmiany technologiczne oraz proces globalizacji. Kształtowanie się uniwersalnych, multimedialnych środków przekazu oraz szybkość upowszechniania informacji uzasadniają stanowisko, że należy maksymalnie ograniczać formalizm regulacji. Nie może to jednak oznaczać ucieczki przed dyskusją nad poważnymi zagadnieniami wymagającymi aktywacji całego środowiska dziennikarskiego.

Rola mediów w zakresie czynienia życia publicznego przejrzystym jest ogromna. Największe afery jakie ujrzały światło dzienne w Polsce, zostały wykryte właśnie przez dziennikarzy. Gdyby nie ich determinacja, i jednocześnie silnie chroniona prawem tajemnica dziennikarska, wiele z tych spraw nigdy nie zostałyby wykrytych.

Najgłośniejsza z nich to tzw. Afera Rywina, nazwana tak od nazwiska Lwa Rywina (znanego polskiego reżysera filmowego), który został oskarżony o współuczestnictwo w próbie zapewnienia nieujawnionej grupie „trzymającej władzę” odpowiedniej treści ustawy o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Polski Parlament powołał nawet komisję śledczą, której prace były na żywo transmitowane w telewizji i ujawniły nieznane dotąd szerszej publiczności mechanizmy władzy. Prace komisji śledczej zostały przez polskie społeczeństwo bardzo wysoko ocenione, gdyż pozwoliły na ujawnienie zjawisk, które gdyby nie jawność jej prac nigdy pewnie nie zostały by upublicznione.

Te i inne sprawy uzmysłowiły społeczeństwu ogromną rolę jaką mają do spełnienia współczesne media w Polsce. Marzeniem jest by media były idealnie czyste, lecz wszystko co ludzkie jest pełne wad. Kiedyś gdy kształtowały się media informacja była rarytasem, dziś jest chleb powszednim. Niestety w tak dużym natłoku informacji, często żyjemy w chaosie który zamiast uczyć swym przekazem, dezinformuje. Słusznie mawiał Mark Twain że „dobre kłamstwo może przewędrować



pół świata, zanim prawda wstanie z łóżka”. Dla przeciętnej odbiorcy rzeczywistości usłyszana wiadomość staje się faktem i kreuje świat rzeczywisty, gdyż wobec chaosu nie mamy czasu by sprawdzić jej prawdziwość. Najgorszy scenariusz to sytuacja gdy media nie pozostawiają ludziom miejsca na własny osąd, wyręczając nie tylko w zbieraniu informacji ale i w ich samodzielnej ocenie. Istnieje tylko informacja, lecz brak jest wiedzy a co gorsza brak rozumu by tą wiedzę ocenić. Wskazówki czasu nie pozwalają rozumowi odpowiednio zanalizować uzyskanej informacji, gdyż tuż za nią pędzi kolejna i kolejna.

4. Rola organizacji obywatelskich w zapewnieniu przejrzystości życia publicznego

Jak już mówiliśmy, społeczeństwo obywatelskie, aktywiści czy po prostu zwykli mieszkańcy mają znaczący i trwały wpływ na funkcjonowanie władz publicznych. Zaczynając od takich narzędzi jak zwrócenie się o udzielenie informacji publicznej, apele do władz etc. Ale w Polsce jest też dość rozwinięta sieć organizacji obywatelskich, które na świecie potocznie nazywane są “watchdog” czyli organizacjami strażniczymi.

Organizacja strażnicza (z ang. watchdog) – organizacja pozarządowa, która zajmuje się monitorowaniem i upublicznianiem działań podejmowanych przez instytucje publiczne lub inne instytucje (np. prywatne korporacje) czy też osoby mające wpływ na sferę publiczną w celu wykrycia nieprawidłowości w ich działaniach. Działania strażnicze podejmują także dziennikarze śledczy.

Początek działań strażniczych w Polsce wiąże się z monitorowaniem przestrzegania praw człowieka oraz ochroną środowiska. W przypadku praw człowieka taką organizacją był Komitet Helsiński, natomiast pierwszą organizacją ekologiczną, która prowadziła działania o charakterze strażniczym był Polski Klub Ekologiczny, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych.

Mowa oczywiście o organizacjach, których celem i zadaniem jest śledzenie poczynań władz. Organizacje takie skupiają swoją uwagę przede wszystkim na

przejrzystości działań władzy, wydatkowaniu środków budżetowych, tj. środków publicznych, celowości i racjonalności ich wydatkowania, konfliktach interesów, zagadnieniach etycznych w szerokim rozumieniu funkcjonowania organów władzy. Przecież, możliwe są sytuacje, w których decyzja administracyjna nie jest sprzeczna z prawem, ale może naruszać standardy etyki zawodowej.

5. Czynniki sukcesu

Oczywiście jednym z niezaprzeczalnych mechanizmów przewycięzania systemowej korupcji jest nieuchronność kary. Korupcja istnieje prawie we wszystkich krajach świata, ale w niewielu z nich ma charakter systemowy. Z reguły mówimy o korupcji systemowej w przypadku krajów, w których nie powiodły się przemiany systemowe - gospodarcze i polityczne. W krajach, w których mechanizmy demokratyczne nie funkcjonują w pełni, a władza jest oligarchiczna lub klanowa, albo w państwie powstał trwały mechanizm wzajemnych powiązań.

Jak świadczy praktyka i doświadczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które w okresie powojennym wchodziły w skład tzw. „obozu socjalistycznego”, po odzyskaniu pełnej niepodległości i przeprowadzeniu kompleksowych reform politycznych i gospodarczych, większości z nich udało się przewyciężyć systemową korupcję. Chociaż przykład niektórych krajów pokazuje, że odejście od mechanizmów demokratycznych i dojście do władzy populistycznych sił politycznych może znacząco przyczynić się do przywrócenia przejawów korupcji systemowej.

Jeśli dla przyjęcia odpowiedniego pakietu ustawodawczego, opracowania aktów prawnych może wystarczyć jedna kadencja parlamentu i kilka lat pracy rządu, a pełne uruchomienie organów antykorupcyjnych jest również możliwe w takim samym czasie, to dla głównego czynnika - zmiany świadomości społecznej, potrzeba wielu lat, a czasem nawet zmiany pokoleń.

W przytoczonych materiałach można zapoznać się z historią powstania i mechanizmem funkcjonowania głównego wyspecjalizowanego organu do walki z korupcją w Polsce — Centralnego Biura Antykorupcyjnego. W takiej czy innej postaci podobne organy działają w większości krajów europejskich.

FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

Oczywiście, jak we wszystkich sferach funkcjonowania państwa, niezbędne są akty prawne i ich mechanizmy wykonawcze. Przy ich opracowywaniu warto pamiętać o głównej zasadzie: każdy akt czy instrukcja – czy to ustawa, czy opis stanowiska urzędnika musi być precyzyjny, konkretny, wyczerpujący i nie pozwalać na dowolną interpretację. A kara za popełnione nadużycia lub przestępstwa - nieunikniona.

Można z pewnością powiedzieć, że przez lata, jeśli nie dekady, wszystkie kraje postsowieckie uczestniczyły w setkach międzynarodowych programów finansowanych przez zachodnich darczyńców i mających na celu walkę z korupcją. W tym obszarze społeczność europejska jest gotowa do dzielenia się i dzieli się swoim doświadczeniem od wielu lat — przeprowadzono setki projektów, programów, wizyt studyjnych. Ustawodawcze akty antykorupcyjne krajów UE zostały przetłumaczone na języki tych krajów i rozpowszechnione. Niektóre kraje z powodzeniem wykorzystwały to doświadczenie i wdrożyły znaczną część mechanizmów europejskich – zarówno w zakresie prawodawstwa, jak i jego egzekwowania. Można przytaczać udane przykłady wprowadzenia ogólnokrajowych zakupów przetargowych, które są prowadzone elektronicznie i mogą być monitorowane w czasie rzeczywistym przez wszystkich zainteresowanych — od zwykłego obywatela po prokuratora generalnego czy szefa organu antykorupcyjnego. I jest to jeden z najskuteczniejszych sposobów przezwyciężenia korupcji systemowej, zwłaszcza w zamówieniach publicznych. Wykorzystanie nowoczesnych technologii cyfrowych daje ogromne możliwości.

Generalnie cyfryzacja rozwiązuje wiele problemów i stwarza ogromne możliwości rozwoju państwa. Ułatwia i przyspiesza pracę urzędników oraz życie obywateli kraju. Niewątpliwie jest to warunek konieczny dla funkcjonowania nowoczesnego społeczeństwa i państwa. Dostępność nowoczesnych technologii, rozwój komunikacji jest warunkiem i podstawą osobistego rozwoju człowieka i obywatela.

Obecnie w krajach rozwiniętych nikt nie będzie zaskoczony możliwością otrzymania całego kompleksu usług administracyjnych w formie elektronicznej w stosunkowo krótkim czasie. Wręcz przeciwnie, można być zaskoczonym faktem, że jeszcze gdzieś tego nie ma.

Wprowadzenie podpisu elektronicznego otwiera drzwi do rozwiązania zdecydowanej większości spraw formalnych, a obieg dokumentów papierowych





FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

zostaje ograniczony do minimum, co również przyczynia się do znacznych oszczędności, w tym środków budżetowych, oraz pomaga chronić środowisko.

Niestety jest jednak za wcześnie, aby mówić o znaczących postępach w walce z korupcją systemową na terenie dużej części krajów postsowieckich. Czemu? Głównym problemem jest niewystarczający poziom lub brak woli politycznej do rzeczywistej walki z korupcją systemową. Dość często ordynacja wyborcza może być napisana w taki sposób, że do parlamentu może dostać się tylko wąski krąg polityków. Z kolei przychodząc do organu ustawodawczego uchwalają prawo, korzystne dla ich ugrupowań politycznych, często zapewniając w ten sposób własne bezpieczeństwo w przyszłości.

Jednym z podstawowych mechanizmów w walce z takim zjawiskiem politycznym jest „debetonizacja” sceny politycznej-wprowadzenie tzw. „otwartych list partyjnych”. Wyborcy wybierają więc nie tylko partię polityczną, ale także radnego z imienia i nazwiska. W taki sposób, wprowadzany jest mechanizm podwójnej odpowiedzialności wobec wyborców – zarówno partyjnej, jak i osobistej. Choć niezwykle trudno mówić o udanej i prawdziwie demokratycznej kampanii wyborczej, o ile kandydaci będą wręczać swoim wyborcom „prezenty” w postaci znanych „charytatywnych” darów żywnościowych lub w inny sposób kupując ich głosy. I będzie tak, dopóki wyborcy będą przyjmować takie „prezenty”, nie zdając sobie sprawy, że w ten sposób okradają nie tylko siebie, ale i przyszłość swoich dzieci, bo kradną im cywilizowaną, uczciwą przyszłość.

Dlatego na pierwszy plan wysuwa się kwestia edukacji obywatelskiej. Tylko całkowite odrzucenie przez społeczeństwo działań korupcyjnych, „cudów nad urną wyborczą” może przyczynić się do stworzenia mechanizmów prawdziwie demokratycznych wyborów, a co za tym idzie, do powstania prawdziwego, a nie deklaratywnego społeczeństwa demokratycznego.

Niestrudzone tłumaczenie obywatelom, nawet od wieku przedszkolnego, że państwo nie ma własnych pieniędzy, a są to pieniądze podatników, że nie ma mitycznych „pieniędzy państwowych”, a to są nasze pieniądze i władza nie robi łaski, przeznaczając ich na potrzeby społeczeństwa i, co najważniejsze - struktury państwowe powinny grać rolę służebną w stosunku do człowieka i obywatela oraz wydatkować tę środki w sposób przejrzysty – to fundamenty nowoczesnego państwa.



Dlatego jeden z głównych akcentów w walce z korupcją, zwłaszcza w Polsce, położono na komponent wychowawczy i edukacyjny.

Jeżeli mówimy o prawie karnym, to w dużej mierze wymaga ono również szybkiego wprowadzenia zmian. Ponieważ pojawiają się nowe rodzaje działalności przestępczej lub zaniechania, które nie znajdują odzwierciedlenia w prawie karnym, a ustawodawcy niestety nie zawsze nadążają za koniecznością wprowadzanie zmian. Dlatego jednym z głównych zadań jest cykliczny przegląd prawa karnego w dziedzinach, o których mówimy, dostosowując do istniejących wymagań współczesności i zagrożeń, które mogą się pojawić (na przykład w obszarze technologii informacyjnych).

6. Transformacja społecznego postrzegania korupcji

Od lat zarówno renomowane instytucje badawcze, jak też różne organizacje zajmujące się problematyką korupcji monitorują percepcję społeczną tego zjawiska. Badane są opinie na temat postrzegania korupcji, nie tylko w Polsce, ale też w skali globalnej, umożliwiając tym samym dokonywanie porównań sytuacji w kraju na tle innych państw świata. Rozpatrzmy tendencje, jakie można było prześledzić w polskim społeczeństwie na przestrzeni ostatniego okresu historycznego, czyli od momentu wejścia Polski do struktur Unii Europejskiej w 2004 roku.

Jedną z instytucji prowadzących monitoring postrzegania zjawiska korupcji w Polsce jest Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS). Pierwszy pomiar miał miejsce w roku 1991, kiedy to skierowano do respondentów pytanie o opinię, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym. I, co dziwne, wówczas większość badanych nie uważała korupcji za duży problem. Jednak badanie przeprowadzone w 2007 roku wykazało, że ponad 80% respondentów uważa korupcję za duży problem, a tylko 8% za drobny. Zdaniem socjologów, taką zmianę opinii w latach 1991-2007 można wyjaśnić tylko jednym: w okresie reform transformacyjnych państwa polskiego w pierwszej połowie lat 90. problemy korupcji nie były przedmiotem zainteresowań mediów. Organizacje obywatelskie, organy ścigania szczególnie nie koncentrowały się na tym obszarze. Drugim powodem jest to, że znaczna część społeczeństwa nie uważała „małych prezentów” i „usług” (w myśl



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

zasady „wzajemnej pomocy”) za przejaw korupcji. Mówili: „A przecież zawsze tak było! To jest w porządku!" I dopiero dzięki uwadze mediów, organizacji publicznych i wielu kampaniom antykorupcyjnym społeczeństwo zaczęło rozumieć, czym naprawdę jest korupcja, jakie są jej źródła, konsekwencje i jaki ma negatywny wpływ na społeczeństwo. Również wzrost świadomości społecznej został spowodowany zwiększeniem aktywności i skuteczności pracy organów ścigania, o czym będziemy mówić poniżej. W efekcie - wyniki badania z 2010 r., pokazały, że poziom świadomości społecznej stał się znacznie wyższy, a poziom korupcji w porównaniu z 1991 r. znacznie niższy.

Podobne wyniki można zaobserwować w badaniach innej instytucji – Ośrodka Badania Opinii Publicznej (TNS OBOP), który bada problemy korupcji w Polsce. Badanie przeprowadzone w 2010 r. wykazało, że około 70% respondentów uważa korupcję za zjawisko częste, a 15% za rzadkie.

Obecnie problem korupcji w Polsce nie jest wskazywany przez respondentów jako jeden z najważniejszych. I jest na to wiele wyjaśnień. Po pierwsze, ułatwił to wzrost świadomości społecznej i zrozumienia nieuchronności kary. Drugim czynnikiem jest wzrost skuteczności pracy odpowiednich organów ścigania i ich regularna obecność w przestrzeni medialnej.

Jako trzeci czynnik należy wymienić stałe działania informacyjno-edukacyjne, które są realizowane przede wszystkim przez organizacje obywatelskie. No i oczywiście chyba najważniejszy, jak już wspomnieliśmy na początku, to przejrzystość życia publicznego. Każdy urzędnik pomyśli wiele razy o jakiejś nielegalnej lub dwuznacznej swojej decyzji, jeżeli będzie zdawał sobie sprawę, że informacja o tym trafi jutro do domeny publicznej. A to ostatnie działa jako mocny czynnik odstraszający.

Mówiąc o zagrożeniach korupcyjnych w Polsce można powiedzieć, że nie ma tu nic szczególnego – te same obszary znajdują się w strefie zagrożenia korupcyjnego niemal na całym świecie, niezależnie od cech kulturowych czy politycznych. Jedną z analiz obrazujących postrzeganie korupcji w Polsce jest Barometr Korupcji, który przede wszystkim identyfikuje najważniejsze problemy społeczne w Polsce. Obecnie w pierwszej kolejności respondenci wskazują na problemy społeczno-gospodarcze – wzrost cen towarów i usług, inflację oraz ogólny spadek dobrostanu (ok. 66%).





FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

Można tu również dodać elementy, związane z tym problemem – niskie emerytury i renty (53%), na trzecim miejscu respondenci zauważają bezpieczeństwo w szerokim znaczeniu: nie tylko zagrożenie militarne, w związku z wojną bezpośrednio u granic Polski, w sąsiedniej Ukrainie, ale także energetyczne, ze względu na nieprzewidywalność w sektorze energetycznym (45%). Obecnie korupcja nie znajduje się z pierwszej piątki w hierarchii najważniejszych problemów z 15% odpowiedziami i ustępuje takim zjawiskom jak obniżenie poziomu życia, bezpieczeństwo, problemy zdrowotne (obszar ten stał się szczególnie istotny w czasie i po pandemii koronawirusa).

Według badań CBOS, zdaniem respondentów, korupcja występuje najczęściej w sferze polityki – działacze partyjnych, posłów, senatorów. Zjawisko to zyskało swoją nazwę – „korupcja polityczna”, co kojarzy się przede wszystkim z nie zawsze przejrzystym zatrudnianiem polityków w przedsiębiorstwach skarbu państwa, z bardzo wysokimi zarobkami. Respondenci wymieniają również opiekę zdrowotną wśród sfer skorumpowanych. Prawie 1/3 ankietowanych wskazała administrację gminną, powiatową i wojewódzką, sądy i prokuratury, urzędy centralne i ministerstwa. Według respondentów korupcja występuje również w policji i firmach prywatnych.

Warto zauważyć, że przekonanie o tym, że polityka jest najbardziej skorumpowaną sferą życia publicznego, było najsilniejsze w 2004 roku, kiedy sięgnęło 64% odpowiedzi respondentów. Choć tutaj należy położyć nacisk na słowo „przekonanie”, bo po bliższej analizie, dopytując – „czy miał Pan/Pani osobiście doświadczenia korupcyjne z politykami czy urzędnikami?”, Respondenci co do zasady wskazują, że słyszeli o tym w mediach lub od innych osób, albo „czytałem w internecie”, ale osobiście nie mieli takich doświadczeń.

Walka z korupcją może być skuteczna jedynie wtedy, gdy zostaną należycie rozpoznane i wyeliminowane okoliczności, które jej sprzyjają. Analizy, prowadzone na podstawie wiedzy posiadanej przez służby i instytucje zajmujące się profilaktyką i zwalczaniem korupcji, wskazują na występowanie w działalności administracji publicznej oraz publicznych podmiotów gospodarczych wciąż tych samych nieprawidłowości systemowych, stwarzających podatny grunt dla zachowań korupcyjnych.

Wśród najważniejszych czynników sprzyjających rozwojowi korupcji wymienić należy czynniki instytucjonalne oraz społeczne.



Czynniki instytucjonalne:

- nadmierna uznaniowość w podejmowaniu decyzji przez urzędników, co jest konsekwencją braku jasnych i przejrzystych zasad regulujących tryb załatwienia spraw;
- brak precyzyjnie określonej osobistej odpowiedzialności urzędniczej za realizację poszczególnych zadań, co powoduje „rozmywanie się” indywidualnej odpowiedzialności za podjęte decyzje;
- brak dostatecznych kompetencji komórek audytu wewnętrznego, co wynika ze złej organizacji i niewystarczającej obsady kadrowej.

Konsekwencją takiego stanu jest koncentrowanie się przede wszystkim na działaniach doraźnych;

- nierówność w dostępie do informacji, co daje możliwość korzystania z niektórych uznaniowych przywilejów czy dóbr reglamentowanych jedynie przez podmioty, które mają indywidualne metody dotarcia do nich.

Czynniki społeczne:

- więź łącząca korumpowanego z korumpowanym wynikająca z wzajemnych korzyści;
- częste przyzwolenie społeczne na występowanie konfliktu interesów w przypadku osób pełniących funkcje publiczne w związku z wykonywanymi przez nich czynnościami służbowymi, a także ignorowanie tego zjawiska przez współpracowników i przełożonych funkcjonariusza publicznego;
- społeczne przyzwolenie na przyjmowanie korzyści majątkowych przez lekarzy i innych pracowników służby zdrowia;
- solidarność środowisk zawodowych (np. lekarze, funkcjonariusze, wojskowi) dotkniętych korupcją i brak zrozumienia dla powagi problemu, jaki stanowi korupcja w tych grupach zawodowych;
- trudność penetracji niektórych środowisk zawodowych korzystających z przywilejów, co wynika w szczególności z tajemnicy zawodowej, zamkniętego lub



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

szczególnego charakteru danej instytucji (np. szpitale, wojsko, policja, jednostki kontrolne).

Analiza prowadzonych spraw karnych wskazuje, iż coraz częściej zachowania przestępcze charakteryzują się działaniem zbiorowym (dwu lub więcej osób) oraz mnogością różnych rodzajowo czynów przestępnych. Następuje też ciągła profesjonalizacja działań przestępczych, stosowane są coraz doskonalsze metody kamuflażu, wzrasta ostrożność zachowań sprawców. Przestępstwom o charakterze ściśle korupcyjnym towarzyszą często przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, mieniu, względnie wymiarowi sprawiedliwości.

Czyny te pozostają więc w zbiegu realnym z przestępstwami o charakterze korupcyjnym. Należy mieć na uwadze, że po wprowadzeniu w 2003 r. do kodeksu karnego tzw. klauzuli bezkarności obserwuje się rozwój mechanizmów służących kamuflowaniu prowadzonej działalności korupcyjnej. Wspomniane rozwiązanie ma na celu rozbicie solidarności między przestępcami. W reakcji na nie wykorzystują oni coraz bardziej zakamuflowane sposoby, które mają ich uchronić przed odpowiedzialnością karną.

Zjawisko korupcji powoduje nie tylko szkody w wymiarze ekonomicznym, ale również negatywnie oddziałuje na mentalność oraz świadomość społeczną. Skuteczne przeciwdziałanie konsekwencjom korupcji wymaga zatem intensyfikacji podejmowanych działań, które nie mogą ograniczać się jedynie do sfery legislacyjnej czy administracyjnej, lecz muszą obejmować aktywność o charakterze informacyjno-edukacyjnym. W celu poszerzenia wiedzy na temat zjawiska konieczne jest również wdrożenie rozwiązań, które pozwolą na standaryzację gromadzenia informacji statystycznych, umożliwią koordynację działań oraz podejmowanie wspólnych czynności.

Niezbędne wydaje się także opracowanie metodologii badań zjawisk korupcyjnych. Obecnie mają one charakter wyrywkowy, dotyczą poszczególnych grup zawodowych, obszarów jej występowania, koncentrują się przede wszystkim na ocenie czynników mogących wpływać na podatność na korupcję.



7. Obszary zagrożone korupcją – w jakich sytuacjach czujemy się niekomfortowo?

Jak wynika z publikacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego, szczególnie zagrożone korupcją są następujące dziedziny życia publicznego:

- administracja państwowa i samorządowa;
- służba zdrowia i farmacja;
- oświata i szkolnictwo wyższe;
- administracja celna i administracja skarbową;
- instytucje wdrażające programy unijne;
- organy ścigania i wymiar sprawiedliwości;
- sektor gospodarczy.

Wymienione sfery nie stanowią pełnego katalogu obszarów zagrożonych patologiami korupcyjnymi, podobnie nie są uszeregowane według kryterium istotności bądź skali zjawiska. Korupcja bowiem może dotyczyć każdego sektora. Obejmuje właściwie wszystkie sfery życia politycznego, gospodarczego czy społecznego.

Administracja państwowa i samorządowa

Rozwój zjawiska korupcji w administracji dotyczy w największej mierze osób mających wpływ na wydawanie decyzji administracyjnych (np. wśród osób zatrudnionych w wydziałach urbanistyki i architektury, zasobów mieszkaniowych, rozwoju i polityki gospodarczej, komunikacji, handlu i usług oraz ochrony środowiska). Czynnościami urzędowymi, którym często towarzyszą działania korupcyjne, są:



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

- wydawanie koncesji, pozwoleń na budowę, decyzji o warunkach zagospodarowania, decyzji o wymiarze, odroczeniu lub umorzeniu podatku itp.. Modelowym przykładem występowania zjawisk korupcyjnych jest działalność związana z wydawaniem pozwoleń na budowę. Rozwojowi patologii sprzyja brak planów zagospodarowania przestrzennego, co zwiększa uznaniowość decyzji urzędnika; skutkiem nieprzychylności urzędnika może być wydłużanie procedury w nieskończoność; zdarza się, że projekt jest odsyłany z błahych powodów, np. braku numeracji czy podpisu lub pieczętki projektanta

- udzielanie zamówień publicznych i organizacja przetargów; warunki przetargu mogą być przygotowane ściśle pod określone firmy, aby z tzw. przyczyn formalnych można było odrzucić oferty innych konkurentów; często specyfikacja techniczna przetargu jest tak określona, że jego warunki „z góry” spełnić może tylko jeden podmiot, który przygotował się dzięki wcześniej otrzymanym informacjom; zdarza się też, że wybierane są oferty przetargowe podmiotów powiązanych z zamawiającym, który organizuje przetarg;

- gospodarowanie mieniem publicznym, np. przydział lub zamiana lokali komunalnych, zbywanie składników majątku po zaniżonych cenach;

- kolejny obszar korupcjogennych czynności to działanie organów nadzoru, np. zbyt długi czas trwania postępowania, wydawanie nieprawidłowych decyzji, nieefektywne procedury egzekucyjne.

Służba zdrowia i farmacja

Sfera ochrony zdrowia w szerokim ujęciu obejmuje nie tylko system publicznej i niepublicznej służby zdrowia, ale także centralne organy administracji rządowej posiadające odpowiednie kompetencje, a także podmioty związane z produkcją i dystrybucją materiałów medycznych i farmaceutycznych.

W tym sektorze zachowania korupcyjne występują najczęściej w związku z:

- realizacją świadczeń medycznych i polegają np. na wymuszaniu lub przyjmowaniu opłat za przeprowadzone zabiegi medyczne mimo ich publicznego finansowania, za szczególne przywileje podczas leczenia albo w związku z przyjęciem



na oddział szpitalny poza kolejnością, czy za przyspieszenie terminu zabiegu pacjentów leczonych prywatnie; do największej liczby przypadków korupcji dochodzi w publicznych szpitalach, ponieważ to właśnie tam dokonuje się najdroższych i najbardziej „deficytowych” zabiegów;

- działalnością firm farmaceutycznych i firm produkujących sprzęt medyczny, np. firmy farmaceutyczne mogą wpływać na komisje oceniające, aby zatwierdziły lub przyspieszyły proces rejestracji leku; korupcja może się też przejawiać w zamówieniach publicznych, dotyczących inwestycji i zakupów sprzętu na potrzeby służby zdrowia;

- wystawianiem dokumentacji medycznej osobom zamierzającym uzyskać nienależne świadczenie od ZUS i KRUS albo będącym w konflikcie z prawem i zamierzającym uciec przed wymiarem sprawiedliwości;

- wykorzystywaniem zasobów sektora publicznego dla celów prywatnej praktyki. Istotą konfliktu interesów są sytuacje stwarzające możliwość użycia stanowiska publicznego do realizacji prywatnych celów.

W sferze relacji między lekarzem a publiczną placówką ochrony zdrowia najczęstsze przypadki korupcji i oszustw wiązać się mogą z defraudacją lub wręcz kradzieżą mienia placówki poprzez korzystanie z zaplecza i materiałów publicznych placówek do prowadzenia prywatnej praktyki. Innym przykładem działań o charakterze korupcyjnym może być finansowanie z budżetu publicznej jednostki służby zdrowia usług świadczonych na korzyść uprzywilejowanych osób

Oświata i szkolnictwo wyższe

Zachowania korupcyjne nauczycieli występują najczęściej w związku z wymuszaniem korzyści majątkowych i osobistych, np. w zamian za pomyślny wynik egzaminu wstępnego, zaliczenie semestru czy otwarcie przewodu doktorskiego. Zjawisko korupcji wiąże się często także ze sferą usług o charakterze niematerialnym – intelektualnym, np. finansowanie badań naukowych. W wielu przypadkach honoraria, sięgające kilkudziesięciu tysięcy złotych, wypłacane są np. za jednostronicową opinię prawną bądź ekspertyzę. Zapłata za taką – często fikcyjną, o niskiej wartości merytorycznej – ekspertyzę jest ukrytą formą łapówki.

Administracja celna i administracja skarbowa

W urzędach celnych nieprawidłowości występują podczas przepływu towarów w ramach międzynarodowego ruchu towarowego i osobowego. Do najczęściej ujawnianych korupcyjnych patologii należy niedopełnianie obowiązku kontroli, czego efektem jest zaniżanie należności celnych, fałszowanie dokumentów przewozowych, wystawianie dokumentów poświadczających nieprawdę oraz umożliwianie nielegalnego przekraczania granicy.

Natomiast urzędnicy skarbowi najczęściej nie ujawniają wykrytych podczas kontroli nieprawidłowości w prowadzonej działalności gospodarczej, wyłączają spod kontroli niektóre osoby lub podmioty gospodarcze, udostępniają nieuprawnionym informacje uzyskane w toku kontroli, świadczą nieformalne usługi doradztwa podatkowego, a także bezpodstawnie umarzają zaległości podatkowe.

Organa ścigania i wymiar sprawiedliwości

Przestępczość w organach ścigania i wymiarze sprawiedliwości jest zjawiskiem o wyjątkowej szkodliwości społecznej. Korupcji ulegają najczęściej policjanci, ale w ostatnich latach pojawiły się także sygnały wskazujące na przyjmowanie korzyści przez sędziów, prokuratorów czy funkcjonariuszy Służby Więziennej.

W środowisku policyjnym korupcja występuje w komórkach:

- prewencji – przykładem mogą być policjanci przyjmujący łapówki

w zamian za odstąpienie od zatrzymania osób poszukiwanych listem gończym, obcokrajowców nieposiadających wiz, od osób nielegalnie handlujących na targowiskach itp.;

- ruchu drogowego – funkcjonariusze przyjmują łapówki od kierowców w trakcie kontroli drogowych, a także fałszują dokumentację powypadkową w celu wyłudzenia odszkodowań od firm ubezpieczeniowych. Co prawda, w ostatnich latach

FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

po wdrożeniu nowoczesnych technologii (wideo-rejestratory, terminale dla opłaty mandatów etc.) naganne praktyki udało się w większości wyeliminować;

- kryminalnych – najczęściej spotykanym przejawem korupcji jest

współpraca policjantów z grupami przestępczymi. Policjanci uzyskują korzyści majątkowe w zamian za przekazywanie grupom przestępczym informacji dotyczących np. planowanych działań;

- dochodzeniowo-śledczych – w zamian za fałszowanie dokumentów procesowych, usuwanie dowodów czy też tendencyjne wykonywanie czynności procesowych, prowadzące do uniknięcia odpowiedzialności przez sprawców przestępstw;

Sektor gospodarczy

Korupcja w gospodarce do niedawna kojarzyła się przede wszystkim z przestępstwami związanymi z sektorem ubezpieczeniowym czy bankowym. W przypadku ubezpieczeń przestępstwa dotyczyły najczęściej fałszowania i antydatowania polis ubezpieczeniowych, wystawiania polis na fikcyjne pojazdy czy pomocy likwidatorów szkód w wyłudzeniu odszkodowań. Natomiast korupcja wśród urzędników bankowych wiązała się głównie z wyłudzeniami kredytów czy gwarancji bankowych, a także niedopełnieniem obowiązków w zakresie kontroli wykorzystania środków lub ich windykacji.

Obecnie korupcja coraz częściej towarzyszy przestępczości związanej z oszustwami podatkowymi. Przede wszystkim występuje w związku ze zwrotem podatku VAT, czy też umarzaniem zaległości podatkowych. Zyski uzyskane z działalności korupcyjnej są legalizowane przy wykorzystaniu różnych technik prania pieniędzy, w celu ukrycia ich przestępczego pochodzenia. Patologie o charakterze korupcyjnym od lat występują także w związku z przeprowadzaniem egzaminów na prawo jazdy, badaniami technicznymi pojazdów. Przyjmowanie korzyści majątkowych w zamian za załatwienie pozytywnego wyniku egzaminu na prawo jazdy było do niedawna jednym z częściej ujawnianych przejawów powiązań korupcyjnych. Poprzez łańcuch pośredników łapówka trafiała do egzaminatora, który umożliwiał

kursantom zdanie egzaminu. Co prawda w ostatnim czasie poprzez szereg uregulowań prawnych tę nadużycia udało się pokonać.

8. Mechanizmy zapobiegania korupcji

Jednym ze skutecznych mechanizmów przeciwdziałania korupcji jest prewencja. Działania prewencyjne mogą obejmować różne zasady i standardy – zarówno ogólnokrajowe, obowiązkowe do wdrożenia na terenie całego kraju, jak również lokalne, czy nawet opracowane na potrzeby wewnętrzne każdego z osobna organu władzy publicznej lub jego poszczególnych jednostek strukturalnych szczególnie narażonych na zagrożenia korupcyjne.

Wśród najpopularniejszych tego typu mechanizmów należy wyróżnić pewne wymagania międzynarodowego standardu - Systemu Zarządzania Jakością ISO, który m. in. przewiduje opracowanie i wdrożenie Kodeksu Etyki.

Zwracamy uwagę na jeden z takich przykładów, a mianowicie Kodeks Etyki Służby Cywilnej RP.

Służba cywilna - wyodrębniony zespół profesjonalnych urzędników zatrudnionych w organach administracji publicznej, mających gwarancje stałości stosunku pracy, niezależnie od wyniku wyborów.

Kodeks etyki korpusu Służby Cywilnej

Kodeks etyki korpusu służby cywilnej – zbiór norm postępowania dla przedstawicieli korpusu służby cywilnej.

Kodeks etyki korpusu służby cywilnej zawiera się w zarządzeniu nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. Urzędnicy korpusu służby cywilnej w swym postępowaniu powinni wyróżniać się profesjonalizmem, rzetelnością, bezstronnością i apolitycznością.

Członek korpusu służby cywilnej przestrzega zasad etyki korpusu służby cywilnej, którymi są:



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

Zasada godnego zachowania – poszanowanie godności innych osób, życzliwość wobec ludzi, właściwe zachowanie się poza pracą.

Zasada służby publicznej – służebny charakter pracy wobec obywateli, służba państwu, nieuchylanie się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć, nieuchylanie się od odpowiedzialności za swoje postępowanie.

Zasada lojalności – lojalność wobec Rzeczypospolitej Polskiej, lojalne i rzetelne realizowanie programu Rządu, lojalność wobec urzędu, powściągliwość w publicznym wypowiedaniu poglądów na temat urzędów administracji rządowej.

Zasada neutralności politycznej – niemanifestowanie publicznie poglądów i sympatii politycznych, niestwarzanie podejrzeń o sprzyjanie partiom politycznym, jasność i przejrzystość relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne.

Zasada bezstronności – niedopuszczanie do podejrzeń o konflikt interesów, jednakowe traktowanie wszystkich uczestników prowadzonych spraw, niedemonstrowanie zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności.

Zasada rzetelności – dotrzymywanie zobowiązań, twórcze podejmowanie zadań, aktywne realizowanie obowiązków.

Taki dokument, głównie o charakterze deklaratywnym, staje się de facto obowiązkowy dla wszystkich pracowników organizacji, a jego szczegółowość często znajduje odzwierciedlenie w opisach stanowisk pracy pracowników.

Jak już wspomnieliśmy, jednym z niezwykle skutecznych i mobilizujących narzędzi jest mechanizm dostępu do informacji publicznej. Funkcjonuje on w oparciu o odpowiednie przepisy prawa i stwarza możliwość wystąpienia do władz publicznych i uzyskania dostępu do informacji publicznej, czyli takiej, która nie ma charakteru ograniczonego dostępu, dotyczy interesów społeczeństwa, w tym wykorzystania środków publicznych. Często to właśnie ostatni punkt jest przedmiotem szczególnego zainteresowania aktywistów, organizacji obywatelskich i osób prywatnych.

Oprócz wniosków o udzielenie informacji publicznej każdy zainteresowany może skorzystać z dostępu do Biuletynu Informacji Publicznej, który jest również obowiązkowy dla każdego organu władzy publicznej i nie tylko. Wszystkie organy władzy publicznej są zobowiązane do prowadzenia i systematycznego uzupełniania Biuletynu Informacji Publicznej w Internecie zgodnie z wymogami prawa. Można



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

powiedzieć więcej – organ administracji publicznej może nie mieć własnej strony internetowej w Internecie, ale jest zobowiązany do prowadzenia BIP.

Jednak, jak pokazuje praktyka, w tym samorządów w Polsce, w Biuletynie Informacji Publicznej umieszcza się znacznie więcej informacji o przejrzystości działań, niż wymaga prawo. Niezwykle łatwo rozpoznać link do Biuletynu Informacji Publicznej, ponieważ jest to identyczne logo w całym kraju.

Biuletyn Informacji Publicznej, BIP – ujednolicony system stron internetowych, stworzony w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej. Dla osób zainteresowanych funkcjonowaniem konkretnej instytucji publicznej. Wejście na stronę BIP danego podmiotu jest często optymalnym sposobem zdobycia informacji służącej do załatwienia określonej sprawy.

Zasady publikacji informacji w BIP regulują:

Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych z dnia 12 kwietnia 2012 r.

Do stworzenia strony podmiotowej BIP zobowiązane zostały m. in.:

- organy władzy publicznej
- jednostki samorządu terytorialnego
- organy samorządów gospodarczych i zawodowych
- związki zawodowe i ich organizacje
- partie polityczne





FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

- oraz wiele innych instytucji państwowych lub podmiotów wykonujących zadania publiczne.

Ustawa wprowadza obowiązek publikowania ustawowo określonego rodzaju informacji. Ich zakres stopniowo się rozszerzał wraz z wejściem w życie kolejnych artykułów ustawy. Od 1 lipca 2003 roku na stronach internetowych BIP powinny się m.in. znaleźć takie informacje o danym podmiocie jak:

- status prawny lub forma prawna organizacja
- przedmiot działania i kompetencje
- organy i osoby sprawujące funkcje i ich kompetencje
- majątek, którym dysponuje
- tryb działania
- sposoby przyjmowania i załatwiania spraw
- informacja o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych.

Strona Główna Biuletynu Informacji Publicznej zawiera informacje na temat podmiotów zobowiązanych do prowadzenia swoich stron BIP. Składa się z witryn WWW, na których podmioty publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, udostępniają informacje wymagane przez polskie prawo. Głównym zadaniem strony głównej BIP, jest udostępnienie:

- adresów stron BIP podmiotów zobowiązanych do prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej,
- podstawowych danych teleadresowych tych podmiotów oraz informacji o redaktorach stron podmiotowych BIP.



9. Podniesienie kwalifikacji urzędników w kontekście jawności i otwartości

Tradycyjnie zawsze dużo uwagi poświęcano kwestiom szkolenia i podniesienia kwalifikacji urzędników, oczywiście przede wszystkim w zakresie zmian w prawodawstwie. Jednak proces ten był niezwykle aktualny w Polsce na początku XXI wieku. Z jednej strony wynikało to z procesu akcesji kraju do Unii Europejskiej, co z kolei wymagało ujednoczenia polskiego ustawodawstwa krajowego z normami legislacyjnymi Unii Europejskiej. Proces unifikacji trwał około dziesięciu lat i objął niemal wszystkie sfery funkcjonowania państwa, a co za tym idzie, funkcjonowania władz publicznych. Jednocześnie Polska, jeszcze jako kraj kandydujący do UE, uzyskała dostęp do funduszy unijnych mających na celu przygotowanie kraju do członkostwa we Wspólnocie.

Środki te, w ramach programów branżowych, zostały rozdysponowane na dwa główne obszary – modernizację i budowę infrastruktury, czyli pokonanie luki w rozwoju cywilizacyjnym z krajami Europy Zachodniej, po dekadach rządów komunistycznych, zaś drugi kierunek programów europejskich nazywano „programami miękkimi” i miały one na celu rozwój zasobów ludzkich. Przede wszystkim są to szkolenia i doradztwo.

Jedną z największych grup odbiorców tego kierunku programów unijnych byli i pozostają pracownicy samorządów i władz rządowych. Znaczna część takich programów i projektów dotyczyła przejrzystości życia publicznego i tematów antykorupcyjnych.

Właśnie w ramach projektów unijnych odbywały się pierwsze wdrożenia międzynarodowego standardu - Systemu Zarządzania Jakością ISO w organach władzy publicznej, w szczególności samorządu terytorialnego.

10. ISO dla samorządu

System zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego

Systemy jakości wprowadzają oprócz dużych firm urzędy administracji publicznej i samorządowej. System zarządzania jakością ma zagwarantować urzędom i starostwu wiarygodność, status jednostki przewidywalnej w zakresie jakości, przyjaznej klientowi i działającej w sposób przejrzysty. Niezależnie od niego istnieje jednak kilkanaście innych systemów, których celem jest zarządzanie nie tylko jakością, ale również bezpieczeństwem czy ochroną środowiska.

Wizyta w urzędzie nie musi i nie powinna być udręką. Urzędnicy coraz częściej sięgają po niekonwencjonalne metody załatwiania spraw w urzędzie. Popularny jest internet, dzięki któremu sprawy załatwia się coraz szybciej. Urzędnicy prześcigają się również w jak najlepszym organizowaniu biura obsługi klienta, walczą o certyfikaty i środki unijne, aby poprawić i przyspieszyć pracę swoich biur.

Zarządzanie jakością w gminie, dzielnicy...

Zarządzanie jakością jest dzisiaj potrzebne nie tylko przedsiębiorstwom. Coraz częściej systemami takimi zainteresowane są gminy, miasta, dzielnice, urzędy centralne.

Najpopularniejszym certyfikatem potwierdzającym wysoki poziom usług świadczonych przez administrację samorządową jest norma serii ISO 9000. System zarządzania jakością oparty na wymaganiach normy ISO 9001:2000 pozwala organizacjom publicznym odejść od sztywnego kierowania poszczególnymi komórkami na rzecz zarządzania procesami, jakie są w organizacji realizowane. Takie podejście pozwala na dostosowanie działania do wymagań klientów. Dzisiaj istnieją już doświadczenia, które przekonują o korzyściach osiągniętych z istniejącego systemu jakości. Korzyści te ujawniają się dopiero po pewnym czasie od otrzymania formalnego certyfikatu - wtedy gdy system jest rozwijany z udziałem pracowników i kierownictwa. Wprowadzenie normy ISO zmienia organizację pracy urzędu.



Z organizacji nastawionej tylko na spełnianie wymagań prawnych staje się organizacją nastawioną na klienta. Ważnym elementem systemu są także pozostałe rozwiązania związane z wprowadzeniem systemu zarządzania jakością. Przede wszystkim chodzi o audyty wewnętrzne (sprawdzające, czy organizacja stosuje się do uzgodnionych reguł), działania korygujące i doskonalące (podejmowane dla usprawnienia systemu organizacyjnego), okresowy przegląd działania systemu. W ostatnim przypadku ustalane są także cele i polityka jakości urzędu pokazujące, co jest najważniejsze z punktu widzenia spełnienia wymagań klienta.

O ile te wszystkie elementy są stosowane i ulepszone, o tyle można założyć, że dochodzi do rzeczywistej poprawy organizacji pracy, eliminacji zbędnych działań, bardziej sprawnego przebiegu procesów i tym samym poprawy zadowolenia klienta, co zgodnie z wymaganiami normy powinno być systematycznie mierzone. Wewnętrzna organizacja pracy urzędu powinna przełożyć się na lepsze, bardziej efektywne wykonywanie usług publicznych i tym samym lepszą ocenę pracy urzędu przez mieszkańców. Dowodem powinno być zwiększające się zadowolenie klientów wyrażone w badaniach satysfakcji. Oczywiście ważne jest także stosowanie dodatkowych rozwiązań organizacyjnych, np. tworzenie biur obsługi klienta, usprawnienie systemu, lepsza komunikacja z mieszkańcami.

Wdrożenie systemu w urzędzie

Norma ISO 9001 należy do rodziny norm ISO serii 9000, które są uznawane na świecie za standardy wyznaczające sposób działania przedsiębiorstwa. Dotyczy obszaru zarządzania jakością. Odnosi się ona do procesów decydujących o wytworzeniu produktu albo usługi, jakich dostarcza swoim klientom przedsiębiorstwo. Norma ta określa zasady systematycznego zarządzania poszczególnymi procesami - w tym celu, aby uzyskać pewność, że potrzeby i oczekiwania klientów są spełnione. Standard ten odnosi się do każdego rodzaju produkcji bądź świadczenia usług, powstających w wyniku jakichkolwiek procesów, w dowolnym miejscu na świecie.

Nowoczesne podejście do jakości wymaga od pracowników profesjonalizmu i samodzielności. Pracownicy urzędów powinni przekazywać politykę jakości organizacji osobom, które się z nią kontaktują. Za jakość jest odpowiedzialna nie tyle organizacja jako całość, ale każdy z jej urzędników. Pracownicy muszą działać w



sposób mniej lub bardziej niezależny, w ramach dobrego systemu jakości i systemu zarządzania. Nacisk kładziony wcześniej na zarządzanie jakością przesuwa się na jakość zarządzania (i pracownika). Wymaga to aktywnego podejścia ze strony kierownictwa i pracownika i oznacza konieczność określenia odpowiedzialności i kompetencji na jak najniższym szczeblu hierarchii organizacyjnej. Czytelne wskazówki lub cele dotyczące postaw pracowników muszą stanowić integralny element pełnego planu jakości. Szczególnie w tym obszarze konieczne jest wyraźne określenie sposobu, w jaki kierownictwo organizacji definiuje jakość usług.

System zarządzania jakością składa się z pięciu istotnych obszarów zarządzania, wśród których wyróżniamy: dokumentację systemu, odpowiedzialność kierownictwa, zarządzanie zasobami, realizację wyrobu, pomiary, analizę i doskonalenie.

System zgodny z normą ISO pozwala klientowi urzędu uzyskać potwierdzenie, że na każdym etapie swojej działalności organizacja dba o zapewnienie zgodności z zadeklarowanymi wymaganiami co do kwalifikacji personelu, dostawców, surowców, usług analiz, pomiarów itd. Klient lub kontrahent nie musi jednak badać dokumentów - robi to za niego uprawniona komisja jednostki certyfikującej. Standardowy czas wdrożenia systemu trwa około roku. Główną barierą jest nastawienie kierownictwa i pracowników urzędu. Zwykle praca nad wdrożeniem systemu jest poważnym wyzwaniem. Oznacza zmianę sposobu pracy, opanowanie nowych narzędzi działania. Niezwykle ważne jest wsparcie kierownictwa urzędu - bez tego nawet najlepiej skonstruowany system nie będzie prawidłowo funkcjonował. System według normy ISO powinien także stać się integralnym elementem całego systemu zarządzania w urzędzie.

Wdrożenie systemu zarządzania jakością zwiększa wydajność pracy poprzez fakt wyznaczenia poszczególnym pracownikom ich celów oraz odpowiedzialności.

Certyfikacja przeprowadzona przez akredytowaną jednostkę gwarantuje, że pracownicy urzędu są zaangażowani w ciągłą poprawę jakości oraz poświęcają uwagę spełnianiu wymagań klientów. Dodatkowo certyfikacja potwierdza istnienie efektywnego systemu zarządzania jakością uznanego przez niezależnego audytora za zgodny z międzynarodowym standardem. Aby otrzymać certyfikat zarządzania jakością ISO 9001, należy określić cele dotyczące jakości oraz ich umiejscowienie w polityce danej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto należy stworzyć politykę

jakości określającą zakres systemu i stworzyć udokumentowane procedury oraz rozpocząć audyty wewnętrzne, aby zbadać, czy system funkcjonuje poprawnie. W tym zakresie firmę wspomagają doradcy, którzy najlepiej potrafią ocenić sytuację samorządu i właściwie zinterpretować wymagania normy.

W momencie, w którym wszystkie wymagania ISO 9001 są spełnione, nadchodzi czas na audyt zewnętrzny. Powinien on być przeprowadzony przez niezależną akredytowaną jednostkę. Audytorzy przysłani przez tę jednostkę dokonają najpierw przeglądu istniejących procedur oraz instrukcji (przeгляд dokumentacji). Ten proces obejmuje ocenę, czy w jednostce samorządu terytorialnego ma miejsce ciągła poprawa jakości oraz pozwala na stwierdzenie, czy wyznaczone cele są wykonalne. Audyt wstępny jest wykonywany przez konsultantów i audytorów posiadających kwalifikacje audytorów systemów jakości według procedury jednostki certyfikującej. Celem audytu jest określenie, w jakim stopniu system zarządzania organizacją odpowiada kryteriom certyfikacji. Po jego zakończeniu sporządzany jest raport opisujący stosowane standardy zarządzania jednostką samorządu w kontekście wymogów normy, w tym m.in. relacji z klientami (orientacja na klienta, analiza potrzeb, badanie satysfakcji), a także system komunikacji wewnętrznej w urzędzie, uwzględnianie wymogów rozwoju i doskonalenia, sprawność i skuteczność istniejącego systemu decyzyjnego oraz relacje z otoczeniem.

Ponadto raport zawiera procentowe określenie zgodności funkcjonującego systemu organizacyjnego z wymaganiami ISO 9001: 2001.

Kolejnym etapem są szkolenia dla kadry kierowniczej i wybranych pracowników. W trakcie tych szkoleń samorządowcy poznają podstawy zarządzania jakością w organizacji.

Wtedy jest również przedstawiony proces opracowania i wdrażania systemu jakości. Jest to również oceniane w kolejnym etapie certyfikacji, podczas audytu certyfikującego. Wtedy dokonywana jest ocena, czy osoby wykonujące poszczególne czynności stosują się do procedur i wyznaczonych celów oraz czy odpowiednie zapisy są utrzymywane. Po zakończeniu pomyślnie przeprowadzonego audytu wydawany jest certyfikat. W trakcie jego obowiązywania przeprowadzane są audyty przeglądowe, których zadaniem jest sprawdzenie, czy system wciąż działa.

Etapy wdrożenia Systemu Zarządzania Jakością

1 Podjęcie decyzji

Główny wysiłek wdrożenia systemu zarządzania jakością spoczywa na kierownictwie urzędu. Ponieważ systemy nie zawierają gotowych, modelowych rozwiązań, samorządowcy sami muszą wypracować rozwiązania systemowe, w oparciu o określone standardy. Pierwszym krokiem może być więc przeczytanie egzemplarza normy i zapoznanie się z postawionymi wymaganiami. Na tym etapie kierownictwo może zdecydować, czy wdrożenie i certyfikacja systemu przyniesie korzyść. Następnie musi podjąć decyzję o rozpoczęciu wdrażania systemu. W tym celu powinien zostać wyznaczony pracownik lub specjalny zespół do opracowania, wdrożenia i rozwijania systemu zarządzania.

2 Sporządzenie harmonogramu

Urząd musi samodzielnie ustalić harmonogram działań i stworzyć określoną wymaganiami normy księgę jakości. W księdze powinien znaleźć się dokładny opis specyfiki urzędu i najlepsze zastosowane rozwiązania, zastosowane, żeby konsekwentnie spełniać oczekiwania klienta. W księdze powinny zostać również określone standardy postępowania w każdej sytuacji. Następnie należy opracować i wdrożyć w życie procedury systemu przewidzianego w danej normie.

3 Powołanie audytorów

Kiedy procedury postępowania zostaną wdrożone, należy powołać audytorów wewnętrznych, odpowiedzialnych za nadzorowanie i sprawdzenie systemu. Po przeprowadzaniu całej serii audytów i po upewnieniu się, że całość systemu działa w praktyce bez zarzutu, urząd może rozpocząć proces certyfikacyjny.

4 Uzyskanie certyfikatu

Samorząd, który wdrożył system zarządzania jakością, zgłasza się do jednostki certyfikującej z odpowiednim wnioskiem o wydanie certyfikatu. Firma certyfikująca



sporządza szczegółowy katalog pytań dotyczących specyfiki działalności przedsiębiorstwa i obszaru, w którym przedsiębiorstwo działa. Jednostka certyfikująca może też przeprowadzić audyt wstępny, który jest nieobowiązkowy i może zostać przeprowadzony na życzenie przedsiębiorstwa. Celem tego audytu jest identyfikacja obszarów niezgodności. Audyt wstępny daje pewność, że cała późniejsza procedura zakończy się pomyślnie. Firma certyfikująca dokonuje oceny dokumentacji systemowej pod kątem wprowadzenia odpowiednich procedur przewidzianych w normie.

Następnie przeprowadzany jest audyt certyfikacyjny. Audytorzy badają elementy działania systemu we wszystkich komórkach organizacyjnych, przeglądają materiały, które wiążą się z tym systemem, przeprowadzają wywiady z pracownikami dotyczące zarządzania jakością w firmie. Na tej podstawie podejmują decyzję o przyznaniu certyfikatu. Po przyznaniu certyfikatu ISO rozpoczyna się etap nadzorczy, który polega na corocznej kontroli funkcjonowania całego systemu. Po trzech latach przeprowadzany jest audyt recertyfikujący, przedłużający ważność certyfikatów.

Elektroniczna komunikacja z klientem

Załatwianie spraw w urzędzie w sposób tradycyjny wiąże się z wypełnianiem wielu formularzy, załączaniem dokumentów, a czasem także z koniecznymi opłatami. W e-urzędzie papierowy formularz zostanie zastąpiony formularzem html. W tym formularzu petent wprowadzi swoje dane, treść wniosku oraz inne informacje związane ze sprawą. Taki formularz zostanie poddany odpowiedniej walidacji, czyli sprawdzeniu pod względem kompletności, formatu oraz poprawności wprowadzonych danych. Po poprawnej weryfikacji formularz trafi do systemu urzędu i umieszczony zostanie w bazie modułu procedur elektronicznych, co pozwoli na zainicjowanie sprawy po stronie urzędu. Po przyjęciu przez system formularza użytkownik otrzyma informację zwrotną z potwierdzeniem oraz numerem sprawy. Numer ten jest generowany on-line, automatycznie przez system na podstawie informacji powiązanych ze wzorem formularza. Identyfikator sprawy umożliwi petentowi śledzenie jej statusu poprzez przeglądarkę internetową. Urzędy samorządowe coraz częściej w celu usprawnienia obsługi petenta sięgają do rozwiązań internetowych. Za pomocą serwisu e-urząd oferowane są petentom m.in. następujące usługi:





FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

- wyszukiwanie pism i spraw - możliwość sprawdzania stanu pisma i/lub sprawy drogą elektroniczną;
- składanie pism - możliwość złożenia drogą elektroniczną dokumentów (pism), które mogą zainicjować daną sprawę w urzędzie.

Każde pismo przychodzące lub wychodzące z urzędu, a także każda sprawa, która jest zapoczątkowana przez pismo inicjujące, ma swój unikalny numer (w przypadku pism) lub znak (w przypadku spraw). Pismo wpływające (dostarczone przez petenta) otrzymuje numer, dzięki któremu - za pomocą tego serwisu i tej usługi - petent może sprawdzić stan sprawy zainicjowanej przez to pismo. Znając natomiast znak sprawy, petent może sprawdzić stan sprawy i jej historię. Ponadto usługa ta daje możliwość sprawdzania stanu przesyłek internetowych (e-dokumentów) przesłanych do urzędu za pomocą tego serwisu. Jeśli dana przesyłka internetowa zainicjowała sprawę, wyszukiwarka wskaże również ewentualne powiązania ze sprawą, aby można było zobaczyć, jaki jest stan realizacji tej sprawy.

Usługa składania pism daje interesantowi możliwość złożenia dokumentów do urzędu w formie elektronicznej. Przesyłane dokumenty powinny być zapisane w ogólnie dostępnych formatach plików, np. pdf (Adobe), doc (Word Document), rtf (Rich Text), txt (czysty tekst) itp. Ponadto usługa ta umożliwia dołączanie do dokumentów składanych drogą elektroniczną podpisów elektronicznych. Do każdego załączanego dokumentu można dołączyć dowolną liczbę podpisów elektronicznych. E-urząd, czyli moduł elektronicznych procedur urzędowych, służyć ma zwiększeniu efektywności działania administracji publicznej, związanej ze świadczeniem usług publicznych przy jednoczesnym polepszeniu przejrzystości pracy administracji. Elektroniczne procedury urzędowe mają uprościć załatwienie spraw w urzędach administracji publicznej oraz umożliwić uzyskanie na ich temat informacji poprzez wykorzystanie sieci internet. Innymi słowy, każdy obywatel przy pomocy e-urzędu ma możliwość załatwienia swoich spraw bez potrzeby udawania się do właściwego urzędu.

Wypełnienie formularza będzie wymagało od petenta wcześniejszego zarejestrowania się w e-urzędzie. Założenie konta pozwoli później na automatyczne wypełnianie niektórych pól formularzy wniosków na podstawie danych z profilu petenta. Również dzięki skojarzeniu złożonych wniosków z kontem petent będzie





FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

mógł na bieżąco przeglądać postępy obsługi poszczególnych zainicjowanych przez siebie wniosków. Po założeniu sprawy patent będzie mógł śledzić na bieżąco jej stan.

Dalsze kontakty między interesantem i urzędem mogą odbywać się poprzez przeglądarkę internetową (sprawdzanie stanu wniosku, prośby o dodatkowe wyjaśnienia, wezwanie do uzupełnienia, informacja o odbiorze decyzji/dokumentu).

Wreszcie innym dobrym rozwiązaniem poprawiającym system obsługi jest wprowadzenie anonimowych ankiet, które wypełniałby petenci. Dzięki ankietom można się dowiedzieć, czy potrzebne jest rozszerzenie działalności biura obsługi interesanta o dodatkowe stanowisko, bo występują duże kolejki, czy może potrzebna będzie wydłużona praca kasy urzędu. W anonimowej ankiecie klienci urzędu mogą wyrazić swoją opinię na temat kompetencji i organizacji pracy urzędników, systemu informacyjnego oraz przedstawić swoje propozycje poprawy jakości usług.

Korzyści z wdrożenia Systemu Zarządzania Jakością ISO

Korzyści wewnętrzne:

- uporządkowanie całego obszaru zarządzania urzędem, kompetencji, zadań, odpowiedzialności i uprawnień,
- ustalone formy sprawowania nadzoru i kontroli,
- zidentyfikowane kanały informacji, prawidłowa komunikacja z pracownikami,
- ustalone procedury postępowania,
- stałe podnoszenie kwalifikacji pracowników dzięki ustalonym metodom naboru, adaptacji i szkolenia,
- właściwy dobór pracowników do realizowanych zadań, obiektywna ocena ich pracy i docenianie pracowników,
- prawidłowa współpraca i współdziałanie pomiędzy komórkami organizacyjnymi w urzędzie,





FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

- istnienie prawidłowej, adekwatnej dokumentacji potwierdzającej funkcjonowanie systemu,
- wspólna odpowiedzialność pracowników urzędu za jego sprawność funkcjonowania i ciągła mobilizacja do dążenia do poprawy jakości.

Korzyści zewnętrzne:

- wzrost zaufania do urzędu poprzez jego potwierdzoną zewnętrznie zgodność funkcjonowania z wymaganiami normy,
- wzrost zadowolenia podmiotów zewnętrznych z funkcjonowania urzędu,
- lepsza komunikacja oraz skuteczna współpraca z otoczeniem zewnętrznym oraz kształtowanie obiektywnego, poprawnego wizerunku urzędu na zewnątrz oraz jego promocja i promocja danego samorządu
- zwiększenie poziomu zadowolenia klienta z kontaktu z pracownikami starostwa, urzędu,
- bieżąca optymalizacja procesów, z praktycznym uwzględnieniem przepisów i wymagań prawnych.

Właśnie tego rodzaju innowacji, związane z wdrażaniem systemów zarządzania jakością, programów i projektów realizowanych z międzynarodowych programów pomocowych przyczyniły się do otwarcia pierwszych Punktów Obsługi Mieszkańców, w których obywatele mogą załatwić zdecydowaną większość swoich bieżących spraw w zakresie funkcjonowania administracji publicznej.

Na początku XXI wieku znaczącą rolę w prowadzeniu takich szkoleń tematycznych w Polsce odegrały wojewódzkie Centrum Szkolenia Samorządu i Administracji (CSSA), niektóre z nich, m. in. prowadziły zakrojoną na szeroką skalę współpracę międzynarodową i wdrożyły Systemy Zarządzania Jakością również za granicą, w Ukrainie. Właściwie pierwszy certyfikowany System Zarządzania Jakością w Ukrainie, a konkretnie w Berdiańsku, wdrożyli specjaliści z Lubelskiego Centrum Szkolenia Samorządu i Administracji.



Wraz z publicznymi ośrodkami edukacyjnymi dużą rolę w szkoleniu i podniesieniu kwalifikacji pracowników samorządowych i urzędników państwowych odgrywały i nadal odgrywają organizacje obywatelskie, stowarzyszenia i zrzeszenia fachowców w różnych dziedzinach. Takie szkolenia cieszą się coraz większą popularnością, ponieważ po pierwsze prowadzone są przez wąskich specjalistów w określonej dziedzinie, w której na co dzień pracują. Po drugie, jeśli szkolenia te są realizowane w ramach projektów, władza publiczna ma możliwość zaoszczędzenia środków budżetowych. Po trzecie, rynek usług szkoleniowych jest obecnie dobrze rozwinięty i istnieje możliwość dużego wyboru ofert, które są naprawdę potrzebne każdej instytucji publicznej.

Należy zauważyć, że oczywiście wszystkie programy szkoleniowe i udział w nich pracowników są planowane zgodnie z wymogami formalnymi – są to roczne plany szkoleniowe, indywidualne plany szkoleniowe pracowników. Co do zasady tę sprawę koordynuje sekretarz miasta (gminy), jeżeli mówimy o gminach w Polsce lub dyrektor generalny, jeśli mówimy o organach władzy rządowej (państwowej). Oznacza to, że proces szkoleń i podniesienia kwalifikacji nie jest sytuacyjny ani chaotyczny.

11. Specjalne organy ścigania - Centralne Biuro Antykorupcyjne

Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) - umundurowana i uzbrojona służba specjalna Rzeczypospolitej Polskiej, organ ścigania, urząd do zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa, działająca na podstawie Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Podstawa prawna

Postulat utworzenia organu ścigania do zwalczania korupcji pojawił się w programie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości z 2005 roku. Wskazano w nim na





FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

poważne zagrożenie korupcją na różnych szczeblach władzy. Rządowy projekt ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym wpłynął do Sejmu RP 23 stycznia 2006. W myśl projektodawcy CBA miało być nowoczesną, elitarną, budowaną od podstaw jednostką do zwalczania korupcji. Autorzy ustawy wskazywały, że działania antykorupcyjne ówczesnych służb są nieefektywne, ponieważ jest to zaledwie jedno z ich zadań.

Postulowały, aby walką z korupcją zajęła się wyspecjalizowana formacja w drodze represji karnej. Według krytyków założeń projektu skupiał się on wyłącznie na usuwaniu skutków korupcji z pominięciem jej przyczyn. Zarzucano, że CBA będzie powielalo zadania innych służb zwalczających korupcję. Ostatecznie 12 maja 2006 r. Sejm uchwalił ustawę o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. 13 czerwca 2006 r. Prezydent RP podpisał ustawę.

W ustawie o CBA pojęcie korupcji jest szeroko rozumiane. W myśl tej ustawy, korupcja to czyn:

- polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

- polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji, popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej;

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





FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

- polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

W pierwotnym brzmieniu Ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym korupcją określano obiecywanie, proponowanie, wręczanie, żądanie, przyjmowanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakiejkolwiek nienależnej korzyści majątkowej, osobistej lub innej, dla niej samej lub jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowanie propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji publicznej lub w toku działalności gospodarczej.

Zadania

Zadania CBA zostały uregulowane w art. 2 ust. 1 ustawy. W ust. 1 wymieniono następujące obszary działania:

- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw przeciwko:
 - działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego,
 - wymiarowi sprawiedliwości, wyborom i referendum, porządkowi publicznemu, - - wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi jeśli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa,
 - finansowaniu partii politycznych, jeżeli pozostają w związku z korupcją,
 - obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji, jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa,
 - zasadom rywalizacji sportowej,





FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

- obrotowi lekami, środkami spożywczymi specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobami medycznymi,
 - ściganie sprawców ww. działań oraz ujawnianie mienia zagrożonego przypadkiem w związku z ww. przestępstwami;
 - ujawnienie i przeciwdziałanie przypadkom nieprzestrzegania przepisów o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;
 - dokumentowanie postaw i inicjowanie realizacji przepisów o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych;
 - ujawnianie przypadków działań niezgodnych z prawem dotyczących procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych;
 - kontrola prawidłowości realizacji umów dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego;
- kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu - działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne;
- prowadzenie działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA oraz przedstawianie w tym zakresie informacji Prezesowi Rady Ministrów, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmowi oraz Senatowi;
 - podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.



Organizacja

Kierownictwo

CBA kieruje Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, który jest centralnym organem administracji rządowej nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów, działającym przy pomocy CBA, które jest urzędem administracji rządowej (art. 5 ustawy o CBA).

Szefa CBA powołuje na czteroletnią kadencję i odwołuje Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Ponowne powołanie na Szefa CBA może nastąpić tylko raz. Szef CBA pełni obowiązki do dnia powołania jego następcy. Kadencja Szefa CBA wygasa w przypadku jego śmierci lub odwołania. Prezes Rady Ministrów, na wniosek Szefa CBA, powołuje i odwołuje zastępców Szefa CBA.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o CBA, Szefem CBA albo zastępcą Szefa CBA może być osoba, która:

- posiada wyłącznie obywatelstwo polskie;
- korzysta z pełni praw publicznych;
- wykazuje nieskazitelną postawę moralną, obywatelską i patriotyczną;
- nie była skazana za przestępstwo popełnione umyślnie ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- spełnia wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych w zakresie dostępu do informacji stanowiących tajemnicę państwową, oznaczonych klauzulą "ściśle tajne";
- posiada wyższe wykształcenie;
- nie pełniła służby zawodowej, nie pracowała i nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko

FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

Narodowi Polskiemu, ani też nie była sędzią, który orzekając uchybił godności urzędu, sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej.

Funkcji Szefa CBA lub zastępcy Szefa CBA nie można łączyć z inną funkcją publiczną. Szef CBA lub zastępca Szefa CBA nie może pozostawać w stosunku pracy z innym pracodawcą oraz podejmować innego zajęcia zarobkowego poza służbą. Ponadto nie mogą być oni członkami partii politycznej, ani uczestniczyć w działalności partii lub na ich rzecz.

Stanowiska służbowe

Chociaż CBA jest służbą mundurową, nie ma w niej stopni służbowych, zamiast nich są za to stanowiska służbowe (jak w urzędach, np. skarbowych lub innych związanych ze służbą cywilną), spośród których część nawiązuje do nazw stanowisk występujących na przykład w Policji. Możliwości awansu związane są ze stopniem wykształcenia, kwalifikacji i doświadczenia funkcjonariuszy. Przy najniższych stanowiskach (od młodszego inspektora do agenta) wystarczy wykształcenie średnie, przy stanowiskach średniego szczebla (od starszego agenta do naczelnika wydziału) wymagane jest wykształcenie wyższe pierwszego stopnia, przy wyższych stanowiskach kierowniczych (od zastępcy dyrektora departamentu do dyrektora departamentu) wymagane jest wykształcenie wyższe drugiego stopnia.

W CBA występują następujące stanowiska służbowe:

- inspektorzy: młodszy inspektor, inspektor, starszy inspektor;
- agenci (nie mylić z agent/agent wywiadu): młodszy agent, agent, starszy agent, agent specjalny;
- kierownicze stanowiska służbowe: kierownik sekcji, ekspert, zastępca naczelnika wydziału, naczelnik wydziału, zastępca dyrektora departamentu, dyrektor biura i dyrektor delegatury, dyrektor departamentu.

Funkcjonariusze wykonują:

- czynności operacyjno-rozpoznawcze w celu zapobiegania popełnieniu przestępstw, ich rozpoznania i wykrywania oraz – jeżeli istnieje uzasadnione



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

podejrzanie popełnienia przestępstwa – czynności dochodzeniowo-śledcze w celu ścigania sprawców przestępstw;

- czynności kontrolne w celu ujawniania przypadków korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa,

- czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne w celu uzyskiwania i przetwarzania informacji istotnych dla zwalczania korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa.

CBA jest jedyną służbą specjalną w Polsce posiadającą kompetencje w postaci kontroli oświadczeń majątkowych i decyzji gospodarczych. Uprawnienia kontrolne są immanentnie związane niemal z całokształtem działalności tej służby. Celem czynności kontrolnych prowadzonych przez funkcjonariuszy jest ujawnienie przypadków korupcji w instytucjach publicznych, nadużyć osób pełniących funkcje publiczne oraz działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Kontrole są prowadzone na podstawie rocznego planu zatwierdzanego przez Szefa CBA lub - gdy jest to konieczne - w trybie doraźnym.

Kontrola powinna być ukończona w terminie 3 miesięcy, a jeśli nastąpiła taka konieczność okres kontroli może być przedłużony na dalszy czas oznaczony przez Szefa CBA, nie dłuższy jednak niż 6 miesięcy.

Zgodnie z brzmieniem art. 14 ust. 1 ustawy o CBA, funkcjonariusze mają prawo do:

- wydawania osobom poleceń określonego zachowania się;
- legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
- zatrzymywania osób;
- przeszukiwania osób i pomieszczeń;
- dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków;
- dokonywania sprawdzenia prewencyjnego;



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

- obserwowania i rejestrowania, przy użyciu środków technicznych, obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych;

- żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz innych przedsiębiorców, jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych oraz każdej osoby prywatnej.

Dodatkowo ustawa o CBA daje prawo do przeprowadzania doprowadzenia lub konwoju.

Do czynności operacyjno-rozpoznawczych zalicza się kontrolę operacyjną. Ustawa określa kontrolę operacyjną, która jest prowadzona niejawnie i może zostać zarządzona jeśli inne środki przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych okazały się nieskuteczne. Kontrolę operacyjną zarządza Sąd Okręgowy w Warszawie w drodze postanowienia, na pisemny wniosek Szefa CBA, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego. Szef CBA ma możliwość zarządzić kontrolę operacyjną po uzyskaniu pisemnej zgody od Prokuratora Generalnego, przed wydaniem zgody przez sąd, jeśli istnieje ryzyko zatarcia dowodów lub utraty informacji. Jeśli w ciągu 5 dni sąd nie wyda zgody, Szef CBA ma obowiązek wstrzymać kontrolę operacyjną, a zebrane dowody zostają protokolarnie i komisyjnie zniszczone.

Kontrola operacyjna polega na:

- uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych;

- uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne;

- uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej;

FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

- uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych;

uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesylek.

Kontrola operacyjna jest zarządzana na okres 3 miesięcy i powinna być zakończona niezwłocznie po ustaniu przyczyn jej zarządzenia. Czas ten może zostać jednorazowo wydłużony o kolejne 3 miesiące, jeżeli nie ustały przyczyny zarządzenia pierwszej kontroli. Możliwe jest kolejne postanowienie o przedłużeniu kontroli operacyjnej na następujące po sobie okresy, których łączna długość nie może przekraczać 12 miesięcy.

Ustawa o CBA daje prawo funkcjonariuszom do pozyskiwania danych niestanowiących treści odpowiednio, przekazu telekomunikacyjnego, przesyłki pocztowej albo przekazu w ramach usługi świadczonej drogą elektroniczną i mogą być przetwarzane bez wiedzy i zgody osoby, której dotyczą. Kontrolę nad uzyskiwaniem przez CBA danych telekomunikacyjnych, pocztowych lub internetowych sprawuje Sąd Okręgowy w Warszawie.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą również polegać na dokonaniu w sposób niejawnym nabycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przypadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej (tzw. zakup kontrolowany). Następujące czynności mogą zostać zarządzane przez Szefa CBA na czas określony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego.

W granicach zadań CBA może przetwarzać dane osobowe bez wiedzy i zgody osoby, której te dane dotyczą. Nadzór nad zgodnością przetwarzania danych osobowych gromadzonych przez CBA z przepisami ustawy oraz przepisami o ochronie danych osobowych sprawuje pełnomocnik do spraw kontroli przetwarzania danych osobowych przez CBA.

Zgodnie z brzmieniem art. 23 ustawy, CBA może korzystać z przetwarzanych przez banki informacji stanowiących tajemnicę bankową oraz informacji dotyczących umów o rachunek papierów wartościowych, umów o rachunek pieniężny, umów ubezpieczenia lub innych umów dotyczących obrotu instrumentami finansowymi, a w

szczegółności z przetwarzanych przez uprawnione podmioty danych osób, które zawarły takie umowy.

Podczas wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych funkcjonariusze oraz osoby pomagające mogą posługiwać się dokumentami, które uniemożliwiają ustalenie ich prawdziwej tożsamości.

Nadzór nad CBA

Szef CBA jako centralny organ administracji rządowej podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. W ramach nadzoru premier określa kierunki działania CBA w drodze wiążących wytycznych oraz przyjmuje roczny plan działania na rok następny (składany na dwa miesiące przed końcem roku kalendarzowego) i coroczne sprawozdanie z działalności Biura, składane do 31 marca. Do kompetencji premiera należy wyrażanie zgody na współpracę CBA z organami i służbami innych państw oraz powoływanie i odwoływanie szefa CBA na czteroletnią kadencję. W drodze zarządzeń premier nadaje statut CBA określający organizację wewnętrzną. Premier może powierzyć część uprawnień nadzorczych specjalnie powołanemu ministrowi koordynatorowi lub ministrowi resortowemu (minister kierujący działem administracji rządowej). Zadania i uprawnienia koordynatora są uregulowane w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. W zakresie kontroli i nadzoru minister koordynator odpowiada za wyznaczanie kierunków rozwoju i funkcjonowania służb, monitorowanie realizacji zadań, zatwierdzanie corocznych sprawozdań i planów oraz ocenę ich realizacji, wyznaczanie celów i kierunków rozwoju współpracy międzynarodowej, rozpatrywanie skarg na działalność służb.

Kontrola nad CBA

Organem parlamentarnej (politycznej) kontroli nad szefem CBA jest Sejm. Wspecjalizowanym organem Izby w zakresie kontroli nad służbami specjalnymi jest Sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych. Oprócz Komisji parlamentarzyści mogą wykorzystać przysługujące im prawo do zapytań i interpelacji poselskich do członków Rady Ministrów (w tym premiera sprawującego nadzór nad CBA) jako narzędzia kontroli służącego do uzyskania informacji o działalności Biura.

W przypadku kontroli operacyjnej działalność CBA kontrolowana jest przez Sąd Okręgowy w Warszawie. Wspomniany sąd zarządza kontrolę operacyjną na wniosek szefa CBA, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego w przypadku gdy inne środki okazały się nieskuteczne lub nieprzydatne. Prokuratura ocenia również merytoryczne przesłanki zastosowania kontroli operacyjnej oraz formalną poprawność wniosku. W przypadku czynności dochodzeniowo-śledczych prokurator kontroluje legalność postępowania oraz może je prowadzić (w określonych przypadkach nawet przejąć postępowanie). Dodatkowo wspomniany sąd prowadzi kontrolę nad uzyskiwaniem przez CBA danych telekomunikacyjnych, pocztowych lub internetowych.

Sądy administracyjne kontrolują decyzje administracyjne wydawane przez szefa oraz pełnią funkcję instytucji odwoławczej jego decyzji.

Z racji na status szefa CBA jako centralnego organu administracji rządowej jego działalność podlega kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Zadaniem NIK jest kontrola służby pod kątem zbadania funkcjonowania wewnętrznych mechanizmów działania, weryfikacji systemów zarządzania służbą, procedur i mechanizmów kontroli nad służbą oraz procesem naboru kandydatów.

Rzecznik Praw Obywatelskich kontroluje służby pod kątem naruszeń praw i wolności jednostki. Najczęściej działania RPO sprowadzają się do wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego o sprawdzenie zgodności ustawy, na podstawie której doszło do możliwego naruszenia praw z Konstytucją. W zainteresowaniu RPO znajdują się również ochrona prawa funkcjonariuszy. RPO aktywnie działa w zakresie monitorowania aktualnego stanu prawnego oraz możliwych naruszeń, wskazując na potencjalne zagrożenia i sposoby ich zapobiegania.

12. Rekomendacje dla urzędników w zakresie przeciwdziałania korupcji

Wszyscy jesteśmy świadomi, że walka z korupcją jest niezwykle trudna, a całkowite wyeliminowanie tego patologicznego zjawiska wręcz niemożliwe. Możemy jednak wspólnie wpłynąć na ograniczenie korupcji poprzez podnoszenie świadomości



na jej temat oraz zmianę postaw wobec niej. Jednym ze sposobów ograniczenia korupcji jest podejmowanie działań o charakterze edukacyjnym.

Korupcja to pojęcie trudne do zdefiniowania, ponieważ jest zjawiskiem wieloaspektowym i wielowątkowym. Dlatego przedstawimy tylko dwie definicje: słownikową i legalną. Według słownika języka polskiego, korupcja oznacza zepsucie, demoralizację społeczną, przekupstwo.

Definicja legalna korupcji została uregulowana w ustawie o CBA.

Korupcją, w rozumieniu ustawy o CBA, jest czyn:

▶ polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

▶ polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;

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

▶ popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla

jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Sprzedajność urzędnicza

Korupcja może dotyczyć wielu sfer życia, charakteryzując się przy tym wielością form. Przykładami mogą być korupcja urzędnicza, polityczna lub gospodarcza. Na korupcję urzędniczą składają się takie przestępstwa, jak choćby: sprzedajność urzędnicza, przekupstwo, płatna protekcja i handel wpływami.

Sprzedajność urzędnicza polega na:

- ▶ przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy,
- ▶ przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa,
- ▶ uzależnieniu wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy,
- ▶ żądaniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy – w związku z pełnieniem funkcji publicznej

Osoba pełniąca funkcję publiczną

Sprawcą przestępstwa sprzedajności urzędniczej może być tylko osoba pełniąca funkcję publiczną, którą jest:

- ▶ funkcjonariusz publiczny,
- ▶ członek organu samorządowego,
- ▶ osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe,

▶ inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

Funkcjonariusz publiczny

Funkcjonariuszem publicznym jest:

- ▶ Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
- ▶ poseł, senator, radny,
- ▶ poseł do Parlamentu Europejskiego,
- ▶ sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy,
- ▶ osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych,
- ▶ osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe,
- ▶ osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej,
- ▶ funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej,
- ▶ osoba pełniąca czynną służbę wojskową,
- ▶ pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

Przyjęcie korzyści

Przyjęcie korzyści polega na wzięciu czegoś, odebraniu itp. Może ono przybrać postać materialną (np. banknoty wręczone do rąk) albo niematerialną (np. przelew na rachunek bankowy). Przyjęcie korzyści oznacza, że przestępstwo zostało dokonane. Nawet jeżeli osoba pełniąca funkcję publiczną zwróci korzyść, nie mogą mieć zastosowania przepisy regulujące dobrowolne odstąpienie od usiłowania. Przesłpstwo bowiem zostało już dokonane i w grę wchodzi jedynie podstawa do nadzwyczajnego złagodzenia kary ze względu na postawę sprawcy.

Korzyść majątkowa

Korzyść majątkowa to zysk w zakresie dóbr materialnych. Korzyść ma charakter majątkowy, gdy ma wartość ekonomiczną, czyli taką, której wielkość może być wyrażona w pieniądzu, a ponadto gdy za pomocą danego dobra można zaspokoić określoną potrzebę materialną. Może wyrażać się zwiększeniem aktywów, czyli przysporzeniem majątku, lub zmniejszeniem pasywów majątkowych, oznaczającym zmniejszenie obciążeń lub uniknięcie strat.

Wartość korzyści majątkowej

Dla zakwalifikowania korzyści majątkowej jako łapówki nie ma znaczenia wartość (minimalna) tej korzyści.

Korzyść osobista

Korzyść osobista to pożytek niemający charakteru majątkowego, tzn. nieprzeliczalny na pieniądze. W wielu przypadkach nie jest łatwo odróżnić korzyść majątkową od osobistej. Niektóre korzyści zaspokajają zarówno potrzeby materialne, jak i niematerialne (np. awans służbowy, przyjęcie do pracy czy atrakcyjny wyjazd bez opłat).

Przyjęcie obietnicy

Przyjęcie obietnicy polega na zaakceptowaniu złożonej propozycji. Stwierdzenie, że doszło do przyjęcia obietnicy może być utrudnione ze względu na formę lub sposób jej akceptacji.

Obietnica

Obietnica rozumiana jest jako zapewnienie zrobienia, załatwienia lub wręczenia komuś czegoś.

Zachowanie stanowiące naruszenie przepisów

Zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa obejmuje wszelkie obowiązujące normy prawne, w tym również takie, które wynikają z aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym.

Uzależnienie wykonania czynności służbowej

Uzależnienie wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści albo jej obietnicy polega na zrozumiałym przekazaniu informacji, że czynność zostanie wykonana dopiero wtedy, gdy urzędnik otrzyma korzyść albo obietnicę jej otrzymania.

Czynność służbowa

Czynnością służbową jest każda czynność mieszcząca się w granicach uprawnień i obowiązków osoby pełniącej funkcję publiczną.

Żądanie korzyści

Żądanie korzyści polega na stanowczym, zdecydowanym lub kategorycznym żądaniu czegoś przez osobę pełniącą funkcję publiczną. Różnica pomiędzy





FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

„uzależnieniem wykonania czynności służbowej” a „żądaniem korzyści” polega chociażby na tym, że uzależnić od czegoś wykonanie czynności można tylko przed podjęciem tej czynności, natomiast żądanie może się pojawić w każdej fazie dokonywania czynności służbowej – przed, po i w trakcie.

Związek z pełnieniem funkcji publicznej

Związek jest stosunkiem pomiędzy zachowaniem korupcyjnym a pełnieniem funkcji publicznej. Nie musi dotyczyć konkretnej decyzji w sprawie, może też polegać na zapewnieniu sobie przychylności osoby pełniącej funkcję publiczną, na którą liczy udzielający korzyści w przyszłości.

Korzyść na rzecz kogo innego

Korzyść majątkowa lub osobista może być udzielona sprawcy przestępstwa korupcyjnego lub na rzecz kogo innego (np. członka rodziny lub innej osoby przez niego wskazanej).

Sposoby ograniczenia ryzyka korupcji

W wielu przypadkach korupcja zaczyna się od przyjmowania drobnych upominków. Jeżeli chcesz pozostać urzędnikiem bezstronnym i obiektywnym – nie przyjmuj prezentów. Odmowa przyjęcia prezentu pozwoli ci pozostać uczciwym i wolnym. Jest to o wiele więcej warte niż jakikolwiek prezent. Pamiętaj, że tylko ścisłe rozdzielanie interesów osobistych i służbowych pozwoli ci zapewnić swobodę podejmowania decyzji. Prezenty tę swobodę naruszają. Prezenty naruszają swobodę podejmowania decyzji!

Czasami silna wola nie wystarczy do odrzucenia propozycji przyjęcia prezentu. Staraj się przewidywać tego typu sytuacje i ich unikać. Możesz tego dokonać, prosząc o pomoc przełożonego lub współpracownika. Pomoc ta może polegać chociażby na wspólnym uczestniczeniu w czynnościach służbowych (np. spotkaniu).



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

Jeżeli jesteś urzędnikiem, który ma bezpośredni kontakt z interesantem, od początku stwórz odpowiednie relacje. Nigdy nie sprawiaj wrażenia, że jesteś otwarty na przyjmowanie prezentów, nawet drobnych. Jeżeli przyjąłeś prezent i masz wątpliwości, poinformuj o tym przełożonego. Nie wahaj się zwrócić lub odesłać prezent!

Niełatwym zadaniem, jakie stoi przed urzędnikami, jest rozdzielenie kontaktów służbowych i prywatnych. Trudno jest odmówić udzielenia pomocy osobie, z którą ma się doskonałe kontakty prywatne. Pamiętaj, że relacje prywatne nie mogą wpłynąć na twój sposób wykonywania obowiązków służbowych. Każdy ma prawo żądać od ciebie, abyś był wobec niego uczciwy i bezstronny. Nie trać czujności i sprawdzaj, czy prywatne interesy twoje lub twoich bliskich nie pozostają w konflikcie z twoimi obowiązkami służbowymi. Jeżeli uznasz, że istnieje konflikt interesów, niezwłocznie poinformuj o tym swojego przełożonego. Zapobiegaj wzajemnemu przenikaniu się interesów prywatnych i służbowych!

Pomimo że nie jest możliwe stworzenie zamkniętego katalogu łapówek, to lepiej nie przyjmować korzyści:

- ▶ mogących naruszyć urzędniczą zasadę bezstronności lub obiektywizmu;

w formie zaproszeń:

- do lokali gastronomicznych, w szczególności drogich restauracji;
- od podmiotów pozostających w sporze prawnym z twoją instytucją;
- na wydarzenia, w których udział nie jest zalecany (np. z powodu udziału osób o wątpliwej reputacji);
- na wydarzenia związane z wysokimi kosztami uczestnictwa;
- na wyjazdy turystyczne (jeśli koszty pobytu itp. są ponoszone przez osoby trzecie);

- ▶ w formie doradztwa i praktycznej pomocy.

Pamiętaj, że wiele korzyści jest wręczanych w formie mającej na celu obniżenie twojej czujności (np. bilety wstępu na wydarzenia sportowe). Prezent? – Nie, dziękuję!



Ograniczanie ryzyka korupcji dotyczy również przełożonych. Przełożeni powinni dawać przykład i pokazywać swoim podwładnym, że nie tolerują ani nie wspierają korupcji, a także sami jej nie ulegają. Zarówno zachowania niewłaściwe i naganne przełożonych, jak i podwładnych powinny być nagłaśniane. Zachowania niewłaściwe i naganne powinny być nagłaśniane!

Zapoznaj się z podanymi przykładami i komentarzami. Następnie zadaj sobie postawione

poniżej pytania.

Przykład 1

Interesant wręcza ci prezent (np. czekoladki, koniak, wino itd.) w obecności twoich współpracowników lub innych interesantów. Odmawiasz, ale on zostawia prezent na twoim biurku i wychodzi.

Niezwłocznie poinformuj przełożonego, najlepiej w obecności tych samych osób, które były świadkami zdarzenia. Prezent przekaż przełożonemu. Razem zastanówcie się, czy zwrócić prezent, sporządzić z zaistniałej sytuacji notatkę służbową lub powiadomić organy ścigania. Pamiętaj, że wyznaczenie granicy między prezentem a łapówką jest niezwykle trudne. Uznanie korzyści za prezent lub łapówkę zależy od wielu czynników, w tym oceny okoliczności konkretnej sytuacji.

Odpowiedz sobie na poniższe pytania:

► Czy powinienem przyjąć prezent za wykonanie czynności, która należy do moich obowiązków służbowych?

► Czy powinienem wręczyć prezent w sytuacji, w której to ja występuję jako interesant?

Przykład 2

Reprezentowałeś kierownictwo twojej instytucji na uroczystości okolicznościowej, na której wygłosiłeś referat. Po wygłoszeniu referatów wszyscy prelegenci otrzymali od organizatora prezenty, tj. okolicznościowe pióra wieczne o



wartości 1000 PLN. O zaistniałej sytuacji poinformuj przełożonego i przekaz mu niezwłocznie otrzymany prezent. Nie zapomnij o obowiązku ujawnienia otrzymanych korzyści w rejestrze korzyści. Obowiązkiem wpisania do rejestru objęte są wszystkie prezenty o wartości przekraczającej 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę, określanego w każdym roku w rozporządzeniu Rady Ministrów. Obowiązek ujawnienia otrzymanych korzyści w rejestrze korzyści dotyczy osób określonych w przepisach prawa, np. w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne lub w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Pomimo iż wymienione regulacje nie obejmują swoim zakresem wszystkich osób pełniących funkcje publiczne, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby dana instytucja uregulowała – w akcie normatywnym o charakterze wewnętrznym – obowiązek zgłoszenia prezentów otrzymanych przez inne osoby do wewnętrznego rejestru korzyści.

Odpowiedz sobie na poniższe pytanie:

► Czy przyjąłbym prezent, gdybym następnego dnia przeczytał o tym w prasie?

Przykład 3

Interesant będący przedsiębiorcą, któremu wydajesz decyzję, zostawia ci na osobności wiele materiałów biurowych w postaci długopisów, ołówków itp. Dodaje, że materiały są dla wszystkich urzędników. Unikaj przyjmowania przedmiotów w takich okolicznościach. Poinformuj interesanta, że nie jesteś osobą upoważnioną do przyjmowania tego typu przedmiotów. Jeżeli interesant pozostawi materiały, poinformuj przełożonego i przekaz mu je.

Odpowiedz sobie na poniższe pytania:

- Jaki jest powód wręczenia prezentu?
- Czy przyjmując prezent, mogę wpłynąć na zmniejszenie zaufania do urzędu, który reprezentuję?
- Czy przyjmując materiały, mogę stworzyć wrażenie, że chętnie przyjmuję prezenty?

Przykład 4

Interesant próbuje ci wręczyć pieniądze za niezwłoczne załatwienie sprawy albo zobowiązuje się do ich wręczenia tuż po jej zakończeniu. Zarówno próbę wręczenia korzyści, jak i obietnicę jej udzielenia powinieneś potraktować jako fakt zaistnienia przestępstwa. Odpowiedz sobie na poniższe pytanie:

► Czy mogę stać się podejrzanym o popełnienie przestępstwa sprzedajności urzędniczej?

Sposób postępowania w przypadku zaistnienia korupcji

1. W przypadku zaistnienia sytuacji, w której interesant sugeruje załatwienie sprawy „w inny sposób”, nie bój się zdecydowanie odmówić. Odmów w taki sposób, aby nie pozostawić wątpliwości proponującemu. Jednocześnie poinformuj, że takie zachowanie może być potraktowane jako przestępstwo korupcyjne.

2. W razie kontynuowania przez osobę zachowania świadczącego o woli wręczenia korzyści

majątkowej albo jej obietnicy nie rozmawiaj w cztery oczy. Postaraj się, aby podczas dalszej rozmowy z interesantem była obecna inna osoba (np. inny pracownik), która będzie świadkiem.

3. Nie przyjmuj korzyści albo jej obietnicy.

4. Zgłoś bezpośrednio przełożonemu lub innej osobie z kierownictwa fakt złożenia propozycji korupcyjnej lub próbę wręczenia korzyści. Jeżeli nie istnieje możliwość powiadomienia przełożonych, sam powiadom właściwą prokuraturę lub CBA.

5. Złożenie propozycji lub próbę wręczenia korzyści potraktuj jako fakt zaistnienia przestępstwa. Możesz dokonać ujęcia interesanta, czyli tzw. zatrzymania obywatelskiego (np. przy pomocy służby ochrony).



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

6. Pamiętaj, żeby dokonać ujęcia interesanta tylko w sytuacjach wyjątkowych, ponieważ ujęcie obywatelskie może również pociągać za sobą odpowiedzialność cywilną za wyrządzoną szkodę i z tytułu zadośćuczynienia, a także odpowiedzialność karną.

7. W przypadku dokonania ujęcia przekaz interesanta w ręce organów ścigania. Przekazanie oznacza doprowadzenie zatrzymanego do siedziby organu lub wydanie funkcjonariuszom przybyłym na miejsce. Przekaz również organom ścigania wszelkie informacje dotyczące przebiegu zdarzenia, osób uczestniczących itp.

8. Nie dopuść do tego, aby interesant pozostał sam w pomieszczeniu, w którym przebywa

albo w którym doszło do zdarzenia korupcyjnego.

9. Zabezpiecz miejsce zdarzenia. Zabezpieczenie polega w szczególności na niedopuszczeniu osób postronnych, uniemożliwieniu zatarcia śladów (np. linii papilarnych) lub ich zniszczenia (np. dokumentów). Nie próbuj zabezpieczać „łapówki”.

10. Opisz zdarzenie w notatce służbowej dla przełożonego, zawierającej w miarę możliwości odpowiedzi na tzw. siedem złotych pytań (kto? co? gdzie? kiedy? w jaki sposób? czym?

dlaczego?).

11. Współpracuj z organami ścigania w celu wyjaśnienia okoliczności zdarzenia.

12. Działaj niezwłocznie!

Powody zgłaszania korupcji

Społeczny obowiązek

Społeczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie ma każdy, kto dowiedział się o jego popełnieniu. Obowiązek ten ciąży na każdej osobie fizycznej, która uzyskała informację o popełnionym przestępstwie ściganym z urzędu.



Prawny obowiązek

Prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie spoczywa na instytucjach państwowych i samorządowych, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Obowiązek ten ciąży na kierowniku jednostki lub osobie, która według przepisów wewnętrznych zobowiązana została do informowania organów ścigania o przestępstwie. Niewypełnienie prawnego obowiązku zawiadomienia o przestępstwie może powodować odpowiedzialność karną na podstawie art. 231 k.k., tj. taką, jak za działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego w wyniku niedopełnienia obowiązku

Ochrona samego siebie

Jeżeli nie zgłosisz faktu zaistnienia przestępstwa korupcyjnego, możesz narazić się na odpowiedzialność karną. Każda osoba, która złoży ci propozycję korupcyjną może zgłosić ten fakt organom ścigania i nie ponieść odpowiedzialności. Nie podlega bowiem karze sprawca przestępstwa przekupstwa, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział. Regulacja ta została wprowadzona w celu rozerwania solidarności między uczestnikami zdarzenia korupcyjnego. Pomimo że jej wprowadzenie ułatwia walkę z korupcją, to nie sposób nie mieć na uwadze faktu, iż może być nadużyta i stanowić źródło problemów dla uczciwych urzędników. Zatem nawet jeżeli nie przyjąłeś korzyści albo obietnicy ich przyjęcia, możesz zostać niesłusznie oskarżony o żądanie wręczenia korzyści. Możesz się przed tym ochronić, zgłaszając fakt zaistnienia zdarzenia korupcyjnego. Wreszcie – niezgłoszenie faktu zaistnienia przestępstwa korupcyjnego może być wykorzystane w celu szantażu. Dlatego niezwykle istotne jest unikanie tego typu zdarzeń, w szczególności poprzez realizowanie zasady wielu par oczu.

Ochrona współpracowników

Jeżeli nie przyjąłeś korzyści albo jej obietnicy, jednak nie zgłosiłeś faktu zaistnienia przestępstwa, osoba korumpująca może próbować wręczyć korzyść innemu urzędnikowi. Zgłoszenie faktu zaistnienia przestępstwa może ochronić nie tylko ciebie, ale również twoich współpracowników.

Pomoc organom ścigania

Zgłaszając fakt zaistnienia przestępstwa korupcyjnego, możesz pomóc organom ścigania w uzyskaniu jego dowodów, w tym poprzez m.in. zastosowanie szczególnych uprawnień organów ścigania (np. CBA), do których należą czynności polegające na niejawnym przyjęciu korzyści majątkowej. Zastosowanie tej czynności operacyjno-rozpoznawczej jest możliwe tylko wtedy, gdy została ci złożona obietnica wręczenia korzyści, ale wstępnie jej nie przyjąłeś.

Rola przełożonego w przeciwdziałaniu korupcji

MIEJ ŚWIADOMOŚĆ

Zachowanie przełożonego odgrywa ogromną rolę w przeciwdziałaniu korupcji. Kierując pracą podległych urzędników, powinieneś stanowić dla nich przykład. Pamiętaj, że korupcja rozwija się najczęściej tam, gdzie:

- ▶ nadzór służbowy i merytoryczny jest niedostateczny;
- ▶ istnieje zbyt duże zaufanie do podwładnych, a także długoletnich lub wysoko wyspecjalizowanych pracowników;
- ▶ przełożeni dają zły przykład;
- ▶ brak jest reakcji w przypadku wykrycia zachowania nieuczciwego, tym samym brak efektu odstraszenia.

Relacje przełożony – pracownik

ROZMAWIAJ

Regularnie rozmawiaj ze swoimi podwładnymi o zagrożeniach, z którymi się spotykają lub mogą się spotykać przy realizacji obowiązków i zadań służbowych. Rozmowa ułatwi ci zidentyfikowanie obszarów zagrożonych. Analizuj zagrożenia, także te, które wystąpiły w innych urzędach, wykonujących podobne zadania. Na podstawie wyników analizy zastanów się, jakie zmiany trzeba wprowadzić np. w strukturze organizacji, przepływie dokumentów oraz podziale obowiązków, aby w przyszłości uniknąć tego typu zagrożeń. Dobry kontakt z pracownikami pozwoli zapobiec wielu niepotrzebnym problemom.

W szczególności:

- ▶ uwzględniaj fakt, że pojedynczy pracownicy są bardziej zagrożeni korupcją;
- ▶ uwzględniaj służbowe i prywatne problemy swoich pracowników;
- ▶ stosuj środki zaradcze, jak np. zwolnienia pracownika z zadań, które wedle twojej wiedzy mogą prowadzić do konfliktu między interesem pracownika, wynikającym z jego działalności pozazawodowej lub interesem jego najbliższych a jego obowiązkami zawodowymi;
- ▶ wykaż ostrożność w sytuacji, gdy pracownik ma wyraźnie zbyt dużo lub zbyt mało obowiązków;
- ▶ zwróć uwagę na osobiste słabości (np. uzależnienia, zamiłowanie do drogich, trudnych do sfinansowania hobby lub nadmierne zadłużenie twoich pracowników); pracownicy o niestabilnej sytuacji finansowej nie powinni być zatrudniani w dziale zakupów, zamówień publicznych lub na stanowiskach, na których byłiby szczególnie wyeksponowani na nieuczciwy wpływ osób trzecich.

Symptomy korupcji

OBSERWUJ

Istnieje wiele symptomów, które możesz zaobserwować w zachowaniu twojego podwładnego. Nie zawsze zaobserwowanie symptomu korupcji, chociażby jednego, oznacza, że masz do czynienia z korupcją, w której uczestniczy twój podwładny. Odwołuj się do zdrowego rozsądku. Żaden symptom nie stanowi dowodu korupcji, ale pozwala na jej rozpoznawanie i zapobieganie. Symptomy mogą dotyczyć osoby pracownika lub realizowanych przez niego zadań.

W odniesieniu do pracownika zwróć uwagę na:

- ▶ sytuację finansową: nieuzasadniony wysoki standard życia lub problemy finansowe;
- ▶ podejmowanie innej działalności zarobkowej bez wymaganego zezwolenia lub poinformowania przełożonych;
- ▶ nietypowe zachowanie (np. wynikające z faktu, że pracownik jest szantażowany lub ma nieczyste sumienie); coraz większe zamknięcie w sobie;
- ▶ nagłą zmianę zachowania wobec kolegów i przełożonych;
- ▶ obniżenie lub brak identyfikacji z pracodawcą lub wykonywanymi zadaniami;
- ▶ uzależnienia: alkohol, środki odurzające, hazard itp.;
- ▶ chęć imponowania, chwalenie się kontaktami służbowymi i prywatnymi;
- ▶ kontakty prywatne (np. zaproszenia, działalność pozazawodowa, umowy doradcze lub rzeczoznawcze, udziały kapitałowe itp.);
- ▶ przyjmowanie korzyści od osób trzecich (np. specjalne ceny przy zakupach, przyjmowanie drogich obiadów w restauracjach, zaproszeń na imprezy prywatne lub biznesowe interesantów).

W odniesieniu do zadań realizowanych przez pracownika zwróć uwagę na:

- ▶ niestosowanie się do obowiązujących przepisów prawnych;



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

- ▶ przyzwolenie na uchybienia, w szczególności na zachowania sprzeczne z prawem lub budzące wątpliwości;
- ▶ dopuszczanie się „drobnych nieprawidłowości”;
- ▶ różnice między faktycznym przebiegiem procedury a późniejszym jej udokumentowaniem;
- ▶ niespójną ocenę sytuacji i decyzję przy takim samym stanie faktycznym, lecz różnych wnioskodawcach;
- ▶ nadużywanie kompetencji decyzyjnych;
- ▶ celowe unikanie kontroli;
- ▶ zabieganie o realizację konkretnych zadań;
- ▶ nieinformowanie o wszystkich podejmowanych działaniach;
- ▶ niechęć do uzasadniania swoich decyzji;
- ▶ stronniczość w przypadku niektórych wnioskodawców lub oferentów;
- ▶ bagatelizowanie zasady oszczędności, racjonalności wydatków ze środków publicznych;
- ▶ próby wywierania wpływu na decyzje w przypadku zadań, które nie należą do zakresu odpowiedzialności danego pracownika, a mają znaczenie dla interesów osób trzecich;
- ▶ nieuzasadnioną niechęć pracownika do zmiany zakresu zadań lub przeniesienia, w szczególności gdy wiąże się z awansem lub podwyżką płacy albo przynajmniej z taką perspektywą.

Przyjmujesz odpowiedzialność – powierzasz odpowiedzialność

ZAPOBIEGAJ

Jesteś zobowiązany do działania zgodnego z zasadami etyki zawodowej oraz zapobiegania korupcji, w tym podnoszenia świadomości twoich podwładnych. Jako



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

przełożony masz podobne obowiązki wobec swoich przełożonych, jak pracownicy wobec ciebie.

W przypadku realizowania spraw w najbardziej korupcjogennych obszarach:

- ▶ nie działaj rutynowo;
- ▶ informuj pracowników o zagrożeniach korupcyjnych;
- ▶ żądaj informacji od pracowników o stanie realizowanych zadań;
- ▶ wprowadź dodatkowe obowiązki związane ze sprawozdawczością wykonywanych zadań;
- ▶ realizuj zasadę wielu par oczu;
- ▶ o ile to możliwe, zmieniaj skład zespołów, grup roboczych itp.;
- ▶ wzmocnij nadzór służbowy i merytoryczny;
- ▶ korzystaj z kontroli wewnętrznej.

Sposób postępowania przełożonego w przypadku podejrzenia uczestnictwa podwładnego w zdarzeniu korupcyjnym

REAGUJ

W przypadku uzasadnionego podejrzenia korupcji zastanów się nad bezzwłocznym podjęciem przykładowych działań:

- ▶ odebranie pracownikowi niektórych bieżących lub zakończonych spraw;
- ▶ zakaz dostępu do akt;
- ▶ zabezpieczenie miejsca pracy, notatek dotyczących spraw służbowych lub narzędzi pracy (takich jak komputer, pendrive itp.);
- ▶ wszczęcie kontroli wewnętrznej;

▶ postępowanie zgodne z algorytmem postępowania dla urzędników w przypadku zaistnienia zdarzenia korupcyjnego.

Dokonaj oceny sposobu postępowania na podstawie okoliczności konkretnego przypadku. Nie zawsze występowanie symptomów korupcji oznacza, że z korupcją mamy do czynienia. Jednak brak reakcji może szkodzić nie tylko twojemu wizerunkowi, ale przede wszystkim naraża cię na odpowiedzialność dyscyplinarną lub karną.

Nadzór służbowy i merytoryczny

STOSUJ

W przeciwdziałaniu korupcji nie możesz zapomnieć o nadzorze służbowym i merytorycznym, który przecież i tak należy do twoich podstawowych obowiązków jako przełożonego.

Brak nadzoru może prowadzić do zgubnych skutków, w szczególności w obszarach zagrożonych. W związku z tym spróbuj:

- ▶ zoptymalizować kontrolę procedur, np. poprzez wbudowanie w nie mechanizmów kontrolnych (np. dwukrotne sprawdzanie);
- ▶ unikać odgradzania się lub usamodzielniania poszczególnych pracowników;
- ▶ zwracać uwagę na symptomy korupcji;
- ▶ poprzez wrywkową kontrolę sprawdzać, czy pracownicy nie wykraczają poza swoje

kompetencje;

- ▶ badać zadowolenie z realizacji obowiązków i zadań służbowych podwładnych poprzez rozmowy z interesantami;
- ▶ zapewnić przejrzystość procesu podejmowania decyzji.

Współpraca z organami ścigania

INFORMUJ

Jeżeli stoisz na czele instytucji państwowej lub samorządowej, spoczywa na tobie prawny obowiązek zawiadomienia organów ścigania o przestępstwie, o którym dowiedziałeś się w związku z działalnością twojego urzędu. Obowiązek ten spoczywa również na tobie, jeżeli jesteś osobą odpowiedzialną za informowanie organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Oprócz powiadomienia organów ścigania, masz obowiązek przedsięwziąć niezbędne czynności, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa. Zaniechanie obowiązku prawnego zawiadomienia o przestępstwie może pociągać za sobą odpowiedzialność dyscyplinarną lub karną.

Rola instytucji w przeciwdziałaniu korupcji

Kierownictwo każdego urzędu powinno dążyć do stosowania w nim zasad bezstronności, rzetelności i przestrzegania prawa. Nie ulega wątpliwości, że poważną przeszkodę stojącą na drodze do realizacji powyższego celu stanowi korupcja. Jednym ze sposobów pokonania tej przeszkody jest wprowadzenie polityki antykorupcyjnej. Polityka powinna określać sposób działania wszystkich osób pełniących funkcje publiczne w celu wyeliminowania lub zmniejszenia zdarzeń korupcyjnych z ich udziałem. Przyjęcie polityki antykorupcyjnej nie jest dowodem na to, że w instytucji wystąpiły przypadki zdarzeń korupcyjnych. Potwierdza jedynie, że instytucja potrafi lub próbuje oszacować istniejące ryzyko, aby w przyszłości wyeliminować tego typu zdarzenia. Kierownictwo i pracownicy urzędu powinni działać wspólnie i według zgodnie ustalonych reguł!

Polityka antykorupcyjna powinna uwzględniać strukturę organizacyjną i specyfikę merytoryczną poszczególnych instytucji. W każdej instytucji należy regularnie dokonywać analizy ryzyka zagrożeń korupcyjnych. Na podstawie wyników tej analizy należy przykładowo:

- ▶ dokonać aktualizacji polityki antykorupcyjnej;
- ▶ ustalić, jakie zmiany przeprowadzić:



- w strukturze organizacyjnej instytucji,
- w ramach podległości służbowej urzędników,
- w zakresach obowiązków poszczególnych urzędników,
- w sposobie obsługi interesantów,
- w sposobie dokumentowania realizowanych zadań,
- w obiegu dokumentacji.

W obszarach szczególnie zagrożonych należy stosować zasadę dwóch par oczu, a jednocześnie zapewnić przejrzystość podejmowania decyzji. Przejrzystość chroni przed korupcją!

Jeżeli dany urząd ma taką możliwość, powinien zatrudnić lub wyznaczyć osobę odpowiedzialną za realizowanie zadań z zakresu prewencji korupcji albo powołać zespół do spraw przeciwdziałania korupcji. Na taką osobę lub zespół można nałożyć następujące zadania:

- ▶ kontakt z kierownictwem, urzędnikami i interesantami w celu doradztwa z zakresu przeciwdziałania korupcji;
- ▶ przyjmowanie sygnałów o zdarzeniach korupcyjnych lub innych nieprawidłowościach;
- ▶ analizowanie i wskazywanie obszarów zagrożonych ryzykiem korupcji;
- ▶ obserwowanie symptomów korupcji;
- ▶ prowadzenie szkoleń dla kierownictwa i urzędników;
- ▶ współpraca z organami ścigania;
- ▶ prowadzenie działalności informacyjnej na temat przeciwdziałania korupcji.

Kolejnym istotnym elementem polityki antykorupcyjnej jest ciągle podnoszenie świadomości urzędników poprzez regularne prowadzenie szkoleń lub dyskusji na temat przeciwdziałania korupcji. W szczególności powinno dotyczyć to osób nowo

zatrudnionych lub realizujących zadania w obszarach zagrożonych korupcją. Jeżeli w instytucji doszło do zdarzenia korupcyjnego, należy poinformować pracowników i wyjaśnić im zaistniałą sytuację oraz podjąć kroki zaradcze mające na celu uniknięcie takich samych lub podobnych zdarzeń w przyszłości. W przypadku uzasadnionego podejrzenia zaistnienia zdarzenia korupcyjnego, na kierownictwie urzędu, osobie lub zespole do spraw przeciwdziałania korupcji spoczywa prawny obowiązek zawiadomienia organów ścigania o popełnieniu przestępstwa korupcyjnego.

13. Rekomendacje antykorupcyjne dla biznesu

Korupcyjne praktyki przybierają coraz bardziej udoskonalone formy, stają się coraz bardziej wyrafinowane. Korupcja może występować wewnątrz sektora publicznego, prywatnego oraz pomiędzy tymi sektorami. Relacje korupcyjne mogą zachodzić pomiędzy przedstawicielami podmiotów działających w tych sektorach lub grupami przedstawicieli. Mogą oni działać w interesie określonych podmiotów, w interesie własnym lub mogą łączyć te dwa interesy. Wewnątrz sektora publicznego korupcja występuje w tych sferach, gdzie podejmowane są decyzje gospodarcze i administracyjne. Mnożenie koncesji, pozwoleń, licencji, a także instytucji uprawnionych do sprawowania różnego rodzaju nieuzasadnionych merytorycznie kontroli nad gospodarką, stwarza doskonałe możliwości ściągania haraczu z przedsiębiorstw. Oprócz korupcji na styku administracji z sektorem prywatnym i działań podejmowanych przez władze publiczne, zjawisko to rozprzestrzeniło się także w sferze biznesowej, w stosunkach między przedsiębiorcami. W celu uzyskania lepszej pozycji konkurencyjnej, nierzetelni przedsiębiorcy popełniają nadużycia polegające np. na podkupywaniu klientów i kontrahentów, „kupowaniu” pracowników w celu wykorzystania stosowanej w firmach technologii. Nadal pokutuje przekonanie, że wręczenie korzyści majątkowej jest akceptowanym sposobem na utrzymanie przewagi konkurencyjnej na rynku. Jest to przekonanie całkowicie błędne. Przedsiębiorcy, którzy podejmują się prowadzenia działalności w nieuczciwy sposób mogą spodziewać się:

- 1) odpowiedzialności karno-cywilnej oraz utraty reputacji;



2) groźby ujawnienia nielegalnych działań, w przypadku korzystania z „pomocy” środowisk przestępczych, co z kolei wpływa na obniżenie bezpieczeństwa pracowników i mienia firmy

Przeprowadzono wiele badań akademickich i empirycznych, ujawniających rozmiary i skutki defraudacji i korupcji wewnątrz samego przedsiębiorstwa. Sprawcami są najczęściej ludzie inteligentni — nieustannie szukający luk w prawie, które ewentualnie przy kierunkowej ich interpretacji mogą stwarzać takie możliwości — posiadający wiedzę jak przemieszczać środki finansowe, aby ryzyko, że zostaną złapani było jak najmniejsze. Nie bez znaczenia jest też fakt, że stale wzrasta wiedza techniczna przestępców a wraz z nią możliwości pokonywania mechanizmów nadzoru i wykradania pieniędzy oraz innych zasobów. Praktyka pokazuje, że najczęstszych nadużyć dokonuje się w sferach: nieuzasadnionych zakupów, sprzeniewierzenia majątku firmy, manipulowania procesem przetargowym, ukrytych prowizji. Brak nadzoru ze strony kierownictwa może doprowadzić do sytuacji, w której działający zgodnie z prawem pracownik, wyprowadzi ogromne sumy pieniędzy z przedsiębiorstwa.

Pojęcie korupcji w ujęciu ogólnym i prawnym

Rozróżniamy korupcję w węższym znaczeniu, tj. na użytek prawa karnego materialnego oraz w znaczeniu społeczno-ekonomicznym. Podział taki stosuje się, ponieważ prawo karne wymaga precyzyjnego, jednoznacznego języka, zaś dla celów np. prewencyjnych wystarczające jest używanie szerszego pojęcia. Korupcja w sensie społeczno-ekonomicznym (ogólnym) określana jest

jako:

— zachowanie władz publicznych, polityków i urzędników służby cywilnej, w wyniku którego dochodzi do ich wzbogacenia się w sposób bezprawny i nieuzasadniony lub przyczynienia się do wzbogacenia osób sobie bliskich, poprzez niewłaściwe wykorzystanie powierzonej im władzy,

— czyn, który popełnia każdy, kto powodowany swoimi bezpośrednimi lub pośrednimi interesami narusza system reguł, za realizację których sam jest odpowiedzialny,



— sprzeniewierzenie się zasadzie oddzielenia życia prywatnego od życia zawodowego.

Korupcja w sensie ogólnym nie jest terminem języka prawnego, bowiem obejmuje również te zachowania, które nie są spenalizowane, a ich popełnienie co najwyżej narusza zasady etyki, moralności, kultury, np. nepotyzm czy kumoterstwo. Powszechnie przyjmuje się, że muszą wystąpić dwie działające strony. Jednakże szersza wykładnia pojęcia korupcji dopuszcza jednego sprawcę nadużywającego stanowiska publicznego, np. wykorzystującego służbowy samochód do celów prywatnych. W takim rozumieniu korupcji mieści się także wpływanie na interes publiczny bez konieczności zajmowania stanowiska publicznego, np. wybór dostawcy, który swoją ofertę popiera odpowiednim prezentem.

Zakres penalizacji zjawiska w praktyce zależy od definicji prawnej pojęcia korupcji. Jedną z nich przedstawiono w Cywilnoprawnej konwencji o korupcji i oznacza: żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie bezpośrednio lub pośrednio łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę

Nepotyzm a kumoterstwo

Nepotyzm, to nic innego jak nadużywanie zajmowanego stanowiska poprzez protegowanie krewnych. Podstawowym wyznacznikiem nepotyzmu jest tak zwana bezpośrednia podległość służbowa. Kumoterstwo to faworyzowanie oparte nie na pokrewieństwie, ale na powiązaniach towarzyskich. Protegowane są osoby, które najczęściej nie posiadają odpowiednich zdolności lub kwalifikacji.

Konflikt interesów

Konflikt interesów to pełnienie przez osobę publiczną, albo członków jej najbliższej rodziny, funkcji lub utrzymywanie kontaktów o charakterze prywatnym, które wpływać mogą na treść urzędowych zachowań w sposób mogący rodzić wątpliwości co do ich bezstronności.



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

Konflikt interesów przejawia się w różnych formach i występuje na wszystkich szczeblach działań gospodarczych, politycznych, administracyjnych. Większość kodeksów etycznych zawiera rozdział dotyczący konfliktu interesów, obejmujący z jednej strony nakaz ich unikania, a z drugiej przewidujący ich ujawnianie, gdy uniknięcie konfliktu nie jest możliwe. Konflikt interesów jest jedną z kluczowych kwestii w etyce biznesu. Wielu przedsiębiorców zdaje sobie sprawę z wagi tego problemu. Dlatego też, aby temu skutecznie przeciwdziałać, wprowadzane są specjalne regulacje, np. w bankach.

Konflikty interesów występują w przypadkach:

- posiadania powiązań finansowych, rodzinnych, towarzyskich i innych z dostawcami, klientami i innymi podmiotami współpracującymi z firmą,
- powiązania z konkurencją, np. przez za trudnienie albo konsultacje,
- zaangażowania się w produkcję dóbr lub usług, konkurencyjną wobec firmy,
- wykonywania pracy nie dla firmy, z wykorzystaniem urządzeń firmy, czasu pracy itp.,
- świadczenia usług dla firmy innych niż te, które wynikają ze stosunku pracy, np. sprzedaż materiałów, wypożyczanie sprzętu,
- dostępu do poufnych informacji, których wykorzystanie może przynieść korzyść finansową lub inną,
- łączenia funkcji lub powiązania między osobami pełniącymi funkcje, między którymi zachodzi jednostronna lub obustronna zależność, np. funkcji wytwórczych i kontrolnych.

Uregulowania międzynarodowe

Z punktu widzenia funkcjonowania polskich przedsiębiorstw na rynku międzynarodowym, najważniejszymi regulacjami dotyczącymi zwalczania korupcji są:



• Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przewidująca m. in.:

- zwalczanie korupcji w sektorze publicznym i prywatnym,
- możliwość dochodzenia zwrotu mienia pochodzącego z korupcji przekazanego do innych państw,
- współpracę między państwami w postępowaniu dochodzeniowym i karaniu sprawców, a także związanym ze zwrotem mienia,
- wdrożenie przejrzystego systemu zamówień publicznych oraz informowania opinii publicznej o funkcjonowaniu administracji publicznej.

Etyka w przedsiębiorstwie

Biznes jest ogromnie podatny na korupcję i daje wiele możliwości dla nieuczciwych zachowań. Waga tego problemu jest poważna, bowiem korupcja to nie tylko łamanie przepisów. W codziennym życiu mamy do czynienia z sytuacjami, kiedy zachowania powszechnie uważane za naganne nie są sprzeczne z prawem.

W procesie zwalczania korupcji istotną rolę odgrywają kodeksy etyczne. Kodeksy to zbiory utrwalonych na piśmie norm postępowania odnoszących się do rozmaitych zachowań pracowników. Normują one działalność podmiotu, instytucji, urzędu, bywają spisem reguł, jakimi powinni kierować się w swojej działalności ich adresaci.

Każde przedsiębiorstwo działa w otoczeniu innych podmiotów gospodarczych, a także klientów, kontrahentów oraz środowiska. Związane jest to z występowaniem sytuacji pociągających za sobą istnienie wielu problemów natury etycznej m. in. konkurencji, promocji, relacji z partnerami biznesowymi. Dlatego też kodeks etyczny powinien być elementem rozwoju firmy. Etyka pokazuje nam postawy, zachowanie w stosunku do innych ludzi. Ukazuje, co robić, jak robić, aby wszyscy wiedzieli, co jest słuszne. Jest gwarancją prawidłowych relacji wewnątrz i na zewnątrz firmy. Przedsiębiorcy coraz częściej dążą do ujęcia elementów kultury organizacyjnej firmy w postaci właśnie kodeksów. Daje to konkurencyjną przewagę, jakiej firma w inny sposób nie mogłaby osiągnąć. Dobrze zaprojektowany kodeks etyczny przyczynia się



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

do zwiększenia zysków przedsiębiorstwa. Dzieje się tak, gdyż ma to bezpośredni wpływ na zmniejszenie liczby przypadków korupcji, defraudacji oraz tzw. złych praktyk. Zmniejsza liczbę sytuacji, w których występuje konflikt interesów. Zwiększa natomiast zaufanie klientów, kontrahentów i partnerów. Wzrasta także dzięki niemu wiarygodność personelu i lojalność pracowników. W Polsce elementem systemu etyki w biznesie jest opracowany, na zlecenie Krajowej Izby Gospodarczej, przez Fundację „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym”, wzorcowy kodeks dla przedsiębiorców. Cele i istotę opracowania oddaje jego preambuła. Poszczególne zapisy mogą pomóc przedsiębiorcom w przygotowaniu własnych wersji takiego dokumentu.

Budowanie gospodarki rynkowej w Polsce jest związane z koniecznością przestrzegania zasad etyki i kultury przedsiębiorczości. Krajowa Izba Gospodarcza dostrzega dążenie do uczciwości i rzetelności w działalności gospodarczej wśród rosnącej grupy przedsiębiorców, dla których przestrzeganie norm etycznych i powszechnie przyjętych wzorców zachowań staje się faktem. Krajowa Izba Gospodarcza zachęca przedsiębiorców do przyjmowania Kodeksów etyki i informowania o tym klientów i kontrahentów.

Wzorem dla tych zasad, przyjmowanych przez indywidualne podmioty, może być prezentowany Kodeks etyki w działalności gospodarczej. Krajowa Izba Gospodarcza stoi na stanowisku, że we wszystkich działaniach przedsiębiorstwa niezbędne jest zachowanie podstawowych wartości etycznych i uznanie zobowiązań wobec wszystkich zainteresowanych działalnością firmy. Wypracowane przez Krajową Izbę Gospodarczą normy funkcjonowania organizacji w kontaktach z pracownikami, kontrahentami, środowiskiem stanowi zasadniczy składnik również w ramach koncepcji promocji etycznego prowadzenia biznesu „Przedsiębiorstwo Fair Play”. Koncepcja opiera się na korzyści jakie firma może osiągnąć w wyniku stosowania norm obejmujących sprawdzenie rzetelności postępowania w zakresach:

- reklamy i promocji, np. sposobów konkurowania, formułowania reklamy;
- kontaktów z klientami, np. sposobów rozstrzygnięcia reklamacji, przepisów o rękojmi;
- kontaktów z kontrahentami, np. terminowość regulowania płatności;



— dotyczących pracowników, np. analizuje się przyczyny rozwiązywania umów o pracę, sprawdza wyniki kontroli Inspekcji Pracy, sprawdza terminowość wypłat wynagrodzeń;

— obejmujących społeczność lokalną, tj. kontakty pomiędzy lokalną społecznością a firmą, działania charytatywne i sponsoringowe, uciążliwość dla środowiska naturalnego;

— rzetelności wobec skarbu państwa, tj. terminowości świadczeń.

Przyznane certyfikaty „Przedsiębiorstwo Fair Play” są z reguły wykorzystywane do celów promocyjnych. Dzięki nim firmy podkreślają swoją solidność.

Rozwijanie programów antykorupcyjnych

Istota programu antykorupcyjnego

Jak już wcześniej wspomniano, korupcja osłabia gospodarkę poprzez wywoływanie dużej niestabilności w jej funkcjonowaniu. System wówczas staje się bardzo nieefektywny, co jest szczególnie uciążliwe przy planowaniu działalności biznesowej. Przedsiębiorca nie do końca wie, czy racjonalne przygotowanie działalności przyniesie mu założone korzyści. Również poprzez korupcyjne powiązania innych firm i podmiotów, jego założenia nie będą możliwe do zrealizowania. Jest to zawsze niebezpieczne dla podstaw funkcjonowania każdego przedsiębiorstwa. Ponadto korupcja w sposób z góry zamierzony zakłóca proces konkurencyjności, ułatwiając jednej ze stron, oczywiście tej nieuczciwej, osiągnięcie zamierzonego celu. Taka forma prowadzenia działalności biznesowej przynosi wymierne straty całej gospodarce narodowej.

Istotnym elementem z punktu widzenia funkcjonowania przedsiębiorstwa są koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Korupcja natomiast jest jedną z najkosztowniejszych pozycji strat firmy. Biorąc pod uwagę powyższe, każda organizacja doceniając wagę problemu korupcji powinna zdecydować się na podjęcie działań minimalizujących ryzyko w tym zakresie. W tym celu powinien zostać stworzony program antykorupcyjny wewnątrz organizacji. Przyjęcie programu nie jest

dowodem na to, że wystąpiły w organizacji przypadki korupcji. Potwierdza jedynie, że instytucja potrafi lub próbuje oszacować istniejące ryzyko, po to aby w przyszłości uniknąć lub wyeliminować zdarzenia korupcyjne.

Korupcja uzależniona jest od norm moralnych, którymi kieruje się dana jednostka. Realizując program antykorupcyjny w przedsiębiorstwie należy szczególną wagę przykładąć do kształtowania świadomości. Wzory zachowań powinny przechodzić przez wszystkie szczeble instytucji. W przejrzystej strukturze organizacji jest to element niezbędny do tego, aby pracownicy identyfikowali się z „etycznym postępowaniem przedsiębiorstwa”. Wdrażając program, przedsiębiorca informuje także zewnętrznych kontrahentów, iż podejmuje się prowadzenia interesów w sposób uczciwy. Każdy podmiot zaangażowany w prowadzenie wspólnych interesów, musi być świadomy zasad funkcjonującego programu antykorupcyjnego u drugiej strony.

Tworzenie i zarządzanie programami antykorupcyjnymi

Zakres programu antykorupcyjnego

Program dotyczy głównie pracowników danego przedsiębiorcy oraz jego klientów. Charakter nawiązywanych i prowadzonych relacji biznesowych powinien wskazać, kogo nim objąć. Istotnym będzie złożoność procesów, które zachodzą w danym przedsiębiorstwie. Każdy taki proces musi być zidentyfikowany i przeanalizowany. Główną ideą systemu powinno być rozwinięcie wymagań normy ISO o dodatkowe wymagania związane z procesami antykorupcyjnymi, opisane dokładnie w przygotowanej przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji w dodatkowej normie o nazwie System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. Jest to system opracowany wspólnie przez Krajową Izbę Gospodarczą oraz Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A. Jego zadaniem jest wspomaganie działania firm i instytucji, które chcą zwiększyć zaufanie do rzetelności ich postępowania. Można go zastosować w podmiotach posiadających certyfikowany system zarządzania jakością.

Dzięki zastosowaniu unikalnej analizy ryzyka, ten system może pomóc w znalezieniu „miejsc” w przedsiębiorstwie, w których mogą wystąpić zagrożenia korupcyjne. Jest podstawą do przygotowania rozwiązań zapewniających, iż wszelkie decyzje w danej organizacji będą rzetelne oraz, na ile to możliwe bezstronne. W

związku z powyższym omawiany program antykorupcyjny powinien dotyczyć całości zamierzeń i kierunków działań danej organizacji w zakresie doprowadzania do wyeliminowania potencjalnych zagrożeń korupcyjnych. Program taki powinien zostać przygotowany przez kierownictwo organizacji. Formalnie wyrażona decyzja kierownictwa, powinna zobowiązywać do przestrzegania zasad etyki.

Dobrym elementem takiego programu byłoby uwzględnienie najnowszych strategii państwa odnośnie korupcji. Będzie to świadczyło o poważnym potraktowaniu kwestii przez daną instytucję oraz o precyzyjnym rozeznaniu w najnowszych trendach i podejmowanych w skali całego kraju działaniach. Wśród zapisów procedury antykorupcyjnej nie może zabraknąć określenia sankcji za poszczególne jej naruszenia. Opracowanie skutecznej procedury antykorupcyjnej powinno zmusić osoby zarządzające przedsiębiorstwem do dokładnego przeanalizowania przejawów korupcji w konkretnych dziedzinach związanych z jego działalnością.

Decyzja kierownictwa

Klucz do rozwoju efektywnego programu zwalczającego przejawy korupcji znajduje się w rękach kierownictwa przedsiębiorstwa. Bez konkretnej decyzji firma nie zacznie sama z siebie eliminować niewłaściwe zachowania. Skuteczność działań zależy więc od:

- rozpoznania korzyści takich zmian,
- zidentyfikowania potencjalnych zagrożeń,
- przedstawienia programu antykorupcyjnego partnerom biznesowym (wszyscy powinni funkcjonować na podstawie tych samych, dobrych praktyk/zasad),
- systemu szkoleń doskonalących,
- skutecznego rozwiązywania zaistniałych sytuacji problemowych,
- zachęcania do otwartej dyskusji na temat zaistniałych problemów,
- nieustannego analizowania wdrożonego programu, w celu zwiększania skuteczności.

Mottem przedsiębiorcy, który myśli o stworzeniu skutecznego systemu przeciwdziałania, powinno być hasło: „ZDECYDUJ, PRZEKAŻ, ZAREJESTRUJ, WYSZKOL I MONITORUJ”. Do zadań osób zarządzających przedsiębiorstwem należeć powinno także uświadamianie pracownikom znaczenia eliminowania korupcji.

Analiza ryzyka zagrożeń korupcyjnych

Oszacowanie ryzyka korupcyjnego powinno być przeprowadzone poprzez analizę procesów pod kątem identyfikacji potencjalnych źródeł zagrożeń. Następnie należałoby przeprowadzić analizę ryzyka oraz wyznaczyć ryzyka o poziomie nieakceptowanym tak, aby w kolejnym etapie określić postępowania z poszczególnymi ryzykami. Celem takich działań będzie minimalizacja poziomu ryzyka. W dalszej kolejności organizacja musi na bieżąco identyfikować potencjalne zagrożenia. Należy wyznaczyć osobę odpowiedzialną za zarządzenie zidentyfikowanym ryzykiem. W procesie tym istotna jest umiejętna ocena skuteczności zastosowanych środków kontroli ryzyka. Wiąże się to z przekazywaniem informacji przełożonym oraz z koordynowaniem działań. Aby taki stan osiągnąć konieczne jest określenie w formie polityki antykorupcyjnej standardów popartych stosownymi procedurami a następnie ich wdrażanie przez:

- 1) zaznajomienie pracowników z polityką antykorupcyjną organizacji oraz z wprowadzonymi procedurami — stworzenie aktywnego systemu szkoleń, stałe podnoszenie kwalifikacji przez pracowników;
- 2) wprowadzenie systemu kontroli wewnętrznej — wykrywanie i eliminowanie stwierdzanych nieprawidłowości;
- 3) zgłaszanie zdarzeń/zagrożeń korupcyjnych, w tym z możliwością zachowania anonimowości zgłaszającego;
- 4) właściwe postępowanie ze zgłoszeniem — usunięcie wraz z „pozbyciem się” przyczyny nieprawidłowości, analiza w celu niedopuszczenia do wystąpienia podobnej sytuacji w przyszłości;
- 5) zagwarantowanie, że każde wykroczenie odnośnie wdrożonej procedury będzie mieć sankcję,

FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

6) wymianę informacji/doświadczeń — zarówno na forum organizacji, jak i na zewnątrz, np. z organizacjami przedsiębiorców (krajowymi i międzynarodowymi);

7) ocenę i aktualizację programu/procedur.

Istotnym elementem systemu, prowadzonym w ramach działań doskonalących powinno być przeprowadzenie postępowania z ryzykiem korupcyjnym. Takie ćwiczenie zapewni dokładnie zrozumienie zagrożenia wpływającego z korupcji.

Zalety wynikające z posiadania systemu antykorupcyjnego, wg Transparency International, to:

1) zapewnienie lepszego dostępu do rynków międzynarodowych;

2) zwiększenie szansy na uzyskanie kontraktu rządowego;

3) zapewnienie lepszej ochrony dla przedsiębiorstwa oraz pracownika, którzy są lepiej chronieni przed sankcjami prawnymi, utratą licencji lub wpisaniem na tzw. czarną listę;

4) dobra reputacja biznesu powoduje, iż jest on bardziej atrakcyjny do zbycia/nabycia;

5) prowadzenie „etycznego” biznesu, który automatycznie staje się dobrym miejscem pracy, tworzy pozytywne relacje i podnosi morale;

6) biznes, który staje się bardziej atrakcyjny dla organizacji finansowych;

7) możliwość zaoszczędzenia pieniędzy, które zostałyby roztrwonione na łapówki i inne zachęty.

Polityka antykorupcyjna

Zasady Polityki Antykorupcyjnej

1. Celem polityki jest wyeliminowanie wszelkich zjawisk korupcyjnych mogących zachodzić w związku z funkcjonowaniem naszego przedsiębiorstwa.





FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

2. Polityka uwzględnia strategię działania organów państwowych, zmierzające do wyeliminowania zachowań korupcyjnych ze wszystkich sfer życia gospodarczego i społecznego.

3. Realizacja założeń Polityki spoczywać powinna na wszystkich uczestnikach procesu biznesowego — konieczność zapoznania klientów i kontrahentów z niniejszą Polityką.

4. W przypadkach zachowań korupcyjnych na równi traktuje się dającego i biorącego łapówkę.

5. Pracownikom nie wolno brać udziału w jakichkolwiek zachowaniach mających znamiona korupcyjne, w tym w szczególności polegające na żądaniu korzyści majątkowej lub osobistej.

6. Klientom i kontrahentom nie wolno przychyłać się do propozycji lub żądania korzyści od pracownika naszego przedsiębiorstwa.

7. Informacja o ewentualnym wyżywieniu i transporcie oferowanym przez klienta lub kontrahenta, musi być jawna i dostępna (zakomunikowana) w celu zapewnienia przejrzystości procesu biznesowego.

8. Klientom i kontrahentom nie wolno oferować pracownikom naszego przedsiębiorstwa korzyści majątkowych lub osobistych.

9. Przedsiębiorstwo wprowadzić powinno odrębne regulacje dotyczące wręczania i przyjmowania prezentów, udziału w sponsorowanych imprezach rozrywkowych oraz ponoszenia kosztów reprezentacyjnych.

10. Jeśli klient/kontrahent podejrzewa, że może zachodzić zachowanie mające znamiona korupcji, powinien natychmiast przekazać stosowne informacje kierownictwu naszego przedsiębiorstwa. Jeżeli podejrzenia takie dotyczą kierownictwa naszej organizacji, powinny one zostać przekazane do właściwych organów ścigania.



Dobre praktyki

1. Zaangażowanie wszystkich stron procesu biznesowego (pracowników przedsiębiorstwa, klientów i kontrahentów) w celu komunikowania niniejszej Polityki oraz edukowania w celu jej przestrzegania.
2. Przedsiębiorstwo zobowiązuje się do przyjęcia Kodeksu Etycznego (o ile go jeszcze nie posiada) — uczciwe postępowanie jest niezbędnym elementem zdrowych relacji biznesowych.
3. Zapewnienie regularnych szkoleń dla pracowników na temat Etyki i Polityki Antykorupcyjnej.
4. System kontroli wewnętrznej — stwierdzanie i eliminowanie zachowań korupcyjnych we wszystkich istniejących w organizacji procesach biznesowych.
5. Jasne zdefiniowanie skutków zachowań korupcyjnych i nieprzestrzegania zasad Polityki Antykorupcyjnej — włącznie z karą finansową, utratą stanowiska pracy oraz zawiadomieniem organów ścigania.
6. Bieżąca współpraca z kontrahentami w celu eliminowania zachowań korupcyjnych.
7. Naruszenie niniejszej Polityki równa się naruszeniu przepisów, w szczególności procedur wewnętrznych.
8. Zapoznawanie się z najnowszymi krajowymi i międzynarodowymi trendami dotyczącymi zwalczania korupcji.

Sposoby zachowań w sytuacji korupcyjnej

Gdy przedsiębiorca znajdzie się w sytuacji zagrożenia korupcyjnego, konieczna staje się umiejętność połączenia przepisów prawa i wynikających z nich procedur lub algorytmów postępowania. Dlatego też w kolejnej części opracowania przedstawiono propozycje postępowania w takich sytuacjach.

Należy jednak zaznaczyć, że nie ma idealnych algorytmów postępowania, których zastosowanie przyniesie pożądany skutek. Prezentowane algorytmy



przedstawiają jedynie ogólne zasady postępowania dla przedsiębiorcy. Z uwagi na sytuacje nietypowe, ich stosowanie nie może wyłączyć rzeczowej oceny sytuacji i rozsądku przy podejmowaniu decyzji, co do sposobu działania w konkretnej sytuacji. Podkreślić należy, iż jednym z podstawowych zachowań społecznych ograniczających korupcję jest odmowa wręczenia, czy też przyjęcia łapówki. Trzeba sobie uświadomić, że „uwikłanie się” w sytuację korupcyjną, wpływa często na całe dalsze życie.

Nie ujawniając takiej sytuacji, stajemy się „zakładnikami” współsprawcy przestępstwa oraz ewentualnie innych osób. Przyznając się do wręczenia łapówki zanim o popełnionym przestępstwie dowie się organ ścigania, możemy skorzystać z tzw. klauzuli bezkarności, gwarantującej całkowitą

bezkarność z tytułu wręczenia łapówki.

Istnieją trzy drogi w których zachowania korupcyjne mogą być poddawane sankcjom:

- droga służbowa — poprzez zawiadomienie przełożonych skorumpowanego,
- odpowiedzialność dyscyplinarna lub zawodowa — przez zawiadomienie odpowiednich organów,
- odpowiedzialność karna — przez zawiadomienie organów ścigania (w przypadku popełnienia przestępstwa).

Dwie pierwsze są zalecane, kiedy czyn korupcyjny nie wyczerpuje znamion przestępstwa, tj. narusza zasady etyki, godności zawodu, bądź obowiązki zawodowe, np. spotkania wykonawców z członkami komisji przetargowych poza siedzibą zamawiającego, po godzinach urzędowania, częste rozmowy telefoniczne członków komisji z wykonawcami. Natomiast trzeci sposób postępowania opisany jest poniżej.

Algorytm postępowania przedsiębiorcy, wobec którego podjęto próbę skorumpowania, sytuacja w relacji przedsiębiorca — urzędnik:

— W przypadku, gdy urzędnik, sugeruje „załatwienie w inny sposób” sprawy, z którą przedsiębiorca przyszedł do urzędu⁸⁹. należy poinformować go, że takie zachowanie może być potraktowane jako przestępstwo.

FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

— W razie kontynuowania przez urzędnika zachowania świadczącego o żądaniu otrzymania korzyści majątkowej, albo jej obietnicy, należy poprosić o dokładną interpretację jego zachowania pytając „co Pan/i przez to rozumie/proponuje?”. Sama sugestia, by np. „sprawę załatwić w inny sposób” nie daje wystarczających podstaw do stwierdzenia, że doszło do próby korupcji. Jednocześnie wskazane jest przybranie osoby trzeciej do czynności, celem potwierdzenia przebiegu zdarzenia. Może to być osoba, która przysłała z przedsiębiorcą do urzędu, względnie osoba z zewnątrz, np. inny petent lub inny urzędnik.

— Poinformować o zdarzeniu przełożonego urzędnika, względnie organu nadrzędnego.

— W razie jednoznacznego zachowania urzędnika wskazującego na chęć otrzymania przez niego łapówki, przedsiębiorca powinien potraktować sytuację jako fakt usiłowania skorumpowania go i podjąć następujące czynności:

1) dążyć do uzyskania jak największej ilości dowodów potwierdzających popełnienie przestępstwa, np. nagranie rozmowy, wskazanie świadków. W przypadku wręczenia urzędnikowi łapówki, ustalenie miejsca gdzie urzędnik ją ukrył;

2) poinformować urzędnika, że dopuścił się popełnienia przestępstwa sprzedajności;

3) przybrać do dalszych czynności osoby trzecie, informując o zdarzeniu przełożonego urzędnika (jeśli do sytuacji korupcyjnej doszło na „terenie” przedsiębiorcy i jeżeli to możliwe, dokonać tzw. obywatelskiego zatrzymania urzędnika);

4) wykonać wszelkie czynności wobec urzędnika w obecności osoby trzeciej. Jest to szczególnie ważne z uwagi na niebezpieczeństwo pomówienia;

5) niezwłocznie powiadomić o zdarzeniu organy ścigania, np. CBA, policję — tzw. społeczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie) oraz przełożonego urzędnika. Jeżeli przedsiębiorca w wyniku oceny sytuacji uzna, że ww. sposób działania będzie nieefektywny, po wyjściu z urzędu niezwłocznie zwraca się o pomoc do organów ścigania. Służby te dysponują uprawnieniami procesowymi i operacyjnymi oraz profesjonalnymi środkami technicznymi umożliwiającymi zabezpieczenie dowodów popełnienia przestępstwa.



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

Osoba zgłaszająca może się zwrócić z prośbą o nieujawnianie, iż to ona złożyła zawiadomienie. Czynności zostaną wówczas podjęte w formie operacyjno-rozpoznawczej;

1) oczekiwać wraz z przedsiębiorcą na przybycie funkcjonariusza wezwanego organu ścigania;

2) pozostawić dalsze czynności na miejscu zdarzenia funkcjonariuszowi wezwanej służby;

3) pozostawać do dyspozycji celem poddania się czynnościom procesowym (np. zawiadomienia o przestępstwie, złożenia zeznań w charakterze świadka).

Przedsiębiorcy nie wolno:

1) zachowywać się względem urzędnika w sposób dający podstawę do uznania za prowokację, nakłanianie lub namawianie do korupcji;

2) zwlekać z powiadomieniem organów ścigania — jeśli nie uczynił tego w urzędzie, powinien to uczynić natychmiast po jego opuszczeniu.

Algorytm postępowania przedsiębiorcy, wobec którego podjęto próbę skorumpowania, sytuacja w relacji przedsiębiorca — przedsiębiorca

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza prawnokarna przestępstwa łapownictwa, upoważnia do stwierdzenia, że w żadnej dziedzinie przestępczości nie ma tak płynnego przejścia od legalności do stanu bezprawia. Dokonując oceny zachowania korupcyjnego należy rozważać takie okoliczności jak zwyczaj obowiązujący w danej grupie społecznej, osoba przyjmująca korzyść, rozmiar i charakter przyjmowanej korzyści, jej cel. Przypadkiem, kiedy formalne wypełnienie znamion przestępstwa sprzedajności lub przekupstwa nie stanowi czynu zabronionego, jest zaistnienie kontratypu zwyczaju, uznawanego od dawna za okoliczność wyłączającą bezprawność. Należy jednak zaznaczyć, że nie istnieje zwyczaj dawania napiwków osobie pełniącej funkcję publiczną. Ważnym jest także wyznaczenie granicy między dopuszczalnymi a niedopuszczalnymi korzyściami. Wymaga to odpowiedzi na wiele pytań, np.: kogo korzyść wzbogaca, a komu szkodzi; czy korzyści są wykazywane w księgowości firmy, czy są ukrywane; czy są zgłaszane do

opodatkowania; jak wielkie są to kwoty; czy korzyść następuje przed, czy po transakcji; czy korzyść stanowi upust wykazywany w dokumentach. Nieetyczne są takie korzyści, które podważają uczciwość procesu negocjacji, zawierania transakcji itp. Są one podejrzane, gdy nie są powszechną i jawną praktyką, jak dawanie napiwku w pewnych krajach, traktowanego przecież w innych jako zachowanie niestosowne.

Ogólnie wypracowane normy postępowania w budowaniu korzystnych relacji biznesowych pozwalają na pewne formy upominków wręczanych innym osobom, ale nie powinny przekraczać określonych kwot i wartości, które umownie przyjmuje się za symboliczne. Jednakże w ramach takiej działalności oferowane bywają dobra lub usługi czasem powodujące trudności w odróżnieniu powszechnie akceptowanej w danym środowisku biznesowym kurtuazji od pozyskiwania przychylności osoby mającej moc podejmowania korzystnej dla firmy decyzji. Reasumując powyższe, zachowanie uznane jako przestępcze w relacji przedsiębiorca — urzędnik, nie zawsze będzie wyczerpywało znamiona przestępstwa w relacji przedsiębiorca — przedsiębiorca. W przypadku jednak stwierdzenia zachowania o znamionach łapownictwa w relacji przedsiębiorca — przedsiębiorca zasadnym jest przeprowadzenie czynności z uwzględnieniem modyfikacji dotyczącej miejsca popełnienia przestępstwa opierając się na ww. algorytmie przedsiębiorca — urzędnik.

Algorytm postępowania pracownika poddanego presji korupcyjnej lub posiadającego informacje na temat korupcyjnego zachowania innego pracownika (sytuacja wewnątrz przedsiębiorstwa):

— Pracownik powiadamia bezpośredniego przełożonego o zdarzeniu zgodnie z przyjętą wewnętrzną procedurą. Jeżeli okoliczności to uzasadniają, pracownik przekazuje informację bezpośrednio właścicielowi podmiotu (prezesowi).

— Pracownik w miarę możliwości powinien samodzielnie dążyć do uzyskania jak największej liczby dowodów na potwierdzenie popełnienia przestępstwa, np. nagranie rozmowy, zebranie dokumentów, wskazanie świadków.

— Pracownik przekazuje zebrane materiały przełożonemu, ewentualnie wskazuje ich miejsce.

FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

— Na wniosek kierownika, ewentualnie właściciela podmiotu (prezesa) wszczynają się czynności wyjaśniające. W przypadku stwierdzenia przestępstwa sprawę kierują do organu ścigania.

— Jeżeli kierownik, ewentualnie właściciel podmiotu (prezes) w wyniku oceny sytuacji uzna, że będzie to działanie nieefektywne dowodowo, zwraca się o pomoc do organów ścigania, np. CBA, policji. Czynności podjęte zostaną wówczas w formie operacyjno-rozpoznawczej.

— Ww. współdziałają z organem ścigania, w zakresie koniecznym do sprawdzenia informacji o korupcji i uzyskania dowodów.

— Kierownictwo przedsiębiorstwa analizuje zaistniałe zdarzenie w celu wprowadzenia stosownych zmian organizacyjno-prawnych, zapobiegających podobnym sytuacjom w przyszłości.

Profilaktyka antykorupcyjna — sposoby ograniczenia korupcji

— „Przykład z góry” — promowanie uczciwych i przejrzystych zasad. Pracownicy muszą mieć pewność, że przełożeni postępują uczciwie i że będą taki styl egzekwować od nich. Priorytetem powinno być upowszechnienie przekonania, że wykroczenia nie będą tolerowane i „zamiatane pod dywan” a każde przestępstwo będzie zgłoszone i wyjaśnione.

— Wdrożenie systemu sprawozdawczości — przełożeni powinni wiedzieć, jakie zadania i jak wykonywane są przez podwładnych. Bieżąca sprawozdawczość jest narzędziem dyscyplinującym dla pracowników, a w przypadku wykrycia nieprawidłowości, również ważnym dowodem.

— Procedura informowania przełożonych o swoich podejrzaniach — jak najkrótsza, np. bezpośrednio do kogoś z kierownictwa; zapewnienie dyskrecji przy zgłoszeniach.

— Określenie zakresu obowiązków pracowników — eliminowanie dowolności w sposobie pracy.



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

— Rotacja w ramach zespołów pracowniczych — zmiany spowodują większą przejrzystość podejmowanych decyzji i utrudnią powstanie wewnętrznych powiązań sprzyjających nadużyciom.

— Analiza ryzyka — ocena zagrożenia korupcją, wprowadzenie procedur zapewniających szczególną ochronę.

— Przyjęcie zasady kontaktów z urzędnikiem tylko w siedzibie urzędu i każdorazowe dokumentowanie tego faktu.

— Stosowanie zasady tzw. dwóch par oczu — przedsiębiorca powinien spotykać się z urzędnikiem w obecności osoby towarzyszącej.

— Zasada pisemności, dokumentowania czynności wobec urzędu, np. przy zamówieniach publicznych.

— Niedopuszczanie do wykorzystania zasobów przedsiębiorstwa do celów nieuczciwych lub niezgodnych z prawem.

— Przedsiębiorstwo nie może zlecać ani upoważniać kogokolwiek do przekazywania jakichkolwiek środków pieniężnych lub wręczania prezentów albo składania obietnic przekazania pieniędzy lub wręczenia wartościowego przedmiotu jakiegokolwiek osobie lub na korzyść jakiegokolwiek osoby, w tym „funkcjonariuszy publicznych”, w celu nawiązania lub utrzymania relacji biznesowej, uzyskania innych korzyści w prowadzeniu działalności lub stwarzających podejrzenie co do takiego przeznaczenia.

— Księgi rachunkowe i ewidencje przedsiębiorstwa muszą rzetelnie odzwierciedlać stan transakcji oraz zbywania aktywów.

— Pracownicy uczestniczący w transakcjach międzynarodowych muszą zapoznać się z polityką antykorupcyjną obowiązującą w państwach, w których przedsiębiorstwo prowadzi działalność, tak aby umiejętnie zareagować we wszystkich sytuacjach związanych z przekazywaniem środków pieniężnych (dołączanie do zespołów negocjacyjnych osoby znającej język macierzysty kontrahenta).

— Należy stosować kodeks etyki i inne systemy zapobiegania korupcji — największe szanse na funkcjonowanie ma kodeks przygotowywany wspólnie z pracownikami.





FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

- Zgłaszania korupcji, zarówno w procedurze wewnętrznej, jak i do organów ścigania (możliwość skorzystania z klauzuli bezkarności).
- Zasady współpracy z podmiotami zewnętrznymi — zmniejszają prawdopodobieństwo powstawania zagrożeń korupcyjnych.
- Wprowadzenie zasad wręczania/przyjmowania prezentów oraz udziału w nieformalnych spotkaniach biznesowych (np. kolacje, wydarzenia kulturalne, sportowe).
- Zakaz wręczania prezentów w przypadku, gdy mogłoby to zostać zinterpretowane jako łapówka lub rekompensata za biznesową przysługę.
- Zakaz wręczania prezentów osobom pełniącym funkcje publiczne.
- Sprawdzanie przestrzegania zasad wręczania/przyjmowania prezentów
- działania kontrolne.
- Uczciwe współzawodnictwo z konkurencją, bez podważania ich reputacji (wzmacnianie własnej reputacji).
- W razie wątpliwości zwrócenie się o pomoc do organizacji pozarządowych, ewentualnie do organów ścigania.

Przedsiębiorstwa nie powinny proponować, obiecywać, dawać ani żądać łapówek bądź innych nieuzasadnionych korzyści w celu uzyskania czy też utrzymania nieuczciwej przewagi handlowej lub jakiegokolwiek innej. Nie powinny być zachęcane do oferowania łapówek czy innych bezprawnych korzyści, tj.:

1) nie powinny proponować ani poddawać się żądaniom płacenia urzędnikom lub partnerom biznesowym jakiegokolwiek płatności poza kwotą z umowy; nie powinny wykorzystywać sub-kontraktów do przekazywania pieniędzy urzędnikom, pracownikom partnerów biznesowych lub ich krewnym czy też podmiotom powiązanym;



2) powinny zagwarantować, że wynagrodzenie przedstawicieli jest odpowiednie i otrzymywane za prawomocne usługi; jeśli to konieczne należy stworzyć listę przedstawicieli odpowiedzialnych za transakcje;

3) powinny zwiększać przejrzystość działalności w celu zwalczania korupcji i wyłudzeń poprzez m. in. ujawnienie systemów zarządzania, które przedsiębiorstwo przyjęło;

4) powinny promować wśród pracowników politykę w kwestii zwalczania korupcji i wyłudzeń przez udostępnianie informacji o niej oraz programy szkoleniowe;

5) powinny przyjąć systemy kontroli zarządzania zmniejszające możliwość wystąpienia korupcji i wyłudzeń oraz praktyki księgowo i audytowe zapobiegające tworzeniu tajnych kont oraz dokumentów nieoddających uczciwie transakcji, z którymi są związane;

6) nie powinny potajemnie finansować kandydatów na urzędy, organizacji politycznych.

Symptomy ryzyka wystąpienia korupcji

W wadliwie funkcjonującym przedsiębiorstwie możliwe jest wystąpienie m. in. następujących symptomów mogących wskazywać na zagrożenie korupcyjne:

— brak procedur dotyczących zasad zachowania (np. kodeksów etyki, zasad wręczania i przyjmowania upominków),

— życie pracowników ponad stan,

— antagonizmy personalne między pracownikami i różnice w poziomie życia materialnego,

— bliskie osobiste relacje pomiędzy pracownikami i z kontrahentami (ryzyko zmowy),

— spotkania z urzędnikami poza siedzibą urzędu, po godzinach urzędowania,



FUNDACJA INICJATYW MENEDŻERSKICH

- rywalizacja o lepsze stanowisko i warunki pracy — większy dostęp do kontrahentów,
- skłonności do nałogów, np. nadużywanie alkoholu, hazard,
- niczym nieuzasadniona praca po godzinach; niewykorzystywanie urlopu,
- nieznajomość regulacji związanych z odpowiedzialnością za podejmowane działania,
- skupienia w ręku jednej osoby zbyt dużej liczby kompetencji/obowiązków,
- brak podziału kompetencji i zakresu odpowiedzialności pracowników oraz przełożonych,
- niewystarczająca kontrola i nadzór ze strony zwierzchników; słabe zabezpieczenia sieci,
- niewypełnianie obowiązków sprawozdawczych, błędy w prowadzonej dokumentacji,
- nierozpatrywanie składanych na pracowników danej organizacji skarg.

Zdarza się, że w imię źle pojętego dobra organizacji lub solidarności, tuszuje się wykryte nieprawidłowości, co może skutkować konsekwencjami prawnymi dla pracowników, którzy wiedząc o popełnionym przestępstwie, nie poinformowali o nim organu ścigania.

Pamiętać należy, że przepisy ustawodawstwa stanowią, iż każdy dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym organy ścigania.



Bibliografia :

1. Kodeks etyki korpusu służby cywilnej
2. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.
3. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym
4. Rekomendacje metodologiczne opracowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne
5. www.cba.gov.pl