



CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

**Dobre praktyki
w zakresie wspierania transparentności
w sektorze publicznym i prywatnym**

II Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna

Warszawa, 9 grudnia 2011 r.

Materiały pokonferencyjne



Warszawa 2012

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

**Dobre praktyki
w zakresie wspierania transparentności
w sektorze publicznym i prywatnym**

II Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna
Warszawa, 9 grudnia 2011 r.

Materiały pokonferencyjne

WARSZAWA 2012

Skład i druk:

Wydział Wydawnictw i Poligrafii

Centrum Szkolenia Policji w Legionowie

ISBN 978-83-62455-64-5

Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji w Legionowie
Zam. nr 17/2012; nakład 300 egz.

SPIS TREŚCI

Jacek MICHAŁOWSKI	
Wstęp	5
Paweł WOJTUNIK	
Przedmowa	7
Waldemar PAWLAK	
Sprawna i przejrzysta administracja państwowa	9
Jerzy POMIANOWSKI	
Partnerstwo Wschodnie	11
Peter EIGEN	
Anti-corruption Day Conference/Konferencja z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji	15
Brunon HOŁYST	
Społeczno-kulturowe i prawne aspekty zjawiska korupcji	19
Waldemar JARCZEWSKI	
Wystąpienie Zastępcy Komendanta Głównego Policji	31
Marek BARANOWSKI	
Granice „provokacji”, możliwości i zagrożenia	38
Jerzy SZYMAŃSKI	
Granice „provokacji” w sprawach korupcyjnych – zagrożenia i możliwości	45
Marian CICHOSZ, Alina HUSSEIN	
Kontrola jako element profilaktyki antykorupcyjnej	50
Grażyna KOPÍŃSKA	
Niedoceniane narzędzia zapobiegania korupcji	57

Mark PYMAN	
New directions and trends in corruption prevention/Nowe kierunki i trendy w zapobieganiu korupcji	63
Marek GOLISZEWSKI	
Korupcja – jaka profilaktyka?	75
Marcin SZAŁADZIŃSKI, Krzysztof ŚWIĘCICKI	
Walka z korupcją w resorcie obrony narodowej	78
Artur JANISZEWSKI	
Służba Celna odporna na korupcję	91
Jacek ZALEWSKI	
Założenia rządowego programu przeciwdziałania korupcji na lata 2012–2016	101
Maciej WNUK	
Skoordynowana polityka antykorupcyjna – potrzeby, zobowiązania, organy	107

WSTĘP

Wielu zjawiskom współczesnego świata towarzyszy, nad czym bolejemy, korupcja. Systemy polityczne i gospodarcze XXI wieku są bardzo skomplikowane. W coraz bardziej współzależnym świecie mamy do czynienia z niezliczoną liczbą transakcji i decyzji – powinno im towarzyszyć nasze szczególne wyczulenie na unikanie konfliktu interesów.

Z tego powodu ważnym elementem debaty publicznej stała się II Konferencja Antykorupcyjna, zorganizowana przez Centralne Biuro Antykorupcyjne 9 grudnia 2011 r., z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji. Jak znaczące było to wydarzenie, świadczy udział w nim przedstawiciele najwyższych władz Rzeczypospolitej, a także wielu innych instytucji publicznych. Mieliśmy również zaszczyt gościć Pana Petera Eigena – założyciela *Transparency International*, Przewodniczącego Rady Doradczej TI. Dzięki udziałowi przedstawicieli struktur europejskich, mogliśmy poznać doświadczenia innych krajów naszego kontynentu. Bardzo cenne było uczestnictwo działaczy organizacji pozarządowych, którzy wnieśli do debaty spostrzeżenia z perspektywy, jaką mają na co dzień obywatele Polski i Europy.

Pragnę wyrazić satysfakcję, że tej, tak ciekawej i potrzebnej Konferencji, mogła udzielić gościny Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Dyskusja odbyła się w Pałacu Prezydenckim – miejscu zawsze otwartym na dialog i współdziałanie; miejscu, w którym razem staramy się tworzyć wzorce, pomysły i inicjatywy służące doskonaleniu naszego państwa. Miałem zaszczyt wraz z Panem Ministrem Krzysztofem Łaskiewiczem reprezentować na tym spotkaniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Bronisława Komorowskiego i przekazać mu wnioski płynące z debaty. Dziękuję wszystkim uczestnikom Konferencji, a w sposób szczególny wyrażam uznanie i podziękowanie organizatorom – Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu na ręce szefa służby Pana Pawła Wojtunika.

Niniejsza publikacja jest rezultatem pracy wielu uczestników konferencji. Znajdą w niej Państwo zapis prowadzonych dyskusji, daje ona także możliwość bliższego poznania problemów, wyzwań i dylematów, z jakimi wiąże się przeciwdziałanie korupcji w dzisiejszej, złożonej rzeczywistości. Myślę, że będzie to interesujące dla wielu Czytelników, również tych niezajmujących się

profesjonalnie tymi zagadnieniami. To niewątpliwie także obiecujący punkt wyjścia do szerszej społecznej dyskusji. A przecież na jakości naszego życia publicznego zależy nam wszystkim.

Życzę Państwu ciekawej lektury i inspirujących refleksji.

*Jacek Michałowski
Szef Kancelarii
Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*

PRZEDMOWA

Szanowni Państwo

Witam wszystkich na II Konferencji Antykorupcyjnej, organizowanej z okazji Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji, pt. „Dobre praktyki w zakresie wspierania transparentności w sektorze publicznym i prywatnym”.

Czuję się zaszczycony, mogąc powitać wszystkich gości: przedstawicieli służb polskich i zagranicznych, agencji rządowych, organizacji pozarządowych, świata nauki. Państwa obecność stanowi potwierdzenie wagi podejmowanej przez nas tematyki.

Pragnę wyrazić podziękowania dla Kancelarii Prezydenta RP za życzliwość i pomoc w realizacji przedsięwzięcia, dzięki którym mogliśmy spotkać się tu, w Pałacu Prezydenckim – miejscu tak silnie wpisanym w historię i świadomość Polaków.

Bardzo dziękuję również Komisji Europejskiej za finansowe wsparcie naszej inicjatywy.

Cieszę się, że mogliśmy złożyć na Państwa ręce zaproszenie do udziału w Konferencji już po raz drugi. Pozwala to wierzyć w realizację naszej intencji, by wydarzenie to zyskało charakter cykliczny i na stałe wpisało się w krajobraz profilaktyki korupcji. W moim przekonaniu jest to czytelny sygnał woli współpracy w walce z korupcją. Liczymy na większy zakres wspólnych działań i nowe inicjatywy antykorupcyjne wszystkich tu zgromadzonych.

Jako Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego pragnę Państwa zapewnić, iż Biuro realizuje powierzone zadania zarówno poprzez bezpośrednie ściganie sprawców korupcji, jak też kładąc coraz większy nacisk na aktywność o charakterze prewencyjnym, profilaktycznym i edukacyjnym. Odzwierciedlają to m.in. coraz lepsze wyniki Polski w Indeksie Percepcji Korupcji 2011 – 5.5 punktu w stosunku do wyniku 5.3 z 2010 r.

Mam ogromną przyjemność przedstawić Państwu najnowsze inicjatywy Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

1. Oddajemy dziś do Państwa dyspozycji, w nowej odsłonie, przekazany nam przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych serwis internetowy antykorupcja.gov.pl. Znajdą tam Państwo przede wszystkim informacje o pracach instytucji państwowych w zakresie podejmowanych działań antykorupcyj-

nych, dobrych praktyk czy wdrażania programów wspierających transparentność. Jest to kolejny portal internetowy CBA, obok Serwisu Edukacji Antykorupcyjnej antykorupcja.edu.pl, znanego już licznym sympatykom.

2. Polecam także Państwa uwadze nowatorską publikację CBA „Przegląd Antykorupcyjny”, a zwłaszcza wydanie specjalne naszego kwartalnika, w języku angielskim. Inicjatywa ta materializuje współpracę z licznymi instytucjami zagranicznymi i składa się w całości z opracowań naszych zagranicznych przyjaciół.
3. Inną nową inicjatywą jest udostępnienie na redagowanych w CBA stronach internetowych publikacji Biura w formie audiobooków.
4. W dniu dzisiejszym, korzystając z obecności licznych przedstawicieli świata nauki, w tym z Rady Konsultacyjnej Szefa CBA, ogłaszam konkurs na najlepszą pracę magisterską oraz doktorską z zakresu antykorupcji. W celu zapoznania się ze szczegółami zapraszam do odwiedzenia stron internetowych Biura. Rozstrzygnięcie konkursu nastąpi za rok, w grudniu 2012 r., w trakcie obchodów Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji.
5. Korzystając z dzisiejszej okoliczności, pragnę Państwa zapewnić, że Centralne Biuro Antykorupcyjne nie będzie poprzestawać w podejmowaniu działań prewencyjnych, w promowaniu kultury uczciwości i staraniach o zmianę postaw. Dostrzegamy potrzebę edukacji antykorupcyjnej, kształtowania i wpajania szacunku dla prawa i postaw etycznych. Wyrazem tego jest m.in., zgodnie z planem nowej rządowej strategii antykorupcyjnej na lata 2012–2016, jej wdrażanie przez CBA.
6. W dniu wczorajszym został podpisany także list intencyjny o współpracy z The European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM), za co dziękuję obecnemu tu Szefowi Misji – Panu Udo Burkholderowi.

Dziękuję wszystkim Państwu za przybycie i zapraszam do kolejnej debaty, integrującej nasze antykorupcyjne działania.

Paweł Wojtunik
Szef
Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Waldemar PAWLAK

SPRAWNA I PRZEJRZYSTA ADMINISTRACJA PAŃSTWOWA

Administracja publiczna, z racji nałożonych na nią zobowiązań wobec Państwa i obywateli, powinna ciągle poszukiwać nowych sposobów doskonalenia swojego funkcjonowania. Dodatkowo, aby zmniejszyć ryzyko korupcji, konieczne jest zapewnienie przejrzystości realizowanych przez nią działań. Pomocne mogą okazać się tu nowoczesne narzędzia zarządzania organizacją. Sprawdzają się one nie tylko w prywatnych przedsiębiorstwach, mogą znaleźć również zastosowanie w sektorze publicznym.

Ministerstwo Gospodarki (MG) może pochwalić się pewnymi osiągnięciami w tej dziedzinie. Od kilku lat z powodzeniem wdrażamy kolejne narzędzia zarządzania, które funkcjonują już w świecie biznesu. Wśród nich jest samoocena według modelu CAF (Common Assessment Framework), zbudowana na założeniach EFQM (Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością) oraz zarządzanie procesami i projektami, zgodnie ze standardami ISO 9001 oraz ISO 27001, w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania (ZSZ).

Zintegrowany System Zarządzania w MG dotyczy realizacji usług publicznych i sprawnego wykonywania zadań powierzonych poszczególnym komórkom organizacyjnym. ZSZ obejmuje: system zarządzania jakością zgodny z wymaganiami normy PN-EN ISO 9001:2009, system przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym oraz system zarządzania bezpieczeństwem informacji zgodny z normą PN-ISO/IEC 27001:2007.

Istotnym elementem ZSZ jest System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (SPZK). Polega on przede wszystkim na prewencji i stosowaniu rozwiązań zmniejszających ryzyko występowania tego negatywnego zjawiska. Kluczowymi elementami SPZK jest przejrzystość organizacji oraz przekazywanie informacji o podejranych sytuacjach przez pracowników oraz osoby z zewnątrz.

SPZK został opracowany przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A. oraz Krajową Izbę Gospodarczą. Stanowi „nakładkę” na wymagania normy PN-EN ISO 9001:2009, a dodatkowo zawiera 27 wymagań, które dotyczą analizy ryzyka zagrożeń korupcyjnych, identyfikacji procesów, w których te zagrożenia występują, oraz określenia metod monitorowania i zapewnienia prawidłowego ich przebiegu. Dodatkowo MG ustanowiło funkcję doradcy etycznego, na którego adres e-mailowy (doradca.etyczny@mg.gov.pl) zarówno pracownicy, jak i klienci zewnętrzni mogą przekazywać informacje dotyczące zagrożenia korupcją.

Ważną częścią SPZK jest również dokumentacja, która w MG zawiera: procedurę postępowania w przypadku działań korupcyjnych, deklarację polityki antykorupcyjnej oraz wykaz aktów prawnych, które mogą spowodować wystąpienie niepożądanych zdarzeń.

Podczas wdrażania SPZK szczególny nacisk położyliśmy na kształtowanie świadomości pracowników na wszystkich poziomach zarządzania organizacją, m.in. poprzez szkolenia, motywowanie czy usprawnienie komunikacji wewnętrznej. Doceniając wagę SPZK oraz jego innowacyjny charakter, nawiązaliśmy współpracę z Fundacją im. Stefana Batorego, której efektem jest projekt badania jakości i skuteczności wdrożonych w MG zabezpieczeń antykorupcyjnych. Mam nadzieję, że pozytywna opinia Fundacji na temat SPZK przyczyni się do promocji tego systemu również w innych urzędach administracji publicznej. □

Waldemar Pawlak (ur. 5 września 1959 r.)

Od 2005 r. Prezes Polskiego Stronnictwa Ludowego, od 2007 r. wicepremier, minister gospodarki, od 1992 r. Prezes Związku Ochotniczych Straży Pożarnych. Zainteresowania: nowoczesne technologie, literatura społeczno-ekonomiczna.

PARTNERSTWO WSCHODNIE

Partnerstwo Wschodnie to pierwsza, całościowa inicjatywa wprowadzona przez Polskę do systemu stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, skierowana do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii oraz Ukrainy. Została ona zainaugurowana w maju 2009 r. PW ma za zadanie przyczynić się do zbliżenia i integracji państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego z Unią Europejską.

II Szczyt Partnerstwa Wschodniego, odbywający się w dniach 29–30 września w Warszawie, stanowił okazję do potwierdzenia zaangażowania wszystkich państw członkowskich UE i partnerów wschodnich w dalszy rozwój tej inicjatywy. Uczestniczący w II Szczycie PW przywódcy państw członkowskich UE oraz krajów partnerskich przyjęli Wspólną Deklarację, która zawiera wizję relacji Unii Europejskiej ze wschodnimi sąsiadami oraz stanowi polityczny drogowskaz na kolejne lata wdrażania Partnerstwa Wschodniego.

Ponad dwa lata po inauguracji Partnerstwa Wschodniego należy stwierdzić, że nadało ono zupełnie nowy, silny impuls rozwojowi stosunków UE z państwami partnerskimi. Partnerstwo pobudziło zainteresowanie państw UE problematyką państw Europy Wschodniej i doprowadziło do zwiększenia zaangażowania politycznego, gospodarczego, inwestycyjnego oraz finansowego Unii Europejskiej w tym regionie. Poprzez Partnerstwo Wschodnie Unia Europejska wspiera transformację krajów partnerskich w pełni rozwinięte demokracje, respektujące prawa człowieka, podstawowe wolności i rządy prawa oraz gwarantujące wolność gospodarczą.

Odnotować można pierwsze efekty Partnerstwa, m.in.:

- polityczne: negocjacje umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, także w części dotyczącej pogłębionej strefy wolnego handlu (DCFTA), prawdopodobnie zostaną sfinalizowane jeszcze w tym roku; rozpoczęły się negocjacje umów stowarzyszeniowych z kolejnymi czterema państwami

partnerskimi (Mołdawią w styczniu 2010 r., Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją w lipcu 2010 r.); podjęto decyzje o otwarciu negocjacji DCFTA z Gruzją i Mołdawią, prowadzone są także prace przygotowawcze do otwarcia negocjacji z Armenią w tym zakresie; otwarto przed Ukrainą i Mołdawią kolejny – po umowach o ułatwieniach wizowych – etap w procesie dochodzenia do reżimu bezwizowego, przyznając im specjalne Plany Działania; od marca bieżącego roku obowiązuje umowa o ułatwieniach wizowych z Gruzją

- oraz z zakresu wspierania reform: podpisano porozumienia z Mołdawią, Gruzją, Ukrainą, Armenią i Azerbejdżanem ws. uruchomienia Kompleksowych Programów Rozwoju Instytucjonalnego PW; zrealizowano szereg seminariów, szkoleń i spotkań ekspertów z państw UE, KE i państw partnerskich z różnych dziedzin; trwa realizacja projektów wdrażających inicjatywy flagowe – m.in. tak ważne jak IBM – zintegrowany system kontroli granic czy SME Facility – wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Partnerstwo Wschodnie stworzyło ponadto ramy do rozwoju stosunków wielostronnych, przede wszystkim w postaci funkcjonowania 4 Platform tematycznych, które swoim zakresem obejmują następujące obszary polityki: demokrację, dobre zarządzanie i stabilność; integrację gospodarczą i konwergencję z polityką UE; bezpieczeństwo energetyczne oraz kontakty międzyludzkie.

Pamiętając o tym, że żadne istotne zmiany nie mogą zostać wprowadzone bez uzdrowienia administracji państw partnerskich, Platforma 1 uznała za priorytetowe takie obszary współpracy, jak: kwestie demokracji i praw człowieka, wymiar sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa oraz stabilność i bezpieczeństwo. Postanowiono, że w swoich pracach Platforma skoncentruje się m.in. na problematyce zwalczania korupcji. Polska od początku aktywnie angażuje się we wspieranie walki z korupcją w państwach partnerskich – w 2010 r. przedstawiliśmy propozycję realizacji szerokiego – obejmującego swoim zasięgiem zarówno administrację centralną, lokalną, jak i społeczeństwo obywatelskie – programu mającego na celu zwalczanie korupcji w państwach partnerskich. Między innymi w celu realizacji

propozycji zawartych w programie powołano do życia panel ekspercki ds. walki z korupcją, w którego prace udało się dodatkowo zaangażować Radę Europy. Jesienią ubiegłego roku w Warszawie odbyło się jedno z posiedzeń panelu, połączone z warsztatami nt. współpracy administracji i organizacji pozarządowych w zwalczaniu korupcji. W połowie grudnia br. zostaną zorganizowane w Warszawie kolejne warsztaty w ramach działań podejmowanych w obszarze walki z korupcją w państwach PW – będą poświęcone wdrażaniu i monitorowaniu strategii i polityk antykorupcyjnych.

Partnerstwo Wschodnie jest jednym z priorytetów naszego przewodnictwa w Radzie UE. Oprócz organizacji wrześniowego Szczytu w Warszawie, koncentrowaliśmy nasze działania na pogłębianiu współpracy sektorowej, np. poprzez organizację ponad 20 spotkań w obszarze m.in.: gospodarki, finansów, rolnictwa, transportu, ceł, migracji, bezpieczeństwa czy statystyki. Jedną z konferencji eksperckich, zorganizowana w Lublinie przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury, była poświęcona właśnie kwestiom walki z korupcją.

Działania prowadzone w ramach PW są początkiem długotrwałego i żmudnego procesu. Musimy pamiętać, że Partnerstwo Wschodnie powinno być postrzegane jako droga dwukierunkowa. Oczywiście do sukcesu działań w ramach Partnerstwa Wschodniego konieczne jest aktywne zaangażowanie i wysiłek ze strony państw partnerskich. Podkreślić jednak należy także potrzebę dalszego zwiększenia zaangażowania UE, w tym Komisji Europejskiej, oraz rozszerzania praktycznych działań UE wspierających państwa partnerskie. Liczymy, że szybko zostanie wcielone w życie jedno z postanowień Szczytu PW w Warszawie – zasada „more for more”, a więc zwiększone wsparcie dla państw partnerskich najbardziej zaangażowanych w realizację reform i integrację z UE. □

Jerzy Pomianowski (ur. w 1960 r.)

Ukończył socjologię na Uniwersytecie Warszawskim. W 1988 r. pracował jako ekspert UNESCO na Sri Lance. Karierę dyplomatyczną rozpoczął w 1991 r., jako wicedyrektor, a następnie dyrektor Departamentu Azji, Afryki, Australii i Oceanii Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP. W latach 1997–2002 był Ambasadorem RP w Japonii. Po powrocie

Jerzy Pomianowski

z Tokio został Przewodniczącym Komisji Zamówień Publicznych w MSZ, następnie Pełnomocnikiem Ministra, Przewodniczącym Komitetu Organizacyjnego III Szczytu Rady Europy w Warszawie. W latach 2005–2006 pełnił funkcję Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej, a następnie w latach 2006–2007 Dyrektora Departamentu Współpracy Rozwojowej MSZ. W latach 2008–2011 był Dyrektorem Partnerstwa dla Demokratycznego Rządu w OECD w Paryżu. 1 lipca 2011 r. został mianowany Podsekretarzem Stanu w MSZ. Jest Prezydentem Polskiej Federacji Aikido.

Prof. dr Peter EIGEN

**ANTI-CORRUPTION DAY CONFERENCE/
KONFERENCJA Z OKAZJI
MIĘDZYNARODOWEGO DNIA
PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI**

Dear ladies and gentlemen, distinguished guests, our gracious hosts. Please allow me to thank you for the invitation to give some opening remarks at this important event.

As we have already heard, over recent years, Poland has made some notable steps in the fight against corruption. Through concerted action, it has promoted stronger institutions and a greater culture of transparency and accountability, particularly in the public sector. This work has not gone unnoticed, and has been reflected through improved scores in TI's own Corruption Perception Index. However, notwithstanding these gains, much remains to be done, and it is critical that the positive trajectory made over the past few years does not wane.

Today, I would like to touch on one key ingredient of maintaining a successful fight against corrup-

Szanowni Państwo, drodzy goście, szacowni gospodarze. Pozwólcie mi podziękować za zaproszenie do wygłoszenia mowy wstępnej w tym doniosłym wydarzeniu.

Jak już wspomniano, w ostatnich latach Polska podjęła stanowcze kroki w walce z korupcją. Poprzez wspólne działania wzmacniano instytucje oraz upowszechniano kulturę przejrzystości i sprawozdawczości, szczególnie w odniesieniu do sektora publicznego. Te działania nie umknęły uwadze i znalazły odbicie w poprawie wyników Indeksu Percepcji Korupcji Transparency International. Niemniej, bez względu na osiągnięte rezultaty, wiele jest jeszcze do zrobienia, a bardzo ważne jest, aby nie zmieniła się obrona w ostatnich latach, korzystna trajektoria tych działań.

Chciałbym dziś poruszyć temat jednego z najważniejszych czynników wpływających na prowadzenie sku-

tion. This key ingredient is civil society – concerned and engaged citizens who organise themselves to inform, to support and to play a watchdog role in the process of reform. Together with the business and the public sector, they form what I call ‘the magic triangle’ – a formidable coalition that if collaborating – can achieve remarkable results in the drive for integrity.

But one example of this on an international stage is the OECD Anti-Bribery Convention. It is worth remembering that not too long ago bribery of foreign public officials to secure business was the norm, and in fact, was in part subsidised by the state. For example, in Germany, until the late 1990’s, a company could get tax deductions on their bribes paid overseas!

The OECD Anti-Bribery Convention was the first international instrument looking to prohibit the practice. However, given the various special interests involved, its adoption was rocky and at one stage was set to fail. It was only due to the efforts of civil society mobilising the key business leaders from around the world that sufficient pressure was

tecznej walki z korupcją. Czynnikiem tym jest społeczeństwo obywatelskie – świadomi i zaangażowani obywatele, którzy potrafią się zmobilizować, wspierać i odgrywać rolę strażnika procesu reform. Razem z sektorem prywatnym i państwowym tworzą coś, co nazywam „magicznym trójkątem” – budzącą respekt koalicję, która poprzez współdziałanie – może osiągnąć niesamowite wyniki w dążeniu do pełnej spójności.

Jednym z takich przykładów na szczereblu międzynarodowym jest Konwencja OECD przeciw korupcji. Jest to o tyle warte wspomnienia, że jeszcze nie tak dawno temu przekupstwo zagranicznego funkcjonariusza publicznego podczas prowadzenia interesów stanowiło normę i po części było wspierane przez państwo. Przykładowo w Niemczech, do późnych lat 90., firmy mogły odliczać od podatku łapówki płacone poza granicami!

Konwencja OECD przeciw korupcji była pierwszym międzynarodowym instrumentem zmierzającym do zakazania tych praktyk. Jednakże, biorąc pod uwagę występowanie różnych grup interesów, droga do jej przyjęcia była wyboista, a w pewnym momencie bliska porażki. Tylko dzięki społeczeństwu obywatelskiemu mobilizującemu czołowe postacie biznesu, wywarta presja była na tyle

exerted for the final text to pass, and for the practice to be outlawed among the largest of the exporting states.

What holds true for the international level is equally true at the national level. The involvement of civil society is key to successful and sustainable reform. For example, TI is currently working with the Polish Institute for Public Affairs to complete the most comprehensive study on anti-corruption in Poland, to be released in early March 2012. This study, part of a broader 25-country initiative across the EU (and supported in part by my fellow panellist's organisation – European Commission, DG Home Affairs) will help to inform the debate on the most relevant and appropriate path forward to strengthen Polish institutions and prevent corruption and poor governance. A number of you in the room have contributed your vast expertise to this assessment, for which we give many thanks. This collaboration, mutual engagement and the collective discussion and design of solutions are the essential building blocks of democracy and the sound state. And the current

silna, że przyjęto ostateczny tekst, a wspomniana praktyka została uznana za przestępstwo przez największe państwa eksportujące.

To, co sprawdza się na poziomie międzynarodowym, równie dobrze działa na poziomie krajowym. Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego jest kluczem do skutecznych i trwałych reform. Na przykład Transparency International współpracuje obecnie z polskim Instytutem Spraw Publicznych nad wszechstronnymi badaniami dotyczącymi działań antykorupcyjnych w Polsce. Badania te zostaną opublikowane na początku marca 2012 r. i jako część przedsięwzięcia obejmującego 25 państw Unii Europejskiej (wspieranego po części przez organizację, w której pracuje inny obecny tu dziś panelista – Dyrekcję Generalną do Spraw Wewnętrznych Komisji Europejskiej) pomogą ukierunkować debatę ku najbardziej odpowiednim rozwiązaniom wzmacniającym polskie instytucje oraz zapobieganiu słabym rządóm i korupcji. Wielu z Was tu zgromadzonych, dzieląc się ogromnym doświadczeniem, miało swój udział w tym projekcie, za co serdecznie dziękujemy. Ta współpraca, wzajemne zaangażowanie, rozmowy, w konsekwencji – kreowanie rozwiązań są podstawą budowania demokracji i praworząd-

conference, is but another excellent platform to give it life.

In this context, I wish you all the best for the event, and in the longer term, to keep up the levels of energy, focus and vision in the fight against corruption, and ensure that this issue which deserves continued vigilance and attention, involves all stakeholders in the ‘magic triangle’. □

Peter Eigen (born in 1938)

A lawyer by training. He worked in economic development for 25 years inter alia in World Bank and Ford Foundation. In 1993 Eigen founded Transparency International (TI). From 1993 to 2005 he was Chair of TI and is now Chair of the Advisory Council. Peter Eigen was also involved in the work of the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). In the past he has taught law and political science. Since 2007 Eigen is a member of Africa Progress Panel (APP) and since 2011 a member of the Advisory Council of the Arnold-Bergstrasser-Institute in Freiburg.

nego państwa. Trwająca konferencja jest jeszcze jedną doskonałą płaszczyzną dla urzeczywistnienia tych idei.

W tym kontekście pragnąłbym, aby i to wydarzenie było sukcesem, a w dłuższej perspektywie chciałbym utrzymania tej energii, wizji i skoncentrowania na walce z korupcją, tak by sprawa, która wymaga nieustannej uwagi i czujności, zaangażowała wszystkich uczestników „magicznego trójkąta”. □

Peter Eigen (ur. w 1938 r.)

Posiada wykształcenie prawnicze. Przez 25 lat pracował na rzecz rozwoju gospodarczego m.in. w Banku Światowym i Fundacji Forda. W 1993 r. założył Transparency International (TI). W latach 1993–2005 był prezesem tej organizacji, obecnie przewodniczy Radzie Doradczej. Zaangażował się w działalność Inicjatywy na Rzecz Przejrzystości Branży Wydobywczej (Extractive Industries Transparency Initiative – EITI).

W przeszłości był wykładowcą prawa i nauk politycznych. Od 2007 r. jest członkiem programu Africa Progress Panel – APP, a od 2011 członkiem Rady Konsultacyjnej Arnold-Bergstrasser-Institute we Freiburgu.

SPOŁECZNO-KULTUROWE I PRAWNE ASPEKTY ZJAWISKA KORUPCJI

W wielu językach nazwa korupcja oznaczała pierwotnie psucie się, gnicie, a później rozkład moralny. Dopiero stosunkowo niedawno włączono w jej zakres takie zachowania jak przywłaszczanie zasobów publicznych (dóbr, świadczeń, usług) lub takie nimi dysponowanie, aby bezprawnie uzyskać osobistą korzyść. W takim rozumieniu zawiera się przyjmowanie lub żądanie korzyści majątkowych lub osobistych w związku z pełnionymi funkcjami lub ich wręczanie bądź obiecywanie różnym osobom, w związku z pełnionymi funkcjami. Korupcja należy do zjawisk niezwykle złożonych i wielopostaciowych¹. Przekupstwo, sprzedajność, płatna protekcja, nepotyzm, nieuczciwe pośrednictwo i wykorzystywanie zajmowanego stanowiska dla osobistych bądź też rodzinnych czy koleżeńskich celów to najczęstsze współcześnie działania korupcyjne.

Typowymi cechami korupcji, a jednocześnie tymi, które sprawiają, iż zjawisko to jest niezwykle zagrażające, są²:

- 1) powszechność – odkąd została wyodrębniona sfera spraw publicznych korupcja występuje we wszystkich systemach politycznych i gospodarczych;
- 2) entropia – korupcja rozprzestrzenia się – na podobieństwo tkanki nowotworowej – na dziedziny, które wcześniej nie były nią zainfekowane;
- 3) rynkowość – cena korupcyjnych transakcji jest wypadkową podaży i popytu na zawłaszczane zasoby publiczne;
- 4) interakcyjność – partnerami korupcyjnej transakcji są zawsze „dawcy” jakichś zasobów publicznych i ich „biorcy”; zazwyczaj kieruje nimi motywacja osiągnięcia maksymalnych osobistych korzyści i wspólne dążenie do

¹ M. Surkont, *Łapownictwo*, Warszawa 1999, s. 28.

² A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 233–254.

zminimalizowania ryzyka, że zawarta transakcja korupcyjna zostanie ujawniona.

Według kodeksu karnego przestępstwami ściśle korupcyjnymi są: łapownictwo bierno – przyjmowanie, żądanie, uzależnianie wykonania od wręczenia korzyści, sprzedajność; łapownictwo czynne – przekupstwo, wręczenie korzyści; płatna protekcja – podjęcie się pośrednictwa; przekupstwo pośrednika; nadużycie władzy – przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków na szkodę interesu publicznego lub prywatnego w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej; korupcja wyborcza; korupcja gospodarcza; korupcja sportowa³. Podział przekupstwa na bierne, polegające na przyjmowaniu korzyści lub ich obietnicy bądź żądaniu korzyści w związku z pełnieniem funkcji publicznej, oraz czynne, polegające na udzielaniu łapówek, może wprowadzać w błąd, gdyż przyjmowanie łapówek z reguły nie jest zachowaniem biernym⁴.

Pojęcie „korupcji” nie wyczerpuje się w samych aktach wręczenia takich korzyści, a określenie „skorumpowany” – w przyjęciu ich. Zawiera w sobie także aspekt podporządkowania przekupywanych osób, osiąganie przez to możliwości trwalszego dysponowania nimi, posługiwania się „kupionymi ludźmi” dla zaspokajania nie tylko aktualnych, ale i przyszłych, zazwyczaj nieskonkretyzowanych podczas wręczenia korzyści, potrzeb. Zdaniem niektórych autorów, w żadnej innej dziedzinie przestępczości przejście od legalności do stanu bezprawia nie jest tak płynne jak w wypadku łapownictwa. Powstanie stosunku zależności, który w wielu sytuacjach stanowi podstawę korupcji, może być dla osoby pełniącej funkcję publiczną początkowo niezauważalne. Czasem jest ona przygotowywana do właściwego aktu łapownictwa, a rodzaj i sposób tego przygotowania budzi skojarzenia z werbowaniem agentów przez służby wywiadowcze. Rodzaj korzyści dostosowany jest do osobistych słabości przyjmujących. Sprzyja temu niejednokrotnie „technika” korumpowania, które zaczyna się od drobnych grzeczności – np. zaproszenia na obiad, a kontynuowane jest przez świadczenia coraz większe – np. stworzenie możliwości zakupu po atrakcyjnych cenach, bezpłatne wykonywanie usług, zapewnienie dobrze płatnej pracy dla członka rodziny, prezenty w postaci atrakcyjnej wycieczki czy wartościowych przedmiotów.

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm).

⁴ A. Marek, *Prawo karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1997, s. 622.

Przekupstwo należy do czynów nie powodujących materialnie uchwyt-nych śladów. Współdziałający starają się postępować w ten sposób, by swemu działaniu nadać pozory legalności i przez to ukryć akt przestępstwa, a w razie ujawnienia go zabezpieczyć sobie korzyści i prawdopodobny sposób wytłumaczenia. Do wręczenia łapówki dochodzi podczas spotkania w cztery oczy, bez obecności osób trzecich – a mała liczba ludzi wtajemniczonych w konkretną działalność przestępczą utrudnia nie tylko ujawnienie łapownictwa, lecz również odszukanie osób, które mogłyby złożyć zeznania. Przekupstwo pozostaje sprawą wzajemnego zaufania. Powszechnie podkreśla się, że jest to przestępstwo statystycznie mało wymierne, „ciemna liczba” jest tutaj wyjątkowo duża. Dane prawno-porównawcze dotyczące łapownictwa w innych krajach także nie prowadzą do celu, jako że zakres penalizacji przyjmowany w nich nie jest jednolity. To oczywiste, iż trudno zwalczać przestępczość, której rozmiary są tak niewiadome⁵.

Granica między działaniami legalnymi a nielegalnymi jest bardzo płynna. Korupcja występuje tam, gdzie istnieją stosunki świadczeń między instytucjami państwowymi a prywatnym zapotrzebowaniem (udzielanie zamówień, zaopatrzenie). „Płaci się” zarówno za zezwolenia budowlane, jak i np. za wolne od opłat usuwanie odpadów. Szczególnie w budownictwie publicznym obowiązuje pewien standard korupcji. Producenci, dostawcy, architekci i firmy budowlane wliczają łapówki do cen jako odpowiedni narzut. Przystępcze machinacje w warunkach wolnego rynku rodzą negatywne skutki w systemie gospodarczym i mają zły wpływ na gospodarczą moralność. Wynagrodzeniem za „uprzejmość” urzędniczą i otrzymanie np. zamówień od bogatych firm są najczęściej: wycieczki zagraniczne, domy, samochody, jachty, małe samoloty, meble, zwierzęta hodowlane oraz urządzenia elektroniczne. Dotacje są też często udzielane w formie ekspertyz, umów o doradztwo itp. Bez skrupułów są też przyjmowane pieniądze jako „podziękowanie za dobrą współpracę” albo jako „uzupełnienie” wynagrodzenia za pracę. Urzędnicy na ogół nie uznają przyjęcia korzyści materialnej za naruszenie prawa. Przedsiębiorcy pieniądze przeznaczone na łapówki traktują jako czynnik ryzyka i włączają je do ofert.

Korupcja nie jest zjawiskiem przejściowym, okazuje się, że każda wykryta sprawa ujawnia kolejne sprawy. Korupcja istniała zawsze, ale obecnie obję-

⁵ M. Surkont, op. cit., s. 35.

ła już wszystkie działy służby publicznej; stała się też elementem polityki handlowej, a więc nowym rodzajem przestępczości gospodarczej. Wykrycie korupcji jest niezwykle trudne ze względu na ściśle powiązanie osób ją uprawiających, ich konspiracyjne metody działania oraz maskowanie technik manipulacyjnych. Ciemna liczba tej przestępczości jest zatem na pewno bardzo duża. Zachowania korupcyjne zaburzają podstawy porządku ekonomicznego, osłabiają więzi interpersonalne, podważają zaufanie do norm i wartości oraz przyjętych rozwiązań instytucjonalnych. Wykształcanie się różnorodnych form patologii dokonuje się zawsze kosztem systemu, który wytwarza nowe dobra, usługi itp. Istniejący typ porządku społeczno-politycznego stymuluje powstawanie specyficznych przejawów patologii w sferze gospodarki, czego ewidentną manifestacją jest przestępczość zorganizowana⁶. Upowszechnianie się „mentalności korupcyjnej” rodzi niebezpieczeństwo zainfekowania gospodarki administracji oraz wymiaru sprawiedliwości i policji przez ten typ przestępczości. Do charakterystycznych metod działania obecnych w przestępczości zorganizowanej należy wywieranie nacisku na przedstawicieli instytucji i państwa właśnie za pomocą korupcji.

Podmiotami przestępstw korupcyjnych mogą być zarówno biznesmeni, jak i tzw. zwykli obywatele. Ofiarą korupcji staje się najczęściej całe społeczeństwo, które ponosi z tego powodu straty ekonomiczne, społeczne i kulturowe. Zacoferanie gospodarcze, w tym także brak wiary w możliwość zmiany istniejącego stanu rzeczy, może być podtrzymywane przez różnego typu zjawiska patologiczne w obrębie systemu gospodarczego, wśród których ważną rolę odgrywa przestępczość gospodarcza. Niektóre dziedziny gospodarki są szczególnie narażone na przestępstwo korupcji, choćby budownictwo i zaopatrzenie. Głośne afery korupcyjne, oprócz strat materialnych, powodują nieufność obywateli wobec organów administracji państwowej. Przeciętny pracownik nie zawsze zdaje sobie sprawę, że w rezultacie korupcji sam może stać się ofiarą, gdyż poszkodowane przedsiębiorstwo poniesione koszty korupcji dolicza do ceny towarów, podatków, składek itp. Ponadto konsekwencją korupcji może być nawet upadłość przedsiębiorstwa, a więc utrata miejsc pracy.

⁶ H. Ch. Schaefer, *Organisierte Kriminalität aus der Sicht der Justiz*, BKA-Forschungsreihe, Wiesbaden 1997, t. 43, s. 107–111.

Stabilizacja korupcyjnych powiązań, układów i porozumień następuje zwłaszcza wtedy, kiedy dysponenci zasobów publicznych i ich prywatni „klienci” uzyskują duże korzyści i mają zarazem duże poczucie bezpieczeństwa. Tworzą się wówczas tzw. piramidy korupcyjne, w których te same osoby są zarazem „dawcami”, jak i „biorcami” zasobów publicznych. Praktyki korupcyjne preferują mniej wydajnych, lecz bezwzględnych i sprytnych. Pozwalają wygrywać np. w biznesie temu, „kto wie, komu, co i jak «dać»”. Struktury korupcyjne występują na wszystkich płaszczyznach, a korupcja – na wszystkich szczeblach administracji. Jest ona rezultatem „upadku wartości”, odejścia od altruizmu, moralności i lojalności oraz świadomości obowiązków i przejścia do egoistycznej i materialnej samorealizacji kosztem innych. „Umiejętne” obchodzenie prawa nie jest potępiane, lecz uznawane za przejaw sprytu i dynamiki. Łamanie prawa, zwłaszcza prawa podatkowego, jest zjawiskiem nagminnym. Warunkiem koniecznym patologii korupcji są zaburzenia w sferze wartości. Nie wszystkie zmiany w sferze wartości mają jednak charakter patologiczny, gdyż o patologii można mówić np. wówczas, gdy wartości instrumentalne stają się wartościami celowymi. W ostatnim okresie stało się to widoczne na przykładzie zjawiska, które określa się jako „kult powodzenia” rozumianego najczęściej jako osiągnięcie wysokiej pozycji społecznej dzięki zdobytemu majątkowi. Tego typu filozofia życiowa, uznająca „powodzenie” za wartość najwyższą, staje się dosyć łatwo wygodnym usprawiedliwieniem wszelkich poczynań, nawet takich, które są niezgodne z obowiązującymi normami, a pozwolą ten cel życiowy zrealizować. Kult powodzenia wyzwala dążenie do maksymalnych zysków, a tego typu postawa ułatwia podejmowanie przedsięwzięć niezgodnych z prawem.

Proces neutralizacji aksjologicznej ukazuje, w jaki sposób następuje modyfikacja struktury aksjologicznej podmiotu, umożliwiająca podjęcie działań o charakterze przestępnym. Wiedza o tym procesie i jego uwarunkowaniach nie wyjaśnia jednak, dlaczego tak się dzieje, gdyż przecież nie wszyscy ludzie ulegają omawianym wpływom. Im dłużej jednak przebywa się w sferze działalności przestępnej oraz im intensywniejsza jest sieć kontaktów społecznych z tym kręgiem społecznym, przy jednoczesnym ograniczeniu kontaktów ze

środowiskami nie dotkniętymi patologią, tym proces ten może okazać się trudniejszy. Istota problemu polega na ustaleniu czynników warunkujących podjęcie lub zaniechanie działań korupcyjnych. Czynnikiem rozstrzygającym jest kultura etyczna działającego podmiotu. Wśród tej kategorii przestępczości, jaką stanowi korupcja, obserwuje się bardzo silne zróżnicowanie, analogiczne do stopnia zróżnicowania społecznego w obrębie całego społeczeństwa.

Powstawaniu relacji o charakterze korupcyjnym sprzyja nie tylko słabość kontroli prawnej i niesprawna egzekucja decyzji sądowych, lecz także swoista mentalność przychylna zawiązywaniu i usprawiedliwianiu korupcyjnych porozumień. Dotyczy to zwłaszcza tych społeczeństw, które tak jak społeczeństwo polskie charakteryzują się tzw. familizmem. Jego skutkiem jest m.in. „prywatyzacja sfery publicznej”, czyli projektowanie reguł rządzących życiem prywatnym na życie publiczne, a co za tym idzie – nepotyzm i korupcja⁷. Cenna skądinąd społeczna akceptacja prywatnych norm gościnności, wdzięczności, wzajemności, solidarności koleżeńskiej i rodzinnej miewa negatywne konsekwencje w sferze publicznej. Zwraca się uwagę, że „cnota prywatna praktykowana na publicznym stanowisku może okazać się przywarą”⁸. W Polsce ekspansję drobnej przedsiębiorczości i firm rodzinnych tłumaczy się m.in. właśnie dominacją „familijnej” formy zaufania, którą obdarza się jedynie krewnych, czyli „swoich”. Gospodarczą implikacją familizmu jest też nastawienie ludzi biznesu na natychmiastowy zysk. Długoterminowe inwestycje, oczekiwanie na profity odsunięte w czasie wymagają bowiem wysokiego poziomu zaufania do innych ludzi oraz do instytucji. Jest zatem prawdopodobne, że w najbliższej przyszłości Polska pozostanie społeczeństwem o niskim poziomie zaufania społecznego, a w związku z tym wielkie korporacje i spółki ponadnarodowe postrzegane będą jako „oni” i traktowane podejrzliwie⁹.

⁷ M. Marody, *Kulturowe aspekty zmiany systemowej*, „Acta Collegium Invisible” 1997, z. 2, s. 32.

⁸ A. Lewicka-Strzałecka, *Etyczne standardy firm i pracowników*, Warszawa 1999, s. 140.

⁹ J. Sójka, *Komu powinniśmy zaufać? Etyka biznesu na rozdrożu*, w: *Etyka biznesu w działaniu*, red. W. Gasparski, J. Dietl, Warszawa 2001, s. 44–50.

Wartościowa społeczna akceptacja prywatnych norm gościnności, wdzięczności, wzajemności, solidarności koleżeńskiej i rodzinnej może jednak prowadzić do negatywnych konsekwencji w sferze publicznej. Tak więc, to co stanowi zaletę w sferze życia prywatnego może okazać się wadą, gdy jest praktykowane na publicznym stanowisku. Sprzyjający dla korupcji klimat społeczny w takich krajach jak Polska wyraża się m.in. w tym, iż oficjalnej dezaprobaty dla łapówkarstwa towarzyszy jednak znaczna tolerancja, a nawet aprobata tej patologii. W badaniach sondażowych stwierdza się, iż znaczna część obywateli nie traktuje jako nagannego zachowania korzystania z protekcji kogoś dobrze ustosunkowanego lub wysoko postawionego w hierarchii urzędniczej, a za przekupstwo nie uchodzi wręczanie urzędnikom, lekarzom czy nauczycielom większych lub mniejszych prezentów^{10 11}.

Wiadomo, że jeśli tylko zjawiska patologiczne wystarczająco długo i bez przeszkód funkcjonują w życiu społecznym, uznaje się je za normalne. Czasami nawet naruszanie prawa zaczyna uchodzić za normę¹². W tym kontekście nastawienie Polaków do korupcji pozostaje ambiwalentne. Spośród trzech rodzajów postaw – akceptacji, przyzwolenia i dezaprobaty – najczęstsza jest postawa przyzwalająca. Polacy godzą się na „miękkie” formy korupcji, takie jak: drobna łapówka, protekcjonizm i pośredniczenie w niezupełnie legalnych transakcjach. Z tą postawą idzie w parze przekonanie, że korupcja jest najbardziej rozpowszechniona w instytucjach, z którymi każdy obywatel ma częsty kontakt. Przyzwolenie ze strony społeczeństwa jest jednym z czynników korupcjogennych, czymś, co grozi „stałym, spiralnym rozwojem korupcji”¹³. Tym brakiem wrażliwości opinii publicznej ankietowani usprawiedliwiają niekiedy własne postawy oportunistyczne. Zdarza się, że uczciwe postępowania

¹⁰ *Społeczna ocena demokracji i przemian w Polsce po roku 1989. Komunikat z badań*, listopad 2000, Warszawa, CBOS.

¹¹ *Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa. Komunikat z badań*, maj 2009, Warszawa, CBOS.

¹² I. Perkowska, *Problemy w nauczaniu etyki biznesu*, „Annales”, 1999, t. 2, s. 257–260.

¹³ J. Kropiwnicki, *Źródła korupcji w systemie totalitarnym i gospodarce planowej w porównaniu z systemem demokratycznym i gospodarką rynkową*, „Annales”, 2001, t. 4, s. 147–157.

nie bywa wyśmiewane i deprecjonowane, a „lojalność względem państwa jest uznawana za wyraz nieudolności”¹⁴.

„Twarde” kategorie korupcji – przekupstwo, płatna protekcja i nadużywanie uprawnień – są deklaratywnie odrzucane, nie uznaje się, by w pewnych sytuacjach życiowych mogły być usprawiedliwioną koniecznością. Oburzenie, które towarzyszy ujawnionym, choć sądownie nierozliczonym, wielkim aferom, wskazuje na to, że na „twardą” korupcję nie ma w Polsce społecznego przyzwolenia. Tym niemniej ludzie są przekonani, iż nie istnieją siły, które byłyby w stanie skutecznie przeciwstawić się korupcji. Badania wykazują, iż znacząca liczba Polaków ma poczucie, że posłowie nie reprezentują i nie bronią ich interesów, nie dbają o potrzeby wyborców ani społeczeństwa, mają bowiem na uwadze głównie własne interesy, a następnie profity krewnych i znajomych. Ilustracją takiego nastawienia jest też to, że trzy czwarte badanych Polaków uważało, iż częstym działaniem wśród wysokich rangą urzędników państwowych jest obsadzanie w urzędach, spółkach, bankach itp. krewnych, kolegów i znajomych, że w takim samym trybie są przyznawane kontrakty i zamówienia publiczne, a wysocy urzędnicy biorą łapówki za załatwienie sprawy¹⁵.

Powstawaniu relacji korupcyjnych sprzyja także zła reputacja instytucji publicznych i ich negatywny wizerunek w odbiorze społecznym. W atmosferze przeświadczenia, że „nie ma ludzi uczciwych”, w atmosferze powszechnej podejrzliwości, że każdy „ma coś na sumieniu”, łatwo dochodzi do rozmaitych nadużyć, powielania się korupcyjnych, wielopoziomowych porozumień, oportunistycznego instrumentalnego traktowania powierzonych obowiązków itd. Istotą korupcji jest nadużycie zaufania. Normalne funkcjonowanie każdego systemu gospodarczego opiera się na wzajemnym zaufaniu różnych podmiotów stanowiących ten system. Bez wzajemnego zaufania nie jest możliwy proces wymiany ekonomicznej i produkcji. Wykluczone są jakiegokolwiek działania długookresowe, inwestowanie, zaciąganie kredytów. Pojawienie się oszustw

¹⁴ J. Dietl, *Zewnętrzne uwarunkowania standardów etycznych w biznesie*, „Annales”, 1998, t. 1, s. 103–122.

¹⁵ *O społecznym postrzeganiu korupcji. Komunikat z badań*, maj 1997, Warszawa, CBOS.

powoduje, że w szybkim czasie wszyscy pragną się zabezpieczyć przed tego typu działaniami. Wszyscy zaczynają być traktowani jako potencjalni winowajcy, co prowadzi po pewnym czasie do degradacji całego systemu społecznego.

Deficyty zaufania są też konsekwencją cynizmu, czyli niewiary w uczciwość, połączonej niekiedy z fascynacją złem i wyrażającej się w ironicznym stosunku do wszelkich konstruktywnych działań. Rozprzestrzenianie się postaw cynicznych oznacza obniżoną zdolność do podejmowania wspólnych inicjatyw oraz niechęć do spontanicznego i bezinteresownego współdziałania. Gdy miejsce zaufania i uczciwości zajmują uznaniowość i nieskrępowana żadnymi ograniczeniami interesowność, wtedy powstają dogodne warunki do kształtowania się tzw. moralności krańcowej, sprzyjającej korupcji. Polega ona nie tyle na jawnym i ostentacyjnym łamaniu norm moralnych, ile na zbliżaniu się do granicy tego, co dozwolone, na oscylowaniu wokół tego, co dopuszczalne, na skrajnym egoizmie i braku skrupułów¹⁶. Nasilająca się korupcja stwarza dogodne warunki do upowszechniania się w społeczeństwie moralności krańcowej i szerzenia się destrukcji normatywności, co wyraża się w postępującej degradacji zasad i reguł przyzwoitości w stosunkach międzyludzkich.

Wśród wielu korupcjogennych czynników wymienia się m.in. słabość natury ludzkiej – jednostkową podatność na demoralizację. W dyskursie etycznym wokół biznesu rejestruje się tendencję do „pragmatyzacji świadomości”. Idea „pragmatycznej instrumentalnej skuteczności, pojmowanej często jako bezwzględne dążenie do indywidualnej korzyści przy stosowaniu zasady «cel uświęca środki» zdobywa coraz więcej zwolenników”¹⁷. Stwierdzenia o „merkantylizacji charakteru”, „żądzy zysku”, „chciwości bez pożądania”, „ubóstwieniu pieniądza”, „oddaniu się na służbę bożka sukcesu” próbują zdać sprawę z faktycznie zachodzących zmian osobowościowych. Bez wątpienia „kapitalistyczna” gorączka pod hasłem „czas to pieniądz” ogarnęła ludzi zdu-

¹⁶ A. Dylus, *Erozja standardów etycznych w biznesie*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 271–303.

¹⁷ M. Ziółkowski, *Pragmatyzacja świadomości społeczeństwa polskiego*, „Kultura i Społeczeństwo” 1994, nr 4.

miewająco szybko. Zachłanne gromadzenie dóbr materialnych, przyspieszenie tempa życia mogą przybrać formę „ubóstwienia pieniądza”. Charakterystyczna dla nowego systemu nierówność szans życiowych sprzyja rozpadowi etosu solidarności i indywidualnej postawie nieumiarkowania¹⁸. Dominację wartości instrumentalnych (bogactwo, pieniądze, kariera) nad autotelicznymi czy preferowanie w indywidualnych wyborach wąsko pojmowanego interesu własnego tłumaczy się koniecznością przystosowania się do praw rynkowych. Koreponduje z tym swego rodzaju „zachłyśnięcie się swobodą gospodarczą i niezrozumienie potrzeby pozytywnego z niej korzystania”. W środowiskach przedsiębiorców, biznesmenów i inwestorów upowszechniły się skrajnie liberalistyczne poglądy, zwulgaryzowane w hasło: „co nie jest przez prawo zabronione, jest dozwolone”¹⁹.

W nawiązaniu do typologii E. Fromma wyróżnia się syndrom charakteru marketingowego. „Merkantylna orientacja charakterologiczna” obejmuje takie cechy, jak: „konformizm, elastyczność, mobilność, odrębność przez indywidualizację, oziębłość spowodowaną utratą uczuciowości, egoizm przez komercjalizację”²⁰. Cechy te bowiem pozwalają dobrze się sprzedać na „rynku osobowości” i decydują o sukcesie życiowym. Pęd do gromadzenia coraz to nowych dóbr materialnych, alienacja człowieka i reifikacja relacji międzyludzkich mogą spowodować, że wraz z utrwalaniem się „społeczeństwa biznesu” orientacja merkantylna stanie się dominująca. Niektórzy autorzy, w nawiązaniu do nauczania społecznego Kościoła, sygnalizują pułapki „społeczeństwa obfitości” i destruktywnych konsekwencji postawy konsumpcjonizmu²¹.

Negatywna rola korupcji polega także na stymulowaniu i podtrzymywaniu krytycznego nastawienia do przemian gospodarczych i utrwaleniu przeświadczenia, że kryje się za nimi wiele nieuczciwości. To nastawienie wiąże się

¹⁸ A. Dylus, op. cit., s. 103–109.

¹⁹ B. Klimczak, *Jak uzasadnić potrzebę etyki w działalności gospodarczej?*, w: *Etyka biznesu*, red. J. Dietl, W. Gasparski, Warszawa 1999, s. 343–361.

²⁰ J. Kowal, *Wpływ mechanizmów rynkowych na kształtowanie charakteru społecznego*, „*Annales*”, 2000, t. 3, s. 76–87.

²¹ A. Polańska, *Kwestia bogacenia się w etyce chrześcijańskiej*, w: *Etyka biznesu w działaniu. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Gasparski, J. Dietl, Warszawa, 2001, s. 155–161.

z ogólnym pogorszeniem się nastrojów społecznych i narastaniem niezadowolenia z warunków życia, jak i zamieszczanymi w mediach wiadomościami o korupcji w gospodarce i innych dziedzinach życia publicznego. Większość Polaków uważa, że np. na prywatyzacji najbardziej skorzystali cwaniacy i kombinatorzy oraz urzędnicy państwowi w niej uczestniczący. Charakterystyczne jest przy tym to, że wizja procesu prywatyzacji jako lekcji nieuczciwości, niekorzystnego dla kraju i szkodliwego dla większości obywateli jest społecznie mało zróżnicowana.

Korupcja, z uwagi na swoje destrukcyjne skutki społeczne, porównywana jest niekiedy do niszczącego organizm nowotworu. Rozprzestrzenianie się korupcji może powodować trudne do odwrócenia szkody w postawach obywatelskich, w kulturze prawnej oraz erozję podstawowych wartości demokratycznego społeczeństwa²². Dlatego też walka z tym zjawiskiem powinna obejmować w pierwszym rzędzie oddziaływania o charakterze społeczno-kulturowym, takie jak: odpowiednie wychowanie, dostarczanie wartościowych wzorców i pogłębianie wrażliwości etycznej²³. Nie należy przy tym zaniedbywać aktywnej walki z przejawami korupcji we wszystkich sferach życia społecznego, gospodarczego i politycznego. W tym względzie podstawowa rola przypada takiej instytucji, jaką jest Centralne Biuro Antykorupcyjne. Działalność kierownictwa CBA, pozbawiona oznak funkcjonowania na pokaz, pozwala formułować pozytywne prognozy w odniesieniu do ograniczenia zjawiska korupcji w Polsce. Ważnym symptomem nowego wizerunku CBA jest wielostronna współpraca z różnymi środowiskami, przede wszystkim naukowymi. Jej efektem jest wiele niezwykle cennych inicjatyw, między innymi stworzenie czasopisma „Przegląd Antykorupcyjny”. Wydaje się, iż CBA powinno *de facto* i *de iure* koordynować działalność wszystkich organów, które w ramach swoich statutowych zadań zajmują się problemami zwalczania korupcji. □

²² A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 233–254.

²³ P. Walthert, *Korruption-Herausforderung für Politik und öffentliche Verwaltung*, „Der Kriminalist” 1996, nr 1, s. 13–15.

Brunon Hołyst

Prof. zw. dr hab. dr hab. Brunon Hołyst (ur. w 1930 r.)

Rektor Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Warszawie, kierownik podyplomowego Europejskiego Studium Problematyki Przeszeczności Uniwersytetu Łódzkiego, Honorowy Prezes Polskiego Towarzystwa Higieny Psychiczej, Prezes Polskiego Towarzystwa Suicydologicznego (2006). Jest także członkiem Rady ds. Pokrzywdzonych Przeszeczstwem i Rady Polityki Penitencjarnej przy Ministrze Sprawiedliwości.

Autor około 900 prac, w tym ponad 70 książek. Najnowsze książki:

- *Suicydologia*, 2012, wyd. II;
- *Wiktymologia*, 2011, wyd. IV;
- *Kryminalistyka*, 2010, wyd. XII;
- *Kryminologia*, 2010, wyd. X;
- *Psychologia kryminalistyczna*, 2009, wyd. II.

gen. insp. Waldemar JARCZEWSKI

WYSTĄPIENIE ZASTĘPCY KOMENDANTA GŁÓWNEGO POLICJI

Panowie Ministrowie
Szanowni Państwo

Na wstępie chciałbym bardzo serdecznie podziękować w imieniu Pana generalnego inspektora Andrzeja Matejuka – Komendanta Głównego Policji za zaproszenie na II Konferencję Antykorupcyjną. Pan Generał Matejuk, z uwagi na inne zobowiązania służbowe, nie może osobiście uczestniczyć w tym interesującym spotkaniu i prosił mnie o reprezentowanie Policji.

Międzynarodowy Dzień Przeciwdziałania Korupcji jest doskonałą okazją do kolejnej, poważnej dyskusji na temat kształtu pożądanej polityki antykorupcyjnej, do budowania trwałego sojuszu między służbami zajmującymi się zwalczaniem korupcji, organizacjami pozarządowymi oraz przedstawicielami świata nauki, w walce z tą niezwykle groźną patologią.

Z punktu widzenia kryminologii korupcja należy do przestępstw najbardziej demoralizujących życie publiczne. Zagroza legalności działania organów państwa, porządkowi konstytucyjnemu i prawnemu, a także bezpieczeństwu obywateli i rozwojowi gospodarczemu kraju. Szczególnie negatywny wpływ wywiera na poziom zaufania obywateli do państwa i jego władz.

Potwierdza to zresztą publikowany corocznie przez Transparency International tak zwany Indeks Percepcji Korupcji, który obrazuje społeczne odczucia na temat zasięgu i rozmiarów zjawisk korupcyjnych w danym kraju. W tegorocznym rankingu Indeks sytuuje Polskę na dość odległym – 41 miejscu. Z mojego punktu widzenia, wyniki tej klasyfikacji są nie do końca adekwatne w stosunku do efektów działań Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego

i innych służb, zajmujących się zwalczaniem korupcji. Raczej wskazuje to na potrzebę bardziej ofensywnej profilaktyki antykorupcyjnej, polegającej na prowadzeniu działań prewencyjnych, profilaktycznych i edukacyjnych. W tym miejscu warto podkreślić, że podejmowane w tym zakresie działania Centralnego Biura Antykorupcyjnego, które wydaje poradniki dla urzędników i przedsiębiorców, prowadzi portale poświęcone antykorupcji, zmierzają w dobrym kierunku.

Tyle tytułem wstępu. Wracając do zasadniczego tematu naszych rozważań, chciałbym przypomnieć zdanie zamieszczone w listopadzie 2008 roku przez prof. Marka Safjana – byłego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, na łamach tygodnika „Newsweek Polska” w artykule na temat granicy prowokacji w polskim prawie karnym. Cytuję „(...) Biblijna prawda o człowieku wskazuje, że wszyscy jesteśmy naznaczeni piętnem grzechu, a ujawnienie złych skłonności jest tylko sprawą okoliczności(...)”. Kontekstem tej publikacji była ożywiona dyskusja na temat zjawiska korupcji, odbywająca się na kanwie spektakularnych akcji ówczesnego kierownictwa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, podczas których jak się później okazało, granice prowokacji mogły zostać przekroczone.

W swoim wywodzie Pan Profesor słusznie zauważa, że ustawowe zadania Policji i innych służb zajmujących się zwalczaniem korupcji, nie polegają na potwierdzaniu biblijnych prawd o człowieku, czy też dokonywaniu eksperymentów psychologicznych, ale polegają na zbieraniu twardych, bezspornych dowodów w sytuacjach wskazujących na popełnienie przestępstwa korupcyjnego. A wobec tak negatywnych patologii, przybierających niekiedy niestandardowe rozmiary i formy, konieczne jest korzystanie z niestandardowych metod ich zwalczania, w tym prowokacji policyjnej.

Korupcja w Polsce jest przestępstwem realnym i niezwykle groźnym. Wskazują na to dane zgromadzone przez Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych Komendy Głównej Policji. W latach 2005–2010 podmioty uprawnione do ścigania przestępczości korupcyjnej dokonały łącznie 51 691 rejestracji informacji kryminalnych dotyczących przestępstw korupcyjnych (w 3 kwartałach bieżącego roku dokonanych zostało łącznie 7959 rejestracji).

Walka z korupcją, z uwagi na charakter tego zjawiska, jest bardzo trudna. Po pierwsze – przyjmowanie czy wręczanie korzyści majątkowych lub też osobistych ma najczęściej charakter zachowań kamuflowanych. Z racji istnienia swoistej dla korupcji zмовы milczenia, prowadzenie podstawowych czynności operacyjno-rozpoznawczych w stosunku do osób korumpujących lub korumpowanych bywa bardzo utrudnione lub wręcz niemożliwe. Mamy więc do czynienia z sytuacją, w której osobom – zarówno dającej, jak i biorącej łapówkę – zależy na tajności tej operacji. Na pewno nie mała jest też tak zwana „ciemna liczba” tych przestępstw. Po drugie – cały czas obserwujemy, jakim zmianom ulegają zarówno sam sposób zachowania się sprawców przestępstw korupcyjnych, jak również metody ich popełniania. Ponadto – w dobie globalizacji korupcja stała się zjawiskiem o zasięgu międzynarodowym.

Z uwagi na to wprowadzenie do polskiego systemu prawnego nowych metod zwalczania tego rodzaju przestępczości stało się bardzo cennym narzędziem dla Policji i innych służb. Do tych najbardziej znanych metod należy niewątpliwie kontrola operacyjna oraz czynności polegające na kontrolowanym wręczeniu lub przyjęciu korzyści majątkowej określone w ustawie o Policji. Obecnie, po dokonaniu na przestrzeni ostatnich 20 lat szeregu zmian w tych przepisach, te ofensywne metody pracy operacyjnej należą do najbardziej skutecznych narzędzi, jakie stosujemy w walce z korupcją.

Najważniejsze zmiany, z punktu widzenia Policji, to uszczegółowienie art. 19 ustawy o Policji, polegające na rozszerzeniu tzw. katalogu przestępstw uprawniających do stosowania kontroli operacyjnej, oraz dodanie art. 19a, czyli kontrolowanego wręczenia lub przyjęcia korzyści majątkowej – czynności, jak się wydaje, nie do końca właściwie zwanych potocznie „prowokacją policyjną”. W tym przypadku bowiem czynności operacyjno-rozpoznawcze wykonywane przez Policję w trybie wspomnianego art. 19a ustawy o Policji można prowadzić jedynie w celu sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie. Tak więc prowadzenie przez Policję działań w tym trybie nie prowokuje nowego zachowania przestępczego, a polega jedynie na kontrolowanym udziale w jego popełnieniu w sytuacji, kiedy przestępczy proceder jest w toku, a Policja posiada na ten temat wiarygodne

informacje. Moim zdaniem, użycie potocznego określenia „łapówka kontrolowana”, wydaje się być w tym przypadku bardziej zasadne.

To właśnie w obszarze stosowania powyższych przepisów należy doszukiwać się cienkiej linii oddzielającej prawdziwą „prowokację” – a więc zachowanie określone w art. 18 § 2 Kodeksu karnego (podżeganie), czy w art. 235 Kodeksu karnego, które to przepisy uznają podstępne zabiegi kierujące ściganiem przeciwko określonej osobie za przestępstwo – od legalnie prowadzonych czynności w trybie art. 19a ustawy o Policji. Właściwa ocena pozyskanych wcześniej informacji o przestępstwie, a także określonej sytuacji operacyjnej, powinna dawać odpowiedź na pytanie, czy zdobyta wiedza jest wiarygodna i czy na jej podstawie możliwe jest przeprowadzenie czynności kontrolowanego wręczenia lub przyjęcia korzyści majątkowej.

Bo mówiąc o granicach „prowokacji” w sprawach korupcyjnych, należy mieć na względzie nie tylko stworzone przez ustawodawcę możliwości zarządzenia czynności polegających na kontrolowanym wręczeniu lub przyjęciu korzyści majątkowej, ale też trzeba widzieć zagrożenia wynikające z przekroczenia granic legalności takiej operacji. Stosowanie tzw. prowokacji nie może więc służyć testowaniu uczciwości osób, co do których organ nie posiada wiarygodnej informacji, że dopuściły się przestępstwa enumeratywnie wskazanego w ustawie o Policji.

Istotne miejsce w dyskusji o granicach „prowokacji” w sprawach korupcyjnych, powinna znaleźć także przesłanka dotycząca zakazu nakłaniania osoby poddanej „prowokacji” do popełnienia przestępstwa, którego w innym wypadku by nie popełniła. Duże znaczenie w uniknięciu potencjalnych nieprawidłowości ma nadzór służbowy przełożonych policjantów w zakresie weryfikacji wcześniej uzyskanych informacji o przestępstwie i poddanie ich rzetelnej ocenie. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że obowiązujące regulacje prawne odpowiadają wskazanej przesłance, stanowiąc w art. 19a ust. 1 i 2 ustawy o Policji, że czynności operacyjno-rozpoznawcze zmierzające do sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstwa, mogą polegać także na złożeniu propozycji przyjęcia korzyści majątkowej. Działania te,

dopuszczające składanie propozycji, nie oznaczają jednocześnie przyzwolenia na takie formy zachowania, które na przykład mogłyby polegać na nakłanianiu do przyjęcia korzyści majątkowej. Osoba, której składana jest propozycja, ma swobodę wyboru, może ją przyjąć lub odrzucić. Zatem propozycja, z samej swej istoty, nie powinna być nachalna bądź połączona z groźbą bezprawną czy przymusem – tak fizycznym, jak i psychicznym. W przypadku naruszenia tych reguł przez policjantów przeprowadzających czynności „łapówki kontrolowanej”, występują znamiona prowokacji i wówczas funkcjonariusze mogą narażać się na odpowiedzialność karną.

W tym kontekście chciałbym wskazać na ważny instrument ograniczający potencjalne zagrożenia naruszenia granicy „prowokacji”, jaką jest, zmieniony ustawą z dnia 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, przepis art. 19a ustawy o Policji. Zmiana ta pozwala na szerszy nadzór prokuratora nad przeprowadzeniem czynności kontrolowanego wręczenia lub przyjęcia korzyści majątkowej. To bez wątpienia kolejna ważna i realna gwarancja praworządności w prowadzonych przez Policję operacjach kontrolowanego wręczenia lub przyjęcia korzyści majątkowej.

Rocznie Policja przeprowadza kilkadziesiąt realizacji czynności w trybie art. 19a ustawy o Policji – łącznie w latach 2004–2010 zrealizowano je 188 razy (2010 – 22, 2009 – 25, 2008 – 20, 2007 – 35, 2006 – 23, 2005 – 35, 2004 – 28). Statystyki te na tle ogólnej liczby stwierdzonych przestępstw o charakterze korupcyjnym wskazują, że funkcjonariusze Policji nie wykorzystują tego narzędzia, wychodząc z założenia, że liczy się tylko ilość. Generalnie wśród naszych policjantów dominuje przekonanie, że liczy się przede wszystkim jakość. Dlatego nasze działania nie są kwestionowane przez sądy w toku dalszego postępowania procesowego. Świadczy to o rozważnym stosowaniu tej instytucji prawnej.

Mocną stroną w antykorupcyjnych działaniach Policji są jej funkcjonariusze. W szczególności ci, którzy realizują zadania w ramach wyspecjalizowanych struktur Policji – wydziałów do walki z korupcją komend wojewódzkich, Komendy Stołecznej Policji oraz Centralnego Biura Śledczego i Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji. Nad prawidłowym przebiegiem

czynności operacyjno-rozpoznawczych czuwają zawsze doświadczeni funkcjonariusze i przełożeni z komórek organizacyjnych wyższego szczebla.

Osobno chciałbym podkreślić „dobrą robotę”, jaką wykonują podczas realizowania najbardziej skomplikowanych spraw pod względem trudności w zgromadzeniu dowodów przestępstwa, a także wobec braku dotarcia operacyjnego do figurantów stosujących wysoki stopień ostrożności i samokontroli w prowadzonym procedurze korupcyjnym – tzw. policjanci „pod przykryciem” z Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji.

Profesjonalizm policjantów wydziałów antykorupcyjnych osiągnęliśmy przez właściwy dobór, a bardziej adekwatne wydaje się określenie „wyselekcjonowanie” do służby w tych komórkach, funkcjonariuszy posiadających najlepsze predyspozycje – zarówno merytoryczne, jak i psychologiczne. Nie trafia tam nikt z przypadku. To ciężka i bardzo odpowiedzialna służba. Funkcjonariusze ci są systematycznie szkoleni. Prowadzone są dla nich różne formy doskonalenia zawodowego. Tutaj warta podkreślenia jest inicjatywa szkoleniowa Wydziału ds. Zwalczania Korupcji Biura Kryminalnego KGP realizowana wspólnie ze Szkołą Policji w Pile – „Warsztaty antykorupcyjne” – gdzie policjanci zajmujący się zwalczaniem korupcji uczą się praktycznych procedur postępowania podczas realizowania czynności operacyjnych.

W ramach naszych szkoleń prezentowane są nie tylko najnowsze rozwiązania prawne pozwalające wykrywać i zwalczać korupcję. Wskazujemy na możliwości i zagrożenia wynikające ze stosowania tzw. „prowokacji policyjnej”. Przytaczane są przykłady orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, wydawane w odniesieniu do konkretnych kazuśów, w których zawarte są wskazówki, jak należy postępować, żeby nie naruszyć granicy legalności „prowokacji policyjnej”.

Osobną, bardzo ważną rolę w systemie szkolenia odgrywają policjanci Biura Spraw Wewnętrznych, które zajmuje się zapobieganiem i ściganiem przestępczości wśród funkcjonariuszy i pracowników Policji. Efektywność ich pracy, oprócz pracy typowo policyjnej polegającej na wykrywaniu i ściganiu przestępstw, mierzona jest również na podstawie prowadzonych działań profilaktycznych, a w szczególności przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej.

Reasumując, chyba dla nikogo z obecnych na tej sali nie ulega wątpliwości, że instytucja „łapówki kontrolowanej”, czy inaczej mówiąc „prowokacji policyjnej”, jest w obowiązującym systemie prawa policyjnego narzędziem o największym stopniu ingerencji w prawa i wolności obywatelskie chronione Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W Policji mamy tę świadomość zawsze, kiedy nasi funkcjonariusze realizują zadania związane ze zwalczaniem przestępczości o charakterze korupcyjnym, kiedy realizują czynności w trybie art. 19a ustawy o Policji. Wymóg działania w tych sprawach zgodnie z prawem i w granicach prawa jest kanonem, który nie akceptuje działań zmierzających do wykorzystania prowokacji i przekraczania jeszcze nie do końca doprecyzowanej cienkiej granicy legalności „prowokacji policyjnej”.

Oczekiwaniem Policji, a jak sądzę również innych służb zwalczających przestępczość korupcyjną, byłoby zebranie w jednym dokumencie najpełniejszego katalogu zasad i mechanizmów działania, które wyeliminują lub co najmniej zminimalizują ryzyko popełnienia błędu w trakcie realizowania czynności w trybie art. 19a ustawy o Policji. Dyskusja na tym forum może być doskonałym przyczynkiem do powstania takiego opracowania, jako jednego z ważnych elementów Polskiej Strategii Antykorupcyjnej. □

gen. Waldemar Jarczewski (ur. w 1958 r.)

Posiada wykształcenie prawnicze (Uniwersytet Łódzki). W służbach mundurowych rozpoczął pracę w 1979 r.; przeszedł przez wszystkie szczeble kariery w służbie kryminalnej, do stanowiska naczelnika wydziału dochodzeniowo-śledczego w KWP. W latach 1993–1999 był szefem Policji w Lesznie. Od 1999 r. zajmował stanowisko I zastępcy komendanta wojewódzkiego Policji w Wielkopolsce. Był dwukrotnie zastępcą Komendanta Głównego Policji: w latach 2005–2007 oraz 2009–2012. W przerwie pełnienia tej funkcji był oficerem łącznikowym polskiej Policji na Ukrainie.

płk Marek BARANOWSKI

GRANICE PROWOKACJI, MOŻLIWOŚCI I ZAGROŻENIA

Prowokacja policyjna jest jedną z metod działania służb policyjnych (cywilnych i wojskowych) w wielu krajach, w tym także w Polsce. Jest ona bardzo efektywnym narzędziem w zwalczaniu szczególnie groźnych zjawisk, takich jak np. przestępczość zorganizowana, korupcyjna czy terroryzm. Również i Żandarmeria Wojskowa (ŻW) ma pewne doświadczenia w stosowaniu tzw. „prowokacji policyjnej”.

Korzystając z dobrodziejstwa instytucji prowokacji, należy jednak pamiętać, że w dużej mierze ingeruje ona w prawa i wolności obywatelskie, dlatego też powinna być stosowana z wielką rozważą i pod szczególnym nadzorem, przez funkcjonariuszy, których postawa etyczna nie budzi wątpliwości.

Mówiąc o granicach prowokacji, należy z jednej strony myśleć o możliwościach, które nam daje, a więc jako o skutecznym środku do walki z taką przestępczością, jak korupcja, handel narkotykami, bronią. Trzeba jednak zawsze pamiętać także o zagrożeniach, które może powodować prowokacja. Niewłaściwe jej przeprowadzenie może skutkować co najmniej naruszeniem dóbr osobistych, a ostatecznie doprowadzić do skazania osoby – „ofiary prowokacji”, która przyjęła korzyść od funkcjonariusza, ale głównie z uwagi na jego aktywne działanie.

Prowokacja nie może służyć do „produktowania” przestępców. Wiadomo, że okazja czyni złodzieja. Dlatego dany służbom instrument nie może być sposobem na weryfikację skłonności danej osoby do popełniania przestępstw a priori. Powinien to być jedynie ostateczny środek, który w jednoznaczny i niepodważalny sposób potwierdza dotychczasowe informacje.

PODSTAWY PRAWNE STOSOWANIA PROWOKACJI PRZEZ ŻANDARMERIĘ WOJSKOWĄ

Żandarmeria Wojskowa, tak jak i inne służby, może wykonywać czynności operacyjno-rozpoznawcze poprzez złożenie propozycji nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót jest zabroniony, a także przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej. Takie możliwości daje jej art. 32 ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 123, poz. 1353, z późn. zm.).

Po 1 stycznia 2009 r. właściwość Żandarmerii Wojskowej została ograniczona. Sprowadza się ona właściwie do przestępstw z części wojskowej Kodeksu karnego, a także popełnianych przez żołnierzy w związku z wykonywanymi czynnościami służbowymi lub na szkodę wojska – stosownie do art. 647 Kodeksu postępowania karnego. Trzeba zauważyć, że sposób doboru ludzi do służby w Siłach Zbrojnych RP powoduje, że środowisko żołnierzy nie jest środowiskiem kryminogennym, natomiast – jak wszędzie – zdarzają się patologie. Jednak generalnie jest to środowisko o wysokim poziomie przestrzegania porządku prawnego. Z naszego doświadczenia wynika, że negatywne zachowania zdarzają się tylko w jednostkowych przypadkach, a i tak wtedy żołnierz działa najczęściej w środowisku cywilnym, często będąc nakłanianym do popełnienia przestępstwa.

Żandarmeria Wojskowa stosuje prowokację jako środek wyjątkowy, który najbardziej ingeruje w prawa jednostek. Dlatego też doświadczenie ŻW w przedmiocie prowokacji nie jest zapewne tak bogate, jak innych służb. Niemniej jednak ŻW ma pewne sukcesy na polu stosowania prowokacji. Należy przy tym podkreślić, że w sprawach, w których stosowano prowokację, zapadły prawomocne wyroki bądź też nadal trwa proces przed sądem, co świadczy o tym, w jaki sposób w Żandarmerii podchodzi się do tej instytucji i w jaki sposób prowokacja jest realizowana. Nadmienić też trzeba, że sądy wojskowe są wyjątkowo skrupulatne, jeżeli chodzi o wszelkie niuanse dowodowe, jak i stricte proceduralne przy zastosowaniu tej formy kontroli operacyjnej.

KLUCZOWE KWESTIE FUNKCJONOWANIA PROWOKACJI W POLSKIM SYSTEMIE PRAWNYM

Pierwszym pytaniem, na jakie należy odpowiedzieć, omawiając instytucję prowokacji, jest:

Czy prowokacja powinna funkcjonować w polskim systemie prawnym?
Odpowiedź wydaje się być oczywista: niewątpliwie jest potrzebna, bo przestępstwa o charakterze korupcyjnym to często trudne pod względem dowodowym postępowania karne. Zdarza się, że jedynym dowodem są zeznania jednego świadka przeciwko wyjaśnieniom sprawcy i wtedy do uznania sądu pozostawiona jest ich ocena, tak więc nie ma pewności, że przestępca poniesie konsekwencje swojego postępowania. Z uwagi na to istnienie instytucji prowokacji jest niezbędne m.in. do skutecznego zwalczania korupcji.

Jeżeli odpowiedź na pierwsze pytanie jest pozytywna, to wtedy pojawia się ważniejsze pytanie:

Kiedy i w jaki sposób przeprowadzić prowokację tak, żeby nie kreować sytuacji, nie sprawdzać predyspozycji do popełnienia przestępstwa, a jedynie udokumentować w sposób niebudzący wątpliwości przestępne działania sprawcy, które podejmował już w przeszłości? – co w perspektywie ma się przełożyć na wszczęcie postępowania karnego i doprowadzenie do prawomocnego rozstrzygnięcia.

Na prowokację jako element pracy operacyjnej zawsze należy patrzeć przez pryzmat postępowania karnego – musimy widzieć tę sprawę przed sądem, jak oceni on zebrany materiał dowodowy i działania funkcjonariuszy.

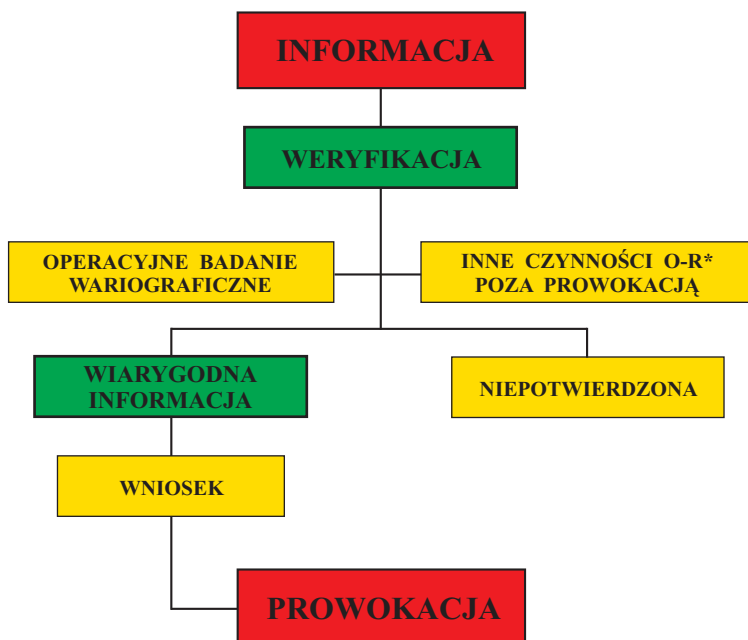
Czy zasada legalizmu – działania na podstawie i w granicach prawa – jest wystarczająca do określenia sposobu postępowania funkcjonariusza działającego w zgodzie z prawem, jednak w sposób podstępny?

Jak i gdzie określić granice, których funkcjonariuszowi nie wolno przekroczyć przy realizacji czynności służbowych?

Świadomość możliwości stosowania prowokacji przez służby powinna mieć również walor prewencyjny, odstrasżający ewentualnych sprawców. Jednak często tak nie jest, a jedynie wpływa ona na ich większą ostrożność – co z kolei utrudnia działania funkcjonariusza, bo zdobycie zaufania sprawcy jest bardziej skomplikowane. Jednocześnie chęć realizacji zadania postawio-

nego przez przełożonych jest duża, co sprzyja czasem podejmowaniu przez funkcjonariuszy działań, których nie można ocenić jako zgodnych z etyką zawodów – cieszących się wszakże zaufaniem publicznym. Kwestia ta zostanie jednak omówiona szerzej w dalszej części artykułu. Pierwszym, zasadniczym problemem jest: kiedy zastosować prowokację.

STOSOWANIE PROWOKACJI



* O-R – czynności operacyjno-rozpoznawcze

Zamieszczony powyżej schemat przedstawia w sposób skrótowy procedurę postępowania ŻW w sprawach korupcyjnych oraz handlu bronią czy narkotykami. Od informacji do prowokacji, a właściwie od informacji do prawomocnego zakończenia postępowania.

Myśląc o zastosowaniu prowokacji, trzeba myśleć o dalszych etapach postępowania.

Czy jest ona niezbędna do udowodnienia sprawcy przestępstwa, czy inne materiały nie są wystarczające? A jeśli już mamy decyzję o zastosowaniu prowokacji, to jak ją przeprowadzić, nie naruszając elementarnych praw człowieka, a jednocześnie osiągnąć cel oraz zabezpieczyć zebrane materiały?

Żandarmeria Wojskowa wnioskuje o przeprowadzenie prowokacji jedynie w sytuacjach, kiedy informacje o sprawstwie są najczęściej uprzednio potwierdzone przez inne czynności operacyjno-rozpoznawcze, np. przez kontrolę operacyjną lub inne środki pracy operacyjnej.

Tak więc po otrzymaniu informacji, czy to od osobowego źródła informacji, czy w inny sposób, w pierwszej kolejności podejmowane są czynności zmierzające do jej weryfikacji. Dokonujemy sprawdzeń w jawnych i niejawnych systemach informacyjnych, następnie podejmowane są inne czynności operacyjno-rozpoznawcze – od tych najmniej ingerencyjnych aż do kontroli operacyjnej – a dopiero na końcu ewentualnie przeprowadzona może być prowokacja.

Nie występujemy wcześniej o zastosowanie prowokacji. Owszem, można założyć, że w pewnych okolicznościach konieczne będzie wcześniejsze zastosowanie prowokacji. Jednak przedstawiony schemat jest naszym standardem działania.

Ważnym elementem naszego postępowania jest weryfikacja osobowych źródeł informacji (OZI). Jeżeli mamy wątpliwości co do wiarygodności OZI lub też samej informacji, którą nam przekazuje, zdarza się, że sprawdzenia dokonujemy poprzez operacyjne badania wariograficzne. Zapraszamy więc taką osobę na badania. Oczywiście, może się ona nie zgodzić na nie, jednak podda to w wątpliwość wiarygodność przekazanych przez nią informacji. Jeśli podda się badaniom, mamy wtedy jasny obraz sytuacji. Sposób ten uważam za bardzo skuteczny i właściwy z uwagi na ustawową konieczność posiadania wiarygodnych informacji do przeprowadzenia prowokacji.

Wojskowa prokuratura jest bardzo rygorystyczna zarówno jeśli chodzi o przesłanki zastosowania, sposób przeprowadzenia, jak i zakres oraz charakter zebranych wcześniej materiałów, które mają potwierdzać wiarygodność informacji. Powoduje to, że od Żandarmerii oczekuje się również perfekcyjnego zachowania przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych.

DOŚWIADCZENIA ŻANDARMERII W STOSOWANIU PROWOKACJI

Doświadczenie ŻW w stosowaniu prowokacji obejmuje 22 wręczenia w 8 sprawach i 26 zakupów kontrolowanych w 7 sprawach. Jak wynika z powyższych danych, przy stosowaniu prowokacji kierujemy się zasadą ostrożności – korzyści wręczane są kilkakrotnie, dopiero przy kolejnej dochodzi do zatrzymania sprawcy, tak samo jest z zakupem kontrolowanym.

Jeśli chodzi o wręczenia, to dokonywaliśmy ich oczywiście w sprawach z art. 228 kk przede wszystkim w stosunku do żołnierzy-lekarzy, jak również w sprawach związanych z postępowaniami przetargowymi w ramach modernizacji Sił Zbrojnych RP. Co ciekawe, często sprawcy decydują się na dobrowolne poddanie się odpowiedzialności karnej.

Jeśli chodzi o zakup kontrolowany, to głównie dotyczy on zakupu narkotyków. Jednak udało nam się wykryć sprawców handlu przedmiotami, których obrót i posiadanie są zabronione. Czterokrotnie zakupiliśmy w ramach prowokacji broń i amunicję, w tym sztucer 7,62 mm, 3 pistolety oraz ponad 5 500 sztuk amunicji pochodzenia wojskowego. Sprawa zakończyła się prawomocnym wyrokiem.

SPOSÓB PRZEPROWADZENIA PROWOKACJI

Warunki, w jakich działa funkcjonariusz stosujący prowokację, mogą sprzyjać powstawaniu nieprawidłowości, gdyż ma on przewagę informacyjną nad sprawcą, posiada dosyć dużą „władzę” (to on decyduje o sposobie działania), zdobywa zaufanie figuranta i jest motywowany do skutecznej realizacji czynności – poprzez rozliczanie z pracy, czasami nagrody, dodatki, a także sam prestiż bycia skutecznym i wykrycia sprawcy. Ponadto ograniczony jest nadzór nad sposobem przeprowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych. Zarówno z tej przyczyny, jak i możliwości użycia materiałów zebranych jako dowodów w postępowaniu karnym prowokacja jest dokumentowana poprzez rejestrację obrazu i dźwięku zawsze wtedy, gdy istnieją takie możliwości techniczne. A najczęściej jest taka możliwość.

Jednak nawet rejestracja nie zapobiegne nieprawidłowościom. Tutaj cały ciężar właściwego zachowania spoczywa na funkcjonariuszu.

Właściwie każda ze służb posiada swoje „kodeksy etyczne”, jednak mam wątpliwości, czy zawierają one postanowienia, które mówią o granicach przy realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych. Kiedy funkcjonariusz powinien powiedzieć, że dalej nie realizuje czynności? Temat jest bardzo szeroki, trudny do uchwycenia i sprecyzowania. Dlatego – moim zdaniem – podstawową kwestią jest posiadanie dobrej, wiarygodnej informacji, żeby nie próbować prowokacją nadrobić braków dostatecznej jej weryfikacji.

Myślę też, że niektóre medialne sprawy oparte na prowokacji powinny być przyczynkiem do dyskusji na temat kodeksu etycznego przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, a najlepiej byłoby, gdybyśmy powrócili do prac nad ustawą o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, która by regulowała tę materię jednakowo dla wszystkich służb. □

ptk Marek Baranowski (ur. w 1965 r.)

Doktorant AON, służbę w Żandarmerii Wojskowej pełni od 1990 r. W 2003 r. objął stanowisko zastępcy komendanta Oddziału Żandarmerii Wojskowej w Szczecinie, następnie komendanta Oddziału ŻW w Poznaniu i szefa Zarządu Prewencji Komendy Głównej ŻW. Od 2008 r. pełni obowiązki szefa Zarządu Dochodzeniowo-Śledczego KGŻW.

Najnowsze publikacje: Badania poligraficzne, „Przegląd Żandarmerii” 2011, nr 4, s. 17–19.

Jerzy SZYMAŃSKI

GRANICE „PROWOKACJI” W SPRAWACH KORUPCYJNYCH – ZAGROŻENIA I MOŻLIWOŚCI

Zanim przejdę do omówienia zagrożeń i możliwości stosowania prowokacji w procesie gromadzenia dowodów przestępstw korupcyjnych, pozwolę sobie na kilka uwag ogólnych, może w tym gronie oczywistych, ale godnych przy tej okazji przypomnienia. Korupcja ma różnorodne uwarunkowania, m.in.: polityczne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, prawne. Stąd zabezpieczenie społeczeństwa przed korupcją powinno mieć charakter wielopłaszczyznowy. Zgodnie z przyjętymi i sprawdzonymi na świecie standardami, zwalczanie korupcji byłoby wysoce niedoskonałe wyłącznie przy zastosowaniu metod represyjnych. Zadanie walki z korupcją nie może zatem należeć jedynie do organów ścigania. Jak słusznie zauważył Szef CBA Pan Paweł Wojtunik w piśmie zapraszającym nas do udziału w dzisiejszej konferencji, za pomocą tego rodzaju pozytywnych inicjatyw, jak nasza konferencja, budujemy sieć nieformalnych porozumień i współpracy pomiędzy nauką, organizacjami pozarządowymi, społeczeństwem obywatelskim i organami ochrony prawa. Niezwykle istotna jest zatem profilaktyka antykorupcyjna, współdziałanie wielu podmiotów w skutecznym zapobieganiu przestępczości korupcyjnej, antykorupcyjna edukacja społeczeństwa. Środki o charakterze karnym, zgodnie z ultima ratio prawa karnego są niewątpliwie na dalszym planie, ale trzeba wyraźnie podkreślić – są nie mniej ważne. Do takich szczególnych środków należy bez wątpienia tzw. prowokacja policyjna, choć jest to pojęcie nieadekwatne do istoty tej czynności.

Na konieczność wprowadzenia środków i technik specjalnych pozwalających ujawniać korupcję i ułatwiać gromadzenie dowodów w procesie karnym zwracają uwagę antykorupcyjne, ratyfikowane przez Polskę, akty prawa międzynarodowego. Zarówno konwencja karna Rady Europy o korupcji z 1997 r., jak i konwencja ONZ z 2003 r. o korupcji nakazują wprowadzenie środków,

takich jak dostawa niejawnie nadzorowana, specjalne techniki śledcze, inwigilacja elektroniczna, czy operacje pod przykryciem. Konwencja ONZ w art. 50 wyraźnie mówi o możliwości dopuszczenia wyników tych czynności jako dowodu przed sądem. Art. 19 ust. 1 ustawy o CBA stanowi, iż czynności operacyjno-rozpoznawcze zmierzające do sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz wykrycia sprawców i uzyskania dowodów mogą polegać na dokonaniu w sposób niejawny nabycia lub przyjęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa. Innymi słowy, ustawa umożliwia tzw. kontrolowane wręczenie lub przyjęcie łapówki. W myśl przepisów ustawy o CBA operację zarządza Szef CBA po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, który przed podjęciem decyzji zapoznaje się z materiałami uzasadniającymi niezbędność wykonania takiej operacji. Widać więc, że czynność ta odbywa się poza kontrolą niezawisłego sądu. Takie uregulowanie wymusza konieczność niezwykle uważnego badania przez Prokuratora Generalnego podstaw faktycznych do zarządzenia kontrolowanego wręczenia lub przyjęcia korzyści majątkowej.

Z treści przepisu wynika, że głównym warunkiem podjęcia działań funkcjonariuszy jest wcześniejsze uzyskanie, nie jakichkolwiek, ale wiarygodnych informacji o przestępstwie. Pozyskanie wiadomości o przestępstwie możliwe jest drogą formalnego zawiadomienia o popełnieniu czynu zabronionego, względnie poprzez źródło operacyjne²⁴. Celem czynności kontrolowanego wręczenia lub przyjęcia korzyści będzie zatem jedynie sprawdzenie tych informacji oraz ustalenie sprawców i uzyskanie dowodów przestępstwa. W wypadku działania na podstawie regulacji dopuszczających prowokację, niezbędnym warunkiem legalności jest to, aby działania funkcjonariuszy państwa stosujących tę metodę nie miały na celu skierowania postępowania karnego przeciwko osobie prowokowanej. Funkcjonariusz, czy agent – osoba udzielająca pomocy w operacji specjalnej – nie może nakłaniać do popełnienia przestępstwa ani organizować działań przestępnych albo nimi kierować. W przypadku naruszenia przez funkcjonariusza lub agenta tak sformułowanych reguł prawnych, mamy do czynienia z popełnieniem przestępstwa niedozwolonej prowokacji, innymi słowy – podżegania do popełnienia przestępstwa

²⁴ R. Janiszewski-Downarowicz, *Granice dozwolonej prowokacji w polskim prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 3, s. 93 i nast.

korupcyjnego (art. 24 kodeksu karnego). W przepisach prawa nie ma kontraty- pu wyłączającego odpowiedzialność przedstawicieli organów ścigania z tytułu podżegania. Kolejnymi zasadami jakimi należy kierować się przy sięganiu do tych specjalnych metod, są zasady subsydiarności i proporcjonalności. Po- szczególne techniki w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych mogą być podejmowane tylko wówczas, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nie- przydatne do wykrycia przestępstwa, jego ujawnienia oraz uzyskania i utrwa- lenia dowodów.

Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 14 stycznia 2004 r. (IV KK 200/03) stwierdził, że instytucja zakupu kontrolowanego i łapówki kontrolo- wanej nie może polegać na postawie czynnej wobec przestępstwa, np. na pro- wokowaniu, gdy nie ma jeszcze skryształizowanego zamiaru u osoby, wobec której prowokacja ma być stosowana.

Należy stanowczo podkreślić, że służby nie mogą kreować przestępstwa; prowokacja nie może być sprawdzeniem predyspozycji danej osoby do popeł- niania przestępstw. Musimy pamiętać o tym, że agent „wchodzi” w miejsce innej osoby, włącza się do działań przestępnych na pewnym etapie. Wyzna- czeniem granic prowokacji powinno być przeprowadzenie testu sprowadzają- cego się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w ogóle doszłoby do popełnienia przestępstwa, gdyby nie działanie agenta służb.

Prowokacja nie może być pułapką zastawioną na każdą osobę, zwłaszcza taką, która dopiero w zetknięciu z agentem po raz pierwszy popełnia przestęp- stwo. **Nie może też być wyrywkowym kontrolowaniem uczciwości obywa- teli, bez konieczności wcześniejszego uzyskania wiarygodnych informacji o możliwości popełnienia przestępstwa.** Tak poważny instrument prawny może tworzyć pokusę pójścia na skróty. Najlepiej świadczą o tym sprawy, które toczyły się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasbur- gu²⁵. W sprawie Ramanauskas przeciwko Litwie Trybunał uznał, że proces karny toczący się przeciwko byłemu prokuratorowi, któremu zarzucono ko- rupcję, nie odpowiadał wymogom rzetelności z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i doszło do jego naruszenia. Z poczynionych ustaleń wynika,

²⁵ K. Karsznicki, *Kontrowersje wokół ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 3, s. 88 i nast.

że ze wspomnianym byłym prokuratorem Ramanauskasem skontaktował się nieznany mu wcześniej mężczyzna, który zaproponował 3000 dolarów łapówki za obietnicę doprowadzenia do uniewinnienia pewnej osoby. Prokurator początkowo odmówił, ale po wielokrotnych dalszych namowach zgodził się. Trybunał w Strasburgu wyraźnie napiętnował fakt, że działania operacyjne policji nie były oparte na dowodach wskazujących na wcześniejsze popełnienie przestępstwa, jak i fakt, że wszystkie kontakty skarżącego z funkcjonariuszem odbyły się z inicjatywy tego ostatniego (wynika to z zapisów połączeń telefonicznych). Przez takie właśnie kontakty, skarżący – jak zauważył Trybunał – był poddawany naciskom, bez których zapewne nie popełniłby zarzucanego mu przestępstwa. Nie było też dowodów wskazujących wcześniej na zamiar popełnienia czynu.

W innej sprawie – Teixeira de Castro przeciwko Portugalii (wyrok z dnia 9 czerwca 1998 r.) – Trybunał stwierdził, że funkcjonariusze policji nie ograniczyli się do pasywnego śledzenia działań przestępczych, ale wywierali wpływ, starając się doprowadzić do popełnienia przestępstwa. W sprawie tej uznano, że ich działania wykroczyły poza to, co charakteryzuje agentów pod przykryciem, bo nakłonili do przestępstwa w sytuacji, w której nic nie wskazywało na to, że bez ich interwencji zostałyby popełnione. Dochodząc do tego wniosku, Trybunał podkreślił w szczególności, że interwencja policjantów nie była częścią zarządzanej wcześniej operacji zwalczania handlu narkotykami, a władze nie miały żadnych powodów do podejrzeń, że skarżący jest handlarzem narkotyków.

W przypadku ewidentnego naruszenia norm prawnych regulujących sposób wykonania prowokacji, mamy obowiązek przeprowadzenia odrębnego postępowania karnego. Przykładem takiej sprawy jest postępowanie toczące się aktualnie przed jednym z sądów, w którym prokurator oskarżył funkcjonariuszy Policji i osoby z nimi współdziałające o podstępne zorganizowanie prowokacji, mającej w istocie cechy pułapki, wobec kierownika szpitala. Sprowokowany podstępnie do przyjęcia łapówki kierownik kliniki został prawnomocnie uniewinniony, a wniesiona przez prokuratora kasacja do Sądu Najwyższego została oddalona.

Podstawą wszczęcia śledztwa w sprawie niedozwolonej prowokacji było tzw. dziennikarskie śledztwo oraz zawiadomienie o przestępstwie złożone przez nielegalnie sprowokowanego lekarza. Z zeznań pokrzywdzonego wyni-

kało, że wręczenie korzyści majątkowej było następstwem „prowokacji” zorganizowanej przez jednego z lekarzy szpitala klinicznego zrealizowanej przy pomocy wynajętych w tym celu osób – we współpracy z funkcjonariuszami Policji, a fakty, które posłużyły do dokonania prowokacji, były celowo „spręparowane”, aby skierować przeciwko niemu postępowanie karne.

Aktualnie postępowanie sądowe jest w toku. Istotne znaczenie ma postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2010 r. sygn. akt III KK 152/10. W uzasadnieniu postanowienia Sąd Najwyższy wskazał m.in., że „niezachowanie określonych w art. 19a ustawy o Policji ustawowych warunków dopuszczalności przeprowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, uniemożliwia wykorzystanie uzyskanego w ich trakcie materiału dowodowego w procesie karnym. Rzeczą oczywistą jest, że oceny zachowania tych warunków dokonywać można wyłącznie na gruncie realiów konkretnej sprawy. W niniejszym przypadku jednak naruszenie art. 19a ust. 1 ustawy o Policji jawi się jako oczywiste. Pomijając już nawet wszystkie inne uwarunkowania, można zauważyć, że gdyby nie nieprawdziwe przedstawienie okoliczności faktycznych uzasadniających wydanie zarządzenia o wykonaniu przedmiotowej „prowokacji policyjnej” i uzyskanie na nią zgody, do tych czynności w ogóle dojść by nie mogło, a w rezultacie nie byłoby też żadnego materiału dowodowego”. □

Jerzy Szymański

Dyrektor Departamentu Przeszeczności Zorganizowanej i Korupcji Prokuratury Generalnej.

Marian CICHOSZ
Alina HUSSEIN

KONTROLA JAKO ELEMENT PROFILAKTYKI ANTYKORUPCYJNEJ

W świetle systematycznie prowadzonych przez NIK od kilkunastu lat analiz zagrożenia korupcją w Polsce, analiz opartych na wynikach licznych kontroli NIK, wynika, że zagrożenie korupcją powstaje głównie wskutek negatywnego oddziaływania czterech podstawowych mechanizmów korupcyjnych, do których należą:

- 1) dowolność postępowania,
- 2) konflikt interesów,
- 3) brak jawności postępowania,
- 4) brak lub słabość kontroli.

Warto wspomnieć, że tę kwalifikację głównych mechanizmów korupcyjnych, przyjętą przez NIK, potwierdziła sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, która w przyjętej 7 maja 2008 r. opinii nr 3 w sprawie zwiększenia skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego wskazała na te cztery mechanizmy korupcyjne i zaleciła działania zmierzające do ich wyeliminowania.

W moim wystąpieniu chcę się zająć jednym z tych mechanizmów, czyli słabością kontroli.

Uczynię też zastrzeżenie, że w moim wystąpieniu chodzi głównie o kontrolę wewnętrzną, czyli tę, która jest, czy też która powinna być sprawowana wewnątrz instytucji publicznych.

Oczywiście, istotne znaczenie dla przeciwdziałania korupcji ma też kontrola zewnętrzna, w szczególności kontrola państwowa, realizowana przez NIK, kontrola sprawowana przez regionalne izby obrachunkowe w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, kontrole realizowane przez państwowe organy inspekcji czy nadzoru. Aktywność i skuteczność tych instytucji kontro-

lnych, w tym aktywność samej Najwyższej Izby Kontroli ma istotne znaczenie w przeciwdziałaniu korupcji, ale w tym miejscu chciałbym się skupić na kontroli wewnętrznej, która to kontrola – jeśli jest wykonywana systematycznie i rzetelnie – może w szczególnie skuteczny sposób przeciwdziałać zachowaniom korupcyjnym.

Według INTOSAI (Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli Państwowej) kontrola wewnętrzna jest narzędziem zarządzania wykorzystywanym do uzyskania racjonalnej pewności, że cele instytucji zostały osiągnięte.

Niewątpliwie jednym z celów prawidłowo działającej instytucji publicznej powinno być niedopuszczenie do zachowań korupcyjnych.

Pragnę nadmienić, że na znaczenie kontroli w przeciwdziałaniu korupcji wskazują niektóre ważne dokumenty międzynarodowe. Wymienię tu na przykład *Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji*²⁶, *Prawnokarną konwencję o korupcji*²⁷ Rady Europy, *Konwencję w sprawie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy OECD*.

Jest rzeczą dość oczywistą, że „korupcja boi się kontroli”. Jeśli określona działalność podlega systematycznej i bieżącej kontroli, to po prostu zachowania korupcyjne mogą łatwo wyjść na jaw albo przynajmniej mogą wyjść na jaw skutki tych zachowań, pośrednio wskazujące na możliwość korupcji.

Na przykład zlecenie zamówień publicznych bez wymaganego przetargu jest łatwe do ujawnienia w kontroli, gdyż świadczą o tym dokumenty. Chodzi jednak o to, żeby taka kontrola w ogóle była, żeby działania urzędnika zajmującego się zamówieniami publicznymi czy innymi czynnościami były co jakiś czas kontrolowane.

Zakładamy, że zdecydowana większość urzędników z powodu osobistej uczciwości pokusom korupcji nie ulega, ale systematyczna kontrola w oczywisty sposób wzmacnia odporność na pokusy korupcji. Urzędnik, który nawet miałby pokusę zachowania korupcyjnego, nie ulega jej, gdyż obawia się, że

²⁶ Przyjęta w 2003 r., ratyfikowana przez Polskę w dniu 15 września 2006 r., Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563; zob. art. 9.2.d.

²⁷ Sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249; zob. preambuła.

jego zachowanie zostanie ujawnione w kontroli i z powodu nieprawidłowości mogą go spotkać konsekwencje dyscyplinarne, czy nawet prawnokarne.

Kontrola ma wówczas znaczenie prewencyjne, zapobiega zachowaniom korupcyjnym urzędnika.

Najwyższa Izba Kontroli w kolejnych rocznych sprawozdaniach ze swojej działalności „raportuje” Sejmowi i opinii publicznej swoje działania antykorupcyjne i wskazuje na istniejące mechanizmy korupcjogenne, w tym na mechanizm słabości kontroli. W sprawozdaniu za 2010 r. Izba wskazała, że korupcjogenny mechanizm słabości kontroli został ujawniony między innymi w kontroli zakupów sprzętu dla policji, które to zakupy dokonywane były bez dostatecznego nadzoru ze strony odpowiedzialnych osób z kierownictwa policji.

Według wspomnianego sprawozdania, bez wystarczającego nadzoru i kontroli funkcjonuje też system dostępności do specjalistycznych usług zdrowotnych, gdzie pacjenci czekają w długich kolejkach, a mechanizm dostępu do świadczeń i kolejności ich realizowania nie jest wystarczająco nadzorowany i kontrolowany, przez co może dochodzić do korupcjogennej dowolności postępowania, przyspieszania dostępu jednych pacjentów kosztem drugich, być może bardziej potrzebujących.

Innym przykładem kontroli, przytoczonym w sprawozdaniu za 2010 r., była kontrola, która wykazała rażącą słabość nadzoru starostów nad stacjami diagnostycznymi, dopuszczającymi pojazdy do ruchu. Kontrola wykazała, że taki nadzór praktycznie nie istniał, wskutek czego powstała realna groźba, że w procesie dopuszczania pojazdów do ruchu może dochodzić do zachowań korupcyjnych, że krótko mówiąc, ktoś w zamian za łapówki może dopuszczać do ruchu pojazdy niespełniające wymogów bezpieczeństwa ruchu.

Od długiego czasu Izba wskazuje też na korupcjogenny brak lub słabość kontroli przy zamówieniach publicznych. Jest swoistą i negatywną normą w Polsce, że urzędnicy odpowiedzialni za przetargi rzadko są kontrolowani przez swoich zwierzchników i dość często przy kontroli NIK okazuje się, że poza Izbą nikt nie sprawdzał prawidłowości postępowania urzędników, nie było w tym zakresie żadnej kontroli wewnętrznej.

Przy różnych kontrolach NIK ujawnia też, że w wielu instytucjach państwowych, można powiedzieć, że nawet w większości kontrolowanych instytucji, jednostki kontroli wewnętrznej czy audytu wewnętrznego są organizacyjnie słabe, mają zbyt mało personelu do zapewnienia systematycznej kontroli, ich działania kontrolne nie są usystematyzowane, często działają na doraźne zapotrzebowanie kierownika urzędu.

Warto w tym miejscu wspomnieć ważną zasadę antykorupcyjną, tzw. zasadę wielu oczu, która jest też elementem szeroko pojętej kontroli. Chodzi o to, żeby czynności urzędnicze były w miarę możliwości rozdzielane między różnych urzędników, żeby zbyt wiele kompetencji nie pozostawało w gestii jednego urzędnika, żeby jeden urzędnik miał wgląd w to, co robi drugi (np. przez wprowadzanie praktyki, że jakiś urzędnik załatwia określoną część danej sprawy, a drugi – pozostałą). Chodzi tu o oczywisty efekt – kilka osób na raz na ogół trudniej jest skorumpować niż jedną osobę.

Wspomniana już opinia nr 3 sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z 7 maja 2008 r. wskazała między innymi, w ślad za wnioskami NIK, że sposobem na zmniejszenie zagrożenia korupcją jest zwiększenie „kontrolowalności”, czyli takie zorganizowanie procedur administracyjnych, w których urzędnik zawsze może się liczyć, że każda jego decyzja może zostać sprawdzona, nie tylko ta, która podlega zaskarżeniu.

Jest to właściwa sugestia, gdyż przy dostatecznym poziomie kontrolowalności, ryzyko zachowań korupcyjnych zmniejsza się zasadniczo. Zaczyna bowiem wówczas działać pożądanym strach przed kontrolą.

Oczywiście kontrola nie może być „totalna”, nie może prowadzić do praktycznego paraliżu instytucji. Chodzi o to, żeby to była kontrola w miarę systematyczna i żeby nie dochodziło do takich, nierzadkich przypadków, że jakiś urzędnik, wydający ważne rozstrzygnięcia, przez całe lata pozostaje niekontrolowany przez nikogo, a pierwszą i często jedyną kontrolą jego działań okazuje się kontrola NIK.

Tu trzeba wyjaśnić, że NIK mająca około 1300 kontrolerów oczywiście nie ogarnie kontrolami wszystkich urzędników, kontrola Izby z natury rzeczy jest ograniczona tylko do niektórych podmiotów.

Na zakończenie pragnę przedstawić, w jaki sposób NIK sprawdza w swoich kontrolach, czy w kontrolowanej instytucji nie występuje korupcyjny mechanizm słabości kontroli. Są to pytania zawarte w Metodyce Antykorupcyjnej, która jest częścią „Podręcznika kontrolera”, czyli dokumentu zawierającego wskazania, jak programować i przeprowadzać kontrole.

Dla oceny, czy w kontrolowanej działalności nie występuje mechanizm korupcyjny braku lub słabości kontroli, celowe jest postawienie następujących pytań:

- 1) Czy w kontrolowanej instytucji działa jednostka kontroli wewnętrznej i czy jednostka ta jest odpowiednia do rozmiarów prowadzonej działalności, czy zapewnia systematyczność oraz odpowiedni poziom merytoryczny kontroli?
- 2) Czy jednostka kontroli wewnętrznej (audytu wewnętrznego) prowadzi kontrole, czy są one rzetelne, czy wyniki tych kontroli są przedstawiane kierownikowi kontrolowanej instytucji i czy wyniki tych kontroli są właściwie analizowane?
- 3) Czy kontrolowana działalność jest właściwie i rzetelnie dokumentowana, czy dokumenty są należycie archiwizowane, czy dokumentacja pozwala na pełną kontrolę tej działalności?
- 4) Czy w ramach kontrolowanej działalności stosowana jest zasada wielu oczu, a więc czy urzędowe czynności o złożonym charakterze są w miarę możliwości rozdzielane między różne osoby, czy nie dochodzi do nadmiernej koncentracji uprawnień w ręku jednego urzędnika?
- 5) Czy w kontrolowanej działalności ma miejsce praktyka okresowej rotacji personelu, zwłaszcza w odniesieniu do służb wrażliwych, takich jak aparat skarbowy, służby celne, inspekcje itp.; czy nie jest tak, że te same osoby stale pracują w jednym miejscu, przez lata kontrolują te same firmy itp.?
- 6) Czy zapewniona została możliwość składania skarg na kontrolowaną działalność, czy takie skargi są składane i czy są rozpatrywane w sposób obiektywny i bezstronny przez właściwe organy nadrzędne, czy nie występuje zjawisko rozpatrywania skarg przez te osoby, których skargi dotyczą?

7) Czy w kontrolowanej działalności nie występowało zjawisko uchylania się od kontroli (przy czym dotyczy to zarówno kontroli NIK, jak i prowadzonych przez inne instytucje państwowe)?

Reasumując – aby kontrola skutecznie przeciwdziałała korupcji powinna spełniać następujące oczekiwania:

- po pierwsze – kontrola powinna być systematyczna, bieżąca, a nie wykonywana „od wielkiego dzwonu”;
- po drugie – kontrola powinna być niezależna, osoby zajmujące się kontrolą powinny być niezależne służbowo od osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność;
- po trzecie – powinna być stosowana zasada „wielu oczu”, o której już wspomniano;
- po czwarte – wyniki kontroli wewnętrznej powinny być analizowane i brane pod uwagę w zarządzaniu i egzekwowaniu odpowiedzialności, nie powinna to być kontrola „do szuflady”.

W wojsku funkcjonuje powiedzenie – im więcej potu na ćwiczeniach, tym mniej krwi w boju. Parafrazując, można powiedzieć – im więcej zaangażowania w kontroli, tym mniej ryzyka korupcji i tym mniej szkód, finansowych i moralnych, które korupcja powoduje. □

Marian Cichosz (ur. w 1954 r.)

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, doktor nauk ekonomicznych. Prokurator, radca prawny, prowadził kancelarię adwokacką, był senatorem, pełnił funkcję wojewody chełmskiego i wiceministra sprawiedliwości. Jest związany z NIK (z przerwami) od 2000 r. Członek Chełmskiego Klubu Literatów OSNOWA. Główne publikacje:

- współautor książki *Manowce polskiej prywatyzacji* (2000);
- autor opracowań i artykułów z zakresu ekonomiki przedsiębiorstw, funkcjonowania administracji publicznej, sądownictwa oraz służby więziennej;
- autor wierszy wydanych w odrębnych tomach: *Modlitwa o miłość do wrogów* (2009), *Słowa prawdy* (2011) oraz w antologii *Sercem pisane* (2011).

Alina Hussein (ur. w 1959 r.)

Radca Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, absolwentka Wydziału Neofilologii i Podyplomowego Studium Administracji na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego. Na

początku lat 90. pracowała w zespole prof. Jerzego Reguńskiego, odtwarzającym samorządy terytorialne w Polsce, oraz współpracowała z Europejskim Centrum Kultury im. Denisa de Rougement w Genewie. Związana z NIK nieprzerwanie od 1992 r. Od 1998 r. zajmuje się problematyką przeciwdziałania korupcji. Współpracuje z antykorupcyjnymi organizacjami pozarządowymi. Główne publikacje:

- *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli* (pięć tomów analiz wydanych w latach 2000–2008);
- *Działania antykorupcyjne NIK*, rozdział corocznego „Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli” w latach 2000–2010;
- *Zalecenia metodyczne dotyczące kontroli obszarów zagrożonych korupcją*, NIK, 2000 r.

Autorka opracowań i artykułów z zakresu przeciwdziałania korupcji oraz samorządu terytorialnego.

NIEDOCENIANE NARZĘDZIA ZAPOBIEGANIA KORUPCJI

O siem lat temu miałam zaszczyt uczestniczyć w podpisaniu Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Konwencję tę Polska ratyfikowała w 2006 roku. Zacytujmy trzy ważne dla mojego wyводу artykuły:

Art. 5. Polityka i praktyki zapobiegające korupcji

1. *Każde z Państw Stron, działając zgodnie z podstawowymi zasadami swojego prawa wewnętrznego, rozwinie i wprowadzi w życie lub utrzyma już istniejącą efektywną skoordynowaną politykę antykorupcyjną, która wspiera udział społeczeństwa oraz odzwierciedla podstawowe zasady rządów prawa, właściwego zarządzania sprawami publicznymi i mieniem publicznym, integralności, przejrzystości i odpowiedzialności.*

Art. 6. Zapobiegawcze organy antykorupcyjne

1. *Każde z Państw Stron, działając zgodnie z podstawowymi zasadami swoich systemów prawnych, zapewni istnienie, odpowiednio, organu lub organów dla zapobiegania korupcji poprzez:*
 - a) *implementację założeń polityki określonej w art. 5 Konwencji oraz, o ile okaże się to stosowne, nadzór i koordynację implementacji tychże założeń;*
 - b) *wzrost i rozpowszechnianie wiedzy o zapobieganiu korupcji.*

Art. 36. Wyspecjalizowane organy

Każde z Państw Stron, działając zgodnie z podstawowymi zasadami swojego systemu prawnego, zapewni istnienie organu, organów lub osób wyspecjalizowanych w zwalczaniu korupcji poprzez egzekwowanie prawa. Przyznają im niezbędną niezależność, zgodnie z podstawowymi zasadami systemu prawnego danego Państwa Strony, tak aby były one zdolne do wypełniania swoich funkcji skutecznie i bez żadnych niepożądanych wpływów. Każda z takich osób lub członków personelu organu bądź organów winna mieć stosowne przeszkolenie i posiadać do swojej dyspozycji środki niezbędne do wypełnienia swoich zadań.

Jeśli chodzi o działania represyjne zwalczające przejawy korupcji „poprzez egzekwowanie prawa”, to właściwie w naszym systemie istnieją wszel-

kie narzędzia konieczne do wykrywania i karania osób skorumpowanych. W ostatnich 10 latach znowelizowano kodeks karny, wprowadzając do niego nowe przestępstwa korupcyjne, takie jak korupcja wyborcza, w sporcie, w biznesie. Wprowadzono też zasadę niekarania osób wręczających łapówkę, o ile zawiadomią o tym organy ścigania. Obowiązek ścigania przestępstw korupcyjnych poza Policją, w której utworzono specjalne wydziały do walki z korupcją oraz w ramach której działa Centralne Biuro Śledcze, mają także Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a przede wszystkim utworzone w 2006 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne. CBA dysponuje niezwykle szerokimi uprawnieniami oraz narzędziami, takimi jak: zakładanie podsłuchów, stosowanie środków przymusu bezpośredniego, zakupu kontrolowanego, a nawet prowokacji policyjnej. Wydaje się więc, że istnieje wiele, być może nawet zbyt dużo instytucji, które w zakresie swojego działania mają walkę z korupcją. Czy walka z przejawami korupcji (*ex post*) będzie skuteczna, zależy teraz od umiejętności i możliwości wyżej wymienionych organów oraz od woli politycznej ich zwierzchników.

Brakuje natomiast nie tylko skoordynowanej polityki antykorupcyjnej (patrz art. 5 Konwencji), ale nawet kilkuletniego programu przeciwdziałania korupcji. W roku 2009 zakończono realizację II etapu rządowego „Programu Zwalczenia Korupcji”. Po niemal dwu latach przerwy w MSWiA przygotowano Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2011–2016, nie jest to jednak dokument strategiczny, nie przedstawia długoterminowej perspektywy zwalczania korupcji, ale przede wszystkim nie został do dziś (9 grudnia 2011 r.) przyjęty przez rząd. Nie mamy też organu dedykowanego zapobieganiu korupcji, co oznacza niewywiązanie się ze zobowiązań nałożonych na nas w art. 6 Konwencji.

Mieliśmy nadzieję, że skutecznym narzędziem zapobiegania wystąpieniu korupcji w procesach prywatyzacyjnych i przy dużych procesach zamówień publicznych będzie „Tarcza Antykorupcyjna” – powołana decyzją Premiera 8 maja 2008 r. Opinia publiczna za pośrednictwem mediów została o tym fakcie poinformowana siedem miesięcy później, w grudniu 2008 r. Chcąc dowiedzieć się czegoś więcej o zasadach działaniach „Tarczy”, organizacje tworzące Antykorupcyjną Koalicję Organizacji Pozarządowych wysłały wiele pytań do KPRM. Z odpowiedzi Centrum Informacyjnego Rządu dowiedzieliśmy się między innymi, że „Projekt «Tarczy Antykorupcyjnej» nie ma sformalizowanego, biurokratycznego charakteru (...) Działania (...) są plano-

wane i podejmowane przez służby specjalne [ABW, CBA i SKW] – w ramach posiadanych przez nie sił i środków (...)”²⁸

Pomimo tego, że „Tarcza Antykorupcyjna” istnieje już ponad trzy i pół roku, brak jest jakichkolwiek informacji o wynikach jej działania. Dlatego uprawnione wydaje mi się postawienie dziś pytania: gdzie była „Tarcza Antykorupcyjna”, gdy np. organizowano przetargi w Centrum Projektów Informatycznych MSWiA między innymi na zbudowanie aplikacji Elektronicznego Modułu Procesowego czy projektu eUsługi? Dlaczego doszło do tak ogromnych nieprawidłowości? Przecież właśnie takie wielomilionowe zamówienia współfinansowane z pieniędzy Unii Europejskiej powinny być nadzorowane przez służby tworzące „Tarczę Antykorupcyjną”.

Wiedząc, że pomimo braku skoordynowanej, państwowej polityki prewencyjnej, poszczególne instytucje publiczne często samodzielnie wprowadzają rozwiązania mające zapobiegać korupcji, postanowiliśmy przyjrzeć się temu zjawisku. W 2011 r. w badaniu²⁹ zrealizowanym na nasze zlecenie przez pracowników Instytutu Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego pytaliśmy przedstawicieli administracji państwowej o stosowane narzędzia zapobiegania korupcji. Ankiety odesłały 52 instytucje (na 65, do których ją wysłano) w tym: 14 ministerstw, 14 urzędów wojewódzkich i 24 instytucje i urzędy centralne. W ankiecie pytaliśmy o systemy zabezpieczające przed korupcją, szkolenia, kodeksy czy różnorodne inicjatywy własne. Z otrzymanych odpowiedzi wynika, że większość instytucji zadowoliliła się pasywnymi narzędziami: wydelegowano pracowników na szkolenia i przyjęto kodeks etyczny. Aktywne narzędzia, takie jak np. System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, który jest swojego rodzaju nakładką na ISO 9001, czy podobnego typu rozwiązania własne, wprowadziły tylko 4 Ministerstwa (Gospodarki, Sprawiedliwości, Spraw Zagranicznych i Obrony Narodowej), 4 Urzędy Wojewódzkie (Opolski, Świętokrzyski, Wielkopolski i Mazowiecki) i 3 urzędy centralne.

W 2011 r., na zaproszenie premiera Waldemara Pawlaka, przeprowadziliśmy ewaluację Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (SPZK) wdrażanego od 2007 r. w Ministerstwie Gospodarki. Charakteryzuje się on

²⁸ Całość listu opublikowano na: <http://www.akop.pl/public/files/list-kancelaria-prezesa-rady-ministrow-2009-05-12.pdf>

²⁹ Z raportem z badania można zapoznać się w pracy wydanej w 2011 r. przez Fundację im. Stefana Batorego pt. *Polityka Antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, dostępnej także na http://www.batory.org.pl/upload/_thumbs/Glowne_pliki/publikacje/Raport_polityka_antykorupcyjna_2011.pdf

podejściem procesowym – wszystkie procesy oceniane są pod względem możliwości wystąpienia zagrożenia korupcyjnego. Po przekroczeniu określonego progu ryzyka należy podjąć działania zaradcze³⁰. Według naszej oceny sama koncepcja Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, mając dobre podstawy merytoryczne, nie jest jednak wolna od błędów. Przede wszystkim System może zabezpieczać wyłącznie przed korupcją urzędniczą, a właściwie łapownictwem; zupełnie nie obejmuje takich zagrożeń jak nepotyzm czy nieracjonalne działania podejmowane z pobudek politycznych. Wadliwy jest również przyjęty w Ministerstwie Gospodarki sposób szacowania ryzyk korupcyjnych. Uznaniowy sposób oceniania skali zagrożenia skutkuje podejmowaniem nieprawidłowych decyzji co do konieczności działań zaradczych.

W 2012 r. planujemy dokonać ewaluacji SPZK wdrożonego w dwu innych instytucjach publicznych. Jednakże już teraz można powiedzieć, że po zaradzeniu wspomnianym mankamentom narzędzie to będzie godne polecenia do stosowania w instytucjach administracji publicznej. Oparte na podobnych zasadach rozwiązania stosowane są w Australii czy Nowej Zelandii³¹.

Ostatnio na stronie WWW Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji udostępniony został przygotowany przez firmę DGA „Model referencyjny systemu antykorupcyjnego dla jednostek samorządu terytorialnego”³². Oprogramowanie to „jest oparte o zoptymalizowaną aplikację informatyczną dla Systemu Przeciwdziałania Konfliktowi Interesów umożliwiającą dostosowanie systemu dla indywidualnych wymagań urzędu. Aplikacja pozwala skutecznie zarządzać ustanowionym systemem zarządzania i umożliwia nadzór nad dokumentacją i uprawnieniami w systemie”. Po zapoznaniu się z opisem Modelu można stwierdzić, że ma on precyzyjniejszy system szacowania ryzyka niż SPZK. Ale jest to tylko model, któremu nie towarzyszy szerszy narracyjny opis. Gmina, która chciałaby go wprowadzić, nie będzie tego mogła zrobić samodzielnie; potrzebny będzie pośrednik, ekspert zewnętrzny.

Przytoczone wyżej przykłady wskazują dobitnie na potrzebę powołania czy też wyznaczenia instytucji centralnej – („zapobiegawczego organu antykorupcyjnego”) – która doprecyzowałaby, poprawiła tego typu systemy, na-

³⁰ Informacja o tym systemie znajduje się na:

<http://bip.mg.gov.pl/Zintegrowany+System+Zarządzania>.

³¹ Por. Risk Management Guidelines Companion to AS/NZS 4360:2004, Sydney, Wellington 2005.

³² W momencie udostępnienia znajdował się on na:
<http://quality.oprogramowanie.dga.pl:443/mswia>.

stępnie rekomendowała je do stosowania wszystkim instytucjom administracji publicznej, a także pomagała je wprowadzać i wreszcie popularyzowała ideę potrzeby wprowadzania skutecznych mechanizmów zapobiegania korupcji.

Innym, skutecznym narzędziem prewencji korupcyjnej może być korzystanie z informacji płynących od sygnalistów (ang. *whistleblower*). Sygnalista to pracownik instytucji publicznej lub firmy prywatnej, który w dobrej wierze ujawnia nieprawidłowości w miejscu pracy. Często dotyczą one korupcji. Jak pokazują przykłady światowe, słuchanie ostrzeżeń sygnalistów może zapobiec katastrofom, nadużyciom, oszustwom, niegospodarności³³. Jak wynika z doświadczeń kilku lat naszej pracy, w Polsce sygnaliści po ujawnieniu nieprawidłowości zazwyczaj tracą pracę lub są ofiarami innych działań odwetowych ze strony pracodawcy. Odwołując się do sądów pracy, zazwyczaj przegrywają³⁴. Dlatego też uważamy, że istnieje pilna konieczność wprowadzenia ustawowej ochrony sygnalistów. W wielu krajach taką ochronę już uzyskali – np. w Wielkiej Brytanii (*Public Interest Disclosure Act*), USA (*Whistleblower Protection Act*), na Węgrzech czy w Rumunii – bądź pracuje się nad jej wprowadzeniem – na Litwie.

Z drugiej strony instytucje i publiczne, i prywatne powinny wprowadzić zasady korzystania z informacji płynących od sygnalistów i zasady bezpiecznego sygnalizowania. Proponujemy, by wśród nich znalazły się następujące:

- wiarygodna polityka whistleblowingowa musi zawierać jednoznaczny przekaz kierowany zarówno do szeregowych pracowników, jak i kadry zarządzającej, że nieprawidłowości zostaną wyeliminowane, oraz że zgłaszanie podejrzeń jest akceptowane i podlega ochronie;
- powinno być stworzone niezależne i neutralne forum zgłaszania nieprawidłowości;
- powinno się utrzymywać w poufności wszelkie dane ujawnione w ramach systemu wewnętrznego wykrywania nadużyć, a w szczególności dane osobowe sygnalisty;
- pracodawca powinien chronić sygnalistę przed szykanami i molestowaniem psychicznym;

³³ O sygnalistach więcej można przeczytać w publikacji autorstwa A Wojciechowskiej-Nowak, *Jak zdemaskować szwindel? Czyli krótki przewodnik po whistleblowingu*, dostępnej na: http://www.batory.org.pl/doc/Poradnik_Jak_zdemaskowac_szwin-del_grudzien_2008.pdf.

³⁴ Zobacz raport z badania „Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy” dostępny na: http://www.batory.org.pl/doc/Sygnalisci_report_20110415.pdf.

- powinno się wdrożyć rzetelne postępowanie wyjaśniające;
- powinno się przyznać sygnaliście aktywną rolę w postępowaniu wyjaśniającym;
- trzeba wprowadzić też ochronę przed zarzutami zgłaszanymi w złej wierze – nadużycie procedury whistleblowingowej powinno skutkować wszczęciem postępowania dyscyplinarnego.

Upowszechnianie idei korzystania z informacji płynących od sygnalistów, stworzenie modelowych zasad korzystania z tych informacji oraz zasad bezpiecznego sygnalizowania i wreszcie przygotowanie ustawy o ochronie sygnalistów to mogłoby być zadanie dla instytucji zajmującej się prewencją korupcyjną.

Przyczynę niedoceniaenia wagi oraz niedostatecznego i chaotycznego wdrażania narzędzia zapobiegania korupcji w polskich instytucjach publicznych upatruję w braku implementacji zapisów Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, w braku istnienia „zapobiegawczego organu antykorupcyjnego”. □

Grażyna Kopińska

Slawistka, 10 lat pracowała w Instytucie Słowianoznawstwa PAN. W latach 1990–1994 radna gminy Warszawa-Mokotów. Od 1992 r. związana z organizacjami pozarządowymi: w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej prowadziła program wspierania małych i średnich firm, następnie była konsultantem Fundacji Forda na kraje Europy Środkowej. Od 2000 r. w Fundacji im. Stefana Batorego prowadzi Program Przeciw Korupcji. W latach 2000–2002 członkini Grupy Antykorupcyjnej działającej przy Banku Światowym. Od lipca 2004 r. do września 2006 r. członkini Rady Zamówień Publicznych.

Publikacje:

- współautorka raportu: *Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych* wydane przez Fundację im. Stefana Batorego, Warszawa, 2006;
- współautorka publikacji *Przejrzystość procesu stanowienia prawa – raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”*, Warszawa, 2008;
- współautorka opracowania *Jak walczyć z korupcją? – Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Warszawa 2010.

Autorka kilku artykułów na tematy związane z korupcją, które ukazały się między innymi w: *Kapitalizm po polsku – państwo, prawo, gospodarka*, wyd. Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2003; *Poradnik dla radnego*, wyd. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2002, w tomie pokonferencyjnym Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2006 czy książce *Polityka antykorupcyjna*, wyd. przez Fundację im. Stefana Batorego, Warszawa, 2011.

Mark PYMAN

**NEW DIRECTIONS AND TRENDS
IN CORRUPTION PREVENTION/
NOWE KIERUNKI I TRENDY
W ZAPOBIEGANIU KORUPCJI**

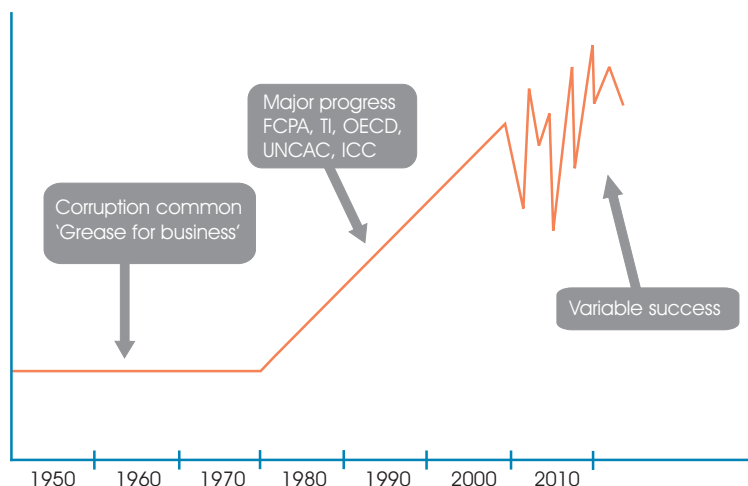
Ladies and Gentlemen, good afternoon, and thank you very much for inviting me to join you. Your Chairman has asked me to present some thoughts on major trends in anti-corruption efforts worldwide.

The anti-corruption world has seen three evolutions since the end of the second-world war. In the first phase, corruption was not just commonplace in both business and government, but actively encouraged as 'grease for business' and an essential tool of governments and diplomacy during the cold war.

Szanowni Państwo, witam i dziękuję za zaproszenie do udziału w konferencji. Zostałem poproszony o zaprezentowanie przemyśleń na temat głównych trendów w działalności antykorupcyjnej na świecie.

Od zakończenia II wojny światowej można zaobserwować trzy etapy ewolucji działań antykorupcyjnych. W pierwszym korupcja była nie tylko wszechobecna w biznesie i na szczytach władzy, ale była aktywnie wspierana jako siła napędowa interesów i główne narzędzie w rękach rządów i dyplomacji w trakcie wojny.

Three phases since 1945



This phase started to come to an end as the US enacted the FCPA in 1978 and the Berlin Wall came down in 1989. The second evolution was in raising awareness and understanding about the corrosive effects of corruption. This was the 1990s. It saw the formation of my own organisation, Transparency International, the passing of decent anti-corruption legislation in most countries and the signing of the UN Convention on Corruption. In the third evolution, from the end of the 1990s until now, things got much harder. There have been thousands of anti-corruption initiatives around

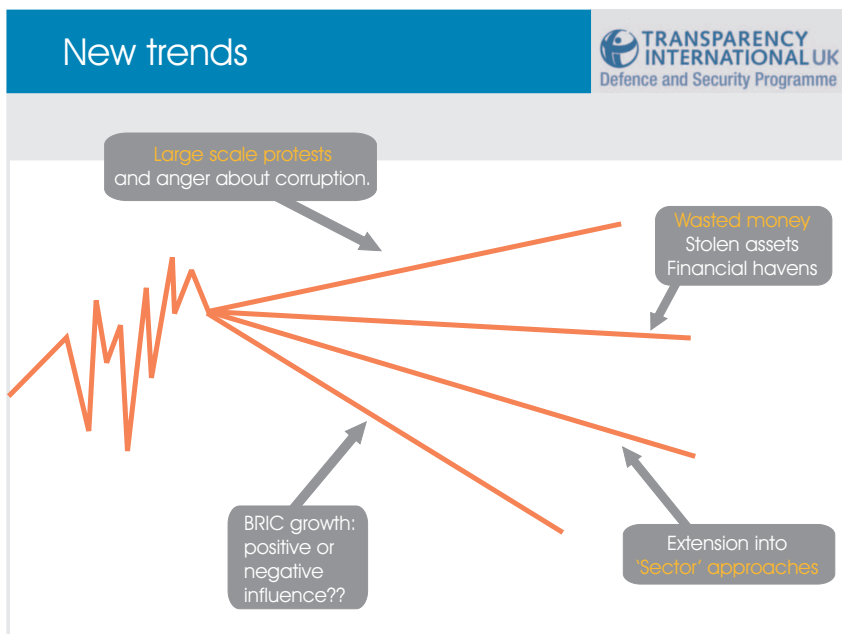
Faza ta zaczęła zanikać w 1978 r. wraz z wprowadzeniem przez Stany Zjednoczone FCPA (Ustawy o Zagranicznych Praktykach Korupcyjnych – przyp. tłum.) i wygasła wraz ze zburzeniem muru berlińskiego w 1989 r. W drugiej fazie wzrastała świadomość zgubnych skutków korupcji. To były lata 90. ubiegłego wieku. Powstała wówczas Transparency International – organizacja, dla której pracuję, jak również przyjęto antykorupcyjne uregulowania prawne w większości krajów oraz podpisano Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. W trzecim etapie, od końca lat 90. do chwili obecnej,

the world, and the record of success is very ambiguous.

Right now, we are also seeing some new trends. Let me describe three.

sprawy się znacznie skomplikowały. Na świecie powstało tysiące antykorupcyjnych inicjatyw, a ocena ich skuteczności nie jest jednoznaczna.

W tej chwili także obserwujemy nowe trendy. Pozwólcie, że opiszę trzy z nich.



1. As the Arab Spring is demonstrating, the harmful effects of corruption can clearly be a decisive driver for political change through large scale protests. Look at this slide. It shows 'control of corruption' on the y axis, where 100% is good and 0% is terrible, over the last

1. Jak pokazują wydarzenia Arabskiej Wiosny, niszczące skutki korupcji mogą być głównym czynnikiem zmian politycznych, dokonywanych na drodze masowych protestów. Proszę zwrócić uwagę na ten slajd. Oś Y wskazuje kontrolę poziomu korupcji na przestrzeni ostatnich 15 lat, gdzie

15 years. The countries are the Arab countries affected in this Arab spring. The trend is unrelentingly downwards. This trend is something new for governments, particularly the major powers, in how they think about corruption: corruption is moving from something 'to be tolerated as inevitable' to something that is a much more decisive factor in politics and policy setting. Is a metric like this one perhaps a leading indicator of discontent?

For civil society, this is a big trend on the direct engagement of citizens. There is a great example from India, where a website called 'I paid a bribe' was started recently. It has had a huge impact in changing behaviour and empowering citizens to speak out about corruption. Within TI, we started 'Advocacy and Legal Advice Centres' (ALACs), so that people on the street could come and complain about corruption. They started in three countries in 2004, in Bosnia and Herzegovina, Macedonia and Romania. They are now present in over 40 countries.

100% oznacza dobry rezultat, a 0% zły. Kraje wzięte pod uwagę to kraje, przez które przetoczyła się Arabska Wiosna. Obserwuje się silny trend spadkowy korupcji. Zmiany są czymś nowym dla rządów, zwłaszcza dla głównych graczy, w odniesieniu do ich postępowania korupcji: przeistacza się ona z czegoś, co jest „tolerowane jako zło konieczne”, w coś, co jest czynnikiem krytycznym w krajobrazie politycznym. Stąd pytanie, czy wskaźnik ten jest głównym miernikiem niezadowolenia.

Dla społeczeństwa obywatelskiego jest to duża zmiana na rzecz bezpośredniego zaangażowania obywateli. Świetnym przykładem są Indie, gdzie ostatnio powstała strona internetowa „I paid a bribe” („Dałem łapówkę”). Ma ona duży wpływ na zmianę nastawienia i zachęcenie ludzi do mówienia o korupcji. W ramach TI zapoczątkowaliśmy działanie „Advocacy and Legal Advice Centres” – ALACs (Ośrodki Wsparcia i Porady Prawnej), tak by zwykli ludzie mogli przyjść i poskarżyć się na korupcję. Powstały one w 2004 r., najpierw w trzech krajach: w Bośni i Hercegowinie, Macedonii oraz Rumunii. Obecnie funkcjonują w 40 państwach.

2. Drugi z nowych trendów dotyczy

2. The second new trend is about ensuring that money is not wasted. Astonishing as it may seem, many governments do not seriously tackle the waste that comes from corruption. Equally, Western aid and development agencies, despite their rhetoric, have frequently looked the other way on corruption. Part of this trend is a new emphasis on the recovery of corruptly stolen assets. The initiative which has really taken off, and caught everyone by surprise, even those who started it, is the Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) – a partnership between the World Bank Group and the UNODC to and safe havens for corrupt funds. The initiative works with developing countries and financial centres to prevent money laundering of corrupt incomes and the recovery of stolen assets. Not only does it return money gained through corrupt acts, but, if done properly, can also discourage future leaders from siphoning state funds and depositing them in safe havens overseas. The Norwegians are also actively pushing stolen asset recovery

upewniania się, że pieniądze nie są marnotrawione. Może to się wydać zdumiewające, ale wiele krajów podchodzi poważnie do ograniczenia marnotrawstwa wynikającego z korupcji. Podobnie zachodnie agencje pomocowe, wbrew własnej retoryce, często udają, że korupcji nie widzą. Częścią nowego podejścia jest nacisk na odzyskiwanie mienia skradzionego w trakcie popełniania czynów korupcyjnych. Inicjatywą, którą z powodzeniem udało się uruchomić i której sukces zaskoczył nawet jej twórców, jest Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) – realizowana wspólnie przez Grupę Banku Światowego i UNODC, zmierzająca do wyeliminowania rajów podatkowych dla środków pochodzących z korupcji. Przedsięwzięcie skierowano do krajów rozwijających się i ośrodków finansowych, a jego celem jest przeciwdziałanie praniu pieniędzy pochodzących z korupcji i odzyskiwanie skradzionego mienia. Zajmuje się ono nie tylko zwrotem środków pochodzących z korupcji, ale jeśli zostanie przeprowadzone poprawnie, może w przyszłości zniechęcić przywódców państw do wyprawiania środków publicznych i ukrywania ich na zagranicznych kontaktach. Norwegowie również dą-

a key anti-corruption driver.

3. The third trend is the move of the anti-corruption drive from being right across a government to a more detailed focus one level down – to individual sectors and to local government.

In my work, in the defence and security sector, I have been amazed at how much energy we have found in Ministries when we are clearly working directly and in detail with them, rather than at a more general level.

Finally, there is a big unknown: There are many rapidly growing nations – not least the BRICs: will this lead to rapidly growing corruption in business or not? On the negative side, there is a growing worry that businesses from these regions export corrupt practices to other countries, and that businesses operating in these environments re-import corrupt practices into their home nations. On the other hand, the problem is being recognised in these countries and we are seeing anti-corruption initiatives more actively centred on emerging large economies such, but not limited to, the BRIC nations. Within these countries there is a similar tension. Many nations are

żą do tego, aby odzyskiwanie mienia było głównym czynnikiem antykorupcyjnym.

3. Trzeci kierunek to przeniesienie punktu ciężkości walki z korupcją z poziomu rządowego na bardziej szczegółowe podejście o poziom niżej – na konkretne sektory i władze lokalne.

W toku mojej pracy w sektorze obronnym i bezpieczeństwa byłem zaskoczony ogromem energii w ministerstwach podczas bezpośrednich prac nad detalami, w porównaniu z pracą na bardziej ogólnym poziomie.

W końcu istnieje wielka niewiadoma. Jest wiele dynamicznie rozwijających się państw – i nie tylko BRICs (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny – przyp.tłum.). Czy dynamika ta doprowadzi do zwiększenia korupcji w sektorze prywatnym, czy nie? Z jednej strony, wzrasta obawa, że firmy z tych regionów będą eksportowały praktyki korupcyjne do innych krajów, zaś podmioty zagraniczne funkcjonujące w tym środowisku reimportują korupcyjne nawyki do państw macierzystych przez ich praktykowanie w innych krajach. Z drugiej strony, problem ten został już zauważony w tych krajach i obserwujemy inicjatywy antykorupcyjne,

pushing hard for high standards of transparency, such as Chile and Brazil and Oman. Citizens are also vocal – recently both Brazil and India have witnessed mass protests against corruption, and both sets of governments are being pressured to introduce robust counter-corruption programmes.

Coming to defense

I said at the beginning that one of the most interesting trends was the move of corruption prevention **down one level of detail – from** looking across the whole of government, **to** a broad focus on individual sectors and on local government.

There is much potential here for gaining much more commitment from the individual organisations. I work in the area of defence and security – Defence Ministries, Security Ministries, armed forces and police. Despite this being a ‘difficult’ subject – because of the sensitivity, confidentiality and national security issues – we have found a great deal of willingness and commitment on the part of many governments to strengthen corruption prevention in this area. We have been astonished by the readiness of government defence

aktywniej skoncentrowane na wzrastających potężnych gospodarkach, m.in. takich jak kraje BRIC. W państwach tych obecna jest podobna mobilizacja. Wiele krajów, np. Chile, Brazylia i Oman, dąży do osiągnięcia wysokich standardów transparentności. Do głosu dochodzą obywatele – ostatnio zarówno Brazylia, jak i Indie były świadkami masowych protestów przeciw korupcji, które wywarły na ich rządy presję, by te wprowadziły solidne programy antykorupcyjne.

Obronność

Powiedziałem na początku, że jednym z najciekawszych trendów było przeniesienie prewencji korupcji o jeden poziom szczegółowości niżej, z obejmującego cały rząd na skoncentrowany na poszczególnych sektorach i władzy lokalnej.

Na tym poziomie istnieje duży potencjał dla uzyskania większego zaangażowania poszczególnych organizacji. Pracuję w sektorze obronności i bezpieczeństwa – ministerstwach obrony, ministerstwach bezpieczeństwa, siłach zbrojnych i policji. Pomimo iż jest to „trudny” temat z uwagi na jego wrażliwość, poufność i zagadnienia bezpieczeństwa narodowego, odnajdujemy tu duże pokłady dobrej woli i zaangażowania ze strony wielu rządów do

and security ministries to listen to this topic and to consider action to address it. We see readiness in countries right across the corruption spectrum – from Norway to Ukraine – to change practices and systems specifically to address defence corruption risks. You yourselves have made significant efforts in strengthening anti-corruption practices in your Polish National Defence Ministry.

We have found that in most of the countries where we have been working, an approach at four levels seems to work:

Firstly, working at leadership level. We find that making the subject discussable, through a whole day spent discussing the specifics of defence corruption, is very productive. Senior military and senior MOD officials review the specific risks (see diagram below), and work through which areas are priorities and which are, or are not, being currently addressed adequately.

wzmocnienia prewencji korupcji w tych obszarach. Byliśmy zaskoczeni gotowością ministerstw obrony i bezpieczeństwa do zajęcia się tym problemem i podjęcia działań zaradczych. Widzimy gotowość państw o różnym poziomie korupcji – od Norwegii do Ukrainy – do zmiany praktyk i systemów, szczególnie w odniesieniu do ryzyka korupcji. Wy sami także podjęliście olbrzymi wysiłek w dziedzinie wzmacniania antykorupcyjnych rozwiązań w polskim Ministerstwie Obrony Narodowej.

W większości krajów, w których prowadzimy działania, funkcjonuje czteropłaszczyznowe podejście.

Po pierwsze, działanie na szczeblu przywódczym. Doszliśmy do wniosku, że podjęcie tematu poprzez całodziennie omawianie konkretnych przypadków korupcji w dziedzinie obronności przynosi efekty. Wojskowi wyżsi stopniem oraz wysocy rangą urzędnicy Ministerstwa Obrony dokonują przeglądu przypadków szczególnego ryzyka (spójrz diagram poniżej), i oceniają, które obszary są priorytetowe oraz które obecnie są odpowiednio zabezpieczone, a które nie.

1. Sector corruption template Defence and security

POLITICAL	PERSONNEL	PROCUREMENT
DEFENCE & SECURITY POLICY	LEADERSHIP BEHAVIOUR	TECHNICAL REQUIREMENTS / SPECIFICATIONS
DEFENCE BUDGETS	PAYROLL, PROMOTIONS, APPOINTMENT, REWARDS	SINGLE SOURCING
NEXUS OF DEFENCE & NATIONAL ASSETS	CONSCRIPTION	AGENTS/BROKERS
ORGANISED CRIME	SALARY CHAIN	COLLUSIVE BIDDERS
CONTROL OF INTELLIGENCE SERVICES	VALUES AND STANDARDS	FINANCING PACKAGE
EXPORT CONTROLS	SMALL BRIBES	OFFSETS
		CONTRACT AWARD, DELIVERY
		SUBCONTRACTORS
		SELLER INFLUENCE
FINANCE	OPERATIONS	
ASSET DISPOSALS	DISREGARD OF CORRUPTION IN COUNTRY	
SECRET BUDGETS	CORRUPTION WITHIN MISSION	
MILITARY-OWNED BUSINESSES	CONTRACTING	
ILLEGAL PRIVATE ENTERPRISES	PRIVATE SECURITY COMPANIES	

Zamówienia

- Specyfikacje techniczne,
- Wolna ręka,
- Pośrednicy,
- Zmowy wykonawców,
- Inżynieria finansowa,
- Programy offsetowe,
- Przyznanie kontraktu,
- Dostawy i ich odbiór,
- Podwykonawcy,
- Wpływy polityczne, w tym zagraniczne.

Second, developing change agents throughout the organisation. We have found that a good way to do this is through a tailored anti-corruption course, that is attended by a significant percentage of senior officers (at or about Colonel level) and MOD/MOI officials (at the level of Department Director). The course that we have developed, in a collaboration with NATO, is proving very popular; nations are now customising it for their own use.

Third, ensuring that outside groups, such as NGOs, are involved

Po drugie, wdrażanie w instytucjach inicjatorów zmian. Zauważyliśmy, że dobrym sposobem realizacji tego zadania jest organizowanie kursów „na miarę”, w których bierze udział wielu oficerów starszych stopniem (np. w stopniu pułkownika) i urzędników ministerstw obrony/spraw wewnętrznych (na poziomie dyrektora departamentu). Kurs, który opracowaliśmy we współpracy z NATO, okazuje się bardzo popularny, a kraje dopasowują go teraz do swoich potrzeb.

Po trzecie, zagwarantowanie grupom zewnętrznym, np. organi-

in the reform process. This is a way to make sure that the reform process does not get to 'internal' and helps to build public confidence. For example, Transparency International have been involved in the monitoring of some major defence procurements in several countries.

zaczem pozarządowym, udziału w procesie reform. Jest to sposób na to, by taki proces nie nabrał charakteru „wewnętrznego” i by pomagał budować zaufanie społeczne. Dla przykładu, Transparency International jest zaangażowana w monitoring najważniejszych przetargów publicznych w sektorze obronności w kilku krajach.

2. Global Defence Industry Forum



- Discussions started in 2005: all major EU, US companies
- Developing a single global statement on anti-corruption
- IFBEC launched January 2010 in Berlin. First good practices workshop October 2011 in DC
- TI very supportive: such initiatives can have impact
- BUT: easy to fail, to be just cosmetic 'window dressing'
- Dyskusje od 2005 roku, wszystkie wiodące firmy z UE i USA
- Cel – wypracowanie wspólnego podejścia do antykorupcji, opracowano pierwsze propozycje
- Forum – inauguracja 2010, pierwsze warsztaty październik 2011 w Waszyngtonie
- TI wspomaga: takie inicjatywy mogą odnieść sukces
- Ale: duże ryzyko, że wniosą tylko kosmetyczne zmiany

Finally, the third big area of progress has been by the international defence industry. They have been prepared to come together and develop a common position on anti-corruption. This would have been

I na koniec, trzecim (sic!) olbrzymim obszarem, w którym zauważamy postęp, jest międzynarodowy przemysł zbrojeniowy. Jego uczestnicy są przygotowywani, aby wypracowywać wspólne stanowisko

unthinkable ten years ago. So, for example, the European defence industry has developed the 'Common Industry Standard' and the global defence industry has created IFBEC. Both are in their infancy, and neither could be said yet to have had a significant effect on corruption. But the first step is the hardest and I am hopeful that you have here the energy and vision to make a success of this.

Through change processes like these, Defence and Security Ministries can not only develop better, high integrity processes, they can sometimes become a leader within their own government.

Thank you. □

Mark Pyman

Director of Transparency International's Defence and Security Programme
Director of Transparency International's International defence project, entitled 'Defence against corruption'. He leads the group of experts on military. They cooperate with the ministries and defence companies around the world. Mark Pyman's group also co-operate with NATO, preventing the corruption in the partner countries. He was a founding director of Technica, a market leading consultancy specialising in technical risk assessment. He was

w sprawie zapobiegania korupcji. Jeszcze przed dekadą byłoby to nie do pomyślenia.

Dla przykładu, europejski przemysł zbrojeniowy wypracował „Common Industry Standard” (wspólne standardy branżowe), zaś światowy przemysł zbrojeniowy stworzył IFBEC³⁵. Oba projekty są na razie w powijakach i nie można powiedzieć, aby którykolwiek z nich w szczególny sposób wpływał na zmniejszenie korupcji. Niemniej, najtrudniejszy jest pierwszy krok i mam nadzieję, że mają Państwo energię i pomysły, by przekuć to na sukces.

Poprzez podobne zmiany, ministerstwa obrony i bezpieczeństwa mogą nie tylko tworzyć skuteczniejsze działania o najwyższych standardach spójności, ale mogą też czasami stać się liderami zmian wśród innych agencji rządowych.

Dziękuję. □

Mark Pyman

Dyrektor Programu na Rzecz Obronności i Bezpieczeństwa – międzynarodowego projektu mającego na celu zapobieganie korupcji w sektorze obrony. W ramach tego programu od 2004 r. przewodzi grupie ekspertów z dziedziny wojskowości i współpracuje

³⁵ IFBEC – International Forum on Business Ethical Conduct (przyj.tlum.).

Mark Pyman

responsible for Shell's International anti-corruption programmes and advised on Shell's global compliance programme monitoring and reporting.

Mark.pyman@transparency.org.uk
www.ti-defence.org

z ministerstwami i firmami branży obronnej na całym świecie. Działa na rzecz zapobiegania korupcji w krajach partnerskich Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Jest założycielem firmy konsultingowej Technica zajmującej się oceną ryzyka. Był też odpowiedzialny za politykę antykorupcyjną Shell International, w której doradzał w kwestiach wprowadzania programów naprawczych, monitoringu i zgłaszania nadużyć.

Mark.pyman@transparency.org.uk
www.ti-defence.org

KORUPCJA – JAKA PROFILAKTYKA?

Korupcja w Polsce jest zmorą, szczególnie dla przedsiębiorców. Choć nie plasujemy się w czołówce „społeczeństw skorumpowanych” (jesteśmy w środku rankingu międzynarodowego), to mamy się czego bać i z czym walczyć. Korupcja, ba, przekonanie o istnieniu korupcji – a takie ma około 90% Polaków – niszczy związek i zaufanie obywatela do państwa i przynosi ubytki dla centralnego budżetu (wady prywatyzacji i ucieczka inwestorów). Martwią nie tylko tradycyjne formy korupcji: łapówka, kradzież środków budżetowych, protekcja – ale i handel wpływami partyjnymi. Politycy i urzędnicy są na cenzurowanym w pierwszym rządzie. Strefą postrzeganą jako najbardziej korupcjogenną są zamówienia publiczne (choć przecież wiele w tym względzie zmieniło się na lepsze). Młodzi ludzie chcący otworzyć własną firmę są przekonani o istnieniu tzw. „podatku korupcyjnego” – dla geodety, strażaka, sanepidu, i inspekcji pracy etc. Niedobłą sławą „cieższy” się sądownictwo i wymiar sprawiedliwości.

Co robić?

W dalszym ciągu bardziej koncentrujemy się na uchwalaniu nowych przepisów (czyt. nakazów i zakazów), a nie na realnym wprowadzaniu ich w życie. Prawo stanowione jest w Polsce często w sposób niechlujny, dający urzędnikowi możliwość subiektywnej interpretacji na korzyść / na niekorzyść petenta. Koncentrujemy się na winie jednostek, a nie korupcjogennym systemie. Na represyjności. Z nową polityką prewencji Szefa CBA Pawła Wojtuniaka przedsiębiorcy wiążą duże nadzieje. Nastawienie na dialog społeczny w tym względzie, współpracę z organizacjami pozarządowymi (naukowymi, biznesowymi etc.) to właściwe metody profilaktyczne, które prędzej czy później zaowocują. Ale wiele też zależy od działań leżących po innej stronie niż służby specjalne. Po stronie Systemu Funkcjonowania Państwa, a raczej wielu podsystemów, których „strukturę” trzeba naprawić. Jednym z nich jest gospodarka. Mamy olbrzymi dług publiczny i deficyt budżetowy (odpowiednio

907 mld zł i 85,5 mld zł wg Eurostatu). To bezpośrednia przyczyna, że płaca pracownika w ogólnym koszcie jego zatrudnienia to zaledwie 40% kosztów pracodawcy. Reszta to podatki i paropodatki, które blokują zatrudnianie i podnoszenie pensji. Tym samym szara strefa produkcji, handlu, usług i zatrudnienia zakreśla wartość 200 mld zł (dochody państwa w roku 2012 szacowane są na 293,7 mld zł). A ludzie, w tym urzędnicy i politycy, powinni więcej zarabiać. Po to chociażby, by zmniejszyła się pokusa przyjęcia łapówki. Drugi, niezwykle ważny podsystem, domagający się pilnych korekt, to wychowywanie dzieci w duchu zrozumienia, czym jest prawo i dlaczego należy go przestrzegać. Każemy naszym dzieciom w szkołach wkuwać skomplikowane równania matematyczne, wzory chemiczne i budowę mikroustrojów na biologii, ale nie wpajamy im zasad poszanowania dla rzetelnego postępowania, szacunku dla wartości życia społecznego i godności człowieka.

Większa musi być otwartość sektora publicznego. Decyzje władz samorządowych i rządu muszą być jawne, uzasadnione i być rezultatem dialogu społecznego. Niestety, nie jesteśmy państwem obywatelskim.

Ograniczyć należy interwencjonizm państwowy w różnych dziedzinach – zwłaszcza gospodarki, ponieważ prowadzi do nieuczciwej konkurencji i podziału na „równych i równiejszych”. A to otwiera pole do łamania zasad rynkowych i etycznych. Olbrzymia ilość zezwoleń i koncesji, które „produkuje” nie tylko Sejm, ale także prawem powielaczowym najróżniejsze instytucje regionalne i centralne, to pożywka dla działań korupcyjnych.

Z pewnością reformy wymiaru sprawiedliwości opracowane i częściowo wdrożone przez byłego ministra sprawiedliwości Krzysztofa Kwiatkowskiego są niezbędne w procesie profilaktyki (i nie tylko). Ale unosi się nad nimi pytanie, czy starczy siły i odwagi politycznej, aby nie ulec różnym „grupom nacisku”, które uruchamiają swoje wpływy, by nie podlegać ocenie (sędziowie). Trzeba również nadać właściwą rangę i prawa Służbie Cywilnej, jako naturalnemu i obiektywnemu oddzieleniu polityki od np. spraw gospodarczych. Narzędziem profilaktyki, jakichkolwiek nie mielibyśmy zastrzeżeń do mediów, jest jednak wolność prasy. Także nacisk instytucji pozarządowych, skierowany na wyłapywanie, informowanie i zapobieganie patologiom.

Należy ustawicznie kształcić sędziów, prokuratorów, policjantów, których wiedza, a raczej brak wiedzy, niejednokrotnie rodzi niesprawiedliwe orzeczenia i postępowanie zmuszające petentów do myślenia, że „bez łapówki nie da

radę”. Przetargi muszą odbywać się drogą elektroniczną i według zasad, które systematycznie stara się wdrażać prezes Urzędu Zamówień Publicznych Jacek Sadowy. Każde z przytoczonych tu zagadnień to „studnia dyskusji” z wieloma implikacjami, których nie sposób omówić w jednym wystąpieniu. Ale nad nimi unosi się warunek *sine qua non*: aby patologie, w tym korupcję, sprowadzić do minimum (bo chciwość i zły charakter nie pozwolą zredukować ich do zera), musimy w naszym społeczeństwie wywołać przekonanie obywateli o autentycznym ich udziale w procesie tworzenia zasad obowiązujących w państwie i życiu prywatnym. Im będzie to przekonanie większe, tym skuteczniejsza będzie prewencja. Nie zastąpi tego mnożenie się antykorupcyjnych wydziałów w każdym ministerstwie, kolejne (niestety absurdalne) projekty ustaw lobbingowych, liczba instytucji kontroli (ponad 40 jeśli chodzi o uprawnienia wobec przedsiębiorców), donosy czy deklaracje majątkowe. Ludzie muszą być przekonani, że korumpując, okradają siebie z wartości, które sami tworzyli. □

Marek Goliński

Prezes BCC i Stowarzyszenia Euroatlantyckiego. Były przewodniczący Zespołu dialogu społecznego i wiceprzewodniczący Trójstronnej Komisji. Członek Narodowej Rady Europejskiej. Członek Rady Konsultacyjnej przy Ministrze Spraw Zagranicznych i Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Laureat nagrody Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i nagrody im. Adolfa Bocheńskiego za działalność publicystyczną, *ex aequo* ze Stefanem Kisielewskim.

**Marcin SZAŁADZIŃSKI,
Krzysztof ŚWIĘCICKI**

WALKA Z KORUPCJĄ W RESORCIE OBRONY NARODOWEJ

Obchodzony po raz kolejny „Międzynarodowy Dzień Przeciwdziałania Korupcji”, w tym zorganizowana już po raz drugi przez Centralne Biuro Antykorupcyjne konferencja, jest swego rodzaju przyczynkiem i doskonałą okazją do corocznych podsumowań działalności organów państwa, w tym także resortu obrony narodowej, w zakresie zwalczania korupcji. Przedmiotowe spotkanie daje także wyjątkową możliwość wymiany doświadczeń, jak również skonfrontowania wykonywanych działań z opiniami, propozycjami i projektami podejmowanymi na różnych szczeblach administracji państwowej, samorządów oraz licznymi inicjatywami środowisk społecznych i branżowych. Wydarzenie to umożliwia także podjęcie lub zacieśnienie funkcjonującej już współpracy pomiędzy wskazanymi wyżej podmiotami, w celu osiągnięcia pożądanego efektu synergii.

ZAGROŻENIA KORUPCYJNE W PROCESACH ZAMÓWIENÍ PUBLICZNYCH ORAZ LEGISLACJI

Ministerstwo Obrony Narodowej w ramach szeroko prowadzonych działań w obszarze zwalczania korupcji wyszło z założenia, że nieodłącznym elementem zjawisk korupcyjogennych w wojsku jest niezwykle rozbudowany i daleki od doskonałości system prawa wewnętrznego – resortowego, zawierający szereg niejasnych, wewnętrznie sprzecznych norm i luk prawnych. W gąszczu nieprecyzyjnych i często wzajemnie wykluczających się przepisów powstaje sposobność, a nawet zachęta, do zachowań nagannych etycznie, czy wręcz podejmowania działań o znamionach przestępnych. W celu przeciwdziałania tym zjawiskom od 2006 r. w Ministerstwie Obrony Narodowej działa więc Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych (BPA) stanowiące narzędzie Mini-

stra do reagowania na zagrożenia, jak i zaistniałe nieprawidłowości, ale przede wszystkim wdrażania rozwiązań systemowych zapobiegających korupcji. Warto na wstępie zauważyć, że realna siła i wpływ tej komórki organizacyjnej na działalność Ministerstwa wynika z faktu, iż jest ona bezpośrednio i wyłącznie podległa Ministrowi Obrony Narodowej. Dla każdego bowiem, kto zna mechanizmy rządzące administracją publiczną, nie jest tajemnicą, że brak pośrednich ogniw w kontaktach z najważniejszym decydem danego urzędu i nieograniczony do niego dostęp stanowi warunek *sine qua non* formalnej niezależności i realnej siły danej instytucji, pozwalający na skuteczne reagowanie na zaistniałe zagrożenia. Skuteczność i precyzyjność działań podejmowanych przez Biuro wynika także z faktu, iż jest ono bodajże jedyną w resorcie obrony narodowej strukturą złożoną wyłącznie z prawników rekrutujących się spośród członków korpusu służby cywilnej – posiadających bogate doświadczenie i wiedzę zarówno praktyczną, jak i teoretyczną w zakresie możliwych do wystąpienia mechanizmów i praktyk korupcyjnych w procesie udzielania zamówień publicznych, w tym w zakresie udzielania zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy, dodatkowo wzbogacone wiedzą z zakresu techniki legislacyjnej i procedur legislacyjnych.

Działalność Biura opiera się w głównej mierze na wykonywaniu analiz propozycji konkretnych rozwiązań, jak również uchybień i wad już zaistniałych w poszczególnych postępowaniach, będących przedmiotem nadzoru ze strony ww. komórki. Efektem są propozycje lub inicjatywy mające na celu dokonanie stosownych zmian w przepisach, niezbędnych korekt w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego bądź też weryfikacji w zakresie interpretacji określonych postanowień zawartych w aktach prawnych w odniesieniu do konkretnych zagadnień w oparciu o zasadę transparentności i równego traktowania wykonawców oraz działań prokonkurencyjnych, eliminujących w sposób znaczący ryzyko korupcyjne. Jak wiadomo, udzielanie zamówień publicznych na uzbrojenie i sprzęt wojskowy (UiSW) podlega co do zasady wyłączeniu spod działania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.). Nowe regulacje w tym zakresie, wprowadzone dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach

obronności i bezpieczeństwa, i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz. U. UE Nr 216, 76, z późn. zm.), są przedmiotem obecnie trwających prac legislacyjnych, w których czynny udział bierze, jako bezpośrednio zainteresowany, resort obrony narodowej, w tym także przedstawiciele komórki ds. procedur antykorupcyjnych. W trakcie prac legislacyjnych nad tym aktem wśród zauważonych zagrożeń zwrócono w szczególności uwagę na możliwość odstąpienia od obowiązku wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia wykonawców, w stosunku do których zachodzą przesłanki wykluczenia, określone w art. 24 ust. 1 pkt 1, 2 lub 3 obecnej ustawy Prawo zamówień publicznych. Z powyższego wynika, że projektodawca nad bezpieczeństwo dostaw dla Sił Zbrojnych RP, przedkłada interes przedsiębiorców, którzy wyrządzili szkodę nie wykonując zamówienia lub wykonując je nierzetelnie, zalegają z uiszczaniem podatków, opłat lub składek, bądź też otwarto wobec nich likwidację lub ogłoszono upadłość. Rozwiązanie, zgodnie z którym zamawiający mógłby udzielić zamówienia wykonawcy będącemu przykładowo w stanie likwidacji, stoi w oczywistej opozycji do zasady bezpieczeństwa dostaw w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa. Ponadto, w ocenie opiniujących proponowane rozwiązania mogą również stanowić źródło wielu niepożądanych zjawisk, w tym działań o charakterze korupcyjnym. Warto bowiem w tym miejscu odesłać do doświadczeń zebranych przez Wydział ds. Przestępczości Zorganizowanej Wojskowej Prokuratury Okręgowej w Poznaniu. I tak choćby z informacji przekazanych Polskiej Agencji Prasowej (PAP) przez zastępcę Prokuratora Okręgowego ds. Przestępczości Zorganizowanej w Poznaniu wynika, że w ostatnich latach Marynarka Wojenna RP została narażona na wielomilionowe straty (m.in. projekt „Żeglarek” – remont i wyposażenie trzech okrętów klasy Orkan), co wynikać miało z faktu, że zamówienia publiczne udzielano Stoczni Marynarki Wojennej, która nie była zdolna do ich wykonania ze względów finansowych. W rezultacie Skarb Państwa finansował koszty kredytu komercyjnego zaciągniętego przez ww. podmiot. W kontekście powyższego o wiele bardziej niebezpieczne i nieracjonalne wydaje się udzielanie zamówień podmiotom, które znalazły się w stanie likwidacji lub upadłości, bądź też mają opinię nierzetelnych wykonawców. Warto przy tym zauważyć, że regulacja taka staje się niebezpiecznym narzędziem w sytuacji, gdy nie zawiera żadnych wytycznych, kryteriów czy przesłanek, jakimi miałby się kierować zamawiający, podejmując każdorazowo decyzję

o możliwości udzielenia zamówienia publicznego i zaangażowania środków budżetowych w postaci np.: udzielenia przedpłaty podmiotowi, który nie daje rękojmi należytego wykonania zamówienia. Tym samym powyższe uprawnienie ma charakter zupełnie dyskrecjonalny i choć w zamyśle projektodawcy ma posłużyć do ochrony przedsiębiorstw polskiego sektora zbrojeniowego, otwiera drogę do wielu nadużyć, w tym niegospodarności w wydatkowaniu środków publicznych. Podobne uwagi dotyczą regulacji związanych z możliwością ograniczenia kręgu wykonawców do podmiotów mających swe siedziby czy prowadzących produkcję na terenie europejskiego obszaru gospodarczego. Powyższe uregulowanie, choć szczerze z punktu widzenia rozwoju rynku europejskiego, zawiera także sporo zagrożeń, związanych choćby z faktem dosyć wąskich specjalizacji wykonawców w obszarze zamówień zbrojeniowych. W związku z tym, ograniczenie podmiotowe w imię rozwoju rynku europejskiego może skutkować całkowitą eliminacją konkurencji, zwłaszcza w przypadku, gdy regulacja dotycząca tego zakresu nie zawiera żadnych wytycznych, kryteriów czy przesłanek, jakimi miałyby się kierować zamawiający, podejmując decyzje o zawężeniu kręgu wykonawców. Niewątpliwie brak jakichkolwiek przesłanek może stwarzać ryzyko korupcyjne w tym obszarze zarówno ze strony podmiotów europejskich, dążących do wyeliminowania konkurencji, jak również ze strony podmiotów spoza europejskiego obszaru gospodarczego, dążących do transferu swych produktów na rynek europejski.

Powracając jednak do kwestii udzielania zamówień, należy stwierdzić, iż do czasu transpozycji ww. dyrektywy do porządku krajowego powyższą materię regulowały i regulują wewnętrzne akty prawne ustanawiane bezpośrednio przez Ministra Obrony Narodowej. W jednym z takich aktów, wydanym w formie decyzji (tzw. decyzja nr 291/MON), wprowadzono wytyczne w sprawie udzielania zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy. W ramach przedmiotowej decyzji wprowadzony został mechanizm bezpośredniego nadzoru Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych nad wybranymi postępowaniami zakupowymi prowadzonymi w ramach centralnej realizacji Planu Modernizacji Technicznej. Na podstawie wspomnianego mechanizmu BPA opiniuje dokumentację przed jej upublicznieniem, a także bada oferty wykonawców przed ogłoszeniem wyników. W związku z tym działania Biura mają charakter prewencyjny, choć zdarzają się także sytuacje, gdzie weryfikacja dokumentacji ma charakter następczy. Ma to miejsce w wypadkach, gdy postępowanie nie

było objęte nadzorem Biura, a pozyskało ono informacje o możliwych nieprawidłowościach, lub też gdy o przeprowadzenie takiej kontroli zwrócił się bezpośrednio Minister Obrony Narodowej albo Podsekretarz Stanu ds. Uzbrojenia i Modernizacji. Jednocześnie, ze względu na brak w przepisach wewnętrznych procedur odwoławczych, coraz częstszym przypadkiem są skargi i wnioski kierowane do resortu obrony narodowej w trybie administracyjnym przez wykonawców biorących udział w postępowaniu lub tych, którzy z jakichkolwiek powodów nie zostali dopuszczeni do udziału w procedurach o udzielenie zamówień publicznych.

Reasumując, główna działalność Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych skupia się w obszarze zamówień na sprzęt i uzbrojenie wojskowe nabywane w ramach realizacji Planów Modernizacji Technicznej. Zakładamy bowiem, że właśnie w tym obszarze znajdują się największe, choć nie jedyne, zagrożenia. Warto jednocześnie zwrócić uwagę na to, że sam proces udzielania zamówień publicznych wymaga udziału nie tylko samego realizatora zamówień, ale także poprzedzających ten fakt skomplikowanych działań strategicznych i planistycznych, częstokroć determinujących w sposób znaczący późniejsze decyzje. W związku z tym, konieczne jest wprowadzanie skutecznych mechanizmów antykorupcyjnych na każdym etapie procesu decyzyjnego, obejmujących swym zakresem działania: planowanie strategiczne, określanie wymagań taktycznych i technicznych, wstępne określanie pożądanych funkcjonalności, a finalnie – etap udzielenia i realizacji zamówienia. Trzeba mieć pełną świadomość, że miliardowe kontrakty na broń, wieloletnie inwestycje z udziałem funduszy natowskich, skłaniają wielu potencjalnych wykonawców do bezwzględnej walki wszelkimi możliwymi metodami, w tym często z wykorzystaniem kontaktów towarzyskich, obietnic korzyści skłaniających do podjęcia korzystnych dla wybranych przedsiębiorców decyzji.

WYTYCZNE „ANTYLOBBINGOWE” – KODEKS ETYCZNEGO POSTĘPOWANIA PRACOWNIKÓW I ŻOŁNIERZY W KONTAKTACH Z WYKONAWCAMI

Dzięki staraniom Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych, w Ministerstwie Obrony Narodowej od kwietnia 2011 r. obowiązują również nowe wytyczne „antylobbingowe” (decyzja nr 125/MON), w których określono ramy i zasady

współpracy z przedsiębiorcami ubiegającymi się o kontrakty dla wojska. Wspomniana decyzja podejmuje temat walki z niedozwolonym, ukrytym lobbym, który jest niestety częstym zjawiskiem w branży zbrojeniowej. Tę działalność chcemy jednak poszerzać i wzbogacać, bo profesjonalna armia nie może pozwolić sobie ani na marnotrawienie środków, ani tym bardziej na nepotyzm, kumoterstwo czy tworzenie grup interesów.

Wytyczne mają więc zapobiegać konfliktowi interesów i eliminować sytuacje wątpliwe etycznie, które często prowadzą do „twardej” korupcji.

Opracowana decyzja uchyla i zastępuje dotychczas obowiązującą decyzję nr 16/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 9 stycznia 2007 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych postępowania dla żołnierzy i pracowników komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej w kontaktach z wykonawcami i osobami działającymi na ich rzecz (Dz. Urz. MON Nr 1, poz. 13).

Opracowana regulacja jest rezultatem praktyki stosowania wskazanej wyżej decyzji w resorcie obrony narodowej, jak również nowych potrzeb w zakresie komunikowania i konsultowania się z wykonawcami, z położeniem silnego nacisku na przejrzystość podejmowanych przez władzę publiczną decyzji, jak również ich transparentność. Zasady te są szczególnie ważne zwłaszcza w odniesieniu do pracowników i żołnierzy biorących udział w pracach związanych z szeroko rozumianym procesem udzielania zamówień publicznych, tzn. od momentu planowania postępowania aż do czasu realizacji umowy. Niniejsza decyzja ma przyczynić się do wypracowania jednolitych wzorców zachowań w kontaktach z wykonawcami, z uwzględnieniem jej charakteru profilaktycznego i prewencyjnego, stanowiąc swoistą deklarację instytucji co do przyjętych zasad postępowania, nie zakazując utrzymywania kontaktów z wykonawcami, a jedynie je opisując.

W stosunku do poprzednio obowiązującej decyzji nie uległy zmianie główne zasady, tj.: godności, honoru, ochrony dobrego imienia i pierwszeństwa interesów resortu obrony narodowej przed interesami wykonawców, unikania sytuacji prowadzących do powstania długu materialnego lub honorowego oraz faworyzowania wykonawców. Nowym elementem decyzji jest, budząca do tej pory wątpliwości interpretacyjne, wprost wpisana odpowiedzialność służbowa lub dyscyplinarna za naruszenie tych elementów Kodeksu,

które zostały określone jako niedopuszczalne. W celu zachowania zasady obiektywizmu i proporcjonalności odpowiedzialność za ewentualne naruszenia została oparta na elemencie zawinienia. Na polecenie Ministra Obrony Narodowej do decyzji wprowadzono nowe rozwiązania w postaci konieczności sprawozdawczości w sferze kontaktów z wykonawcami. Notatki z przeprowadzonych kontaktów z wykonawcami, poza sytuacjami wymienionymi wprost w decyzji (czynności zamawiającego, korespondencja pisemna lub za pomocą faksu albo służbowej poczty elektronicznej), zgodnie z poleceniem Ministra Obrony Narodowej, muszą być kierowane do Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego. Ponadto, zgodnie z ww. poleceniem, wprowadzony został obowiązek obecności świadka w trakcie osobistych spotkań z wykonawcami, przez co spełniona zostanie zasada „dwóch par oczu”.

Zmienione zostały także regulacje dotyczące rozliczania kosztów. Jako główną pozostawiono zasadę: „każdy płaci za siebie”. Jednakże w celu wyeliminowania problemów związanych z korzystaniem z drobnych poczęstunków serwowanych w trakcie spotkań, a będących wyrazem dobrze rozumianej gościnności wykonawców, wyeliminowano z definicji tych element „standardowości”. W ocenie opracowujących pozwoli to w sposób łatwiejszy, tzn. bez obawy przed ewentualną sankcją przewidzianą w niniejszej decyzji, dokonywać interpretacji przedmiotowego zapisu. Ponadto dopuszczono w trakcie podróży służbowej trwającej ponad 12 godzin skorzystanie z wyżywienia na koszt wykonawcy. Spowodowane jest to tylko i wyłącznie celami praktycznymi wskazywanymi przez stosujących dotychczasowe regulacje, a dotyczącymi częstego braku możliwości skorzystania z posiłku w miejscach przebywania lub kulturowymi skutkami odmowy ze skorzystania z takowej propozycji. W ocenie stosujących skorzystanie z wyżywienia nie wpływa w żaden sposób na postrzeganie wykonawcy i nie jest elementem uzależniającym od wykonawcy. Jednocześnie na podstawie druków delegacji istnieje możliwość uzyskania informacji, czy z przedmiotowego przywileju skorzystano, co wypełnia zasadę sprawozdawczości wprowadzoną niniejszą decyzją.

W decyzji ujednolicono także zapisy dotyczące przedsięwzięć z udziałem wykonawców. Zaangażowanie Ministerstwa Obrony Narodowej lub Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w przedsięwzięcia z udziałem wykonawców, oprócz wymienionych w decyzji sytuacji związanych z promowaniem wykonawców dla odbiorców zagranicznych oraz związanych z promocją zawartej

umowy, a także prac grup roboczych Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego lub Unii Europejskiej, wymaga każdorazowego uzyskania od organizatora szczegółowej informacji o rodzaju przedsięwzięcia oraz podmiotach w nie zaangażowanych, jak również uzyskania zgody bezpośredniego przełożonego na udział w tym przedsięwzięciu.

Za niedopuszczalne uznano sponsorowanie przedsięwzięć organizowanych lub współorganizowanych przez resort obrony narodowej przez wykonawców, z wyjątkami wskazanymi w decyzji. Wskazana regulacja ma ograniczyć powstawanie długu materialnego pomiędzy sferą publiczną i prywatną. Ponadto sponsorowanie, w tym wysokość wpłacanych kwot na sfinansowanie konkretnych przedsięwzięć, może mieć ukryty cel „wynagradzania” lub „nagradzania” za przychylność np. w trakcie kontraktowania.

Jako główna zasada wskazany został zakaz przyjmowania prezentów od wykonawców. Nie dotyczy on jednak materiałów promocyjnych i informacyjnych przekazywanych przez wykonawców. Za materiały takie należy uznać w szczególności aplikacje komputerowe, druki, foldery, płyty CD i DVD z materiałami, jak również materiały biurowe (kalendarze, długopisy), powszechnie przekazywane w formie swoistej reklamy i promocji.

W decyzji uregulowane zostały ponadto zasady dotyczące kontaktów towarzyskich przedstawicieli resortu obrony narodowej z wykonawcami, które powinny odbywać się na zasadach określonych w Kodeksie, z jednoczesnym wskazaniem niewchodzenia w nowe relacje towarzyskie, które mogłyby podważać zaufanie do instytucji publicznej, zwłaszcza w trakcie prac nad konkretnym przedsięwzięciem będącym elementem zainteresowania wykonawcy.

W decyzji uregulowane zostały zasady dotyczące przeprowadzania prezentacji i pokazów dla przedstawicieli resortu obrony narodowej. Decyzja zezwala na udział w tego rodzaju przedsięwzięciach, preferując, aby odbywały się one w szczególności na terenie jednostek wojskowych oraz w pomieszczeniach i lokalach resortu obrony narodowej. Przepisy te dopełniają niejako normy dotyczące najmu i użyczenia lokali oraz terenów, które umożliwiają ich udostępnienie bez ponoszenia dodatkowych kosztów przez wykonawców.

W decyzji doprecyzowana została zasada nefaworyzowania wykonawców. Za takie działanie w szczególności należy bowiem uznać wcześniejsze informowanie wykonawców o planowanych zamówieniach, konsultowanie z tymi wykonawcami spraw wyłącznie należących do publicznej sfery kompe-

tencyjnej. Wskazany zapis ma umożliwić równe traktowanie wykonawców w dostępie do informacji, tak aby uzyskanie jej nie było uzależnione od dodatkowych warunków, nieznajdujących umocowania w przepisach powszechnie obowiązujących lub ograniczających swobodę działalności, przez konieczność działania w stowarzyszeniach itp. w celu uzyskania przedmiotowych informacji.

Kolejnym *novum* zawartym w decyzji jest możliwość uzyskania bezpośrednio przez każdego z pracowników i żołnierzy opinii dotyczącej interpretacji postanowień zawartych w decyzji. Jednocześnie zapewniony zostaje szeroki dostęp do opinii przez nakaz ich udostępniania, z możliwością niewskazywania podmiotu wnioskującego, w intranecie. Zapisy te niewątpliwie przyczynią się do upowszechniania dobrych praktyk i zasad etycznych stosowanych w resorcie obrony narodowej.

DZIAŁANIA EDUKACYJNO-SZKOLENIOWE

Biuro stara się rozpowszechniać wytyczne „antylobbingsowe” nie tylko w samym Ministerstwie czy Sztapie Generalnym WP, ale także pośród jednostek wojskowych rozlokowanych na terytorium całego kraju. Temu służą właśnie szkolenia antykorupcyjne prowadzone przez BPA od Krakowa i Gliwic poprzez Kołobrzeg i Giżycko. W ciągu ostatniego czasu zdołano w ten sposób przeszkolić bez mała 800 osób. Prowadzone szkolenia, w trakcie których odbywają się dyskusje panelowe, oprócz wiedzy przekazywanej uczestnikom, pozwalają uzyskać także prowadzącym zwrotną informację dotyczącą świadomości w zakresie kwestii prawno-etycznych związanych z szeroko rozumianymi zjawiskami korupcyjnymi oraz sposobów postrzegania zjawisk z pogranicza korupcji. Znamiennym i niepokojącym zjawiskiem jest dosyć niska świadomość prawna, jak również powszechne przekonanie o bezkarności osób podejmujących kluczowe decyzje, w tym zajmujących kierownicze stanowiska w danej instytucji, co powoduje także obniżenie standardów na niższych poziomach administrowania.

Biuro nie stroni również od wchodzenia w polemikę z przedstawicielami wykonawców oraz objaśniania im i tłumaczenia zasad, jakimi musi się kierować Ministerstwo Obrony Narodowej przy udzielaniu zamówień na UiSW, aby uzyskać sprzęt najwyższej jakości, na optymalnie korzystnych warunkach

finansowych dla budżetu państwa. Temu służy właśnie udział przedstawicieli BPA w takich konferencjach jak ta zwołana z okazji Dni Przemysłu w Warszawie, czy też podczas Forum Organizacji Pozarządowych, które odbyło się w bieżącym roku w Krakowie, gdzie przedstawiono korzyści płynące z transparentnego systemu podziału i rozliczania dotacji udzielanych organizacjom pozarządowym oraz zasad dotyczących współpracy tych organizacji z przedsiębiorcami.

Na co dzień zaś Biuro udziela dziesiątek porad oraz formułuje propozycje w zakresie transparentności i rzetelności procedur przetargowych, konkursowych, jak również możliwości przyjmowania darowizn.

Jednak tak jak same, choćby w najdrobniejszych szczegółach dopracowane procedury nie zadziałają bez sprawnie i etycznie działającego elementu ludzkiego, tak też same szkolenia i edukacja nic nie dadzą bez wprowadzania skutecznych rozwiązań i praktycznego działania oraz monitorowania skutków wprowadzonych regulacji. Wzorem wielkich korporacji, Ministerstwo Obrony Narodowej i Siły Zbrojne starają się wprowadzić politykę otwartości, która umożliwi szybsze wykrywanie, ale przede wszystkim zapobieganie nieprawidłowościom. Oczywiście jest, że profesjonalizacja armii dotyczyć musi także sfery przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym poprzez wypracowanie wspólnych standardów obowiązujących i egzekwowanych w Siłach Zbrojnych. Należy mieć bowiem na względzie, że antykorupcja nie może się ograniczać do działań wyspecjalizowanych biur lub innych organów. Wspieranie i reagowanie powinno w szczególności dotyczyć każdego szczebla kierowania i dowodzenia, gdyż tylko takie podejście do problemu wpłynie na kompleksowość wprowadzanych rozwiązań oraz ich urzeczywistnienie.

INTERNETOWE KONTO STOP.KORUPCJI@MON.GOV.PL – PROBLEMATYKA WHISTLEBLOWERÓW

Biuro w ostatnich tygodniach wystąpiło z inicjatywą skierowaną wobec wszystkich obywateli i przedsiębiorców oraz pracowników wojska i żołnierzy, którzy mają wiedzę o wszelkiego rodzaju nieprawidłowościach, nadużyciach władzy, przypadkach kumoterstwa, nepotyzmu w wojsku i konflikcie interesów, czy też zwykłej niegospodarności – aby zechcieli podzielić się tym z BPA.

W tym celu na stronach internetowych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz w prasie branżowej dystrybuowanej przez MON („Polska Zbrojna”) pojawił się komunikat o możliwości zgłaszania wspomnianych wyżej kwestii na specjalne konto, do którego dostęp mają wyłącznie pracownicy tej komórki organizacyjnej. Dzięki temu osoby, które boją się mówić głośno o dostrzeżonych nieprawidłowościach i proponowanych środkach zaradczych, mają zagwarantowaną pełną poufność i anonimowość. Biuro ze swojej strony zobowiązuje się do rzetelnego i poważnego zajęcia się każdym tego rodzaju zgłoszeniem.

W związku z tym, w ramach działań prewencyjnych i profilaktycznych oraz wprowadzania polityki przejrzystości, od listopada br. Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych uruchomiło specjalne konto: stop.korupcji@mon.gov.pl. Adres ten ma służyć osobom, którym nieobojętne jest prawidłowe i transparentne, a przez to sprawne funkcjonowanie struktur resortu obrony narodowej, w tym Sił Zbrojnych RP.

Do podstawowych funkcji i zalet przedmiotowej inicjatywy można z pewnością zaliczyć:

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

Pożądanym działaniem z kolei jest zgłaszanie:

- nieprawidłowości i nadużyć w ramach działań resortu obrony narodowej;
- działań sprzecznych z literą prawa, mogących prowadzić do powstania szkody w mieniu Skarbu Państwa;
- przypadków nadużywania lub przekraczania uprawnień, defraudacji, nepotyzmu, kumoterstwa, konfliktu interesów;
- niesprawności lub luk prawnych w obowiązujących w resorcie obrony procedurach, mogących prowadzić do nadużyć.

W celu jednak wyeliminowania zgłoszeń nieuzasadnionych Biuro zaapelowało, aby przed przekazaniem zgłoszenia każdy zgłaszający w miarę posiadanych możliwości dokonał próby potwierdzenia, czy zgłaszane informacje są wiarygodne, a wątpliwości uzasadnione, poprzez wykonanie m.in. testu „do-

brej wiary”, polegającego na odpowiedzi na pytanie, czy podejmowane działanie ma służyć resortowi obrony narodowej, a przez to jest działaniem słusznym i racjonalnym, a w szczególności nie jest podejmowane jedynie w celu zdyskredytowania poszczególnych osób lub komórek i jednostek.

WSPÓŁPRACA Z ORGANAMI PAŃSTWA ODPOWIEDZIALNYMI ZA WALKĘ Z KORUPCJĄ

Biuro wspomaga również pracę organów zajmujących się ustawowo walką z korupcją w państwie. Pokłosem takiej współpracy jest choćby głośny w kręgach wojskowych wyrok skazujący w tzw. „sprawie ŻEGLARKA”, gdzie Skarb Państwa miał stracić kwotę blisko 17 mln zł. Okręgowa Prokuratura Wojskowa w Poznaniu wszczęła śledztwo w przedmiotowej sprawie na skutek zawiadomienia zgłoszonego z inicjatywy Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych MON i w toku postępowania przygotowawczego opierała się w dużej mierze na analizach i wnioskach sporządzonych przez to Biuro.

Biuro współpracuje również na co dzień ze Służbą Kontrwywiadu Wojskowego, a także Centralnym Biurem Antykorupcyjnym. Mamy nadzieję, że wyniki tej współpracy w niedługim czasie przyniosą widoczne efekty.

Na koniec warto zauważyć, że Biuro jest stosunkowo niewielką komórką organizacyjną, gdyż składa się zaledwie z pięciu etatów cywilnych, włączając w to stanowisko dyrektorskie. Powyższe jest dowodem na to, że państwo polskie może przy właściwej organizacji i wykorzystaniu już posiadanych zasobów ludzkich i finansowych podjąć sprawną walkę ze zjawiskiem korupcji na wielu polach – nie rozbudowując przy tym niepotrzebnie aparatu urzędniczego.

Myślę, że każdy z Państwa zdaje sobie sprawę, że korupcji nie da się wyeliminować. Ministerstwo Obrony Narodowej poczyniło jednak kolejne kroki w celu jej znacznego ograniczenia, co niewątpliwie przekłada się na aspekt bezpieczeństwa. Należy mieć nadzieję, że wygrane bitwy doprowadzą do wygrania wojny z tym jakże trudnym i wymagającym przeciwnikiem, jakim jest korupcja. □

Marcin Szafadziński (ur. w 1982 r.)

Mgr prawa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, praktyk w dziedzinie udzielania zamówień publicznych dla takich instytucji, jak: Telewizja Polska S.A., Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Koleje Śląskie Sp. z o.o. oraz Służba Kontrwywiadu Wojskowego, były Dyrektor, a obecnie Główny Specjalista w Biurze ds. Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej.

Krzysztof Święcicki (ur. w 1978 r.)

Mgr prawa Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, aplikant sądowy w Sądzie Okręgowym w Elblągu w latach 2004–2007, obecnie aplikant II roku aplikacji radcowskiej OIRP w Warszawie i Główny Specjalista w Biurze ds. Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej.

Artur JANISZEWSKI

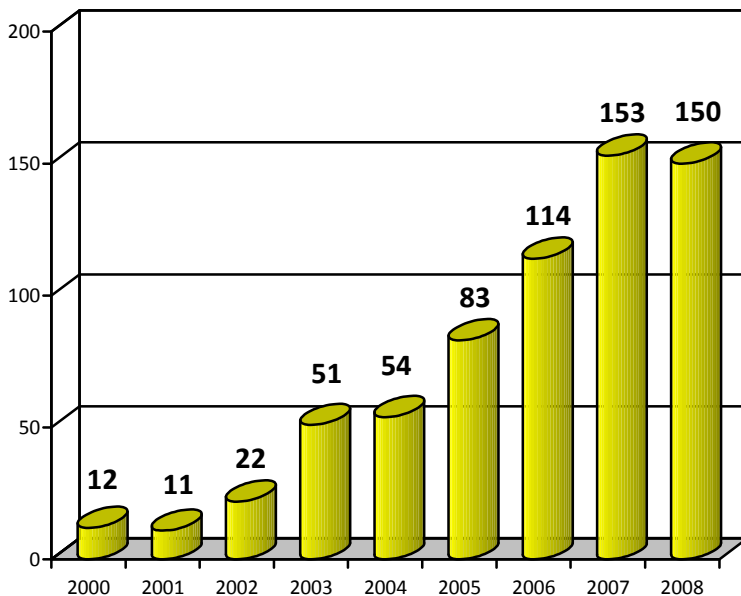
SŁUŻBA CELNA ODPORNA NA KORUPCJĘ

Dokonując próby przybliżenia kwestii związanych z działaniami podejmowanymi w celu ograniczenia korupcji w Służbie Celnej, nie można nie odnieść się do genezy opracowania *Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010–2013+*, przybliżenia celów, które Służba Celna zamierza osiągnąć w wyniku jego realizacji, przyjętych założeń i proponowanych rozwiązań oraz sposobu wdrażania projektowanych przedsięwzięć. Istotne wydaje się też spojrzenie na omawianą problematykę z perspektywy lat poprzedzających przyjęcie *Programu*, w tym na poziom ujawnianych przestępstw korupcyjnych wśród funkcjonariuszy i pracowników Służby Celnej.

W latach 2000–2008 liczba funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej, którym postawiono zarzuty związane z przyjęciem korzyści majątkowej lub osobistej (art. 228 k.k.), stale rosła. W szczytowym okresie przypadającym na 2007 r. odnotowano liczbę 153 przypadków, co stanowiło blisko 1% ogółu pełniących służbę i zatrudnionych w Służbie Celnej.

W 2008 r. liczba tych przestępstw utrzymała się niemal na tym samym poziomie, co rok wcześniej. Zarzuty postawiono 150 funkcjonariuszom celnym.

Wykres 1. Liczba funkcjonariuszy celnych i pracowników, którym w latach 2000–2008 postawiono zarzuty wyczerpujące dyspozycję art. 228 k.k.



Źródło: Ministerstwo Finansów

Na powyższą sytuację miał wpływ stan, w jakim znajdowała się Służba Celna przed rokiem 2008. Lata zapaści finansowej i występujące problemy organizacyjne w związku z brakiem środków na bieżące funkcjonowanie służby, duża fluktuacja kadr powodowana odchodzeniem funkcjonariuszy celnych zniechęconych niezalätwianymi problemami służby, częste zmiany na stanowiskach kierowniczych, które wprowadzały tymczasowość i niepewność, zapaść płacowa, kiedy to funkcjonariusze celni byli najgorzej uposażoną grupą zawodową spośród służb mundurowych, w końcu wielokrotne zatrzymania funkcjonariuszy celnych w związku z zarzutami korupcyjnymi, odbijające się szerokim echem w mediach, stały się przyczyną narastającego wśród nich niezadowolenia, które w styczniu 2008 r. przybrało formę protestu strajkowego. Dostrzeżone wówczas problemy Służby Celnej były podstawą do podjęcia

przez rząd działań w zakresie jej modernizacji i unowocześnienia. Elementem przemian wzmacniających proces modernizacyjny był zatwierdzony przez Szefa Służby Celnej w dniu 13 lipca 2010 r. *Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej 2010–2013+*.

Nie oznacza to, że wcześniej w służbie nie podejmowano kroków w celu przeciwdziałania negatywnym zjawiskom szkodzącym reputacji funkcjonariuszy celnych. Można tu na przykład wymienić m.in. próby ograniczania korzystania w czasie pełnienia służby z prywatnych telefonów komórkowych, wprowadzenie rotacji i losowego podziału czynności na poszczególnych stanowiskach pracy, wzmocnienie kontroli funkcjonalnej czy też obejmowanie szczególnym nadzorem kontroli tzw. towarów wrażliwych. Pomimo iż prowadzono działania odpowiednio ukierunkowane, ich głównym mankamentem było to, że nie miały charakteru systemowego i nie charakteryzowały się skoordynowanym podejściem do problemu korupcji na wszystkich szczeblach jednostek organizacyjnych Służby Celnej. Powodowało to, iż uzyskiwane efekty w zakresie zwalczania korupcji nie spełniały zakładanych oczekiwań. Zaprojektowany w ramach modernizacji Służby Celnej *Program* kompleksowo kierunkuje i systematyzuje działania w obszarze przeciwdziałania korupcji. Ugruntowuje już istniejące oraz wprowadza nowe rozwiązania zapobiegające i ograniczające występowanie korupcji, w szczególności zmierzające do ujawniania i analizy występujących zjawisk korupcyjnych, będące podstawą do wdrażania rozwiązań minimalizujących ryzyko ich wystąpienia przez eliminowanie przyczyn.

Realizując *Program* Służba Celna aspiruje do zbudowania organizacji odpornej na korupcję. Podejmując się niełatwego zadania, mamy świadomość, że nie byliśmy i nie jesteśmy w stanie zdiagnozować wszystkich potencjalnych ryzyk korupcyjnych, ale zakładamy, że w dłuższej perspektywie czasowej i poprzez wdrożenie takich elementów, jak: system kontroli przebiegu procesów pracy, mapy ryzyka i ich monitoring, wzmocnienie postaw etycznych, będziemy w stanie uodpornić Służbę Celną w taki sposób, aby sytuacje korupcyjne były zdarzeniami incydentalnymi.

Pamiętać należy, że obszary działania Służby Celnej są wymieniane jako jedno z najbardziej narażonych na zachowania korupcyjne. To od decyzji funkcjonariusza celnego zależy, czy podmiot zobowiązany do zapłaty należności odprowadzi je do budżetu państwa, a niekiedy są to wielotysięczne kwoty.

Nie bez znaczenia dla identyfikacji zagrożeń pozostaje fakt, że Służba Celna styka się często z przestępczością zorganizowaną, w której korupcja ma szerszy zakres i większe rozmiary. Świadomość tego faktu wpływa na determinację kierownictwa Służby Celnej w motywowaniu funkcjonariuszy celnych do przestrzegania pożądaných norm etycznych.

Realizacja *Programu* charakteryzującego się całościowym podejściem do problemu korupcji będzie miała zasadniczy wpływ na:

- zbudowanie wizerunku służby przejrzystej i profesjonalnie zarządzanej;
- ograniczenie możliwości utraty wpływów budżetowych wynikających z zachowań korupcyjnych;
- ochronę funkcjonariuszy przed nieświadomymi zachowaniami i ich skutkami;
- podniesienie wartości i wzrostu zaufania do Służby Celnej.

Podejmowanie działań zapobiegawczych w sposób systemowy to wpisanie się w strategię naszego państwa w zakresie przeciwdziałania korupcji.

Zgodnie z założeniami *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2012–2016*, zadaniem wspólnym wszystkich organów władzy publicznej jest stałe ograniczanie patologii, jaką jest korupcja. Realizacja *Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010–2013+* wychodzi naprzeciw tym oczekiwaniom. W tym miejscu należy podkreślić, że wdrażany *Program* został pozytywnie oceniony przez organizacje pozarządowe.

W ramach *Programu* założono osiągnięcie następujących celów:

1. Uodpornienie procesów realizowanych w Służbie Celnej na działania korupcyjne.
2. Zminimalizowanie możliwości występowania zachowań korupcyjnych na poszczególnych stanowiskach pracy.
3. Zbudowanie systemu analiz i monitorowania zjawisk korupcyjnych.
4. Wdrożenie systemu szkoleń antykorupcyjnych.
5. Stworzenie systemu zapobiegania wewnętrznej i zewnętrznej presji wywieranej na funkcjonariuszy celnych, mogącej wiązać się z zachowaniami korupcyjnymi.
6. Przyjęcie jednolitych norm postępowania w sytuacjach korupcyjnych.
7. Udoskonalenie zasad promowania antykorupcyjnych postaw etycznych.
8. Stworzenie systemu reagowania na zagrożenie korupcyjne ze strony środowiska zewnętrznego i wewnętrznego.

9. Udoskonalenie systemu promowania działań antykorupcyjnych w Służbie Celnej.

Kluczowym celem budowanego systemu jest ograniczenie prawdopodobieństwa występowania w Służbie Celnej zdarzeń korupcyjnych, w szczególności poprzez wprowadzenie zabezpieczeń prewencyjnych. Z uwagi na to, że Służba Celna nie posiada uprawnień do realizacji działań w zakresie zwalczania korupcji, położono nacisk na współpracę ze służbami posiadającymi uprawnienia do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych i ścigania sprawców przestępstw korupcyjnych. Skoncentrowano się na zapobieganiu występowania zachowań korupcyjnych, a więc na eliminowaniu źródeł negatywnych zachowań. Chcemy systemowo przeciwdziałać zagrożeniom korupcyjnym poprzez diagnozę związanego z nimi ryzyka. Dążymy do uzyskania pożądaných efektów przez identyfikację zagrożeń korupcyjnych w realizowanych procesach na poszczególnych stanowiskach pracy, wdrożenie monitoringu procesów pracy, opracowywanie mechanizmów minimalizujących ryzyko, takich jak standaryzacja działań i procesu decyzyjnego, opracowanie procedur postępowania, doskonalenie systemu szkoleń itp.

Pomimo istniejących ograniczeń planowane jest utworzenie wyodrębnionej struktury komórek do spraw przeciwdziałania korupcji oraz zainicjowanie utworzenia komórki inspekcji wewnętrznej. Położony w *Programie* silny nacisk na profilaktykę i organizacyjne środki eliminujące możliwość występowania zachowań korupcyjnych dopełniany jest analizą skuteczności dotychczasowych rozwiązań oraz możliwych do wdrożenia w Służbie Celnej nowych regulacji prawnych, z rozszerzeniem ustawowych uprawnień włącznie. W 2011 r. zwiększono zakres zadań dla komórek kontroli wewnętrznej i przeciwdziałania korupcji w izbach celnych, obligując je do podejmowania przedsięwzięć polegających m.in. na opracowywaniu rozwiązań organizacyjnych zapobiegających występowaniu zjawisk niepożądanych, w szczególności korupcji, współdziałania z właściwymi organami w zakresie ujawniania przestępstw korupcyjnych, sporządzania okresowych analiz przyczyn i skali zagrożenia przestępczością na terenie właściwości izby celnej oraz wypracowywania i inicjowania na tej podstawie działań zapobiegawczych. Wymieniona konfiguracja zadań pozwala na systematyczne poszerzanie zakresu działań skierowanych na przeciwdziałanie korupcji i wprowadzanie skutecznych zabezpieczeń. Ponieważ wystąpienie zjawisk korupcyjnych, powodujących naru-

szanie przyjętych powszechnie norm prawnych i moralnych, warunkuje postawa konkretnego człowieka, szczególnie nacisk w systemie położony jest na uwrażliwienie i kształtowanie właściwej postawy etyczno-moralnej oraz świadomości funkcjonariuszy celnych i pracowników na wszystkich poziomach zarządzania. Środkami do realizacji tych celów są szkolenia służące kształtowaniu zasad etycznych, komunikacji wewnętrznej, asertywnej postawy wobec zagrożeń korupcyjnych, budowaniu kultury organizacyjnej itp. Animatorami działań w zakresie promowania postaw etycznych są: funkcjonujący na szczeblu centralnym Koordynator ds. Etyki w Służbie Celnej i koordynatorzy ds. etyki we wszystkich izbach celnych, którzy nie tylko uczestniczą w procesie szkolenia, ale również służą odpowiednią pomocą funkcjonariuszom celnym w pojawiających się trudnych sytuacjach.

Optykę realizacyjną koncentrujemy równolegle na trzech sferach, wyznaczając czytelne i odpowiednio zdefiniowane perspektywy. Podstawowa jest perspektywa organizacji, która ma dać odpowiedź na pytanie, jak przeprojektować zarządzanie zasobami ludzkimi oraz procesy funkcjonujące w Służbie Celnej, aby nie były podatne na korupcję. Odpowiedź na to pytanie zawarta jest w założeniach *Programu*, a budowanie systemu ma doprowadzić do optymalnego zabezpieczenia Służby Celnej przed występowaniem zjawisk korupcyjnych. Podkreślenia wymaga ukierunkowanie Służby Celnej na przeciwdziałanie korupcji oraz otwarcie na działania propracownicze, zmierzające do budowania oczekiwanego zaangażowania i uzyskania przez funkcjonariuszy satysfakcji z pełnionej służby.

Perspektywa pracownika ma dać odpowiedź na pytanie, jakich warunków oczekiwałby funkcjonariusz celny/pracownik i jakie warunki mogłaby stworzyć Służba Celna, aby nie ulegał on propozycjom korupcyjnym? Kluczem do wypełnienia treści tych założeń jest umacnianie antykorupcyjnych postaw etycznych. Przyjęte rozwiązania prowadzą do stworzenia środowiska pracy sprzyjającego promowaniu antykorupcyjnych postaw etycznych funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej. Równolegle do zmian wewnętrznych organizacji zmierzamy do zagospodarowania perspektywy klienta i otoczenia zewnętrznego. Perspektywa ta ma dać odpowiedź na pytanie, jakich rozwiązań oczekiwałby interesant i jakie zmiany należałoby wdrożyć, aby nie miał on potrzeby składania propozycji korupcyjnych. Realizacja tych zamierzeń prowadzi do ograniczenia bodźców ze strony środowiska zewnętrznego.

go, potęgujących zjawisko korupcji, a także osiągnięcia wysokiego prestiżu i zaufania społecznego do Służby Celnej.

W celu pobudzenia aktywności na wszystkich poziomach organizacyjnych Służby Celnej i spowodowania utożsamiania się z założeniami *Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010–2013+* wszystkich funkcjonariuszy celnych i pracowników, analogiczne plany opracowują wszystkie izby celne. Tworzone one są z uwzględnieniem miejscowych uwarunkowań i specyfiki realizowanych zadań, a więc uwzględniają specyficzne dla nich zagrożenia. Oczywiście jest, że inaczej kształtuje się ryzyko w izbie celnej obsługującej przejście graniczne, inaczej w izbie celnej wewnętrznej obsługującej ruch za pośrednictwem agencji celnej lub procedur uproszczonych. Dla uaktywnienia i zaangażowania w realizację *Programu* funkcjonariuszy wszystkich szczebli, powołano zespoły zadaniowe, które są odpowiedzialne za opracowanie i realizację wyznaczonych zadań. W celu podkreślenia istotności wprowadzanych w ramach *Programu* działań, wyodrębniono w Służbie Celnej komórki organizacyjne, czyli zinstytucjonalizowano działalność w tym zakresie. Głównym zadaniem tych komórek jest koordynacja realizacji *Programu* na szczeblu regionalnym, a także wspieranie działań prowadzonych w Ministerstwie Finansów.

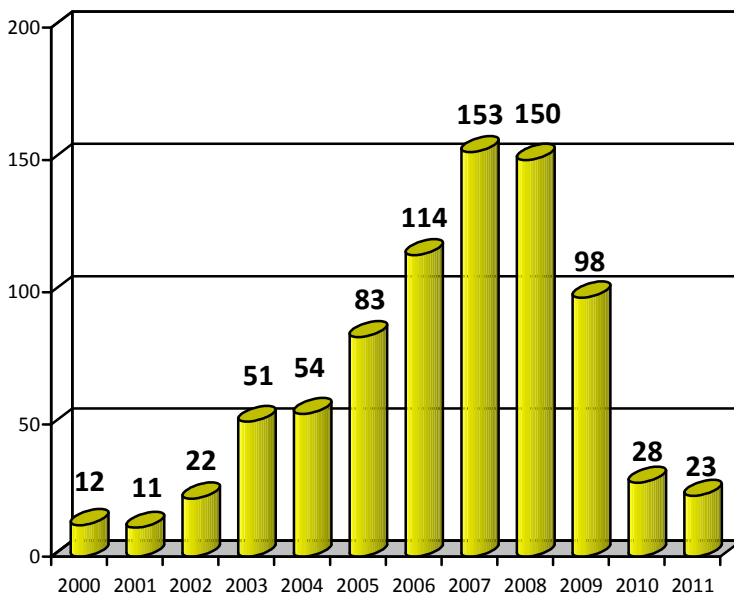
W ramach dotychczasowych prac przygotowawczych i wdrożeniowych, w maju 2011 r. przeprowadzono szkolenie „Przygotowanie kadr Służby Celnej do realizacji *Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010–2013+*”, w trakcie którego 237 funkcjonariuszy celnych uzyskało wiedzę z zakresu zagrożeń przestępczością korupcyjną oraz wypracowano metodykę pracy nad działaniami określonymi w *Programie*.

W celu wdrożenia i koordynacji realizacji *Programu* powołano na szczeblu Ministerstwa Finansów Zespół Wdrożeniowo-Koordynujący. Do zadań zespołu należy m.in. zatwierdzanie harmonogramów realizacji, istotnych zmian i finansowania *Programu*, akceptacja kolejnych etapów prac, monitorowanie procesu wdrażania oraz wskazywanie potrzeb okresowej ewaluacji *Programu*. Opracowaniem większości ujętych w *Programie* zadań zajmują się trzy eksperckie zespoły wykonawcze, w skład których wchodzi przedstawiciele wszystkich izb celnych. Po zrealizowaniu wstępnych działań prawno-organizacyjnych, w 2011 r. przygotowano szereg projektów, które stopniowo są wdrażane, stanowiąc kolejne ogniwa antykorupcyjnego systemu. Do klu-

czowych działań warunkujących dalsze prowadzenie prac wdrożeniowych należy zaliczyć przeprowadzenie badań ankietowych dotyczących przyczyn i psychologicznych aspektów występowania korupcji w Służbie Celnej, stworzenie analitycznego systemu map korupcji, opracowanie katalogu zasad postępowania, ułatwiających funkcjonariuszom celnym i pracownikom zachowanie prawidłowej postawy w obliczu wywieranej presji i zagrożenia korupcją, opracowanie wskazówek dla kadry kierowniczej wspomagających zarządzanie ukierunkowane na przeciwdziałanie korupcji czy też opracowanie trybu postępowania w sytuacjach korupcyjnych i działań w zakresie przeciwdziałania korupcji. Opracowano także koncepcję funkcjonowania Inspekcji Wewnętrznej jako wyodrębnionej struktury organizacyjnej ukierunkowanej w szczególności na przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji. Koncepcja znajduje się na etapie wdrażania. Pełna realizacja przyjętych założeń jest uzależniona od rozszerzenia uprawnień ustawowych. Wprowadzono system obowiązkowych szkoleń z zakresu etyki i przeciwdziałania korupcji dla nowo zatrudnionych funkcjonariuszy celnych i pracowników. Utworzono na stronie internetowej zakładkę zawierającą informacje o realizowanych w Służbie Celnej działaniach antykorupcyjnych.

Na zakończenie warto przedstawić dane obrazujące liczbę funkcjonariuszy celnych i pracowników, którym w latach 2000–2011 postawiono zarzuty wyczerpujące dyspozycję art. 228 k.k. O ile w 2008 r. zarzuty postawiono 150 funkcjonariuszom celnym, to w latach 2009–2011 zarzutami korupcyjnymi objęto odpowiednio 98, 28 i 23 funkcjonariuszy celnych. Przedstawione dane, z oczywistych względów, nie mogą, na tym etapie, obrazować skuteczności wdrażanego *Programu*. Istotą ich prezentacji jest wskazanie, że powodzenie osiągnięcia założonych w *Programie* celów w zakresie przeciwdziałania korupcji determinuje cały proces modernizacji i unowocześniania Służby Celnej, w tym w szczególności stworzenie motywacyjnego systemu uposażeń i ich znaczący wzrost, określenie ścieżki awansu zawodowego, wzmocnienie systemu szkoleń antykorupcyjnych, rozszerzenie katalogu nagród i wyróżnień, poddanie stanowisk opisowi i wartościowaniu oraz przypisaniu do nich uprawnień i odpowiedzialności.

Wykres 2. Liczba funkcjonariuszy celnych i pracowników, którym w latach 2000–2011 postawiono zarzuty wyczerpujące dyspozycję art. 228 k.k.



Źródło: Ministerstwo Finansów

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że *Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej 2010–2013+* jest pierwszym w Służbie Celnej, tak kompleksowym dokumentem na rzecz przeciwdziałania i zwalczania zjawisk korupcyjnych. Realizacja *Programu*, charakteryzującego się całościowym podejściem do problemu korupcji, będzie miała zasadniczy wpływ na budowanie przez Służbę Celną pozycji służby skutecznie chroniącej system finansowy Polski i UE, jednocześnie przyjaznej przedsiębiorczości, realizującej powierzone zadania z dbałością o interes publiczny, zapewniającej poczucie bezpieczeństwa oraz cieszącej się dużym zaufaniem społeczeństwa, przedsiębiorców oraz organów państwa i Unii Europejskiej.

Walka z korupcją jest procesem trudnym i złożonym, dlatego wdrażając *Program*, mamy świadomość, że efekty nie będą widoczne od razu. Pojawiają-

ce się jednak zwiastuny w postaci coraz większej liczby zgłoszeń przez funkcjonariuszy celnych prób ich skorumpowania (10 w 2010 r. i 20 w 2011 r.) pozwalają patrzeć w przyszłość z optymizmem.

Nasze dotychczasowe doświadczenia mogą zostać wykorzystane przez inne instytucje oraz administrację i w tym zakresie deklarujemy pomoc i współpracę. □

Artur Janiszewski

Od sierpnia 2004 r. Dyrektor Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów. Rozpoczął pracę w administracji celnej na stanowisku kontrolera celnego w Urzędzie Celnym Port Lotniczy w Warszawie w lipcu 1994 r. W latach 1996-2002 pracował, a następnie pełnił służbę w Głównym Urzędzie Cei zajmując odpowiednio stanowiska radcy, podreferendarza, specjalisty, starszego specjalisty, naczelnika wydziału. W maju 2002 r. został powołany na stanowisko Zastępcy Dyrektora Izby Celnej w Warszawie.

Jest autorem lub współautorem szeregu wdrożonych strategii i programów usprawniających i unowocześniających Służbę Celną, w szczególności w zakresie systemu kontroli prowadzonych przez Służbę Celną oraz przeciwdziałania korupcji w Służbie Celnej.

ZAŁOŻENIA RZĄDOWEGO PROGRAMU PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI NA LATA 2012–2016

Od połowy 2010 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych³⁶ trwały prace nad opracowaniem projektu rządowego programu przeciwdziałania korupcji. Inicjatywa w tym zakresie wynikała z wyznaczenia ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji organem odpowiedzialnym za przygotowanie takiego rządowego dokumentu. Należy przy tym nadmienić, że w roku 2009 zakończono realizację Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna³⁷, który prowadzony był w II etapach od 2002 r.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w porozumieniu z innymi urzędami centralnymi³⁸, przygotowało dokument pt. *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2012–2016*. Rządowy Program stanowił będzie podstawowy element koordynujący krajową politykę antykorupcyjną. Ponadto realizował będzie cele krajowej strategii Sprawne Państwo 2011–2020³⁹

³⁶ Do 17 listopada 2011 r. funkcjonowało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, które 18 listopada br. uległo rozdziłowemu na Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

³⁷ I etap „Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna” obejmował lata 2002–2004, natomiast II etap – lata 2005–2009.

³⁸ W pracach nad założeniami Programu, wzięli udział przedstawiciele Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendy Głównej Policji, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (w zakresie zadań realizowanych przez Pełnomocnika Rządu ds. Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych), Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

³⁹ Strategia *Sprawne Państwo* jest dokumentem określającym podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju państwa zmierzające do poprawy efektywności rządzenia krajem, rozwijania aktywności społecznej, zaspokajania oczekiwań obywateli i ich bezpieczeństwa, realizowane przy pomocy programów rozwoju w celu podniesienia sprawności państwa jako systemu instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie rozwojem kraju.

pn. „Skuteczne zarządzanie i koordynacja” (w kontekście przeciwdziałania korupcji) oraz „Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego”⁴⁰ (w kontekście skutecznego zwalczania przestępczości korupcyjnej). W rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.) jest on ponadto traktowany jako program rozwoju⁴¹. Podczas dokonywania uzgodnień międzyresortowych jego cele i działania uznano za zgodne ze średniookresową strategią rozwoju – *Strategią rozwoju kraju 2007–2015* oraz jej projektem przewidzianym do roku 2020.

CELE RZĄDOWEGO PROGRAMU PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI

Podstawowym celem Rządowego Programu będzie zmniejszenie poziomu korupcji w Polsce poprzez wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych w tym zakresie oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej.

Zasadnicze działania ukierunkowane zostaną na przedsięwzięcia zapobiegające powstawaniu zjawiska korupcji. W tym obszarze priorytetami pozostają:

1. Wypracowanie i wdrożenie skoordynowanej, krajowej polityki antykorupcyjnej.
2. Wzmocnienie wewnętrznych mechanizmów antykorupcyjnych w administracji publicznej.
3. Zwiększenie aktywnego udziału społeczeństwa, w tym organizacji pozarządowych, w procesie zapobiegania i zwalczania korupcji oraz wzmocnienie współpracy z administracją publiczną.
4. Kształtowanie postaw antykorupcyjnych w społeczeństwie.
5. Wspieranie postaw etycznych w sektorze prywatnym, w tym tworzenie warunków prowadzących do ograniczenia możliwości korupcji.
6. Realizacja zobowiązań międzynarodowych RP dotyczących prewencji i edukacji antykorupcyjnej.

Z kolei w obszarze zwalczania korupcji najistotniejszymi kwestiami ustanowione zostały:

⁴⁰ Wg projektu strategii *Sprawne Państwo* z dnia 19 października 2011 r.

⁴¹ Dokument realizujący cele zawarte w strategiach rozwoju.

1. Wzmocnienie mechanizmów i struktur antykorupcyjnych.
2. Wzmocnienie współdziałania i koordynacji działań organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości.
3. Doskonalenie rozwiązań prawnych w celu skuteczniejszego zwalczania przestępczości korupcyjnej.
4. Realizacja zobowiązań międzynarodowych RP w zakresie prawnokarnym oraz ścigania przestępczości korupcyjnej.

MIERNIKI RZĄDOWEGO PROGRAMU PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI

Miernikami służącymi ocenie stopnia realizacji *Rządowego Programu* ustanowione zostały:

- a) wskaźnik Indeksu Percepcji Korupcji (IPK) – zakłada się jego wzrost do poziomu 6,4 do 2016 r.;
- b) wyniki badań społecznych przeprowadzonych przez niezależny ośrodek badania opinii publicznej w zakresie odsetka respondentów:
 - deklarujących osobistą znajomość osób, które biorą łapówki – zakłada się jego spadek do 2016 r. o 2%;
 - deklarujących wręczanie łapówek – zakłada się jego spadek do 2016 r. o 1%;
 - negatywnie oceniających działania Rządu podejmowane w celu walki z korupcją – zakłada się jego spadek do 2016 r. o 6%;
- c) mierniki dotyczące oceny skali przestępczości korupcyjnej – dane pozytykiwane będą z bazy Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, Krajowego Rejestru Karnego i Prokuratury Generalnej, w zakresie:
 - liczby rejestracji osób, przeciwko którym prowadzone jest postępowanie karne z artykułów dotyczących korupcji;
 - liczby aktów oskarżenia skierowanych do sądu powiększonej o liczbę postępowań warunkowo umorzonych w sprawach korupcyjnych;
 - liczby skazanych za przestępstwa korupcyjne.

Ocenie poddana zostanie korelacja ww. liczb i ich trendy.

Dane na temat przestępczości korupcyjnej i prowadzonych w tych sprawach postępowań przygotowawczych dotyczyły będą przestępstw spenalizo-

wanych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

d) pozytywna ocena realizacji działań antykorupcyjnych przez instytucję wdrażającą (Centralne Biuro Antykorupcyjne) oraz ewaluującą Program (Najwyższą Izbę Kontroli i Antykorupcyjną Koalicję Organizacji Pozarządowych⁴²).

Ponadto mierniki szczegółowe, dotyczące realizacji poszczególnych zadań i działań określonych w Programie, zostaną ustalone przez komitety wykonawcze powołane w ministerstwach /urzędach centralnych wyznaczonych do wykonania *Programu*.

Dopiero zestawienie tych wszystkich ww. mierników stanowiło będzie podstawę rzetelnej oceny realizacji *Programu* i zjawiska korupcji w kraju.

SYSTEM WDROŻENIA I EWALUACJI RZĄDOWEGO PROGRAMU PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI

Realizacja *Programu* prowadzona będzie na IV poziomach:

1. **I poziom:** koordynatorów instytucjonalnych, którzy funkcjonowali będą we wszystkich ministerstwach / urzędach centralnych;
2. **II poziom:** międzyresortowych komitetów wykonawczych, których członkami będą koordynatorzy instytucjonalni wiodący w realizacji danego zadania, a przewodniczącymi sekretarze lub podsekretarze stanu podmiotów wiodących; ponadto w skład komitetów będą mogli być włączani w roli ekspertów przedstawiciele organizacji pozarządowych i gremiów naukowych;
3. **III poziom:** instytucji wdrażającej *Program*, którym ustanowione zostało Centralne Biuro Antykorupcyjne;
4. **IV poziom:** Rady Ministrów.

Wykonywanie zadań skoordynowane będzie na wszystkich powyższych poziomach, począwszy od szczebla wykonawczego (komitety wykonawcze i urzędy, w których funkcjonowali będą przedstawiciele komitetów oraz struk-

⁴² W skład AKOP wchodzi: Fundacja im. Stefana Batorego, Stowarzyszenie Szkoła Liderów, Centrum Edukacji Obywatelskiej, Fundacja Komunikacji Społecznej, Stowarzyszenie Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

tury organizacyjne im podległe / nadzorowane – również w terenie), aż do szczebla centralnego (instytucji wdrażającej i Rady Ministrów).

Głównym uczestnikom wszystkich ww. poziomów przypisane zostały określone obowiązki i uprawnienia.

Ewaluację *Programu* przeprowadzi:

- Najwyższa Izba Kontroli,
- Antykorupcyjna Koalicja Organizacji Pozarządowych.

NIK oraz AKOP dokonają oceny realizacji *Programu* dwukrotnie – w roku 2013 oraz po jego zakończeniu w 2017 r.

STAN PRAC NAD RZĄDOWYM PROGRAMEM PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI

Projekt w 2011 r. przeszedł uzgodnienia międzyresortowe, poddany został również konsultacjom społecznym oraz uzyskał pozytywną opinię Ministra Rozwoju Regionalnego. Obecnie planowane jest skierowanie *Programu* do Komitetu Stałego Rady Ministrów, następnie powinien być przyjęty przez Radę Ministrów w drodze uchwały.

PODSUMOWANIE

*„...Korupcja zagraża praworządności, demokracji, prawom człowieka, narusza dobre sprawowanie władzy, uczciwość i sprawiedliwość społeczną, spowalnia rozwój gospodarczy i zagraża stabilności instytucji demokratycznych i moralnym podstawom społeczeństwa...”*⁴³. Tak więc jest to zjawisko niekorzystne zarówno dla społeczeństwa, jak i dla państwa i jego gospodarki. Narusza zasady wolności rynkowej, prowadzi do niewłaściwego wykorzystywania środków publicznych i burzy fundamentalne poczucie bezpieczeństwa. Na korupcji traci zarówno państwo – rozumiane jako całość, jak i każdy obywatel z osobna. Przeciwdziałanie korupcji powinno więc być jednym z ważniejszych priorytetów władz państwowych.

⁴³ Preambuła prawnokarnej konwencji o korupcji podpisanej przez Polskę w Strasburgu z dnia 27 stycznia 1999 r. [Dz.U. 2005 Nr 24, poz. 249].

Wprowadzenie i realizacja *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2012–2016*, który kładzie nacisk na kwestie edukacji społecznej i instytucjonalnej oraz profilaktykę korupcji, stanowiące zasadnicze elementy przeciwdziałania korupcji, powinny doprowadzić w przyszłości do zmniejszenia tego negatywnego zjawiska w kraju. □

Jacek Zalewski (ur. w 1964 r.)

Absolwent Wyższej Oficerskiej Szkoły Lotniczej w Dęblinie oraz Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Autor szeregu publikacji w zakresie ochrony osób i mienia oraz bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Pomysłodawca wielu działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Od 1991 r. funkcjonariusz Policji, obecnie w stopniu inspektora. Od marca 2009 r. Dyrektor Departamentu Analiz i Nadzoru w MSWiA, nadzorującego w imieniu Ministra, m.in.: Policję, Straż Graniczną, Państwową Straż Pożarną oraz Biuro Ochrony Rządu. Do zakresu zadań Departamentu należy również współpraca z samorządem terytorialnym, strażami gminnymi, organizacjami pozarządowymi i pożytku publicznego oraz innymi podmiotami działającymi na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Departament przygotował również i uzgodnił *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2012–2016*.

Maciej WNUK

SKOORDYNOWANA POLITYKA ANTYKORUPCYJNA – POTRZEBY, ZOBOWIĄZANIA, ORGANY

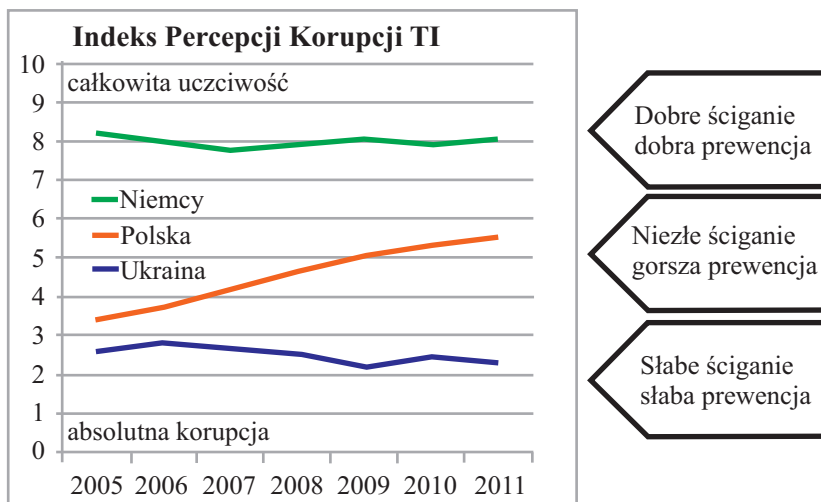
Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji podkreśla wagę koordynacji polityki antykorupcyjnej. Nieprzypadkowo. Jest to jeden z warunków jej skuteczności.

W PÓŁ DROGI

Zanim przejdziemy do głównego tematu naszego spotkania, czyli tego jak koordynować politykę antykorupcyjną, spróbujmy ocenić na ile skuteczne są istniejące dzisiaj mechanizmy tej polityki.

Interesujące będzie porównanie wyników osiągniętych przez Polskę w rankingu Indeks Percepcji Korupcji z dwoma jej sąsiadami: Niemcami i Ukrainą. Choć indeks ten, publikowany corocznie przez Transparency International, jest często krytykowany za mierzenie percepcji, a nie rzeczywistej korupcji, to moim zdaniem, przy wszystkich swoich ograniczeniach, ma on duży walor poznawczy. Pozwala oszacować z grubsza poziom występujących zjawisk korupcyjnych i obserwować zachodzące tendencje. Ma też walor niepodatności na manipulacje statystyczne ze strony ocenianych krajów.

Trend percepcji korupcji w Polsce



Wejście do „pierwszej ligi” uwarunkowane jest wzmocnieniem i koordynacją środków prewencyjnych

Patrząc na wykres, widzimy, że obaj nasi sąsiedzi przez ostatnie 6 lat osiągnęli podobne, można rzec „ustabilizowane”, wyniki. Niemcy to przykład stabilnego państwa prawa, które nawet jeżeli odbiega nieco od najwyższych wzorców skandynawskich, to jest doskonałym przykładem kraju, w którym korupcja bywa problemem elit politycznych, ale nie jest problemem społecznym. Przeciętny niemiecki obywatel o korupcji czyta w gazetach, natomiast nie dotyka go ona bezpośrednio, gdy udaje się do urzędu czy do szpitala.

Z drugiej strony Ukraina, która mimo wysiłków podejmowanych na różnych szczeblach, pozostaje krajem, w którym korupcja jest nie tylko olbrzymim problemem społecznym, ale wręcz podważa mechanizmy funkcjonowania państwa.

Polska na tym tle dokonała przez ostatnie 6 lat olbrzymiego postępu: startując od poziomu nieco lepszego od ukraińskiego, jesteśmy obecnie „w pół drogi” do wyników niemieckich. Postęp ten widoczny jest także w innych badaniach i odczuciu społecznym.

Sukces ten, w moim przekonaniu, osiągnęliśmy przede wszystkim dzięki znacznemu usprawnieniu i koordynacji mechanizmów represyjnych (co szczegółowo omówię dalej). Powołanie CBA jest sztandarowym przykładem tej polityki.

Z drugiej strony trzeba mieć świadomość, że nadal gramy w „drugiej lidze” państw, w których korupcja pozostaje problemem społecznym. Osiągnięcie poziomu niemieckiego wymaga kilku lat dalszych intensywnych działań.

DWA FILARY

Często używa się porównania, że korupcja jest rakiem, który przeżera struktury państwa i niszczy tkankę społeczną. Porównanie to jest bardzo trafne nie tylko ze względu na obrazowe opisanie skutków korupcji. Wiele wspólnego mają bowiem także skuteczne terapie obu chorób. Leczenie i zapobieganie nawrotom choroby wymaga zaangażowania zarówno po stronie lekarza, jak i pacjenta. Muszą oni stosować całą gamę środków: od interwencji chirurgicznych, przez chemioterapię, zmianę stylu życia i właściwą dietę.

Podobnie sprawa wygląda ze skutecznym eliminowaniem korupcji. Nie istnieje panaceum, jeden cudowny środek, który zapewniłby wyeliminowanie tego zjawiska. Jeżeli chcemy osiągnąć trwały postęp, to musimy twórczo zaangażować w prowadzoną politykę zarówno organy ścigania („lekarza”), jak i funkcjonariuszy publicznych oraz społeczeństwo („pacjenta”). Powinniśmy stosować cały wachlarz rozwiązań, zarówno represyjnych, jak i prewencyjnych. Jeżeli zapomnimy o prewencji – to starych złodziei zastąpią nowi. Jeżeli pominiemy ściganie – to środki zapobiegawcze będą wzbudzały pobłażliwe wzruszenie ramion.

Dochodzimy więc do dwóch istotnych warunków skuteczności polityki antykorupcyjnej:

- 1) po pierwsze, powinna być ona oparta na dwóch filarach: ściganiu i prewencji;
- 2) po drugie, powinna mieć charakter kompleksowy, obejmować szeroki zakres środków w obu filarach.

KONWENCJA JAKO PRZEWODNIK

W tym aspekcie warto zajrzeć do Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, uchwalonej w 2003 r. Ten obszerny dokument (35 stron, 71 artykułów) można czytać na dwa sposoby.

Standardowo, ratyfikowane konwencje międzynarodowe czytamy jako akt prawny, obowiązujący na terytorium Polski. Konwencja nie zawiera przepisów obowiązujących wprost, zawiera natomiast zobowiązania wprowadzenia określonych rozwiązań przez państwa, które stały się jej stroną. Słowem nuda, bo mało kto lubi czytać akty prawne.

Ale można też do niej podejść niestandardowo. Jeżeli „obierzemy” poszczególne artykuły Konwencji ze sformułowań o charakterze dyplomatycznym i traktatowym, to otrzymamy ponad setkę gotowych, sprawdzonych na świecie mechanizmów antykorupcyjnych. I to zarówno ze sfery karnej, jak i prewencyjnej. Innymi słowy: Konwencję można traktować jako gotowe kompendium najlepszych praktyk służące do opracowania kompleksowego programu antykorupcyjnego. I do takiej lektury Państwa zachęcam.

Sprawdźmy, co w Konwencji napisano o polityce antykorupcyjnej. Jest jej poświęcony artykuł 5 i 6.

Konwencja nakłada na Państwa-Strony obowiązek:

- wypracowania i wdrożenia skoordynowanej polityki antykorupcyjnej,
- ustanowienia organu lub organów, które będą wdrażać, nadzorować i koordynować wdrażanie polityki antykorupcyjnej przez inne instytucje,
- zapewnienia tym organom niezbędnych środków i niezbędnej autonomii dla skutecznego działania.

Z uwagi na to, że Polska ratyfikowała Konwencję w roku 2006, więc od pięciu lat są to także nasze zobowiązania.

MODELE INSTYTUCJI ANTYKORUPCYJNYCH

Na świecie nie funkcjonuje jeden uniwersalny model instytucji antykorupcyjnych i systemu koordynacji. Przyjrzyjmy się na początek dwóm skrajnie różnym podejściom, jakie są stosowane w Hongkongu i USA.

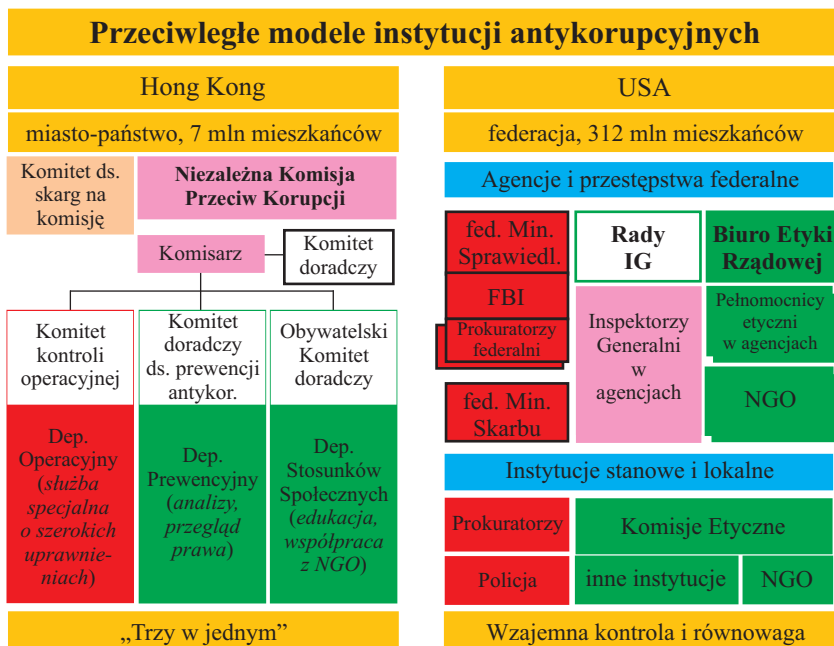
Hongkong jest miastem-państwem liczącym 7 milionów mieszkańców. Funkcjonująca tam od 1974 r. Niezależna Komisja Przeciw Korupcji (Independent Commission Against Corruption – ICAC) jest niewątpliwie najsłynniejszą agencją antykorupcyjną na świecie. Jest też uznawana słusznie za jedną z najskuteczniejszych. Hongkong, w którym w latach 70. korupcja była zjawiskiem systemowym, obecnie należy do czołówki najuczciwszych organizmów administracyjnych na świecie.

ICAC podzielona jest na trzy departamenty: operacyjny, prewencyjny i stosunków społecznych.

Departament operacyjny, pochłaniający trzy czwarte budżetu agencji, prowadzi działalność śledczą i operacyjną. Departament prewencyjny łączy działalność analityczną z regularnymi przeglądami obowiązującego prawa. Trzecia gałąź agencji, departament stosunków społecznych, odpowiada za działalność informacyjną i edukacyjną. Na czele agencji stoi komisarz, a przy każdym pionie i przy samym komisarzu działają komitety doradcze.

Bieżąca działalność każdego departamentu jest niezależna, ale każdy z nich korzysta z doświadczenia i osiągnięć pozostałych. Umieszczenie trzech pionów w jednej agencji niewątpliwie ułatwia przepływ niezbędnej wiedzy między nimi.

Model Hongkongu jest modelem silnie scentralizowanym, w którym wszystkie funkcje śledcze i prewencyjne realizuje jedna agencja.



Zupełnie inny model funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych. Zgodnie z tradycją federalizmu i towarzyszącym jej duchem nieufności do koncentracji

władzy – także system instytucji antykorupcyjnych jest podwójnie zdecentralizowany: branżowo i terytorialnie.

Podstawową strukturą zapobiegającą nadużyciom i niegospodarności w agencjach federalnych są Inspektorzy Generalni. Do ich zadań należy szeroko rozumiany audyt finansowy i organizacyjny, kontrola wewnętrzna, prowadzenie niezależnych dochodzeń, wykrywanie i zapobieganie nadużyciom, przeglądanie prawa i obowiązujących procedur – łączą więc funkcje kontrolne i prewencyjne.

W celu zapewnienia inspektorom niezbędnej niezależności we wszystkich ministerstwach oraz ważniejszych urzędach federalnych, są oni powoływani bezpośrednio przez prezydenta, a zatwierdzani przez parlament. W pozostałych urzędach powołuje ich szef instytucji, ale ich odwołanie przed upływem kadencji wymaga zgody parlamentu. Komórki Inspektorów Generalnych dysponują własnym budżetem oraz samodzielnie dokonują naboru pracowników.

W celu koordynacji działań inspektorów i ułatwienia wymiany doświadczeń między nimi powołano dwie rady: jedna zrzesza inspektorów „prezydenckich”, druga pozostałych.

Oddzielny pion prewencyjny w instytucjach federalnych tworzy Biuro Etyki Rządowej oraz pełnomocnicy etyczni w poszczególnych instytucjach. Misją Biura i pełnomocników jest zapobieganie konfliktowi interesów wśród pracowników federalnych. Podstawowym narzędziem ich działania jest opracowywanie, a następnie wdrażanie kodeksów etycznych, a także analiza oświadczeń majątkowych.

Na szczeblu stanowym i lokalnym najczęściej spotykaną instytucją antykorupcyjną są różne formy komisji etycznych. Ich szczegółowe kompetencje określają akty prawa stanowego, dlatego poszczególne komisje różnią się swoją aktywnością i osiągnięciami.

Pion karny systemu antykorupcyjnego w USA tworzą instytucje wyspecjalizowane w działalności śledczej i operacyjnej: agendy federalnego ministerstwa sprawiedliwości, z FBI i prokuratorami federalnymi na czele, agendy ministerstwa skarbu, policje i prokuratorzy stanowi oraz lokalni.

Ponieważ system jest zdecentralizowany, to kluczową rolę w efektywnym ściganiu korupcji, zwłaszcza tej na szczytach władzy, odgrywa właściwa współpraca różnych instytucji. W celu rozpracowania konkretnych spraw

powołuje się zespoły zadaniowe (*task force*) składające się z funkcjonariuszy delegowanych przez poszczególne agencje.

System amerykański jest więc systemem zdecentralizowanym, co jest uzasadnione ze względu na wielkość kraju oraz federalny system władzy.

Warto przy okazji wspomnieć o ciekawych rozwiązaniach w zakresie koordynacji, które wypracowano w Chorwacji i na Ukrainie. W Chorwacji powołano tzw. „pionowy USKOK” w pionie ścigania korupcji. Tworzą go specjalne wydziały antykorupcyjne w policji (o nazwie USKOK), następnie w prokuraturze, a na koniec w sądach karnych. Dzięki temu sprawy korupcyjne są prowadzone przez wyspecjalizowanych policjantów pod nadzorem wyspecjalizowanych prokuratorów, a następnie trafiają do wyspecjalizowanych sędziów.

Na Ukrainie w latach 2009–2010 funkcjonował za to interesujący system koordynacji działań prewencyjnych. Na jego szczycie stał pełnomocnik rządu obsługiwany przez 16-osobowe biuro. Jednocześnie na szczeblach ministerstw, urzędów centralnych i regionalnych powoływano prewencyjne komórki antykorupcyjne, współpracujące z pełnomocnikiem rządu przy różnych projektach.

ISTNIEJĄCY SYSTEM KOORDYNACJI W POLSCE

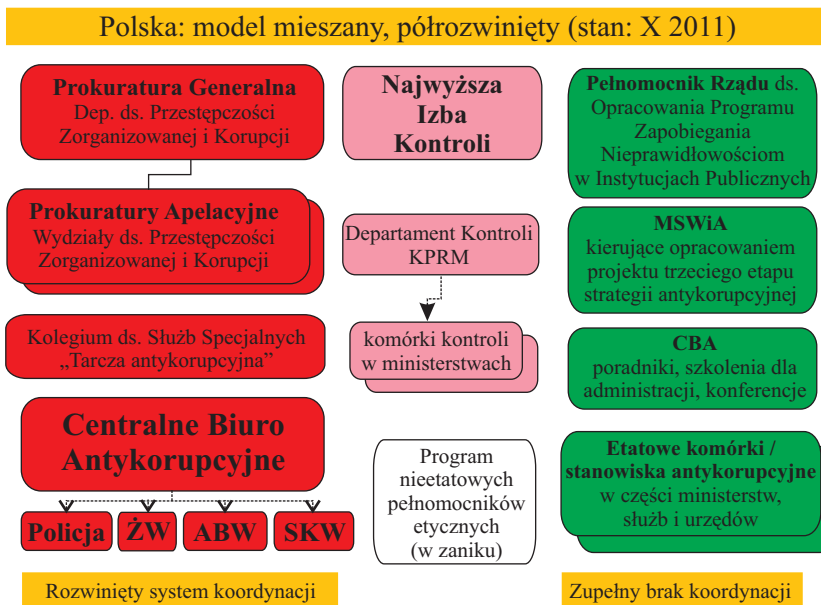
W Polsce system koordynacji polityki antykorupcyjnej można określić jako półrozwinęty: niezłe funkcjonujący w pionie organów ścigania i zupełnie niefunkcjonujący w pionie prewencji.

W prokuraturze funkcję koordynującą spełnia Departament ds. Przestępczości Zorganizowanej i Korupcji w Prokuraturze Generalnej. Nadzoruje on pracę wydziałów ds. przestępczości zorganizowanej i korupcji na poziomie prokuratur apelacyjnych.

Na poziomie organów policyjnych ustawowe uprawnienia do koordynacji działań uzyskało CBA. System dopełnia koordynacyjna rola Kolegium ds. Służb Specjalnych z projektem tarczy antykorupcyjnej. Nawet jeżeli praktyka koordynacji działań bywa różna, to istnieją podstawy prawne i organizacyjne dla jej usprawniania.

Zupełnym brakiem koordynacji charakteryzuje się natomiast pion prewencyjny. Charakterystycznym przykładem tego zjawiska, do października 2011 r., była kwestia odpowiedzialności za przygotowanie krajowej strategii antykorupcyjnej. Z jednej strony mieliśmy Pełnomocnika Rządu ds. Opraco-

wania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych, który nie podejmował żadnych działań, aby taki program, czyli strategię antykorupcyjną, opracować. Zadanie to wykonywało MSWiA, które jednak w projekcie przesłanym do konsultacji społecznych przewidziało, że rolę koordynatora trzeciego etapu rządowej strategii antykorupcyjnej będzie pełnił jeszcze inna instytucja, czyli CBA.



ZAKRES KOORDYNACJI

Brak koordynacji powoduje rozproszenie i dublowanie wysiłków, a skuteczna koordynacja umożliwia osiągnięcie lepszych efektów przy tych samych zasobach.

Podstawowymi zadaniami organu koordynującego powinny być:

- kierowanie wdrażaniem krajowej strategii antykorupcyjnej,
- szkolenie i współpraca z resortowymi koordynatorami antykorupcyjnymi,
- monitoring i nowelizacje kluczowych ustaw antykorupcyjnych, dotyczących konfliktu interesów, oświadczeń majątkowych, ochrony sygnalistów, lobbingu i dostępu do informacji publicznej,

- bieżąca ocena starej i nowej legislacji pod kątem ryzyk korupcyjnych,
- koordynacja inicjatyw rządowych z inicjatywami sektora prywatnego, samorządowego i pozarządowego,
- pełnienie roli punktu kontaktowego dla inicjatyw unijnych i międzynarodowych (GRECO itp.).

Koordinator polityki nie powinien się natomiast zajmować co do zasady konkretnymi przypadkami, choć być może należałoby ustanowić wyjątek dla spraw o wartości powyżej jednego miliarda złotych.

NIEZBĘDNE ZASOBY

Jakimi zasobami powinno dysponować ciało koordynujące?

Spójrzmy najpierw na przykłady zagraniczne. Biuro Etyki Rządowej w Stanach Zjednoczonych dysponuje 80 etatami i budżetem wielkości 40 mln dolarów. W Hongkongu Niezależna Komisja Przeciw Korupcji posiada ogółem 1377 etatów, z czego na pion prewencji i stosunków społecznych przypada ich 257. Biuro pełnomocnika rządu na Ukrainie dysponowało 16 etatami, a polski pełnomocnik rządu ośmioma.

Wydaje się, że realizacja zadań przedstawionych wyżej (zakładając, że część z nich zostałaby zlecona na zewnątrz) wymagałaby wygospodarowania 16 etatów.

WARIANTY USYTUOWANIA

Dla organu koordynującego można rozpatrywać cztery warianty usytuowania:

- 1) wyodrębniona komórka w CBA,
- 2) biuro pełnomocnika rządu w ramach KPRM,
- 3) komórka w ramach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji,
- 4) odrębna jednostka organizacyjna.

Każde z tych rozwiązań ma swoje zalety i wady, które przedstawia poniższa tabela:

Warianty usytuowania	Zalety	Wady	Wymaga
CBA	Sprawna instytucja, doświadczenie w prewencji. Możliwość wymiany doświadczeń z pozostałymi pionami	Aura służby specjalnej	Powołanie pionu prewencyjnego, doprecyzowanie zadań w ustawie. Funkcjonariusze czy pracownicy?
Pełnomocnik rządu w KPRM	Bliskość centrum decyzyjnego	Mała odporność na odbieganie od wyznaczonych zadań	Nowe rozporządzenie dla nowych zadań
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji	Dobre przełożenie na administrację wojewódzką, na programy modernizacji administracji centralnej	Ministerstwo w organizacji, „jedno z wielu” ministerstw	Powołanie departamentu, pełnomocnik rządu w randze wiceministra, doprecyzowanie zadań w ustawie
Oddzielny urząd	Skoncentrowanie na podstawowych zadaniach, własny budżet	Odległy termin (wymaga zmian ustawowych), problemy wizerunkowe (nowy urząd)	Powołanie i wyznaczenie zadań w drodze ustawy

W obecnej sytuacji najwłaściwsze byłoby chyba powierzenie zadań koordynujących CBA, przy czym wymagałoby to pewnego wzmocnienia etatowego tej instytucji, rozważenia, czy zadania te muszą wykonywać funkcjonariusze, czy też mogą pracownicy, a następnie doprecyzowania zadań w tym zakresie w ustawie.

PODSUMOWANIE

Ratyfikując Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjęliśmy na siebie obowiązek prowadzenia w Polsce skoordynowanej polityki antykorupcyjnej i ustanowienia organów ją wdrażających. Na chwilę

obecną system koordynacji polityki antykorupcyjnej ustanowiono w pionie karnym, natomiast zupełnie nie funkcjonuje on w pionie prewencyjnym.

Mamy przynajmniej cztery opcje ustanowienia ciała koordynującego rządową politykę antykorupcyjną i na dzień dzisiejszy najwłaściwszym do tego organem wydaje się CBA.

Całościowa koordynacja i energiczniejsze wprowadzanie szerokiej gamy środków prewencyjnych jest niezbędnym warunkiem tego, aby poziom korupcji w Polsce dalej się obniżał i aby Polska za kilka lat mogła wejść do „pierwszej ligi” krajów, w których korupcja przestała być problemem społecznym. □

Maciej Wnuk

Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. Procedur Antykorupcyjnych. Przedstawione rozwiązania są osobistymi poglądami autora.