

*Anna Kubiak**

DZIAŁANIA ANTYKORUPCYJNE – WYBRANE PRZYKŁADY

WPROWADZENIE

Zjawisko korupcji trwale, choć z różnym natężeniem towarzyszy życiu społecznemu. Współcześnie korupcja traktowana jest jako ważny problem społeczny negatywnie oddziałujący na wiele dziedzin życia, funkcjonowanie struktur państwa, działanie instytucji czy stosunki międzyludzkie [Kojder 2002, s. 47]. W różnych okresach historycznych i systemach politycznych, u podstaw których leżą głównie niesformalizowane relacje osobiste, przetargi i umowy na przykład w systemach opartych na relacjach klient-patron [Tarkowski 1994, s. 140], w których obowiązuje zasada wzajemności, korupcja jest „wpisana w system” i nie musi być traktowana jako problem społeczny [Makowski 2008, s. 110].

Nie ma jednej zgodnie uznawanej definicji korupcji – jest to zjawisko złożone, może oznaczać różnorodne zachowania, interakcje, przybierać różne formy, różnie też oceniane poszczególnych okresach historycznych i systemach politycznych. Można wskazać na trzy podstawowe warunki pojawiania się i następnie rozprzestrzeniania korupcji – to:

- Powstanie dobra wspólnego, publicznego, które trzeba następnie podzielić pomiędzy członków danej społeczności;
- Delegacja uprawnień do rozdziału dóbr, a więc desygnowanie osób, których społeczność uznaje za swoich przedstawicieli dzielących dobra;
- Stworzenie systemu dzielenia – system ten powinien być uznany przez społeczność za słuszny bądź akceptowany przez nią jako nakaz, który jednak nie jest obwarowany tak surowymi sankcjami, by nie opłacało się złamać go w celu zdobycia indywidualnych korzyści [Odergard 1930, s. 236].

Wobec różnorodności definicji zjawiska korupcji [por. Kubiak 2003, s. 9–27; Jarosz 2004, s. 200; Pope 1999, s. 34; Kojder 2001, s. 47] analizując procedury i działania antykorupcyjne można odwołać się do definicji przyjętej

* Prof. UŁ dr hab., Katedra Metod i Technik Badań Społecznych, Uniwersytet Łódzki.

przez ekspertów Programu Przeciw Korupcji Fundacji imienia Stefana Batorego, którzy przez korupcję rozumieją „wykorzystywanie posiadanej władzy publicznej czy pozycji zawodowej do uzyskania korzyści prywatnych (osobistych lub grupowych). Inne zjawiska towarzyszące korupcji to m.in. nepotyzm, kumoterstwo, klientelizm czy działanie w sytuacji konfliktu interesów”. W opracowaniu tym rozróżnia się również za ekspertami Banku Światowego dwa typy korupcji: korupcję urzędniczą (*administrative corruptin*) i zawłaszczanie państwa (*state capture*). Korupcja urzędnicza to „przekupstwo, z którym przeciętny obywatel spotyka się np. w kontaktach z urzędnikami, policjantami czy służbą zdrowia. Z zawłaszczaniem państwa mamy do czynienia wtedy, gdy procesy tworzenia prawa, zarządzania państwem bądź działania sądownictwa zawłaszczane są przez osoby lub grupy osób, które przeforsują dobre dla nich, a złe dla większości społeczeństwa rozwiązania” [*Jak walczyć z korupcją*, s. 18].

Niezależnie od dyskusyjności różnych sposobów definiowania korupcji zjawisko to ma istotne konsekwencje dla funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Do najważniejszych skutków korupcji za A. Kamińskim zaliczyć można: podważanie legitymizacji państwa w oczach społeczeństwa, podważanie konstytucyjnej zasady równości obywateli, tworzenie się nieuzasadnionego systemu dystrybucji przywilejów, spowolnienie tempa rozwoju gospodarczego, dezintegrację aparatu państwowego, osłabienie struktur państwa [Kamiński 1997, s. 13].

Nie ma precyzyjnych, „twardych” danych dotyczących poziomu korupcji. Przy jego ocenie najczęściej przywołuje się wyniki rankingu percepcji korupcji (CPI) opracowywanego przez Transparency International-międzynarodową organizację zajmującą się badaniem zjawiska korupcji na świecie. Przedstawiany corocznie przez TI indeks wskazuje postrzegany poziom korupcji w sektorze publicznym w skali od 0 do 10 (0 oznacza kraj bardzo skorumpowany a 10 kraj wolny od korupcji). W roku 2012, podobnie jak w 2011 Polska zajmowała 41 pozycję na ponad 190 badanych krajów. W 2012 roku uzyskała 5,8, w 2011 5,5, a w 2010 – 5,3 pkt. Dla porównania w 2006 współczynnik ten wynosił 3,7. Warto jednak zauważyć, że każde badanie TI obrazuje sytuację nie w konkretnym roku, ale stan świadomości społecznej, zazwyczaj z 2–3 letnim opóźnieniem, gdyż indeks jest budowany na podstawie wcześniej zrealizowanych badań, dlatego w przypadku Polski zmiany wskazujące na spadek poziomu korupcji należy interpretować uwzględniając dłuższy okres czasu. Należy również pamiętać, że Indeks Percepcji Korupcji odzwierciedla stan świadomości, wiedzę badanych na dany temat, niekiedy również ich stan emocjonalny, a nie „twarde” wskaźniki. Jak wiadomo świadomość, przekonania zmieniają się wolniej niż prawo czy rozwiązania instytucji formalnych. Polska po raz pierwszy była uwzględniona w tych badaniach w roku 1996 i wówczas również uzyskała 5,57 pkt. Załamanie nastąpiło w następnych latach, gdy indeks systematycznie spadał, by najniższe notowania osiągnąć w latach 2003 (3,6), 2004 (3,5) i 2005 (3,4), a następnie zaczął wzrastać.

W Polsce w latach 2000–2009 CBOS i Program Przeciw Korupcji Fundacji Batorego realizował badania opinii publicznej (Barometr Korupcji), z których wynika, że wyraźnie spada odsetek respondentów przyznających się do znajomości osób biorących łapówki (z 30% w roku 2000 do 15% w 2009), respondentów przyznających się, iż próbowano im wręczyć łapówkę (13% w roku 2000, 5% w 2007 i 7% w 2009), wreszcie respondentów przyznających się do wręczania łapówki (14% w roku 2000, 17% w 2003 i 9% w latach 2006, 2007 i 2009) [*Jak walczyć z korupcją*, s. 19–20]. Wydaje się bowiem, że nastąpiła koncentracja korupcji – jest mniej rozległa i rozlana, za to intensywniej skupiona w miejscach, instytucjach, gdzie istnieją dla niej sprzyjające warunki – deficyt dóbr i usług, uznaniowość, brak przejrzystości procedur, permanentny niedowład organizacyjny, „brudne wspólnoty” kamuflujące korupcyjne zachowania.

W opinii społecznej dominuje silne przekonanie, że korupcja w Polsce jest bardzo dużym problemem. W systematycznie prowadzonych badaniach w 1991 uważało tak 71% badanych, w 2004 – 95%, a w 2010 – 87% respondentów [Mapa korupcji, s. 5–6].

W świetle wyników tych badań, nastrojów społecznych dotyczących korupcji i stanu naszego życia publicznego, wymagań instytucji międzynarodowych, w tym przede wszystkim Unii Europejskiej warto przyrzeć się działaniom podejmowanym przez państwo, a mającym na celu ograniczanie i przeciwdziałanie korupcji.

1. CHARAKTERYSTYKA BADAŃ NAD WPROWADZANIEM STRATEGII ANTYKORUPCYJNYCH RZĄDÓW RP

Na początku lat 2000 rząd zadeklarował, że walka z korupcją jest jednym z najwyższych priorytetów. Uznając, że tego zjawiska nie da się wyeliminować w pełni, miał podjąć starania, aby je minimalizować, „by stało się bardziej wyjątkiem niż zasadą” [Burnetko 2011, s. 14]. Aby ten cel realizować przyjęto „Strategię Antykorupcyjną dla Polski” [www.antykorupcja.gov.pl].

Głównymi celami Strategii miały być:

- Skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych – to tego niezbędne było wypracowanie podstaw legislacyjnych, usprawnienie pracy wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania;

- Wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej (m.in. przejrzystości procedur, eliminowania nadmiernej uznaniowości w działaniach urzędników oraz skutecznego systemu kontroli);

- Poprawa świadomości – ograniczenie społecznej tolerancji dla korupcji oraz promocja etycznych wzorców postępowania wśród osób pełniących funkcje publiczne. Jako ostateczny termin wykonania tych zadań wyznaczono koniec

2003 roku. W październiku 2004 roku Rada Ministrów przyjęła sprawozdanie podsumowujące realizację strategii uznano, że zadania przez nią wyznaczone zostały w „przeważającej części w wykonane” [ibidem, s. 14]. W styczniu 2005 roku wykorzystując wcześniejsze doświadczenia oraz rozwiązania wypracowane przez inne kraje przyjęto kolejny dokument – Program zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania 2005–2009. Główne zadania II etapu były podobne do poprzednich, ale pojawiły się też nowe cele strategiczne – zakładano skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych oraz stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej. Obszary działalności publicznej, w których proponowane są zadania przeciwdziałające zjawisku korupcji w II etapie Strategii Antykorupcyjnej to: – gospodarka, najwyższa władza państwowa, administracja publiczna, wymiar sprawiedliwości i organy zwalczające korupcję, ochrona zdrowia, finanse publiczne, edukacja, kultura i środki masowego przekazu. Zawartość tych dokumentów również została opublikowana w Internecie na stronie www.antykorupcja.gov.pl. Wyznaczono termin wykonania tych zadań na rok 2009 oraz dopuszczono ewentualność ich sukcesywnej aktualizacji, a także możliwość ich kontynuacji po podsumowaniu II etapu. W kwietniu 2010 roku Rada ministrów przyjęła „Sprawozdanie końcowe z realizacji programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna”. Obecnie przygotowwany jest kolejny etap działań antykorupcyjnych na lata 2011–2015, ale nie ma na ten temat nowych dostępnych publicznie informacji. Kolejne etapy realizacji Strategii były monitorowane przez Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego. Jestem wspólnie z Anetą Krzewińską autorką badań socjologicznych nad wprowadzaniem tej strategii w latach 2002–2009. Nasze badania były przeprowadzane w dwóch etapach. W roku 2009 zrealizowano badania w dwóch ministerstwach oraz w urzędach wojewódzkich, izbach celnych i izbach skarbowych w trzech wylosowanych województwach: dolnośląskim, lubuskim i podlaskim. Zbadano również 13 instytucji, które wskazali nam informatorzy na szczebli wojewódzkim jako najbardziej aktywne w realizowaniu działań antykorupcyjnych. Były to: urzędy celne (2), urzędy skarbowe (6), urzędy miejskie lub gminne (4) bądź też urzędy administracji zespolonej (1). Łącznie zbadano 24 instytucje. W badaniach tych chcieliśmy uzyskać odpowiedź na następujące pytania: – Jakie działania związane z realizacją Strategii Antykorupcyjnej zostały podjęte w danej instytucji – dotyczące sposobu funkcjonowania każdej z nich i dotyczące procedur oddziałów czy jednostek jej podległych? – Jaka formę przybrały te działania – szkoleń pracowników, pracy doradców etycznych, wprowadzania własnych inicjatyw? W badaniach wykorzystana została metoda studium przypadku (*case study*), umożliwiająca wszechstronny opis funkcjonowania i historii danej instytucji, z zastosowaniem różnych technik badawczych (wywiadów swobodnych, analizy dokumentów, analizy stron internetowych, obserwacji zwykłej, ankiety pocztowej i ankiety rozdawanej).

Drugi etap badań został zrealizowany w 2011 roku – do badań wybrano ze względu na ich wagę dla kwestii korupcji i zadania określone w II etapie Strategii 32 instytucje i urzędy centralne oraz wszystkie 16 urzędów wojewódzkich i 17 ministerstw, czyli w sumie 65 instytucji. W tej fazie badań podstawową techniką badawczą była ankieta rozsyłana pocztą lub przekazywana internetowo do każdej z tych instytucji. W trakcie spływania analizy zawartości ankiet uznano, że niektóre informacje wymagają wyjaśnienia, uzupełnienia lub rozszerzenia i zebrano je w wywiadach telefonicznych z przedstawicielami tych instytucji. W sumie wywiady telefoniczne przeprowadzono w 11 instytucjach. Informacje przekazane w ankiecie poddane zostały weryfikacji poprzez analizę stron internetowych każdej z instytucji – sprawdzano czy na tych stornach rzeczywiście znajdują się dokumenty i dane, o których pisali respondenci. Pełne materiały uzyskano od 52 instytucji.

2. PRZYKŁADOWE DZIAŁANIA I INICJATYWY ANTYKORUPCYJNE

Pełna charakterystyka badań, narzędzia badacze i szczegółowe wyniki zawarte są w raportach przedstawionych Fundacji im. Stefana Batorego [Kubiak, Krzewińska 2011a, s. 67–118; Kubiak, Krzewińska 2011b, s. 119–199], w tym miejscu przedstawiam syntetyczne refleksje i wyniki tego przedsięwzięcia badawczego.

W ramach realizacji Strategii Antykorupcyjnej w urzędach centralnych, wojewódzkich, a także w jednostkach im podległych podejmowano szereg działań i wdrażano szereg procedur, które w zamierzeniach urzędników miały przeciwdziałać korupcji. Były to również działania i procedury porządkujące i racjonalizujące funkcjonowanie tych instytucji:

Certyfikaty jakości

Jednym z ważniejszych elementów profesjonalnego i przejrzystego funkcjonowania instytucji publicznych jest systematyczna analiza procedur i implementacja rozwiązań legislacyjnych wprowadzanych w kraju. Sposobem weryfikacji funkcjonowania instytucji może być zdobycie certyfikatu ISO – kompleksowego zarządzania jakością. W badanych instytucjach generalnie można zaobserwować różne podejścia do zdobywania tego certyfikatu. Najczęściej procedury ISO zostały wprowadzone w urzędach wojewódzkich – na 14 urzędów, które wypełniły ankietę w prezentowanych tu badaniach 11 zadeklarowało posiadanie tych certyfikatów. Na 23 ankiety odesłane przez instytucje i urzędy centralne posiadanie ISO zadeklarowało 9 z nich. Ponadto, 5 z tych instytucji ma ISO tylko w niektórych swoich oddziałach bądź komórkach organizacyjnych. Dalsze 4 instytucje zadeklarowały, że mają zamiar dopiero przystąpić do wprowadzania tej procedury. W większości

certyfikaty były nadawane przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji lub Polskie Centrum Certyfikacji, bądź też instytucje znajdujące się na liście uprawnionych do przyznawania certyfikatu zamieszczonej na stronie internetowej. Co ciekawe w trzech przypadkach wskazywano firmy i instytucje, których w tym wykazie nie ma.

Ważnym instrumentem funkcjonowania instytucji, a przede wszystkim jej transparentności jest tzw. „nakładka antykorupcyjna” na ISO. Stanowi ją zestaw 26 dodatkowych wymagań do 4 rozdziałów normy ISO 9001. Jeżeli instytucja posiada wdrożony system ISO, wdrożenie nakładki związane jest z udokumentowaniem dodatkowych wymagań. Podstawą wdrażania systemu antykorupcyjnego jest zdefiniowanie wszystkich wymagań prawnych, a następnie sprawdzenie, czy instytucja działa zgodnie z tymi uregulowaniami prawnymi oraz dokonanie analizy ryzyka korupcyjnego występującego w poszczególnych procedurach. Wprowadzenie „nakładki antykorupcyjnej” zadeklarowało 8 spośród badanych instytucji centralnych, a 7 ma zamiar to zrobić w przyszłości. Instytucje, które wprowadziły procedurę ISO, a nie zdecydowały się wprowadzać „nakładki antykorupcyjnej”, podają różne uzasadnienia tej decyzji: – wprowadzono inne go rodzaju procedury i regulacje przeciwdziałające korupcji np. poprzez stosowanie się do reguł Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji czy Podręcznika Antykorupcyjnego dla urzędników, elektroniczny obieg dokumentów, wypracowano własne programy i regulacje wewnętrzne mające na celu zwalczanie korupcji. Innym uzasadnieniem jest utrata ważności certyfikatu ISO bądź rezygnacja z tego systemu.

Inną procedurą mającą na celu zwiększenie przejrzystości działania danej instytucji jest tzw. małe ISO, czyli CAF (*Common Assessment Framework*) czyli Wspólna Metoda Oceny. Jest to narzędzie służące do zarządzania jakością w administracji publicznej, które zostało opracowane w ramach Sieci UE ds. Administracji Publicznej (EUPAN). W urzędach przeprowadza się samoocenę działalności, na podstawie której wprowadza się w danej jednostce plany usprawniające. Wśród badanych instytucji centralnych procedury CAF wprowadzone zostały w 3 ministerstwach, 9 urzędach wojewódzkich i w 3 urzędach centralnych.

Uzyskiwanie certyfikatów wiąże się z dużym nakładem pracy, ale także z kosztami – urzędy niższego szczebla – miejskie czy gminne właśnie ze względów organizacyjno-finansowych, uznają, że nie mogą sobie pozwolić na ich zdobywanie, inne wybierają strategię samodzielnego opisywania poszczególnych stanowisk i procedur bez dopływu środków z zewnątrz, co w efekcie pozwala na starania o uzyskanie certyfikatu.

Posiadanie certyfikatów nie jest obligatoryjne, ale ich wprowadzenie wymaga dokładnej analizy sposobu funkcjonowania instytucji, opisu poszczególnych procesów i jednocześnie wprowadza szereg procedur porządkujących, czyniących jej działalność bardziej transparentną, a także stymuluje do większej aktywności we wprowadzaniu procedur antykorupcyjnych.

Szkolenia pracowników

Pogłębianie świadomości i wiedzy na temat zagrożeń korupcyjnych, analiza rozwiązań legislacyjnych w tej dziedzinie, interpretacja sytuacji konfliktu interesów, analiza przypadków trudnych, niejednoznacznych sytuacji korupcyjnych – to wszystko oprócz własnej intuicji i właściwych postaw etycznych wymaga również konkretnej wiedzy, którą można zdobyć w trakcie profesjonalnie prowadzonych szkoleń. Tych szkoleń w badanych instytucjach prowadzono wiele, ale ich poziom i przydatność pozostawiają niekiedy wiele do życzenia. Znakomita większość badanych instytucji centralnych (49 na 52 zbadane) zadeklarowała, że ich pracownicy brali udział w szkoleniach dotyczących zagrożeń korupcyjnych. Szkolenia te miały różny charakter i sposób organizacji. Były więc szkolenia centralne, kiedy poszczególne instytucje delegowały swoich pracowników – w tych przypadkach najistotniejszą kwestią było delegowanie pracowników merytorycznie zainteresowanych tą problematyką, którzy mogliby z pożytkiem wykorzystać zdobytą wiedzę, a nie osób wyjeżdżających na szkolenia z przypadku, bo „trzeba było kogoś wysłać”. Szkolenia wewnętrzne natomiast teoretycznie przeznaczone były dla urzędników i funkcjonariuszy w ich instytucjach. Do roku 2004 szkolenia te pojawiają się incydentalnie – dopiero w trakcie realizacji II etapu Strategii są przeprowadzane w większości i dla większości instytucji centralnych. W instytucjach niższego szczebla – urzędach miejskich, urzędach skarbowych, a przede wszystkim celnych, większa liczba szkoleń pojawiła się już wcześniej. Było to związane z ratyfikacją przez Polskę w roku 2000 konwencji, którą państwa OECD przyjęły w roku 1997, a która dotyczyła zwalczania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych. Dotychczas bowiem w wielu krajach rozwijających się to właśnie przedstawiciele zachodnich koncernów byli głównym źródłem korumpowania urzędników państwowych. Również za ich sprawą pojawiło się przekupstwo w procesach prywatyzacyjnych modernizujących się gospodarek krajów Europy Środkowo-Wschodniej [Grosse 2000, s. 7]. Przed podpisaniem konwencji w państwach OECD funkcjonowały odmienne rozwiązania prawne; np. płacenie łapówki funkcjonariuszowi publicznemu było: – zakazane przez prawo USA, – dozwolone w Japonii, Irlandii, Portugalii, – dozwolone z jednoczesnym uznaniem łapówki za koszty operacyjne firmy, co oznaczało w praktyce możliwość odpisu tej kwoty od podatku, w: Finlandii i Norwegii, Szwecji – jeśli łapówka była uznawana za normalną praktykę komercyjną w danym państwie – w Austrii, Francji, Hiszpanii, Nowej Zelandii i Szwajcarii – w sytuacji, kiedy osoba, która otrzymała łapówkę, może być zidentyfikowana, a w Belgii, Niemczech, Grecji, Luxemburgu i Holandii nawet w sytuacji, kiedy osoba przyjmująca łapówkę nie może zostać zidentyfikowana [Babiuch-Luxmore 1996, s. 134]. Przyjęcie tej bezprecedensowej regulacji uruchomiło na dużą skalę

różne przedsięwzięcia antykorupcyjne – między innymi system szkoleń w funduszy międzynarodowych, w tym przedakcesyjnych. Szczególnie dużo szkoleń przeprowadzano dla służb celnych – w latach 2006–2008 w ramach 84 szkoleń przeszkolono 1157 funkcjonariuszy, a ponadto cyklicznie przeprowadzano tzw. obowiązkowy instruktaż etyczny funkcjonariuszy w służbie przygotowawczej. W ramach tego instruktażu omawiane są kwestie asertywności i prowadzone ćwiczenia odmawiania przyjmowania korzyści majątkowej. Natomiast funkcjonariusze w służbie stałej co trzy lata odbywają szkolenie z zakresu etyki. Program szkoleń ustalany jest na spotkaniach koordynatorów ds. etyki, które mają miejsce dwa razy do roku. W urzędach celnych prowadzi się również tzw. szkolenia pośrednie dotyczące obsługi „trudnego klienta”, działania firm zewnętrznych czy przesłuchiwanie świadka. Często spotykany i uznawany za efektywny typ szkoleń to szkolenia kaskadowe – urzędnicy przeszkoleni na szkoleniach centralnych prowadzą szkolenia dla instytucji macierzystych lub instytucji niższego szczebla. W niektórych urzędach miejskich jako obligatoryjne traktuje się szkolenia dla osób podejmujących w nich pracę. W ramach tych szkoleń omawiane są zagadnienia potencjalnego i realnego konfliktu interesów, analizy pojęcia korupcji, ze szczególnym uwzględnieniem korupcji urzędniczej, norm etycznych, którymi powinien się kierować członek korpusu Służby Cywilnej. Oceny szkoleń związanych z zagrożeniami korupcyjnymi w instytucjach centralnych w większości oceniane są pozytywnie. Zwracano jednak uwagę na niedostosowanie programów szkoleń do specyfiki danej instytucji, brak ciekawej oferty szkoleń, wykorzystujących techniki warsztatowe, prezentujące konkretne sytuacje, zamiast „odczytywania kolejnych zapisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego”. Niektóre instytucje, w tym szczebla centralnego, wskazują na wysokie ceny szkoleń jako trudną do pokonania barierę uczestnictwa. Dla analizy intensywności i efektywności szkoleń istotną przeszkodę stanowi brak dokumentacji wynikający z dużej fluktuacji kadr i braku systematyczności w realizacji polityki szkoleniowej i nie tylko szkoleniowej, a przewagi działań o charakterze doraźnym i „akcyjnym”.

Doradcy etyczni

Wykorzystując doświadczenia innych krajów w Polsce również stworzono funkcje doradcy etycznego w celu powierzenia konkretnemu pracownikowi danej instytucji odpowiedzialności za udzielanie porad i wskazówek w kwestiach etycznych. Osoba ta miała za zadanie koordynowanie wszelkich działań dotyczących spraw etycznych wewnątrz urzędu, a także na stałe współpracować z doradcami etycznymi zatrudnionymi w innych instytucjach, aby dokonywać analizy porównawczej prowadzonych tam praktyk, wdrażać najlepsze rozwiązania w swoim miejscu pracy. Do realizacji tych celów wykorzystano m.in. środki z funduszu Phare 2003, które przeznaczono na przeprowadzenie akcji szkolenio-

wo-edukacyjnej. W efekcie powstał „Podręcznik dobrych praktyk” [Trutkowski 2006] i film edukacyjny, przeszkolono także pracowników wszystkich urzędów centralnych, urzędów wojewódzkich i marszałkowskich, przygotowując ich zarówno do roli powołujących, jak i nadzorujących działania doradców etycznych, a także wykonujących te obowiązki w różnych urzędach – w sumie 150 osób. Szkolenie dla doradców etycznych obejmowało 105 godzin zajęć, z czego duża część miała charakter praktyczny. Zalecenie powołania takiej funkcji nie miało jednak charakteru obligatoryjnego – obecnie w urzędach wojewódzkich, izbach celnych czy skarbowych o powołaniu doradcy decydują zwierzchnicy – doradcy tyczni nie mają więc prawnego umocowania. Zarówno z samych szkoleń, jak i działalności doradców etycznych niewiele przetrwało. Szczegółowe badanie tej zbiorowości pokazuje, że tylko 5% spośród przeszkolonych pełniło kiedykolwiek lub w roku 2010 funkcję doradcy etycznego. Aby zrealizować badania nad doradcami etycznymi trzeba było żmudnych poszukiwań osób, które brały udział w szkoleniach. Listy uczestników szkoleń były niekompletne, powtarzały się na nich te same nazwiska, znalazły się na nich osoby, które nigdy nie wzięły udziału w szkoleniach – ostatecznie nie udało się dokładnie ustalić ile osób rzeczywiście przeszkolono. Wszystkim odnalezionym uczestnikom szkoleń wysłano wraz z listem zapowiednim kwestionariusz ankiety obejmujący 49 pytań zamkniętych, a także kopertę na zwrot ankiety – chodziło o maksymalne zabezpieczenie poczucia anonimowości respondentów. W sumie ankiety zostały rozesłane do 70 osób. Odesłano nam tylko 36 ankiet (51% wysłanych) – odmówiła wypełnienia ankiety tylko 1 osoba – pozostali już nie pracują w tej instytucji, byli na długotrwałych urlopach, nie brali udziału w szkoleniach, mimo, że byli na listach, nie ukończyli tego szkolenia – co pokazuje spory chaos w procedurze delegowania na kosztowne szkolenie oraz słabą jego efektywność [szczegółowy opis badań i ich wyników – por.: Kubiak, Krzewińska 2010, s. 81–95]. Respondenci wskazywali na różne uchybienia w konstrukcji roli doradcy etycznego. Brak umocowania prawnego sprawił, że najczęściej zadania te dodano do innych zadań merytorycznych, co uniemożliwiło faktyczne pełnienie tej funkcji. Ponadto zdaniem badanych na uczestników tych kosztownych i długotrwałych szkoleń często typowano przypadkowe osoby. Osoby, które chociażby przez krótki czas pełniły funkcję doradcy etycznego wskazywały na szereg problemów utrudniających, a czasem wręcz uniemożliwiających faktyczne doradzanie w kwestiach etycznych. Wśród nich podkreślano brak zainteresowania ze strony zwierzchników, rezerwę z ich strony wynikającą z niechęci do przyznania, że w urzędzie „występują problemy natury etycznej”, brak uregulowań dotyczących statusu doradcy etycznego, brak oficjalnej informacji w urzędzie o obecności doradcy etycznego, nieufność współpracowników, lub brak z ich strony potrzeby otrzymywania porady.

Brak uregulowań skutkował dowolnością w powoływaniu pracowników na te funkcje, dowolnością w określaniu ich zadań, a także niewiedzą pozostałych

pracowników na temat pracy doradcy etycznego, a nawet niewiedzą o samym istnieniu takiej funkcji u danej instytucji. W efekcie powołanie funkcji doradcy etycznego okazało się działalnością akcyjną, jednorazową, a samo ich działanie incydentalne, bez systematycznej kontynuacji. Ta porażka mogła być również efektem norm kulturowych, głęboko zinternalizowanych w naszym społeczeństwie, gdzie lojalność wobec jednostek czy grupy jest ważniejsza od lojalności wobec instytucji, nawet gdy reprezentuje ona interesy wspólnoty.

3. INNE DZIAŁANIA I WŁASNE INICJATYWY ANTYKORUPCYJNE

Niezależnie od wdrażania Strategii Antykorupcyjnych różne instytucje podjęły własne działania i inicjatywy przyczyniające się do większej przejrzystości ich funkcjonowania:

– Elektroniczny obieg dokumentów – pozwala to na analizę w czasie rzeczywistym co dzieje się z daną sprawą, na jakim etapie załatwiania aktualnie się znajduje. W urzędach celnych dzięki systemom informatycznym wprowadzona została wersja programu „losowanie”, na podstawie, którego następuje losowe przydzielanie funkcjonariuszom stanowisk oraz tzw. bazy uprawnień, co skutkuje selektywnym dostępem do uprawnień decyzyjnych. Działa on w ramach ogólnopolskiego systemu CELINA, który umożliwia dostęp do różnych czynności związanych z obsługą klientów tylko wybranym funkcjonariuszom. Systemy intranetowe „zmuszają” również pracowników do zapoznawania się z przesyłanymi im dokumentami – co stanowi podstawę do egzekwowania od pracownika wiedzy tam zawartej. Elektroniczny obieg dokumentów umożliwiający kontrolę poszczególnych etapów procedowania istnieje w 12 urzędach wojewódzkich, 9 ministerstwach oraz w 13 instytucjach i urzędach centralnych.

– Biura Obsługi Klienta (BOK) – pełnią istotną funkcję w poprawianiu przejrzystości działania urzędów. Mogą być różnie zorganizowane – np. przeszkłone pomieszczenia, tak by klienci mogli załatwić sprawy w jednym miejscu z urzędnikiem przyjmującym dokumenty, zamiast chodzić po całym urzędzie. Tylko w przypadku jakiejś spornej sprawy pracownik odpowiedzialny za nią jest zobowiązany udać się do BOK. Ważne jest również wprowadzenie elektronicznej skrzynki podawczej, a przy udzielaniu zamówień publicznych stosowanie aukcji elektronicznych.

– Opis stanowisk – nawet nie posiadając certyfikatów jakości można dokonać opisu procedur i stanowisk z uwzględnieniem stopnia ich narażenia na działania korupcyjne, ze wskazaniem np. „trudnych klientów” i ewentualnym zastosowaniem procedury „kilku par oczu” – wtedy każda decyzja jest sprawdzana i podpisywana przez kilka osób, przy czym wszystkie decyzje wydawane przez szeregowych pracowników wymagają zatwierdzenia i podpisania przez kierow-

ników. Osoby pracujące na stanowiskach szczególnie narażonych na zachowania korupcyjne w pierwszej kolejności wysyłane są na szkolenie o tematyce antykorupcyjnej. Jednocześnie przy opisie stanowisk można przygotować karty rodzajów spraw zawierające informacje dotyczące sposobu i miejsca ich załatwienia oraz dokumenty, które musi przygotować interesariusz.

– Zasady naboru pracowników – bardzo istotnym elementem budowania przejrzystości, aby uniknąć praktyk nepotystycznych, są reguły naboru nowych pracowników, szczególnie w przypadku stanowisk, gdzie nie ma wymagań konkursowych. Urzędy na własny użytek mogą opracować jednoznaczne zasady np. kandydaci wypełniają test sprawdzający wiedzę – zbierają się w jednej sali z komputerami, następnie z bazy kilku tysięcy losuje się 20 pytań, na które muszą udzielić odpowiedzi w określonym czasie. Osoby, które uzyskały najwięcej punktów przechodzą do rozmowy kwalifikacyjnej. Decyzja o przyjęciu kandydata podejmowana jest komisyjnie. Przy naborze pracowników ważne jest określenie zasad oceny ich przeszłej pracy.

– Udział w konkursach i akcjach społecznych – stymuluje do podejmowania inicjatyw antykorupcyjnych – np. udział w programie „Przejrzysta Polska” wiązał się z wdrożeniem zadań przewidzianych w tym programie: przygotowaniem opisu stanowisk i kart usług czy kodeksu etyki. Każdy pracownik musiał się zapoznać z tymi dokumentami. Podobnie udział w konkursie Urząd Skarbowy Przyjazny Przedsiębiorcy – pomaga wypracować wysokie profesjonalne standardy obsługi klienta. Jednym z działań konkursowych są badania satysfakcji klientów pozwalające na zewnętrzną ocenę działania danej instytucji.

– Systemy kontroli – stanowią integralną część działań antykorupcyjnych. Najbardziej rozbudowana i spójna kontrola występuje w działalności instytucji celnych w postaci kontroli funkcjonalnej (sporządzono katalog minimum, w którym spisano, jakie przedsięwzięcia są obligatoryjne, np. kontrola związana z prawidłowym pobieraniem dochodów budżetowych, sprawowanie nadzoru nad właściwym zabezpieczeniem mienia, zabezpieczenia znaków i pieczęci) i wewnętrznej (istnieje obowiązek monitorowania dyscypliny pracy i zachowań pracowników). Przeprowadza się kontrole planowe i nagłe, mogą one dotyczyć pracowników w oddziałach, ale także grup mobilnych, które pracują poza oddziałami celnymi, najczęściej na drogach. W ramach systemu kontroli wprowadza się też zakaz pracy po godzinach. Wprowadzono również elektroniczną weryfikację cel – do komputera wprowadza się dane dotyczące towaru i system analizuje je tak, aby decyzja nie była podejmowana przez jedną osobę; system proponuje też wysokość należnej opłaty. Działa również system monitoringu – w pomieszczeniach są kamery. Wszystkie te rozwiązania, jak przystało na instytucje hierarchiczne, wprowadzone zostały na mocy ustawy lub decyzji regulaminowych i są obligatoryjne dla wszystkich jednostek.

PODSUMOWANIE

Ten bardzo skrótowy przegląd wyników badań nad wdrażaniem Strategii Antykorupcyjnych do roku 2009 wskazuje, że uznanie korupcji za ważny problem społeczny, a także polityczny zaowocowało podjęciem starań jej ograniczenia. Rezultaty nie są łatwe do oceny. W przedstawionych tu badaniach opierano się głównie na deklaracjach informatorów w poszczególnych instytucjach – nie można więc jednoznacznie stwierdzić, na ile wprowadzone procedury, inicjatywy, przedsięwzięcia są efektywne w przeciwdziałaniu korupcji, ale pokazują wyraźne starania, aby się z tym problemem zmierzyć. To co wydaje się niezbędne w dalszych działaniach to systematyczność, stabilność, ustawiczna praca nad tworzeniem przejrzystych procedur i uczenie się na błędach oraz nie traktowanie działań antykorupcyjnych jako pokazowej akcji, ale jako procesu, nie tylko w obrębie administracji, ale w całym życiu publicznym.

BIBLIOGRAFIA

- Babiuch-Luxmore J., *Międzynarodowe instrumenty walki z korupcją – wybrane problemy*, [w:] Popławska J., (red.) *Dobro wspólne – władza – korupcja*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1997
- Burnetko K., *Wojna rządu z korupcją czyli podsumowanie realizacji Strategii Antykorupcyjnej 2005–2009*, [w:] *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, Program Przeciw Korupcji, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011
- Grosse T., *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego i Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Florencia 2000
- Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*. Program przeciw korupcji. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010
- Jarosz M., *Władza, przywileje, korupcja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004
- Kamiński A.Z., *Korupcja jako symptom instytucjonalnej niewydolności państwa i zagrożenie dla rozwoju polityczno-gospodarczego Polski*, Zeszyty Centrum im. A. Smitha, nr 29, Warszawa 1997
- Kojder A., *Strategie przeciwdziałania korupcji – doświadczenie polskie*, [w:] Kojder A., Sadowski A., (red), *Klimaty korupcji*, Centrum im. Adama Smitha & wydawnictwo Naukowe Semper, Warszawa 2002
- Kubiak A., *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003
- Kubiak A., Krzewska A., *Doradcy etyczni w Strategii Antykorupcyjnej rządów RP*, [w:] Duraj-Walczak D., (red.) *Spółczesność wobec wyzwań współczesności. Wybrane podejścia badawcze i interpretacyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010
- Kubiak A., Krzewska A., *Raport z badań nad skutecznością wdrażania strategii rządów RP w wybranych instytucjach centralnych w latach 2007–2011*, [w:] jak wyżej
- Kubiak A., Krzewska A., *Raport z badań nad wprowadzaniem strategii antykorupcyjnych rządów RP w latach 2001–2007 (na przykładzie wybranych instytucji)* [w:] *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, Program Przeciw Korupcji, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011

- Makowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Trio, Warszawa 2008
- Mapa korupcji. *Stan korupcji w Polsce na podstawie danych statystycznych przekazanych przez służby i organy państwowe za lata 2004–2009*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2010
- Odergard P., Corruption Political, [w:] *Encyclopedia of Social Sciences*, ed. E.R. A. Seligman, New York 1930
- Pope J., *Rzetelność życia publicznego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999
- Tarkowski J., *Socjologia świata polityki*, t. II: *Patroni i klienci*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1994
- Trutkowski C., (red.) *Podręcznik Dobrych Praktyk*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2006

ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES – CHOSEN EXAMPLES

Corruption is a long-lasting phenomenon that still exists in many countries and societies. In Poland and in many different countries it is perceived as an important social problem. Various actions are undertaken to reduce and counteract corruption. One of the examples of such actions is the formulation and implementation of the anti-corruption strategy between 2001–2009, and the preparation of the next stages of its implementation between 2010–2015. It is important to investigate which procedures were formulated and implemented as a part of the strategy. The Stefan Batory Foundation's Anti-Corruption Program monitored the implementation of the strategy by conducting sociological research in 65 central and regional (*voivodeship*) institutions, city councils, customs offices and tax offices. By applying different research techniques (in-depth interviews, observations, document analysis, postal surveys and internet surveys) the aims were: to determine what procedures and anti-corruption actions were undertaken in these institutions, what training was conducted, if and how the ethical advisors were functioning, and which of the institutions' own anti-corruption initiatives were introduced.