



Centralne Biuro Antykorupcyjne

Krajowe strategie antykorupcyjne

MATERIAŁY POKONFERENCYJNE

V

Międzynarodowa
Konferencja Antykorupcyjna



Warszawa 2015

Centralne Biuro Antykorupcyjne

Krajowe strategie antykorupcyjne

MATERIAŁY POKONFERENCYJNE

V | Międzynarodowa
Konferencja Antykorupcyjna

Warszawa 2015

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

Al. Ujazdowskie 9

00-583 Warszawa

www.cba.gov.pl

ISBN 978-83-62455-10-2

Opracowanie graficzne, skład, korekta i druk

Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji

ul. Zegrzyńska 121, 05-119 Legionowo

www.csp.edu.pl

Nakład 300 egz.

Spis treści

Wstęp	5
Teresa PIOTROWSKA	
Wystąpienie Ministra Spraw Wewnętrznych	9
Claudia TORRES-BARTYZEL	
Wystąpienie Szefa Służby Cywilnej	12
Anita FRAJ-MILCZARSKA	
Podsumowanie I i II etapu strategii antykorupcyjnej w zakresie działań prewencyjnych i edukacyjnych oraz wyzwania stawiane w <i>Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019</i>	15
Dagmir DŁUGOSZ	
Przeciwdziałanie korupcji i standardy działania służby cywilnej – rola, instrumenty i inicjatywy Szefa Służby Cywilnej	27
Alain HOEKSTRA	
Formy pomocy urzędom administracji rządowej w budowaniu i realizacji polityki etyki i uczciwości – przykład Holandii	31
Katarzyna SZARKOWSKA, Monika KOS	
System wymiany doświadczeń audytorów wewnętrznych jednostek sektora finansów publicznych w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz gwarancje niezależności tych audytorów	42
Edyta TUŹNIK-KOSNO	
Systemy zapobiegania korupcji na przykładzie Zintegrowanego Systemu Zarządzania w Ministerstwie Gospodarki	50
Artur WIŚNIEWSKI	
Przegląd rozwiązań prawnych dotyczących zasad dostępu do informacji publicznej	60
Radu COTICI	
Mechanizm oceny projektów przepisów prawnych pod względem antykorupcyjnym	63
Tomasz DARKOWSKI	
Konwencje antykorupcyjne. Wyzwania dla wymiaru sprawiedliwości	67
Krzysztof KRAK	
Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk Centralnego Biura Antykorupcyjnego z innymi państwami w obszarze zwalczania korupcji	76

Table of Contents

Opening Speech	87
Teresa PIOTROWSKA	
Speech by Minister of the Interior	91
Claudia TORRES-BARTYZEL	
Speech of the Head of Civil Service	93
Anita FRAJ-MILCZARSKA	
Summary of the 1 st and 2 nd Stage of the Anti-Corruption Strategy in the Field of Preventive and Educational Activities; Challenges in the 2014–2019 <i>Government Programme for Counteracting Corruption</i>	96
Dagmir DŁUGOSZ	
Counteracting Corruption and Standards of the Civil Service Performance – Role of Head of Civil Service, Instruments and Initiatives Undertaken.....	108
Alain HOEKSTRA	
BIOS’ Assistance to Public Administration Agencies in Development and Implementation of Government Anti-Corruption Programmes	112
Katarzyna SZARKOWSKA	
System of Experience Exchange of Internal Auditors of the Public Finance Sector Entities in the Field of Counteracting Corruption, and Guarantees of the Auditors’ Independence	123
Edyta TUŻNIK-KOSNO	
Systems of Corruption Prevention – Example of the Integrated Management System in the Ministry of Economy	130
Artur WIŚNIEWSKI	
Review of Legal Solutions Relating to Principles of Access to Public Information.....	140
Radu COTICI	
Mechanism of Anti-Corruption Assessment of Draft Legislation	142
Tomasz DARKOWSKI	
Anti-Corruption Conventions. Challenges for the Judiciary.....	146
Krzysztof KRAK	
Exchange of Experiences and Good Practices Between the Central Anti-Corruption Bureau (CBA) and Other States in the Area of Combating Corruption	155

Wstęp

Drodzy Czytelnicy,

Mam przyjemność przekazać na Państwa ręce kolejne wydawnictwo Centralnego Biura Antykorupcyjnego – publikację wybranych wystąpień wygłoszonych podczas V Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej, która odbyła się 9 grudnia 2014 r. w gmachu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jej tematem przewodnim były Krajowe Strategie Antykorupcyjne.

Pragnę serdecznie podziękować współorganizatorom tego wydarzenia: Kierownictwu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Departamentu Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów za wsparcie i wkład.

Wybór tematu V konferencji – podobnie jak tematów poprzednich edycji przedsięwzięcia – nie był przypadkowy i z pewnością dla większości uczestników nie wymagał uzasadnienia. Wydarzenie zbiegło się bowiem z podjęciem dużego wyzwania – realizacją założeń *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*.

Dyskusje prowadzone w trakcie dwóch odbywających się w ramach konferencji paneli tematycznych ogniskowały się na problematyce wzmocnienia działań prewencyjnych i edukacyjnych w obszarze korupcji oraz wzmocnienia działań w zakresie zwalczania korupcji – zagadnień zdefiniowanych jednocześnie jako cele szczegółowe Programu.

Osiągnięcie podstawowego celu Programu, którym jest zmniejszenie poziomu korupcji w Polsce, z pewnością nie jest zadaniem łatwym, jednak nie niemożliwym do zrealizowania.

Optymistycznie w tym względzie kształtują się wyniki badania Indeks Percepcji Korupcji za rok 2014, w którym Polska uzyskała 61 punktów (w 2013 r. – 60) i została sklasyfikowana na 35. miejscu (w 2013 r. – 38.), co oznacza lepszą ocenę w stosunku do pozycji z roku poprzedniego i stanowi kontynuację tendencji wzrostowej utrzymującej się na przestrzeni ostatnich lat.

W kontekście tego wyniku osiągnięcie głównego celu Programu, tj. wzrostu przewidzianego dla Polski wskaźnika Indeksu Percepcji Korupcji do 2019 r. do poziomu 64 punktów, jest więc zadaniem możliwym do urzeczywistnienia.

W tym zakresie jest jednak niezbędne sprawne współdziałanie realizatorów wiodących Programu z podmiotami współpracującymi. Okres szczególnie wyťažonej pracy rozpoczął się zarówno dla organów administracji publicznej, organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości, jak i organizacji pozarządowych. Należy zaznaczyć, że w obszarze działań profilaktycznych szczególna rola jest realizowana przez „trzeci sektor” przeciwdziałania korupcji, który stanowią organizacje pozarządowe.

Podczas konferencji wystąpienia zaprezentowali przedstawiciele krajowych i zagranicznych instytucji państwowych oraz organizacji międzynarodowych.

W ramach tematów poświęconych zagadnieniu wzmocnienia działań prewencyjnych i edukacyjnych w obszarze korupcji przedstawione zostały:

- podsumowanie I i II etapu strategii antykorupcyjnej w zakresie działań prewencyjnych i edukacyjnych oraz wyzwania stawiane w *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*;
- przeciwdziałanie korupcji i standardy działania służby cywilnej – rola, instrumenty i inicjatywy Szefa Służby Cywilnej;
- formy pomocy urzędowi administracji rządowej w budowaniu i realizacji polityki etyki i uczciwości – na przykładzie Holandii;
- system wymiany doświadczeń audytorów wewnętrznych jednostek sektora finansów publicznych w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz gwarancje niezależności tych audytorów;
- systemy zapobiegania korupcji na przykładzie Zintegrowanego Systemu Zarządzania w Ministerstwie Gospodarki;
- przegląd rozwiązań prawnych dotyczących zasad dostępu do informacji publicznej.

W obszarze zagadnienia wzmocnienia działań w zakresie zwalczania korupcji zaprezentowano tematy:

- podsumowanie I i II etapu strategii antykorupcyjnej w zakresie zwalczania korupcji oraz wyzwania stawiane w *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*;
- rola Policji w *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*;
- mechanizm oceny projektów przepisów prawnych pod względem antykorupcyjnym;
- konwencje antykorupcyjne; wyzwania dla wymiaru sprawiedliwości;
- wzmocnianie współpracy międzynarodowej w zakresie zwalczania korupcji (z punktu widzenia Federalnego Biura Antykorupcyjnego – BAK w Austrii).

W panelu poświęconym zwalczaniu korupcji wystąpienie zaprezentował także przedstawiciel Centralnego Biura Antykorupcyjnego, którego wypowiedź dotyczyła wymiany doświadczeń i dobrych praktyk Centralnego Biura Antykorupcyjnego z innymi państwami w obszarze zwalczania korupcji.

Wyrażam przekonanie, że odbywające się w ramach konferencji debaty będą stanowić istotny wkład w realizację Programu i przyczynią się do osiągnięcia jak najlepszych rezultatów, znajdujących odzwierciedlenie we wszystkich jego celach i założeniach.

Przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji wymaga bowiem działania systemowego, z zaangażowaniem wszystkich podmiotów działających na rzecz powyższych obszarów, zarówno na gruncie krajowym, jak i międzynarodowym. Tym bardziej się cieszę, że konferencja stanowiła okazję do poznania doświadczeń zagranicznych gości, zarówno w zakresie wzmocnienia działań prewencyjnych i edukacyjnych, jak i w zakresie zwalczania korupcji.

Mam świadomość, iż spoczywa na mnie podwójna odpowiedzialność, nie tylko jako Szefa CBA – instytucji powołanej do walki z korupcją i przeciwdziałania jej, lecz także jako Zastępcy Przewodniczącego międzyresortowego zespołu, będącego instytucją wdrażającą Program.

Tym bardziej wyrażam nadzieję na korzystny wynik ewaluacji Programu, ale przede wszystkim ufam, że jego realizacja przyniesie rzeczywisty rezultat znajdujący odzwierciedlenie w społecznym przekonaniu, iż korupcja to patologia, a celem wspólnym wszystkich organów władzy publicznej jest walka z nią i przeciwdziałanie jej.

Niniejsze opracowanie zawiera treść wystąpień, które zostały przekazane przez ich Autorów. Serdecznie zachęcam wszystkich do zapoznania się z publikacją.

Paweł Wojtunik
Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Wystąpienie Ministra Spraw Wewnętrznych

Teresa PIOTROWSKA
Minister Spraw Wewnętrznych

Szanowni Państwo,

Pragnę serdecznie powitać wszystkich uczestników i gości V Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej. Cieszę się, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych może aktywnie uczestniczyć w tym wydarzeniu.

9 grudnia powinien być dniem bardzo ważnym nie tylko dla nas tu zgromadzonych w Sali Kolumnowej, ale dla wszystkich obywateli. Zjawisko korupcji dotyka bowiem wielu społeczeństw, hamuje ich rozwój gospodarczy, wypacza demokrację. Sekretarz Generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych trzy lata temu zwrócił się do uczestników II Konferencji z apelem: „Stwórzmy kulturę etycznego postępowania”.

Dziś możemy śmiało powiedzieć: My już tworzymy kulturę etycznego postępowania! Czas diagnozy mamy bowiem za sobą, cel został jasno określony, a brzmie: Nie dla korupcji! Potrzeba teraz przede wszystkim dalszej konsekwentnej i systematycznej pracy. To właśnie dzięki niej potrafimy jednoznacznie oceniać i odrzucać na margines braku akceptacji wszelkie niewłaściwe i nieprawidłowe zachowania. W Polsce naprawdę dokonuje się antykorupcyjna transformacja!

Realizujemy w różnych obszarach długofalowe działania. 1 kwietnia 2014 r. rząd podjął uchwałę o ustanowieniu *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*. To narzędzie, które pomoże administracji zintensyfikować działania prewencyjne i edukacyjne w społeczeństwie. Chodzi zarówno o likwidację samych zjawisk patologicznych, jak i zdecydowaną walkę ze społecznym przyzwoleniem na korupcję. W efekcie powołany został Międzyresortowy Zespół do spraw Koordynacji i monitorowania wdrażania tego programu. Zespół już kilka dni temu, 2 grudnia, rozpoczął pracę. Miałam zaszczyt przewodniczyć temu inauguracyjnemu posiedzeniu. A czyniłam to z tym większą satysfakcją, że w skład zespołu wchodzi najwyżsi urzędnicy państwa

w randze sekretarzy i podsekretarzy stanu ze wszystkich ministerstw oraz wysokiej rangi przedstawiciele najważniejszych urzędów państwowych. To najlepszy dowód na to, jaką wagę rząd premier Ewy Kopacz przykładą do ponadsektorowych i systemowych działań przeciwko korupcji.

Działania Zespołu skupią się z jednej strony na sposobach wzmacniania wśród pracowników administracji publicznej oraz w całym społeczeństwie postawy sprzeciwu wobec korupcji. Z drugiej – na kompleksowej ewaluacji odpowiednich aktów prawnych, jeśli chodzi o ich skuteczność w zapobieganiu przypadkom korupcji, i na proponowaniu nowych rozwiązań prawnych w tym zakresie. Nie mniej ważne będzie też zwiększenie koordynacji poszczególnych służb w obszarze przeciwdziałania korupcji.

Nasze ministerstwo włączyło się w działania antykorupcyjne i budowę kultury etycznej. Już dwa lata temu wdrożony został System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym mający na celu wprowadzanie zasad przejrzystości i etyki w resorcie. Działają także: Pełnomocnik do spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym i Doradca Etyczny, podlegający bezpośrednio Dyrektorowi Generalnemu. Ich pracom przyświeca hasło: „Nie daję, nie biorę, stawiam na etyczne działanie”.

Efekty przynoszą także działania Policji. Ze statystyk wynika, że w 2013 r. mieliśmy w Polsce bardzo wysoki wskaźnik wykrywalności przestępstw o charakterze korupcyjnym – Policja stwierdziła ich blisko 19 tysięcy, co w stosunku do roku poprzedniego oznacza wzrost o 76%. W roku bieżącym do końca listopada wykryto ich ponad 14 tysięcy. Należy jednak pamiętać, że czyny korupcyjne mają swoją specyfikę: i korumpującemu, i korumpowanemu zależy na zachowaniu tajemnicy. Jeśli więc wykryto tych przestępstw więcej, nadal otwarte pozostaje pytanie, ilu ich nie wykryto. I to pytanie powinno być mottem wdrażanych zadań i działań antykorupcyjnych.

Do niepożądanych praktyk i przestępczych procedur korupcyjnych dochodzi w wielu sferach życia publicznego, o czym dowiadujemy się w wyniku działań Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji, a także z doniesień medialnych. Często z zażenowaniem i niepokojem słyszymy o takich zdarzeniach w obszarach sportu, służby zdrowia, a także administracji samorządowej i publicznej, dlatego *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji* szczególny nacisk kładzie na wzmocnienie wewnętrznych mechanizmów antykorupcyjnych. Jesteśmy przekonani, że także nowo wybrane władze samorządowe włączą się w intensywne prace nad budową powszechnej kultury przejrzystego i etycznego działania.

Pracujmy więc jak najefektywniej, by umocnić w społeczeństwie potrzebę etycznego i przejrzystego postępowania. Nie może być najmniejszego przyzwolenia na nadużycia i nieuczciwość. Jestem przekonana, że nasza konferencja

z udziałem najwyższej klasy ekspertów, także z zagranicy, pomoże nam w jeszcze skuteczniejszym budowaniu rzeczywistości wolnej od korupcji.

Dziękuję Państwu za zaangażowanie w tę problematykę i życzę udanych obrad. Dziękuję również CBA za zaproszenie naszego ministerstwa do współpracy w organizacji konferencji.

Wystąpienie Szefa Służby Cywilnej

Claudia TORRES-BARTYZEL

Szef Służby Cywilnej

Szanowna Pani Minister! Szanowny Panie Ministrze!
Szanowni Państwo!

Chociaż zachowania korupcyjne zdarzają się u przedstawicieli wielu zawodów, to w przypadku funkcjonariuszy publicznych są one szczególnie bulwersujące. Powodem, dla którego tak się dzieje, jest nie tyle finansowy wymiar niekiedy ujawnianych nieprawidłowości, co fakt, że dopuściły się ich osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Naruszenie przez takie osoby norm prawnych i etycznych podważa przede wszystkim wiarygodność instytucji, w których pracują. A ponieważ są to często instytucje państwowe lub samorządowe – w konsekwencji podważa to wiarygodność i zaufanie do państwa. Konkretnie przypadki zachowań korupcyjnych zostają – skądinąd słusznie – nagłośnione przez media, ale niestety czasem towarzyszy temu niekontrolowany proces uogólniania zachowań jednostek na całe środowiska. I wszyscy na tym cierpimy.

Wśród licznych stereotypów dotyczących administracji publicznej i urzędników szczególnie krzywdzące i niesprawiedliwe jest przekonanie wielu ludzi o powszechnie występującej w naszym środowisku korupcji, która – zdaniem niektórych – stanowi niemalże element kultury organizacyjnej administracji. Pogląd ten pokutuje od lat, nie jest on wytworem ostatniego ćwierćwiecza, ani okresu PRL-u, ani nawet czasów międzywojennych, lecz sięga swymi korzeniami jeszcze Polski przedrozbiorowej.

Szczególnie w okresie zaborów było to etycznie łatwe, gdyż funkcjonariusze publiczni byli zazwyczaj postrzegani jako przedstawiciele obcej władzy, niezależnie od swojej narodowości i własnego poczucia przynależności państwowej. Dobrą ilustracją tego sposobu myślenia jest chociażby scena z polskiej epopei narodowej „Pan Tadeusz”, kiedy po bitwie z Moskalami, chcąc zadbać o bezpieczeństwo jej polskich uczestników, sugerowano: „śledztwo pomazujcie złotem” oraz: „trzeba mu gębę zatkać bankowym papierem”. Wprawdzie

Gerwazy – jeden z głównych bohaterów – „zatkał gębę” rosyjskiemu majorowi w inny, bardziej skuteczny sposób, niemniej jednak pomysł wpłynięcia na przebieg śledztwa i zachowanie majora za pomocą łapówki został wyartykułowany.

Z kolei okres hitlerowskiej okupacji, a potem kilkadziesiąt lat PRL-u odznaczały się tak skrajną opozycją pomiędzy władzą a społeczeństwem, że naruszanie określonych norm, z reguły dotyczących stosunków ekonomicznych, przez wielu ludzi traktowane było jako forma oporu wobec władzy i oceniane wręcz pozytywnie. Dodatkowym usprawiedliwieniem były permanentne niedobory, a nieraz nawet zupełny brak dostępu do podstawowych dóbr.

Po odzyskaniu pełnej suwerenności w 1989 r. i rozpoczęciu szybkiej transformacji gospodarczej pojawiły się zupełnie nowe zagrożenia dla obrotu gospodarczego. Nie znaczy to jednak, że wszystkie dawne problemy zniknęły. Korupcja niestety pozostała. Współczesna gospodarka rynkowa nie jest i nie może być całkowicie wolna od ingerencji państwa. W tych jej segmentach, w których obowiązują określone formy regulacji, a zwłaszcza reglamentacji, niektóre podmioty uciekają się do nielegalnych sposobów uzyskiwania rozmaitych koncesji, zezwoleń czy licencji. I tam właśnie dochodzi do zachowań korupcyjnych.

Korupcja jest poważną chorobą, wyniszczającą państwo i jego obywateli. Trzeba skutecznie wykrywać jej przypadki, a sprawców izolować od reszty społeczeństwa. Musimy jednak spokojnie i realistycznie oceniać sytuację. Ostatni raport Transparency International wskazuje, że Polska wcale nie jest „jaskinią korupcji” – zajmujemy 35. miejsce na 175 badanych krajów. Jak w przypadku każdej choroby, lepiej jest zapobiegać niż leczyć. Zagadnienia kształtowania właściwych postaw moralnych członków korpusu służby cywilnej, w tym przeciwdziałania sytuacjom i zachowaniom korupcyjnym, od początku znajdują się w centrum uwagi Szefa Służby Cywilnej. Tematyka ta zajmuje (i zawsze zajmowała) znaczące miejsce w programie służby przygotowawczej, którą obowiązkowo odbywają osoby po raz pierwszy podejmujące pracę w administracji. Rzecz jasna w przypadku ludzi dorosłych, już jakoś ukształtowanych, trudno jest mówić o kształtowaniu postaw, ale z całą pewnością można ludzi wyposażyć w wiedzę i umiejętności, które zapobiegną korzystaniu z pokus korupcyjnych.

Należy także podkreślić, że nasza pragmatyka służbowa zawiera liczne regulacje mające na celu zapobieganie przyczynom powstawania sytuacji korupcyjnych. Jedną z najczęściej występujących przyczyn takich sytuacji jest konflikt interesów. Dlatego właśnie ustawodawca wprowadził bardzo rygorystyczne przepisy ograniczające np. możliwości podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez członków korpusu służby cywilnej, a w przypadku mianowanych urzędników oraz osób zajmujących wyższe stanowiska – również jakichkolwiek innych zajęć zarobkowych wykonywanych np. na podstawie umów cywilno-prawnych. Niezależnie od ograniczeń wynikających z ustawy o służ-

bie cywilnej oraz ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, normy etyczne obowiązujące członków korpusu służby cywilnej zostały skodyfikowane w zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów. Pierwszy Kodeks Etyki Służby Cywilnej, nad którym prace nadzorowałam osobiście, ustanowiony został już w 2002 r. Został on później zastąpiony bardziej szczegółowym zarządzeniem nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej.

Nasza służba, służba cywilna, to służba państwu i jego obywatelom – jakkolwiek patetycznie by to brzmiało. W tej służbie nie wolno nam rozmieniać się na drobne, realizować partykularnych interesów własnych lub interesów jakichś wybranych grup czy środowisk społecznych. W równym stopniu musimy służyć wszystkim obywatelom, bo tylko w ten sposób zaskarbimy sobie ich szacunek i zaufanie. Jak już wspomniałam, każdej chorobie, a więc i korupcji, lepiej jest zapobiegać niż ją leczyć. Dlatego jako Szef Służby Cywilnej deklaruję pełne poparcie dla działań prewencyjnych i edukacyjnych, podejmowanych na tym polu przez właściwe organy i instytucje – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Centralne Biuro Antykorupcyjne i Policję. Życzę nam wszystkim owocnych obrad!

Podsumowanie I i II etapu Strategii Antykorupcyjnej w zakresie działań prewencyjnych i edukacyjnych oraz wyzwania stawiane w *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*

Anita FRAJ-MILCZARSKA

Naczelnik Wydziału Analiz

Departament Porządku Publicznego

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Wstęp

W *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019* wskazano, że w ostatnich latach rząd podjął próbę zrównoważenia roli państwa w relacjach prewencja – zwalczanie w odniesieniu do procederu korupcji. Dostrzeżono, iż osiągnięcie optymalnych efektów działań antykorupcyjnych nie jest możliwe wyłącznie w oparciu o politykę zwalczania *de facto* skutków korupcji i stosowania represji wobec jej sprawców, lecz wymaga również zwiększenia skuteczności mechanizmów zapobiegających korupcji poprzez niedopuszczanie do powstawania tego zjawiska lub minimalizowanie jego skali. To właśnie ten kierunek zmierzający do systemowego, a zatem zintegrowanego podejścia do przeciwdziałania i zwalczania korupcji stanowi istotę ewolucji w kolejnych działaniach rządu na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat¹.

Zadania związane z przeciwdziałaniem korupcji stanowią dominującą grupę przedsięwzięć realizowanych w ramach kolejnych etapów rządowych programów antykorupcyjnych. Zaliczyć można do nich kwestie legislacyjne, organizacyjne, a także edukacyjno-szkoleniowe. W tym kontekście można mówić nie

¹ Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019* (M.P. poz. 299).

o subsydiarnej, lecz równorzędnej roli działań prewencyjnych z perspektywy rozwiązań systemowych w odniesieniu do procederu korupcji.

Tego rodzaju działania przyczyniają się z jednej strony do ograniczania możliwości występowania zjawisk korupcyjnych w przestrzeni życia publicznego, a z drugiej do zmniejszenia przyzwolenia społecznego na funkcjonowanie tego procederu m.in. poprzez podnoszenie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania.

Intensyfikację prewencji i edukacji antykorupcyjnej założono również w *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, przyjmując, że właściwie ukształtowana świadomość w zakresie szkodliwości korupcji stanowi fundament pozwalający na stałe ograniczanie występowania tej patologii².

Niniejszy artykuł koncentruje się na opisie działań prewencyjnych i edukacyjnych, realizowanych w ramach kolejnych rządowych programów antykorupcyjnych, tj.:

- *Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna – I etap wdrażania*,
- *Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005–2009*,
- *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*.

1. Podsumowanie I etapu Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna na lata 2002–2004 w zakresie działań prewencyjnych i edukacyjnych³

17 września 2002 r., na wniosek ówczesnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), Rada Ministrów przyjęła dokument – *Rządowy Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna*. Program został przewidziany do realizacji na lata 2002–2004.

² Tamże.

³ Na podstawie:

Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna (I etap), <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/strategia-antykorupcyj/2514,Strategia-Antykorupcyjna-I-etap-wdrazania.html> (dostęp 20.01.2015); *Sprawozdania podsumowującego realizację I etapu programu zwalczania korupcji – Strategia antykorupcyjna*, <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/strategia-antykorupcyj/2514,Strategia-Antykorupcyjna-I-etap-wdrazania.html> (dostęp 20.01.2015); uzasadnienia do uchwały nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019* (M.P. poz. 299).

Założenia

Strategia zakładała 3 cele:

- skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych,
- wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej,
- zwiększenie świadomości publicznej i promocję etycznych wzorców postępowania.

Jednocześnie założono, że eliminowanie zjawiska korupcji powinno przybrać charakter wielokierunkowych i długofalowych działań. Spójny system przedsięwzięć w tym zakresie powinien uwzględniać:

- uporządkowanie przepisów prawa zmierzające do stworzenia jasnego, niepozostawiającego wątpliwości interpretacyjnych systemu umożliwiającego swobodny rozwój rynku, pomnażającego siłę ekonomiczną państwa opartą na rzeczywistym kapitale oraz wdrożeniu zmian organizacyjnych usprawniających administrację i kreujących jej profesjonalizm,
- uczestnictwo i współpracę wszystkich – polityków, urzędników i innych obywateli z jednej strony oraz struktur państwowych, organizacji pozarządowych i społecznych oraz mediów z drugiej strony – jako niezbędny czynnik gwarantujący skuteczność Strategii,
- przedsięwzięcia podejmowane w ramach realizacji Strategii, nakierowane przede wszystkim na zmianę klimatu społecznego panującego wokół zjawiska korupcji, podnoszenie etyki i kultury prawnej w społeczeństwie, na tworzenie w walce z korupcją silnych związków pomiędzy politykami, którzy wykazują wolę walki z tą patologią, a społeczeństwem obywatelskim.

Za obszary działalności publicznej podatne na korupcję, w których wskazane zostały propozycje działań związanych z przeciwdziałaniem temu zjawisku, uznano:

- zamówienia publiczne,
- służbę cywilną,
- procesy prywatyzacyjne i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa,
- administrację szczebla centralnego i samorządową,
- wymiar sprawiedliwości i organy zajmujące się walką z korupcją,
- usługi publiczne,
- ochronę zdrowia,
- finanse publiczne.

Efekty

We wnioskach zawartych w *Sprawozdaniu podsumowującym realizację I etapu programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna* stwierdzono, że przeważająca część zadań zapisanych w Strategii została wykonana. Wzrosło również zainteresowanie problemem przeciwdziałania korupcji ze strony urzędów administracji publicznej. Dokonano wielu zmian legislacyjnych, poprzez

wprowadzenie w życie nowych uregulowań prawnych i nowelizację ustaw już obowiązujących, w celu uzyskania większej przejrzystości w interpretacji przepisów szczegółowych. Ponadto w wielu resortach podjęto inicjatywy o charakterze organizacyjnym i informacyjno-edukacyjnym.

Efektom realizacji I etapu Strategii Antykorupcyjnej w obszarze działań prewencyjnych i edukacyjnych było m.in.:

- w zakresie zmian legislacyjnych – uchwalenie, przyjęcie i wydanie 71 aktów prawnych, w tym: 23 ustaw, 13 nowelizacji ustaw, 8 zarządzeń, 20 rozporządzeń, 7 decyzji, uwzględniających kwestie związane z ograniczaniem korupcji,
- w zakresie działań edukacyjno-szkoleniowych – przeprowadzenie m.in. 12 cyklicznych szkoleń dla administracji, przeszkolenie ponad 3 tys. urzędników, wydanie 8 kodeksów etycznych dla pracowników określonych urzędów, wydanie broszur i poradników informacyjnych, a także zorganizowanie konkursów i przygotowywanie programów (np.: Program Przyjazna Administracja, Program Przyjazny Urząd czy multimedialny pakiet Szkoła Przeciw Korupcji),
- w zakresie zmian organizacyjnych – utworzenie w niektórych urzędach odpowiednich komórek organizacyjnych mających w swojej kompetencji przeciwdziałanie korupcji oraz nadzorowanie działań antykorupcyjnych.

Mimo wielu inicjatyw prowadzonych w ramach Strategii Antykorupcyjnej, nie udało się jednak wdrożyć wszystkich zapisanych zadań, z czego najistotniejsze to:

- projekt nowelizacji ustawy o izbach lekarskich,
- projekt nowelizacji ustawy o wynagrodzeniu przedsiębiorców,
- określenie ogólnej zasady działalności państwowych funduszy celowych.

2. Podsumowanie II etapu Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna na lata 2005–2009 w zakresie działań prewencyjnych i edukacyjnych⁴

25 stycznia 2005 r. Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy przygotowany przez MSWiA – *Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005–2009*.

⁴ Na podstawie:

Programu zwalczania korupcji – Strategia antykorupcyjna – II etap wdrażania, 2005–2009, <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/strategia-antykorupcyj/2515>, *Strategia-Antykorupcyjna-II-etap-wdrażania.html* (dostęp 20.01.2015); *Sprawozdania końcowego z realizacji programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania, 2005–2009*, <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/strategia-antykorupcyj/2515>, *Strategia-Antykorupcyjna-II-etap-wdrażania.html* (dostęp 20.01.2015); uzasadnienia do uchwały nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019* (M.P. poz. 299).

Założenia

Głównym zadaniem II etapu Strategii Antykorupcyjnej było wdrożenie działań mających na celu zapobieganie korupcji oraz kształtowanie w społeczeństwie odpowiednich postaw etycznych charakteryzujących się brakiem przyzwolenia dla zachowań korupcyjnych. Przygotowany Program obejmował kolejny pakiet przedsięwzięć legislacyjnych, organizacyjnych i edukacyjno-informacyjnych, uzupełniony o nowe obszary zagrożenia korupcją oraz zadania związane z monitorowaniem efektywności podejmowanych działań.

Za cele strategiczne Programu uznano:

- zapobieganie zjawiskom korupcji i wdrożenie mechanizmów umożliwiających jej skuteczne przeciwdziałanie,
- skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych,
- ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podnoszenie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania,
- stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego.

Propozycje działań w zakresie przeciwdziałania oraz zwalczania korupcji wskazane zostały w następujących obszarach:

- gospodarka,
- najwyższa władza państwowa,
- administracja publiczna,
- wymiar sprawiedliwości i organy zwalczające korupcję,
- ochrona zdrowia,
- finanse publiczne,
- edukacja, kultura i środki masowego przekazu.

Efekty

W *Sprawozdaniu końcowym z realizacji Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania, 2005–2009* wskazano, że wykonanych zostało ok. 53% zadań, którym przypisano określony termin realizacji. Zrealizowanych zostało 35 zadań, w tym 6 po terminie określonym w Strategii, tj. po 31 grudnia 2009 r. Natomiast 21 z przewidzianych zadań nie zostało wykonanych. Zauważono jednak, że niektóre zadania związane z tworzeniem aktów prawnych, pomimo ich przygotowania w obowiązanych instytucjach, nie przeszły parlamentarnej procedury legislacyjnej, natomiast z części zadań zrezygnowano lub nie zostały one zrealizowane, ponieważ stały się niezasadne wobec daleko idących zmian organizacyjnych w administracji publicznej, w tym ze względu na przeniesienie kompetencji pomiędzy instytucjami.

Jednakże, jak wskazuje *Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania, 2005–2009*, sukcesem Programu w zakresie działań prewencyjnych i edukacyjnych była realizacja kilku zadań o charakterze strategicznym, m.in. ratyfikacja Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji⁵. Ponadto podejmowano szerokie działania szkoleniowe, m.in.:

- przeszkolono grupę ponad 1200 urzędników administracji państwowej zajmujących się problematyką korupcyjną w Polsce, którzy nabyli teoretyczne i praktyczne doświadczenie w przeciwdziałaniu zjawiskom korupcyjnym,
- zorganizowano wykłady dla dyrektorów zakładów opieki zdrowotnej MSWiA na temat zagrożenia korupcją w służbie zdrowia,
- przeprowadzono cykl szkoleń z zakresu zapobiegania korupcji i zwalczania zachowań korupcyjnych dla pracowników Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz przedstawicieli związków sportowych.

Ponadto propagowano działania antykorupcyjne i postawy etyczne poprzez publikację podręczników oraz prowadzone kampanie informacyjno-edukacyjne o ogólnopolskim zasięgu.

W poszczególnych resortach przyjęto i wdrożono działania antykorupcyjne, m.in.:

- w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi przyjęto Strategię Antykorupcyjną,
- w Ministerstwie Obrony Narodowej powołano Pełnomocnika ds. Procedur Antykorupcyjnych, a później Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych,
- w Ministerstwie Gospodarki wdrożono System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym,
- w Ministerstwie Spraw Zagranicznych przyjęto Resortową strategię antykorupcyjną na lata 2009–2010.

Podsumowując podejmowane w Polsce działania antykorupcyjne oraz skuteczność Strategii Antykorupcyjnych, a szczególnie II etapu, warto przytoczyć wnioski wynikające z *Ekspertyzy nt. skuteczności Strategii Antykorupcyjnej*, opracowanej przez międzynarodowych ekspertów (dr. Clausa-Petera Wulffa, byłego Prokuratora Naczelnego Prokuratury Berlińskiej oraz Marcusa Ehbrechta, Długoterminowego Doradcę Współpracy Bliźniaczej, *Resident Twinning Adviser*)⁶.

⁵ Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 31 października 2003 r. Podpisana przez Polskę 10 grudnia 2003 r., ratyfikowana 15 września 2006 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563).

⁶ C.P. Wulff, M. Ehbrecht, *Ekspertyza na temat skuteczności Strategii Antykorupcyjnej* w ramach TF 2005, <http://antykorupcja.gov.pl/ak/strategia-antykorupcyj/2516,Ekspertyza-nt-skuteczności-Strategii-Antykorupcyjnej.html> (dostęp 20.01.2015).

Wnioski z raportu⁷ pokazały, że założenia Strategii nie były w wystarczający sposób rozpowszechnione i znane przedstawicielom administracji. Ponadto wskazano, że w Strategii brakowało kilku istotnych elementów, tj.:

- diagnozy strategicznej obejmującej wszystkie zagadnienia,
- określenia zadań strategicznych,
- wyznaczenia mierzalnych wskaźników realizacji strategii,
- określenia sposobu oceny skuteczności poszczególnych działań.

Mimo formalnego określenia w Programie jego ogólnych celów Strategia pozostała w dużej mierze zbiorem zadań resortowych, a nie zadań globalnych rozpisanych w ujęciu horyzontalnym do realizacji przez administrację rządową. Ponadto w Strategii brakowało mierzalnych, zinstrumentalizowanych, osiągalnych celów, które zawierałyby odniesienie do sytuacji korupcyjnej w Polsce. Wprawdzie wymienione zostały pewne „cele strategiczne” (np. minimalizacja społecznej akceptacji korupcji), jednak nie były one mierzalne. Wskazano również na brak sprawnego mechanizmu nadzorującego. Mimo zapowiedzi nie został powołany Komitet Monitorujący, w którego skład mieli wejść przedstawiciele poszczególnych resortów, instytucji oraz organizacji pozarządowych zaangażowanych w przeciwdziałanie korupcji. Strategia nie przewidywała powołania organu nadzorującego jej wykonanie, a jedynie powołanie koordynacyjnego zespołu w MSWiA bez uprawnień kierowniczych i nadzorczych.

W *Sprawozdaniu końcowym z realizacji Programu Zwalczenia Korupcji – Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania, 2005–2009* wskazano jednak, że siedmioletni okres wdrażania Strategii (I i II etapu) przyniósł wiele pozytywnych zmian w zakresie działań prewencyjnych i edukacyjnych. Przede wszystkim nastąpiło podniesienie świadomości pracowników administracji rządowej w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz poprawa organizacji pracy, której efektem było skuteczniejsze zapobieganie korupcji. Podjęte w ramach Strategii działania prewencyjne oraz inicjatywy poszczególnych urzędów wskazują, że realizacja zarówno pierwszego, jak i drugiego etapu Strategii stała się przyczyną pozytywnej zmiany postawy wielu pracowników administracji.

3. Wyzwania stawiane w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 w zakresie działań prewencyjnych i edukacyjnych

W *Sprawozdaniu końcowym z realizacji Programu Zwalczenia Korupcji – Strategia Antykorupcyjna* oceniono dwa etapy realizacji Strategii Antykorup-

⁷ *Sprawozdanie końcowe z realizacji programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania, 2005–2009.*

cyjnej, wskazując zarówno zalety, jak i wady obu dokumentów. Przygotowując kolejny rządowy program dotyczący przeciwdziałania i zwalczania korupcji, dążono do eliminacji słabych stron poprzednich etapów Strategii Antykorupcyjnych, realizowanych w latach 2002–2009. Zidentyfikowane wady oraz sposób ich ujęcia w nowym Programie Rządowym prezentuje tabela nr 1.

Tabela nr 1. Zidentyfikowane wady w Strategiach Antykorupcyjnych realizowanych w latach 2002–2009 oraz sposób ich ujęcia w *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*.

Wady zidentyfikowane w Strategii Antykorupcyjnej 2002–2009	Sposób ujęcia kwestii w nowym projekcie Programu
Mimo formalnego określenia w dokumencie jego ogólnych celów Strategia pozostała w dużej mierze zbiorem zadań resortowych, a nie zadań globalnych rozpisanych do realizacji przez administrację rządową.	Zadania sformułowane w Programie mają charakter ponadsektorowy. W mechanizmie wdrożenia Programu ustanowiono, iż każde zadanie będzie realizowała grupa robocza pod przewodnictwem podmiotu wiodącego, który będzie miał możliwość dobrania do współpracy podmioty współpracujące.
W Strategii brakowało mierzalnych, osiągalnych celów, które zawierałyby odniesienie do sytuacji korupcyjnej w Polsce.	Ustanowiono mierzalne cele.
Brak sprawnego mechanizmu nadzorującego. Mimo zapowiedzi nie został powołany Komitet Monitorujący, w którego skład mieli wejść przedstawiciele poszczególnych resortów, instytucji oraz organizacji pozarządowych zaangażowanych w przeciwdziałanie korupcji. Brak powołania organu nadzorczego, który miałby uprawnienia kierownicze lub nadzorcze.	Wdrażanie i realizacja Programu mają się odbywać na 4 poziomach (koordynatorzy, grupy robocze, Międzyresortowy Zespół powołany przez Prezesa Rady Ministrów oraz Rada Ministrów). Instytucją wdrażającą jest Międzyresortowy Zespół powołany przez Prezesa Rady Ministrów – pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i jego zastępcy – Szefa CBA. Zadania i kompetencje Zespołu określone zostały w zarządzeniu Prezesa RM.

Źródło: Na podstawie uzasadnienia do uchwały nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019* (M.P. poz. 299).

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 został ustanowiony uchwałą Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. opublikowaną w M.P. z 2014 r. poz. 299. Wszedł w życie 29 kwietnia 2014 roku.

Stanowi on główny element koordynujący krajową politykę antykorupcyjną.

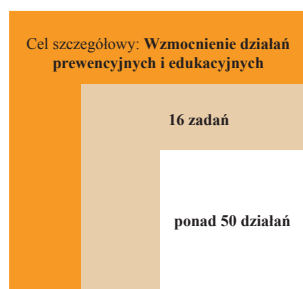
Jego głównym celem jest ograniczenie korupcji w Polsce. Natomiast celami szczegółowymi są:

- wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych,
- wzmocnienie zwalczania korupcji.

W Programie założono intensyfikację profilaktyki i edukacji antykorupcyjnej, podkreślając, że właściwie ukształtowana świadomość szkodliwości korupcji stanowi fundament pozwalający na stałe ograniczanie występowania tej patologii. W związku z tym zasadnicze zadania ukierunkowane zostały na wzmocnienie obszarów prewencji i edukacji, czyli przedsięwzięć zapobiegających powstawaniu korupcji.

W ramach celu szczegółowego (wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych) sformułowanych zostało 16 zadań, które realizowane będą poprzez ponad 50 działań rozpisanych do wykonania przez całą administrację rządową.

Zadania i działania w ramach omawianego celu szczegółowego zostały podzielone na trzy rodzaje:



- legislacyjne (7 zadań realizowanych poprzez 26 działań),
- zarządcze, w tym organizacyjne (6 zadań realizowanych poprzez 16 działań),
- edukacyjne (3 zadania realizowane poprzez 12 działań).

Do wykonania poszczególnych działań wskazany został realizator wiodący, czyli ministerstwo lub inny urząd centralny, któremu została przypisana odpowiedzialność za ich wykonanie. Realizację

Źródło: Opracowanie własne

części zadań przypisano wszystkim ministerstwom i urządům centralnym.

Zadania o charakterze legislacyjnym:

- przegląd regulacji i implementacji przepisów dotyczących m.in.:
 - podejmowania dodatkowych zajęć w trakcie służby publicznej oraz po jej zakończeniu, składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym,
 - lobbingu oraz zwiększenia przejrzystości procesu stanowienia prawa,
 - immunitetów,
 - wynagradzania osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi; zatrudniania w spółkach Skarbu Państwa byłych lub czynnych funkcjonariuszy służb specjalnych i organów ścigania; wymagań i kryteriów, jakie muszą spełnić osoby ubiegające się o stanowisko we władzach spółek Skarbu Państwa,
 - niekaralnych form korupcji (konfliktu interesów, nepotyzmu, kumoterstwa);
- wypracowanie i wdrożenie mechanizmów:
 - oceny projektów aktów prawnych pod kątem antykorupcyjnym,
 - okresowej oceny efektywności oraz jakości przepisów obowiązujących, pod względem antykorupcyjnym;

- wzmocnienie przejrzystości, konkurencyjności i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych, gospodarowania mieniem i środkami publicznymi oraz prywatyzacji;
- wzmocnienie rozwiązań prawnych, ograniczających możliwość korupcji w sektorze prywatnym;
- przegląd i wzmocnienie standardów etycznego postępowania funkcjonariuszy publicznych;
- przegląd rozwiązań prawnych, dotyczących zasad dostępu do informacji publicznej;
- wzmocnienie przeciwdziałania korupcji w systemie ochrony zdrowia.

Zadania o charakterze zarządczym, w tym organizacyjnym:

- opracowanie mechanizmów reagowania na zagrożenia korupcyjne w kontaktach urzędnik – petent;
- wzmocnienie działania wewnętrznych komórek kontrolnych i audytu wewnętrznego;
- monitorowanie przebiegu najważniejszych prywatyzacji majątku Skarbu Państwa i znaczących przetargów publicznych oraz informowanie organów władzy i administracji państwowej o dostrzeżonych nieprawidłowościach i zagrożeniach dla tych procesów;
- wzmacnianie współpracy z sektorem prywatnym w zakresie przeciwdziałania korupcji;
- przegląd zobowiązań międzynarodowych i wzmacnianie współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania korupcji;
- przegląd struktur organizacyjnych przeciwdziałania korupcji, funkcjonujących w administracji publicznej.

Zadania o charakterze edukacyjnym:

- wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne, w tym w zakresie etyki zawodowej oraz zapobiegania konfliktowi interesów;
- tworzenie i realizacja społecznych programów i kampanii edukacyjnych;
- wzmocnienie przeciwdziałania korupcji w sporcie.

Poza wyżej wskazanymi zadaniami Program zakłada realizację, w każdym ministerstwie i urzędzie centralnym tzw. **zadań stałych**. Należą do nich:

- opracowywanie diagnoz w zakresie zagrożeń i ryzyk korupcyjnych;
- opracowanie wykazu grup zawodowych (stanowisk) zagrożonych korupcją;
- opracowanie i wdrożenie systemu przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym;
- analizowanie informacji o występowaniu nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu;

- organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów;
- upowszechnianie wiedzy w zakresie zagrożeń korupcyjnych i konfliktu interesów z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej;
- opiniowanie projektów aktów normatywnych oraz wewnętrznych regulacji pod kątem możliwych zagrożeń korupcyjnych.

Zakłada się, że w wyniku realizacji ww. zadań **prewencyjnych i edukacyjnych** wdrożona zostanie skoordynowana krajowa polityka antykorupcyjna, nastąpi wzmocnienie wewnętrznych mechanizmów antykorupcyjnych w administracji publicznej oraz zwiększenie aktywnego udziału społeczeństwa, w tym organizacji pozarządowych, w procesie zapobiegania i zwalczania korupcji, a także wzmocnienie współpracy z administracją publiczną. Ponadto podjęte działania o charakterze prewencyjnym i edukacyjnym powinny przyczynić się m.in. do kształtowania postaw antykorupcyjnych w społeczeństwie, wspierania postaw etycznych w sektorze prywatnym, w tym tworzenia warunków prowadzących do ograniczenia możliwości korupcji.

Podsumowanie

Zwiększenie skuteczności mechanizmów zapobiegających korupcji poprzez stworzenie systemowego podejścia stało się jednym z priorytetów zapisanych w rządowych dokumentach strategicznych.

Stworzenie zintegrowanego podejścia m.in. do procederu korupcji zakłada *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020* (ŚSRK)⁸. Kwestia ta została uszczegółowiona w zintegrowanej strategii realizującej ŚSRK – *Sprawne Państwo 2020*⁹. Dokument ten wskazuje na konieczność realizowania skoordynowanej polityki antykorupcyjnej w oparciu o spójny rządowy program antykorupcyjny, który powinien zakładać m.in. intensyfikację działań profilaktycznych, w tym edukację antykorupcyjną skierowaną zarówno do ogółu społeczeństwa, jak i bezpośrednio do pracowników administracji publicznej.

Instrumentem realizacji powyższych założeń jest *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, który stanowi główny element koordynujący krajową politykę antykorupcyjną.

⁸ *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020*, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/srk_2020/strony/srk_2020_aktywne_spoleczenstwo_konkurencyjna_gospodarka_sprawne_panstwo_zostala_przyjeta_przez_rm_25092012.aspx (dostęp 30.01.2015).

⁹ *Sprawne Państwo 2020*, <https://administracja.mac.gov.pl/adm/departament-administra/strategia-sprawne-panst/8085,Strategia-Sprawne-Panstwo-2020.html> (dostęp 30.01.2015).

W dokumencie określono cele: główny i szczegółowe, zadania oraz działania dla administracji rządowej i centralnej. Podstawowym celem Rządowego Programu jest zmniejszenie poziomu korupcji w Polsce poprzez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji publicznej oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej.

Mając na uwadze wcześniejsze doświadczenia związane z wdrażaniem dwóch poprzednich etapów Strategii Antykorupcyjnych, w dokumencie określono mechanizm wdrażania, który przewiduje jego wykonanie na czterech poziomach:

- koordynatorów realizujących Program w resortach,
- grup roboczych realizujących poszczególne zadania i działania Programu,
- Zespołu ds. nadzorowania i monitorowania prac wdrożeniowych Programu, powołanego przez Prezesa Rady Ministrów,
- Rady Ministrów.

Osiągnięcie celów oceniane będzie na podstawie mierników: wartości wskaźnika Indeksu Percepcji Korupcji, wyników badań opinii publicznej oraz statystyki dotyczącej przestępczości korupcyjnej.

Program określa 19 zadań oraz ponad 60 działań do realizacji w ramach administracji rządowej, w tym większość w ramach celu *wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych* (16 zadań realizowanych poprzez ponad 50 działań). Założono bowiem, że intensyfikacja profilaktyki i edukacji antykorupcyjnej powinna skutkować wzrostem świadomości społecznej w zakresie szkodliwości korupcji i pozwolić na stałe ograniczanie występowania tej patologii.

Przeciwdziałanie korupcji i standardy działania służby cywilnej – rola, instrumenty i inicjatywy Szefa Służby Cywilnej

Dagmir DŁUGOSZ

Radca Generalny
Departament Służby Cywilnej
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

Biorąc pod uwagę fakt, że pierwsza ustawa o służbie cywilnej została uchwalona w 1996 r., to jako służba cywilna osiągnęliśmy już dojrzałość. Powoduje to, że coraz trudniej znaleźć usprawiedliwienia dla różnych niedoskonałości. Teraz już nie można się tłumaczyć tym, że jesteśmy jeszcze dorastającym dzieckiem, bo jak się ma już osiemnaście lat, to nabywa się zarówno prawa, jak i obowiązki.

Ten czas, kiedy służba cywilna była kształtowana po przełomie ustrojowym 1989 r., to oczywiście etap daleko idącej, głębokiej transformacji wszystkich dziedzin życia. Z punktu widzenia zagadnienia, jakim się dzisiaj zajmujemy, trzeba mieć świadomość tego, że transformacja ta była naprawdę poważna. To jest pokoleniowa zmiana, to jest zmiana ekonomiczna, to jest zmiana postaw społecznych. Zmiana ta jest przez nas postrzegana przede wszystkim w pozytywny sposób, ale niesie ona skutki uboczne, z którymi borykamy się nie tylko my, ale wszystkie społeczeństwa, które weszły na ścieżkę takiego rozwoju. Taką zmianą jest m.in. rosnący indywidualizm społeczny. Cenimy to, bo świadczy to o tym, że społeczeństwo jest świadome swoich praw i chce brać udział w życiu publicznym, ale wartości indywidualistyczne niosą też określone zagrożenia. To przede wszystkim presja sukcesu, często sukcesu finansowego. To są wzorce bogacenia się, nie zawsze uczciwie.

W samej administracji publicznej następuje zmiana paradygmatu. Polega ona na tym, że w dużo większym stopniu korzystamy z instrumentów rynkowych, ze współpracy z zewnętrznymi, często prywatnymi bądź pozarządowymi podmiotami. Otwieramy administrację publiczną zarówno w dziedzinie kształtowania polityk, jak i w dziedzinie wykonywania zadań publicznych. To otwarcie powoduje także pewne skutki uboczne. Skoro mamy zamówienia publiczne,

kierujemy się zasadą konkurencyjności w wyborze najlepszego wykonawcy, w oczywisty sposób wchodzi w grę konkurencja, wygrana, lobbing zainteresowanych podmiotów. Niektórzy eksperci twierdzą, że fundusze europejskie stanowią wręcz swego rodzaju tlen bądź pożywkę dla korupcji, ponieważ w publicznym obiegu pojawiają się ogromne środki. Podobnie jest w sytuacji tworzenia przepisów prawa.

Korpus służby cywilnej to około sto dwadzieścia tysięcy osób pracujących we wszystkich obszarach życia publicznego. Każdy z tych obszarów, czy to legislacja, polityka społeczna, czy zdrowie, jest narażony na określone zagrożenia korupcyjne. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że z jednej strony regulowanie kwestii zasad służby cywilnej czy też zasad działania administracji, przynosi pozytywny skutek. Jednak z drugiej strony obserwujemy tendencję do ustanawiania coraz większej liczby zasad etycznych. A skoro tak, to jest coraz więcej możliwości łamania tych zasad. Opinia publiczna, słysząc o kolejnych zasadach czy o kolejnych regulacjach, dowiaduje się, że można złamać pewne reguły. Powołuje się kolejne instytucje, które mają na celu zwalczanie negatywnych i ubocznych skutków różnych zmian społecznych. To także kosztuje. Wzrasta też ryzyko fragmentacji działań administracji. Mamy wreszcie do czynienia z pewnym paradoksem w wykrywalności przestępstw korupcyjnych i naruszeń zasad służby cywilnej. Otóż ten paradoks polega na tym, że niekoniecznie ta wzrastająca wykrywalność skutkuje wyższym zaufaniem społecznym. Może być wręcz odwrotnie. Czasami skutkiem sukcesu polityki antykorupcyjnej może być obniżenie wskaźników zaufania społecznego.

W Polsce istnieją różne organy zajmujące się sprawami standaryzacji pracy administracji. Każdy organ w ramach tzw. infrastruktury etycznej ma do wykonania inne zadania. W zarządzaniu często stosuje się metaforę skrzynki z narzędziami, tj. menadżer powinien posiadać skrzynkę, z której dobiera odpowiednie narzędzie w zależności od problemu, który musi rozwiązać. Otóż podobnie jest w przypadku organów, które działają w Polsce w sferze modernizacji administracji. Szef CBA jest takim organem, który ze skrzynki może wyjąć młotek czy obcęgi, aby w zdecydowany sposób przerwać pewne patologie. Choć oczywiście korzysta także z innych bardziej delikatnych narzędzi. Szef Służby Cywilnej raczej będzie używał miarki czy śrubokręta.

W kryminologii występuje teoria wybitych szyb – *broken windows*. Polega ona na tym, że jeśli tolerujemy drobniejsze naruszenia, drobne patologie, otwieramy drogę do poważniejszych naruszeń.

Szef Służby Cywilnej jest takim podmiotem państwowym, który powinien starać się, aby tych wybitych szyb było jak najmniej w służbie cywilnej, bo to stawia barierę poważniejszym naruszeniom. Przykładowo: brak standardów poprzedza sytuacje korupcyjne i naruszenia ładu społecznego.

Te wybite szyby mogą zaistnieć w trzech obszarach życia publicznego. Pierwszy to przestrzeganie zasad. Szef Służby Cywilnej stoi na straży zasad służby cywilnej. Rodzi się pytanie, która z wielu zasad służby cywilnej jest najbardziej istotna w kontekście walki z korupcją. Mamy zasadę politycznej neutralności. Mamy zasadę otwartości i przejrzystości czy zasadę bezstronności. Są to, zwłaszcza te dwie ostatnie, bardzo ważne zasady w obszarze przestrzegania standardów działania administracji. Mamy również zasadę lojalności i ta zasada wydaje mi się najważniejsza, bowiem jej istotą nie jest wyłącznie lojalność wobec urzędu czy nawet względem legalnie sprawującego władzę rządu RP. Na pierwszym miejscu stawia się tu bowiem zasadę lojalności wobec Rzeczypospolitej. Traktuję złamanie tej zasady poprzez uczestnictwo w procederze korupcyjnym jako szczególnie rażące naruszenie zasady lojalności wobec Rzeczypospolitej, wobec państwa. Jest to naruszenie dobra wspólnego, na fundamencie którego niezależnie od różnic interesów, które dzielą grupy społeczne i jednostki, należy budować ład społeczny.

Drugi element ważny dla teorii wybitych szyb to pewien ład korporacyjny. Takiego pojęcia używa się w zarządzaniu, a w przypadku służby cywilnej ład korporacyjny to przede wszystkim określone procedury i mechanizmy zarządzania. Jeżeli funkcjonują one należycie, tj. jeżeli funkcjonują należycie opisane procesy, każdy proces ma swojego właściciela. Jeżeli budowa komórek organizacyjnych jest logiczna, jeżeli zadania przypisane są wraz z odpowiedzialnością, jest wreszcie przywództwo, to wtedy zagrożenia korupcyjne są mniejsze. Jeżeli ukształtujemy właściwie ład administracyjny, zmniejszamy prawdopodobieństwo wystąpienia patologii.

Szef Służby Cywilnej korzysta ze środków europejskich w celu modernizacji administracji rządowej. Wprowadzamy, przy silnej współpracy i zaangażowaniu urzędów, wiele nowych technik zarządzania, takich jak zarządzanie procesowe, standardy działania komórek zamówień publicznych, zalecenia dotyczące współpracy z podmiotami zewnętrznymi w dziedzinie wypracowywania polityk. Inwestujemy także w ocenę skutków regulacji poprzez szeroko zakrojone szkolenia osób, które wykonują ten ważny element procesu legislacyjnego, a jest on o tyle istotny, że tam gdzie funkcjonuje tzw. *evidence based policy*, czyli polityka oparta o dowody, o wiele trudniej jest w procesie stanowienia polityk o potencjalnie patologiczne rozwiązania.

Są to wreszcie standardy zarządzania zasobami ludzkimi – mandat bezpośredni Szefa Służby Cywilnej, za który odpowiada. Korelatem zjawisk korupcyjnych są negatywne zachowania ludzkie. To ludzie popełniają przestępstwa. Jednak nawet jeżeli ludzie działali w skrajnie trudnych sytuacjach, bywały jednostki, które potrafiły podejmować właściwe decyzje, chociaż nie było to łatwe. Standardy zarządzania zasobami ludzkimi są to takie działania, które pozwalają

wprowadzać w tym obszarze ład organizacyjny. Jak pokazują badania, patologia organizacyjna czy wręcz zachowania korupcyjne są często silnie związane także z naruszeniami standardów zarządzania zasobami ludzkimi. Jest to przede wszystkim naruszenie standardów w obszarze otwartego i konkurencyjnego naboru i niewłaściwe kształtowanie wynagrodzeń pracowników urzędów, co może być związane z układami personalnymi. Jest to także odpowiednie egzekwowanie obowiązku składania zeznań majątkowych czy też prawidłowe rozliczanie pracowników poprzez stosowanie systemu ocen okresowych. Najczęściej obserwowaną patologią związaną z korupcją jest mobbing, czyli sytuacja, w której osoba przeciwstawiająca się negatywnym zjawiskom ponosi bezpośrednie, osobiste konsekwencje w postaci stosowanych wobec niej czynów mobbingowych.

Standardy, za które są odpowiedzialni Szef Służby Cywilnej i dyrektorzy generalni, dają szansę na stworzenie czegoś w rodzaju pierwszej tamy dla negatywnych zjawisk.

Formy pomocy urzędom administracji rządowej w budowaniu i realizacji polityki etyki i uczciwości – przykład Holandii

Alain HOEKSTRA

Doradca ds. Polityki Koordynacyjnej

Krajowe Biuro ds. Uczciwości (BIOS), Holandia

Wstęp

W obecnych czasach organizacje publiczne poświęcają coraz więcej uwagi zagadnieniom etyki i rzetelności¹. W Holandii rzetelność w sektorze publicznym wprowadzona została do administracji i polityki pod koniec lat dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia (Hoekstra i Kaptein 2014). Z międzynarodowego punktu widzenia starania Holandii w dziedzinie zarządzania integralnością mogą zostać uznane za wieloletnie. Co więcej, Holandia cieszy się opinią kraju raczej nieskażonego korupcją (Transparency International 2012), a Krajowe Biuro ds. Rzetelności (BIOS) zawsze wskazywane jest jako źródło dobrych praktyk (Komisja Europejska 2014a i 2014b).

Znane czternastowieczne freski sienneńskie przedstawiające *Dobre i złe rządy* pokazują jednak, że troska o etykę i uczciwość ma dużo dłuższą tradycję. Można pokusić się o stwierdzenie, że waga przykładana do uczciwości w sferze publicznej sięga początków sprawowania rządów i funkcjonowania administracji. Freski te miały przypominać o uczciwości osobom zasiadającym na stanowiskach publicznych. W pewnym sensie spełniały rolę kodeksu etycznego: przedstawione cnoty, takie jak odwaga, sprawiedliwość, roztropność i wstrzeźliwość były wskazówkami etycznymi dla zarządców miast. Freski pokazują również skutki dobrych i złych rządów. Dobre (etyczne) zarządzanie prowadzi do bezpieczeństwa miast i utrzymania ich w dobrej kondycji, stanowi także podstawowy warunek zadowolenia z życia i dobrobytu. Z kolei złe rządy (nieetyczne) skutkują tyranią, niesprawiedliwością, oszustwami, ubóstwem i chaosem. Z pewnością freski te można wskazać jako wczesną formę zarządzania rzetelnością.

¹ Niniejszy rozdział jest częściowo oparty na: Hoekstra 2012; Hoekstra i Kaptein 2013.

Dzisiaj zarządzanie integralnością to znacznie więcej niż tylko malowidła. Wśród wielu podejmowanych inicjatyw istnieje całe spektrum regulacji prawnych odnoszących się do uczciwości, standardów, polityk, wytycznych, szkoleń, procedur poświadczania bezpieczeństwa i zgłaszania korupcji (sygnalizowania), audytów, oceny ryzyka, ceremonii zaprzysiężeń, jak i powołanych specjalistów i agencji do spraw uczciwości. Ta wielorakość podejmowanej działalności wymaga podejścia *zintegrowanego* i *dobrze wyważonego* oraz *wprowadzenia go w życie*. Holenderskie Biuro ds. Rzetelności zaprojektowało tzw. Infrastrukturę Zarządzania Rzetelnością, która ma na celu realizację tych specyficznych wymogów. W pierwszej kolejności przedstawię dwie strategie zarządzania rzetelnością, następnie rozważę trzy przedstawione powyżej wymogi, i zakończę zaprezentowaniem Krajowego Biura ds. Rzetelności i stworzonej przez nie Infrastruktury.

Zarządzanie rzetelnością: zgodność a strategie rzetelności

Literatura często wskazuje na różnicę pomiędzy strategiami zgodności i rzetelności (Paine 1994), stosowanymi przy dobieraniu środków zarządzania rzetelnością. Dla strategii zgodności charakterystyczne jest przykładanie wagi do odgórnie narzucanych zasad i regulacji, mających na celu zapobieganie zachowaniom niezgodnym ze standardami i promowanie zachowań zgodnych z normami, poprzez sprawowanie wewnętrznego i/lub zewnętrznego nadzoru, kontroli i systemu nakładania kar. U podstaw tej strategii leży negatywny obraz ludzkości, co w domyśle oznacza, że ludziom nie można wierzyć i dlatego, aby mogli pozostać na właściwej drodze, potrzebne są im zasady i nadzór.

Druga strategia kładzie nacisk na wspólne (oddolne) formułowanie i internalizację aspiracji i wartości organizacji oraz promowanie zachowań etycznych poprzez wzmacnianie morale pracowników, uczenie ich określania, na czym polegają odpowiedzialne i etyczne decyzje (samozarządzanie). Ta strategia uwzględnia bardziej pozytywny obraz ludzkości. Tabela 1 podsumowuje obie strategie i uwidacznia niektóre różnice (Lawton, Rayner i Lasthuizen 2013: strona 121).

W porównaniu z innymi krajami Holandia intensywniej korzysta ze strategii rzetelności. Podczas gdy inne kraje wykorzystują strategie antykorupcyjne (oparte na zgodności), dla służby holenderskiej charakterystyczne jest stopniowe poszerzanie stosowania szeroko ujętej i pozytywnej strategii uczciwości (Hoekstra, Belling i Van der Heiden 2008). W miejsce ograniczonego skupiania się (wyłącznie) na zachowaniach przestępczych, holenderski sektor publiczny podkreśla (także) aspekty moralne i etyczne zachowań funkcjonariuszy publicznych. Wskutek powyższego holenderskie polityki uczciwości:

Zakres	Strategia rzetelności	Strategia zgodności
Etyka	Samorządność i subiektywna odpowiedzialność według wybranych standardów w organizacji	Zgodność ze standardami narzuconymi z zewnątrz i obiektywna odpowiedzialność
Cel	Umożliwienie etycznego zachowania i moralnego rozumowania	Przeciwdziałanie i zwalczanie nieetycznych zachowań i przypadków naruszania zasad uczciwości
Założenia behawioralne	Istoty społeczne kierujące się wartościami, zasadami, motywami (służenia społeczeństwu); przywódcy; równość	Autonomiczne jednostki kierujące się własnym interesem ekonomicznym
Polityka	Strategia rzetelności	Strategia zgodności
Metody i instrumenty	Kontrolne wewnętrzne, edukacja i szkolenia nt. etyki, komunikacja i wspólne obrady, etyczne przywództwo, kultura i klimat etyki, wzmacnianie nagradzaniem	Kontrolne zewnętrzne, nauczanie zasad, kodeksy postępowania, ograniczona uznaniowość i autonomia, audyt, monitorowanie i kontrole, wzmacnianie sankcjami
Realizacja	Strategia rzetelności	Strategia zgodności
Standardy	Misja organizacyjna, wartości i aspiracje, społeczne zobowiązania, w tym prawo, zasady, kody i normy	Prawo karne i przepisy regulacyjne
Kierownictwo i kadra	Kierownicy, funkcjonariusze ds. etyki	Prawnicy, funkcjonariusze ds. zgodności
Działania	Budowanie (oddolne) wartości i standardów organizacyjnych, system szkoleń i komunikacji, integracji i kultury organizacyjnej, udzielanie konsultacji i wskazówek, ocena wartości i działalności, rozpoznawanie i rozwiązywanie problemów	Budowanie (odgórne) standardów zgodności, edukacji i komunikacji, procedur dotyczących raportów naruszeń, prowadzenie dochodzeń i śledztw, nadzorowanie audytów zgodności, monitorowanie, egzekwowanie standardów i jednoznaczne sankcje
Edukacja i szkolenia	Etyka i wartości w procesie podejmowania decyzji, szkolenia z zakresu rozwiązywania problemów	Systemy i standardy zgodności, kodeksy postępowania

Tab. 1. Strategia rzetelności i strategia zgodności

- skupiają się nie tylko na przestępstwach, takich jak korupcja czy oszustwa, lecz także odwołują się do wszelkich nieetycznych zachowań, na przykład do znęcania się, dyskryminacji, zastraszania, kłamania, oszukiwania, kradzieży, nieuczciwych praktyk czy molestowania seksualnego;
- nie mają na celu wyłącznie uniknięcia popełnienia wykroczenia, ale w znacznym stopniu koncentrują się na szkoleniu urzędników państwowych w zakresie podejmowania prawidłowych decyzji etycznych, zachęcania do robienia tego dobrze, podejmowania lepszych decyzji na poziomie specyficznego środowiska rządowego.

Chociaż w dzisiejszych czasach strategia rzetelności jest dość powszechna, nie należy przeceniać jej walorów. Sprawdzone, że połączenie obu strategii jest najbardziej skuteczne. Jednak w niektórych krajach nadal dominuje podejście zgodności. Sytuację tę można wyjaśnić na kilka sposobów, jako że strategia zgodności w tej sytuacji idzie w parze z: historycznymi, biurokratycznymi korzeniami administracji (publicznej); doświadczeniem prawniczym osób odpowiedzialnych za tworzenie polityk rzetelności; zaufaniem do instrumentów prawa; bieżącą popularnością kwantyfikacji wyników; oraz wymuszaniem na politykach bezkompromisowych zachowań. Tabela 2 przedstawia przegląd powyższych wyjaśnień (Karssing i Hoekstra 2004; Hoekstra, Belling i van der Heide 2008: strona 151).

Czynniki	Cechy
Biurokracja	<ul style="list-style-type: none"> – historycznie uwarunkowana struktura hierarchiczna w organizacjach sektora publicznego – precyzyjne określenie zadań, uprawnień i odpowiedzialności w ramach powyższych organizacji – funkcjonariusze publiczni podlegający rygorystycznemu, ujednoczonym procedurom dyscyplinarnym i kontrolnym – posłuszeństwo/podległość kierownictwu departamentu
Doświadczenie zawodowe	<ul style="list-style-type: none"> – doświadczenie prawnicze osób odpowiedzialnych za tworzenie polityk rzetelności – niedobór kadry z określonych grup zawodowych spokrewnionych ze strategią rzetelności (np. filozofów, pedagogów i psychologów)
Doświadczenie praktyczne	<ul style="list-style-type: none"> – znajomość stosowania instrumentów prawnych i regulacyjnych – tendencja do korzystania ze znanych i wypróbowanych instrumentów (prawnych) – zaufanie społeczne do regulacji – wydawanie regulacji jako powszechny sposób polityczny na rozwiązywanie problemów

Nowe zarządzanie w sferze publicznej	<ul style="list-style-type: none"> – nacisk na stanowcze, jasne i wymierne wskaźniki – niechęć do wartości miękkich, które są trudne do zmierzenia – zasady, procedury, sankcje i liczne raporty nt. naruszeń rzetelności są bardziej namacalne niż strategia stymulacji, uznawana czasami za „miękką” i niejasną
Kontrola i egzekwowanie	<ul style="list-style-type: none"> – naciski zewnętrzne (ze strony mediów, organizacji pozarządowych, obywateli, organizacji strażniczych – <i>watchdogs</i>) wymagają stanowczej reakcji politycznej w przypadku incydentów – politycy zdobywają uznanie jako „nieustępliwi”, gdy proponują nadzór, kontrole i egzekwowanie – duch współczesnych czasów nakierowany na zakazy, kontrolę i karanie w przypadkach niezgodności działania

Tab. 2. Strategia zgodności

Wymagania dotyczące zarządzania rzetelnością: spójność, równowaga i realizacja

W większości organizacji różne departamenty zajmujące się obsługą pracowników i funkcjonariuszy (np. zarządzanie zasobami ludzkimi, audyt, rada pracownicza, dział prawny, finanse, doradcy ds. rzetelności) odpowiedzialne są za pewne aspekty polityki rzetelności. Czyni to zarządzanie rzetelnością wysiłkiem multidyscyplinarnym, który wymaga dobrej koordynacji wewnętrznej i integracji.

Znalezienie prawidłowej równowagi pomiędzy przywołanymi strategiami zgodności i rzetelności wydaje się trudne. Niektóre organizacje zbyt polegają na strategii zgodności, podczas gdy inne preferują bardziej miękkie podejście, podkreślające znaczenie kultury etycznej, przywództwa, świadomości, zaufania, wzorowego zachowania, szkoleń na temat rozwiązywania problemów itp. Jak podaje literatura, najskuteczniejszą metodą jest uświadomienie sobie skuteczności połączenia tych dwóch strategii.

Polityki rzetelności nie zawsze są przestrzegane i z tego powodu narażone są na niepełną realizację. Z wielu badań przeprowadzonych przez holenderskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Krajowe Biuro ds. Rzetelności wynika, że organizacje napotykały na problemy podczas implementacji polityki rzetelności (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 2004 i 2008; Krajowe Biuro ds. Rzetelności 2012). Odnosi się to nie tylko do sytuacji w Holandii: badania międzynarodowe wskazują, że problemy z implementacją są dość powszechne (Demmke 2004 i 2012).

Holenderskie Krajowe Biuro ds. Rzetelności: (samo)wsparcie

Z początkiem nowego stulecia liczne przestępstwa w sektorze budowlanym, również powiązane z korupcją urzędników, doprowadziły do intensyfikacji holenderskiej polityki rzetelności. Oprócz uchwalenia nowej ustawy o urzędnikach państwowych, minister spraw wewnętrznych i ds. relacji Królestwa powołał w 2006 r. Krajowe Biuro ds. Rzetelności (BIOS) w celu wspierania organizacji sektora publicznego w implementacji wszelkich obowiązujących i proponowanych regulacji prawnych. Misją Biura jest niesienie pomocy organizacjom w taki sposób, aby samodzielnie mogły budować politykę rzetelności, zarządzać nią i wprowadzać ją w życie. Ta wspierająca rola odróżnia Biuro od „zwykłych” konsultantów ds. etyki, których można zaangażować do zbudowania systemu rzetelności, jego audytu, udoskonalenia lub wykrywania potencjalnych wykroczeń. Ponieważ rzetelność jest niezwykle ważną wartością dobrego zarządzania, troska o nią nie powinna być zlecona takim (komercyjnym) podmiotom: organizacje powinny przede wszystkim umieć samodzielnie zadbać o etykę i rzetelność, ale mogą być wspierane przez wyspecjalizowane jednostki do spraw rzetelności publicznej, takie jak BIOS. Aby osiągnąć ten cel, BIOS realizuje zadania w pięciu obszarach:

- tworzy praktyczne instrumenty do (bezpłatnego) wykorzystania przez instytucje publiczne, na przykład: metodologie oceny ryzyka, nagrania wideo ze szkoleń na temat rozwiązywania problemów, wszelkie instrukcje i podręczniki;
- rozpowszechnia wiedzę związaną z rzetelnością, na przykład poprzez: szkolenia prowadzone przez funkcjonariuszy i doradców ds. rzetelności, publikowanie raportów i administrowanie strony internetowej (www.integriteitoverheid.nl);
- łączy prawodawców, praktyków i naukowców, organizując platformy rzetelności, konferencje, warsztaty, na przykład: spotkania sieci specjalistów, obrady okrągłego stołu, mające na celu wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk;
- prowadzi badania naukowe w obszarze etyki i rzetelności oraz publikuje raporty, np.: na temat wewnętrznych systemów raportowania, planów odnoszących się do rzetelności lub wpływu kryzysu finansowego na zachowania etyczne;
- świadczy usługi doradcze dla samorządów na temat radzenia sobie z naruszeniem zasad rzetelności przez urzędników państwowych, np.: jak prowadzić dochodzenia, jak korzystać z dochodzeń zewnętrznych, jak wyciągać wnioski z takich przypadków i jak im zapobiegać.

W pierwszych latach działalności BIOS było częścią Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ale od 2009 r. jest bardziej niezależne, zgodnie z wymogami wynikającymi z Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji

(z 2003 r.). Od tamtej pory Ministerstwo dotuje BIOS. Ponieważ BIOS jest finansowane ze środków publicznych, dla organizacji publicznych większość świadczonych przez nie usług jest nieodpłatna.

Infrastruktura zarządzania rzetelnością: koordynacja

Od początku lat dziewięćdziesiątych rząd Holandii stopniowo dochodził do wniosku, że zwolnienia z pracy w przypadkach naruszenia zasad rzetelności przy zarządzaniu rzetelnością ograniczoną do wykrywania przypadków i usuwania z organizacji „zgnitych jabłek” jest niewystarczające i zaprzecza podstawom rządowego podejścia. Dziś przywiązuje się wagę do szerszej pojęcia, zapobiegawczego charakteru zarządzania rzetelnością.



Aby osiągnąć ten cel, holenderskie Krajowe Biuro ds. Rzetelności opracowało spójny system zarządzania rzetelnością (Hoekstra i Karssing 2007)². Model ten obejmuje siedem aspektów zarządzania rzetelnością, które przedstawione zostały poniżej i omówione w tabeli 3.

7 elementów infrastruktury zarządzania rzetelnością	
Zaangażowanie i wizja	Polityka rzetelności odnosi sukces, wyłącznie jeśli kierownictwo organizacji ma wolę uznania jej za ważną i zapewnienia wystarczających środków (budżetowych i co do możliwości). Oprócz woli zarządzania rzetelnością i promowania jej znaczenia konieczne jest, aby kierownictwo stworzyło jednoznaczną wizję zarządzania rzetelnością. Ważne pytania, które trzeba postawić sobie w tym zakresie, to: Dlaczego powinniśmy zwracać uwagę na rzetelność? Jak ją definiujemy? Jaką strategię przyjmujemy? Co chcemy osiągnąć?

² Model ten (w języku holenderskim) dostępny jest na stronie internetowej BIOS: <http://www.integriteitoverheid.nl/toolbox/model-infrastructuur.html>.

Wartości i normy	Wartości i standardy w sektorze publicznym stanowią podstawę polityki rzetelności. Dlatego ważne jest, by najpierw ustalić wartości i standardy w organizacji, a następnie udokumentować je w formie kodeksu postępowania. Będzie wtedy oczywiste, co organizacja i pracownicy reprezentują i za co mogą być pociągający do odpowiedzialności.
Zasady i procedury	Wartości i standardy są następnie wyszczególnione i wspierane przepisami i procesami trwającymi w organizacji i znajdują odzwierciedlenie w wewnętrznej organizacji administracyjnej i kontroli wewnętrznej w opisach procesów pracy i podjętych środkach, takich jak podwójna kontrola (zasada dwóch par oczu), rozdzielanie obowiązków, rotacja.
Zarządzanie zasobami ludzkimi i kultura organizacyjna	Rzetelność jest ważnym elementem zarządzania zasobami ludzkimi i powinna być uwzględniana na przykład w procesie rekrutacji, wyboru i postępowania sprawdzającego. Nie powinna być także pomijana w spotkaniach kadrowych (dotyczących np. opracowania planu rocznego, oceny pracownika) czy kreowaniu polityki wyjścia. Ponadto spotkania zapoznawcze czy szkolenia z zakresu rzetelności są także sposobami ulepszenia kultury organizacyjnej i podniesienia świadomości pracowników.
Incydenty i egzekwowanie prawa	Incydenty to sytuacje, w których pracownicy postępują niezgodnie z wartościami i standardami przyjętymi przez organizację. Ważne jest ściganie i karanie podejrzanym o popełnienie nadużycia. Zwracanie uwagi i wyciąganie wniosków z naruszeń jest sygnałem, że rzetelność jest ceniona i przyczynia się do zmniejszenia ryzyka w przyszłości. Z tego powodu przepisy dotyczące egzekwowania prawa (np. wzory raportów, doradcy ds. rzetelności, protokoły badawcze) są istotnym aspektem polityki rzetelności.
Monitoring i raportowanie	Monitorowanie polityki i programów rzetelności jest niezbędne do oceny i ulepszenia funkcjonowania polityki rzetelności i konkretnych środków, za pomocą których kierownictwo będzie utrzymywać, wzmacniać i zabezpieczać rzetelność organizacji i pracowników. Ewaluacja i raporty są formami zarządzającego informowania i odpowiedzialności za implementację i skuteczność polityki rzetelności.
Organizacja i wdrożenie	Przywiązywanie wagi do powyższych elementów powinno być trwale wpisane w działalność organizacji. Można to osiągnąć poprzez organizację funkcji rzetelności. Ważne jest, by było wiadomo, kto koordynuje politykę, kto jest w nią zaangażowany i jaka jest rola kierownictwa. Zaleca się zapisanie powyższych warunków w planie rzetelności. Funkcjonariusz ds. rzetelności jest osobą wyznaczoną do opracowania systemu zarządzania rzetelnością dla celów organizacji, koordynowania tego systemu, wspierania kierownictwa liniowego i służenia radą na temat implementacji polityki. Z powyższych powodów funkcjonariusz ten odgrywa ważną rolę w tworzeniu polityki rzetelności i ponoszeniu za nią odpowiedzialności.

Tab. 3. Infrastruktura zarządzania rzetelnością

Powyższy model powstał w oparciu o obserwacje, z których wynika, że polityka rzetelności wewnątrz organizacji ma zbyt często charakter fragmentaryczny, spowodowany zaangażowaniem różnych funkcjonariuszy i departamentów działających na rzecz personelu, którzy określają zakres niektórych aspektów programów rzetelności, czerpiąc ze swoich specyficznych doświadczeń. Różnorodność obszarów i uczestników polityki rzetelności może spowodować chaos, ale może też zakłócić obraz implementacji. Systemowe podejście podkreśla nieodzowność zintegrowanego i zrównoważonego charakteru polityki rzetelności i jest kombinacją elementów strategii zgodności i rzetelności, wprowadza podejście cykliczne, jako że cele polityki są także oceniane, i zwraca szczególną uwagę na aspekt wpiśnięcia się w instytucję. Tabela wyraźnie przedstawia relacje pomiędzy elementami składowymi, co jest ważne ze względu na fakt, że poszczególne instrumenty rzetelności są bardziej efektywne jako część skoordynowanej polityki rzetelności (Van Tankeren 2010). Chociaż podejście systemowe do rzetelności wydaje się bardzo ważne i oczywiste, wiele organizacji publicznych jeszcze go nie wdrożyło (Hoekstra i Kaptein 2013; Lawton, Rayner i Lasthuizen 2013).

Z pewnością można wyobrazić sobie inne systemy, a waga przykładana do różnych elementów systemu może różnić się w zależności od stopnia rozwoju organizacji i specyficznych problemów, z którymi się boryka. Jednak konsekwencja, spójność i wdrożenie monitoringu będą mieć znaczenie w każdym przypadku.

W modelu tym funkcjonariusz ds. rzetelności zajmuje centralne miejsce jako główna siła napędowa i koordynator polityki rzetelności wewnątrz organizacji. Koordynacja jest podstawą, ponieważ wewnętrzne zależności uczestników polityki rzetelności (departamenty i funkcjonariusze) „są krytyczne dla prawidłowej implementacji programów etyki i zgodności w całej organizacji” (ERC 2007: 25). Ponadto „organizacja wdrażająca programy etyczne i zgodności bez wskazania osoby odpowiedzialnej za nadzór ryzykuje niepowodzeniem z powodu braku przywództwa. Podobnie mówienie o znaczeniu etyki bez stworzenia formalnej funkcji, mającej na celu przestrzeganie i promowanie standardów organizacji, może być postrzegane jako hipokryzja” (Ethics Resource Center 2007:13–14). Stworzenie takiej funkcji koordynującej wydaje się ważne także ze względu na fakt, że funkcjonariusze ds. rzetelności nie postrzegają siebie samych jako ekspertów we wszystkich obszarach, widzą się raczej w roli osób ułatwiających prowadzenie działań (Trevino i in. 2014). Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (2008) podsumowała znaczenie koordynacji: pozwala ona na synergię pomiędzy instrumentami; na gromadzenie wiedzy i umiejętności fachowych na podstawie rekomendacji, obserwacji i najlepszych praktyk; zapewnia ciągłość strategii etyki na długi czas; jednoznacznie sygnalizuje, że rzetelność jest postrzegana jako ważny element działalności organizacji. Inne

istotne zadania należące do funkcjonariusza ds. rzetelności to budowanie dobrze zrównoważonego zarządzania rzetelnością, połączenie strategii rzetelności ze strategią zgodności i zapewnienie implementacji strategii rzetelności.

Literatura

Demmke C. 2004, *Working Towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity*. Dla celów 43. spotkania dyrektorów generalnych służb publicznych państw członkowskich Unii Europejskiej, Maastricht: Europejski Instytut Administracji Publicznej.

Demmke C. i Moilanen T. 2012, *Effectiveness of Ethics and Good Governance in Central Administration of EU-27: Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis*. Frankfurt: Peter Lang 2012.

Ethics Resource Center. 2007, *Leading Corporate Integrity. Defining the Role of the Chief Ethics & Compliance Officer*. Washington: ERC.

European Commission. 2014a, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Anti-Corruption Report*. Brussels: European Commission.

European Commission. 2014b, *Civil Society Involvement in Drafting, Implementing and Assessing Anticorruption Policies. Best Practices Manual*. Brussels: European Commission.

Hoekstra A. i Karssing E.D. 2007, *Instrumenten voor een integraal integriteitsbeleid. Tijdschrift voor Methoden, technieken en analyses van personeelsbeleid*, Afl. 87, s. 501–518.

Hoekstra A., Belling A.F. i van der Heide E. 2008, *A Paradigmatic Shift in Ethics and Integrity Management within the Dutch Public Sector; Beyond Compliance*. In: Huberts, L.W.J.C., C.L. Jurkiewics and J. Maesschalck, (Eds.), *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives Across Frontiers*. Edward Elgar.

Hoekstra A. i Kaptein M. 2014, *Understanding Integrity Policy Formation Processes: A Case Study in the Netherlands of the Conditions for Change*. *Public Integrity*, vol. 16, nr 3, s. 243–263.

Hoekstra A. i Kaptein M. 2013, *The Institutionalization of Integrity in Local Government*. *Public Integrity*, s. 5–27.

Karssing E.D. i Hoekstra A. 2004, *Integriteitsbeleid als evenwichtskunst, Bestuurswetenschappen*, nr 3, s. 167–192.

Lawton A., Rayner J. i Lasthuizen K. 2013, *Ethics and Management in Public Sector*. Oxon: Routledge.

Ministry of Interior. 2004, *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*. Den Haag: BZK.

Ministry of Interior. 2008, *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*. Den Haag: BZK.

National Integrity Office. 2012, *Monitor Integriteit Openbaar Bestuur. Integriteitsbeleid en – beleving*. The Hague: BIOS.

OECD. 2008, *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris: OECD Publications.

Olsthoorn, S. 2010, *Integriteitsbeleid gemeenten onsamenhangend*, Binnenlands Bestuur, 11 juni, s.17.

Paine, L.S. 1994, *Managing for Organisational Integrity*, Harvard Business Review, March-April, s. 106–117.

Transparency International. 2012, *National Integrity System Assessment Netherlands*. The Hague; T.I. Netherlands.

Treviño L.K., Den Nieuwenboer N.A., Kreiner G.E. i Bishop D.G. 2014, *Legitimizing the Legitimate: A Grounded Theory Study of Legitimacy Work Among Ethics and Compliance Officers*. Organizational Behavior and Human Decision Processes, vol. 123, s.186–205.

Van Tankeren, M.H.M. 2010, *Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet*. Amsterdam: VU.

Alain Hoekstra

Jest jednym z założycieli holenderskiego Krajowego Biura ds. Rzetelności. Pracuje jako koordynator ds. polityki rzetelności w Biurze, prowadzi także badania doktorskie w *Rotterdam School of Management (Erasmus University)*.

System wymiany doświadczeń audytorów wewnętrznych jednostek sektora finansów publicznych w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz gwarancje niezależności tych audytorów

Katarzyna SZARKOWSKA

Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej
Ministerstwo Finansów

Monika KOS

Radca Ministra w Departamencie Polityki Wydatkowej
Ministerstwo Finansów

Korupcja jest zjawiskiem wywołującym negatywne skutki na wielu płaszczyznach – finansowej, społecznej, psychologicznej. Może wystąpić w różnych obszarach działalności, w relacjach z pracownikami zatrudnionymi na różnych poziomach struktury organizacyjnej. Jej wymiar finansowy często jest niedoszacowany, ponieważ oprócz strat bezpośrednich korupcja może m.in. wpływać na efektywność wykorzystania zasobów lub obniżenie jakości rezultatów (usług lub produktów dostarczanych przez jednostkę). W przypadku administracji publicznej niezmiernie ważna jest również utrata reputacji i obniżenie zaufania publicznego, co z reguły nie ogranicza się do jednostki, w której miał miejsce przypadek korupcji, ale obejmuje instytucje publiczne w ogóle.

Dlatego realizacja *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*¹, którego „podstawowym celem jest prewencja i edukacja zarówno w społeczeństwie, jak i administracji publicznej oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej”² jest niezwykle ważnym przedsięwzięciem, wymagającym szerokiego zaangażowania społecznego.

¹ Załącznik do uchwały nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 299).

² *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019* – dalej jako *Rządowy Program*.

Znaczenie kontroli zarządczej w przeciwdziałaniu korupcji

Istotnym elementem edukacji antykorupcyjnej w administracji publicznej jest uświadamianie kierownikom jednostek ich odpowiedzialności za wprowadzenie w jednostce skutecznych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania korupcji. Odpowiedzialność ta wynika bezpośrednio z systemu kontroli zarządczej wprowadzonego w sektorze publicznym w 2010 r. ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³. Przepisy ww. ustawy wskazują, że kierownik jednostki powinien wprowadzić systemowe rozwiązania służące zapewnieniu, że prowadzona działalność jest efektywna, oszczędna i terminowa oraz zgodna z prawem i zasadami etycznego postępowania. Zjawisko korupcji może naruszać nie jedno, ale kilka z wyżej wymienionych kryteriów. Zatem przeciwdziałanie korupcji powinno być stałym elementem systemu zarządzania w jednostce. W tym celu kierownik powinien wprowadzić odpowiednie procedury (określone np. w *Programie antykorupcyjnym*) oraz ukształtować środowisko kontroli⁴ zapewniające warunki, w których pracownicy będą mogli je stosować.

Bardzo istotne jest jasne określenie ról i zadań w tym systemie, przede wszystkim: kierownictwa wyższego szczebla, komitetu audytu (jeśli istnieje obowiązek powołania komitetu audytu), kierownictwa operacyjnego, audytu wewnętrznego, komórki prawnej, koordynatora/pełnomocnika ds. antykorupcji oraz pracowników.

Rola audytu wewnętrznego

Rolą audytu wewnętrznego jest wspieranie kierownika w realizacji celów i zadań jednostki poprzez dostarczenie racjonalnego zapewnienia, czy system kontroli zarządczej działa prawidłowo. Nie jest to działanie nakierowane na wykrywanie przestępczości korupcyjnej, jednakże przeprowadzając niezależną i obiektywną ocenę tego systemu (w tym procedur antykorupcyjnych), audyt wewnętrzny powinien dostarczyć kierownikowi jednostki zapewnienia, że system został właściwie zaprojektowany, tzn. że mechanizmy kontroli wbudowane w odpowiednie procedury, w tym przewidziane w *Programie antykorupcyjnym*, ograniczają ryzyka związane z korupcją. W ten sposób audytor wewnętrzny wspiera kierownika jednostki w przeciwdziałaniu korupcji.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

⁴ Standardy kontroli zarządczej dla sektora publicznego wydane komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84), Standard A: Środowisko kontroli.

Audyt wewnętrzny jest naturalnym partnerem kierownika jednostki w tym zakresie. Do realizacji zadań predestynuje go niezależność organizacyjna i operacyjna audytorów (tzn. bezpośrednia podległość kierownikowi jednostki i niewłączanie się do działalności operacyjnej) oraz ich profesjonalizm, obiektywizm i obowiązek zapewnienia braku konfliktu interesów. Istotny jest również fakt, że audytor wewnętrzny dokonuje oceny kontroli zarządczej we wszystkich obszarach działalności jednostki oraz ma nieograniczony dostęp do informacji. Co więcej, zakres działania audytu wewnętrznego oraz dostęp do informacji (dokumentów, danych itp.) nie może być ograniczany. Są to podstawowe wymogi wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych, rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego⁵ oraz Standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych⁶, których spełnienie zapewnia prawidłowe funkcjonowanie audytu wewnętrznego.

Zakres zadań audytora

Audytor wewnętrzny, analizując na potrzeby przygotowania rocznego planu swojej pracy⁷ ryzyka, jakie mogą wystąpić w jednostce, powinien uwzględnić również sygnały oraz ryzyka związane z potencjalnym wystąpieniem zjawisk korupcyjnych. Znając dobrze organizację i rozumiejąc sposób jej funkcjonowania oraz mając dostęp do informacji dotyczących wszystkich obszarów działalności jednostki, może zidentyfikować symptomy świadczące o zagrożeniu korupcyjnym wcześniej i znacznie lepiej niż zewnętrzne służby kontrolno-audytowe.

Badając mechanizmy kontrolne w celu dostarczenia kierownikowi jednostki zapewnienia o prawidłowym funkcjonowaniu systemu kontroli zarządczej, audytor wewnętrzny powinien również ocenić je pod kątem zabezpieczenia organizacji przed korupcją.

Kontrola zarządca to także informacja i komunikacja w jednostce⁸. Odpowiednia forma i dostępność kanałów komunikacyjnych (tzw. *hot line*), z których

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 21, poz. 108).

⁶ Standardy audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych wydane komunikatem nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r. (Dz. Urz. MF poz. 15).

⁷ Audyt wewnętrzny jest realizowany w oparciu o roczny plan audytu wewnętrznego, przygotowywany na podstawie analizy ryzyka przeprowadzanej przez audytora wewnętrznego.

⁸ Standard D: Informacja i komunikacja.

mogą korzystać pracownicy, ma szczególne znaczenie dla skuteczności mechanizmów antykorupcyjnych. Ważne jest również właściwe środowisko wewnętrzne⁹ zapewniające warunki sprzyjające sygnalizowaniu przypadków podejrzenia lub wystąpienia przestępczości korupcyjnej, bez zagrożenia dla osoby informującej (tzw. sygnalisty).

Ze względu na swoją profesjonalną wiedzę i znajomość jednostki, audytor może w ramach czynności doradczych wesprzeć kierownictwo lub osoby przez nie wyznaczone (koordynatora lub pełnomocnika ds. antykorupcji) w określaniu mierników badania poziomu skuteczności rozwiązań antykorupcyjnych przyjętych w organizacji. Audytor może również przedstawić swoje wnioski i zalecenia odnoszące się do rozwiązań antykorupcyjnych – w celu ich usprawnienia.

Należy jednak pamiętać, że ze względu na fakt, iż mechanizmy antykorupcyjne mogą być również przedmiotem oceny audytu wewnętrznego, audytor może pełnić jedynie rolę doradczą w usprawnianiu tego obszaru, nie powinien natomiast być odpowiedzialny za ten obszar.

W ramach prowadzonych badań, zarówno podczas zadania zapewniającego, jak i czynności doradczych, audytor wewnętrzny może zidentyfikować przypadki korupcji. W takiej sytuacji audytor powinien zabezpieczyć potencjalne dowody i jak najszybciej poinformować o swoich spostrzeżeniach. Należy jednak odróżnić błędy od przestępstwa korupcyjnego, które ma charakter świadomych działań. Gdyby audytor potrzebował dodatkowych informacji w celu potwierdzenia podejrzeń, że ma lub miał miejsce tego typu incydent, może podjąć decyzję o rozszerzeniu prowadzonych badań lub skorzystać z dodatkowych dostępnych narzędzi, które pomogą mu upewnić się co do trafności swoich przypuszczeń. O tego typu działaniach należy w odpowiednim czasie poinformować kierownictwo jednostki oraz komitet audytu (w przypadku, gdy taki komitet istnieje w jednostce lub w jednostce nadzorującej).

Uwzględnienia wymaga fakt, że audytor z reguły nie posiada wiedzy i doświadczenia potrzebnego do prowadzenia dochodzeń – umiejętności typowych dla wyspecjalizowanych służb antykorupcyjnych (takich jak Centralne Biuro Antykorupcyjne). Istnieje zatem ryzyko, że niechcący może usunąć lub zatrzeć ślady albo umożliwić to osobie podejrzananej o działania korupcyjne. Dlatego nie powinien podejmować takich czynności, które mogłyby stanowić sygnały ostrzegawcze dla osoby podejrzananej. Kluczowe będzie natomiast zabezpieczenie dowodów i jak najszybsze powiadomienie o takim przypadku, adekwatnie do sytuacji – właściwych służb wewnętrznych, kierownika jednostki lub właściwych organów ścigania.

⁹ Standard A: Środowisko kontroli.

Jeżeli w organizacji miały miejsce incydenty związane z przestępczością korupcyjną, audytor wewnętrzny powinien ocenić, czy organizacja wykorzystwała te doświadczenia do stworzenia rozwiązań zabezpieczających ją przed wystąpieniem nieprawidłowości w przyszłości.

Przygotowanie audytora wewnętrznego

W komórce audytu wewnętrznego powinny być przyjęte procedury określające sposób postępowania w przypadku sygnałów świadczących o możliwości zaistnienia korupcji. Audytorzy powinni być odpowiednio przeszkoleni z zakresu identyfikacji ryzyka korupcji, rozpoznawania sygnałów ostrzegawczych (tzw. *red flags*), a także sposobów zabezpieczania dowodów do czasu przybycia odpowiednich służb oraz w taki sposób, aby nie uczyniły tego osoby podejrzewane o korupcję.

Bardzo wartościowa jest też wiedza na temat dobrych praktyk dotyczących procedur/rozwiązań stosowanych w zakresie przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej w Polsce i innych krajach. Uznane standardy i dobre praktyki w tym zakresie stanowią cenny punkt odniesienia dla oceny *Programów antykorupcyjnych* prowadzonej przez audytora wewnętrznego w jego jednostce. Czerpiąc z doświadczenia innych jednostek oraz swojego profesjonalnego osądu, audytor wewnętrzny będzie mógł wesprzeć kierownika jednostki w tworzeniu adekwatnych dla jednostki mechanizmów kontrolnych lub ulepszaniu stosowanych rozwiązań.

Zadania dotyczące audytu wewnętrznego wynikające z Rządowego Programu

Znaczenie roli audytu wewnętrznego w systemie antykorupcyjnym dostrzegli również twórcy *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, wskazując w zadaniu 9. potrzebę wzmocnienia działania wewnętrznych komórek kontroli i audytu wewnętrznego. W ramach tego zadania wymienione zostały dwa działania. Pierwsze z nich dotyczy analizy zapewnienia gwarancji niezależności audytorom wewnętrznym jednostek sektora finansów publicznych, opracowania wniosków adekwatnych do wyników diagnozy (w tym legislacyjnych) oraz ich wdrożenia (działanie 9.1). Drugie działanie wskazuje na potrzebę zorganizowania systemu wymiany doświadczeń audytorów wewnętrznych w zakresie przeciwdziałania korupcji. Podmiotem wiodącym w realizacji tego zadania jest Ministerstwo Finansów jako odpowiedzialne za koordynację audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych.

Kluczowe znaczenie dla prawidłowej realizacji celów audytu wewnętrznego, również w kontekście przeciwdziałania korupcji, ma zapewnienie niezależności oraz odpowiednie przygotowanie audytorów wewnętrznych do realizacji powierzonych im zadań.

Ministerstwo Finansów w ramach realizacji zadania 9.1 planuje przeprowadzenie przeglądu przepisów prawnych dotyczących audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych w celu weryfikacji, czy w sposób wystarczający zapewniają one niezależność audytora wewnętrznego. Kolejnym etapem będzie zebranie i analiza informacji na temat praktyki stosowania obowiązujących przepisów oraz sygnałów świadczących o ich nieprzestrzeganiu w odniesieniu do zapewnienia niezależności audytorów wewnętrznych w sektorze publicznym. Wyniki przeprowadzonego przeglądu i analizy umożliwią postawienie odpowiedniej diagnozy stanu faktycznego oraz zaproponowanie ewentualnych wskazówek lub zaleceń dotyczących zapewnienia niezależności audytu. Wskazówki te zostaną upowszechnione do szerokiego wykorzystania w jednostkach sektora finansów publicznych.

Odnosząc się do działania w zakresie tworzenia platformy wymiany doświadczeń pomiędzy audytorami wewnętrznymi, należy wskazać, że Ministerstwo Finansów stworzyło już takie forum, które od 2010 r. odbywa regularne comiesięczne spotkania. Pierwszym krokiem podjętym w ramach realizacji zadania 9.2 było spotkanie we wrześniu 2014 r., poświęcone tematyce *Rządowego Programu*. Spotkanie zostało poprowadzone we współpracy z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym oraz Ministerstwem Spraw Wewnętrznych. Zagadnienia dotyczące teorii i praktyki związanej z antykorupcją zostaną włączone na stałe do tematyki spotkań. Ponadto Ministerstwo Finansów planuje zamieszczanie na swojej stronie internetowej¹⁰ materiałów i informacji związanych z realizacją *Rządowego Programu*. Poddawane są również analizie możliwości podkreślenia zagadnień roli i zadań audytu wewnętrznego w przeciwdziałaniu korupcji w szkoleniach dla audytorów wewnętrznych.

Podsumowanie

Skuteczne przeciwdziałanie korupcji to zadanie długofalowe i wielopłaszczyznowe. Wymaga nie tylko jasnych przepisów prawa, które będą zniechęcały do podejmowania działań korupcyjnych, oraz wdrożenia mechanizmów umożliwiających wczesne wykrywanie przestępstw korupcyjnych, ale także systema-

¹⁰ <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/finanse-publiczne/kontrola-zarzadzca-i-audit-wewnetrzny/audit-wewnetrzny-w-sektorze-publicznym>.

tycznych działań podnoszących świadomość i wiedzę w tym zakresie, zarówno wśród pracowników administracji, jak i społeczeństwa.

Jest to proces nierozzerwalnie związany ze wzmocnieniem kontroli zarządczej w sektorze publicznym. Wymogi w zakresie kontroli zarządczej nakładają na kierownika każdej jednostki sektora finansów publicznych obowiązek zweryfikowania i uzupełnienia systemów zarządzania, z uwzględnieniem ustawowej definicji i celów kontroli zarządczej oraz jej elementów określonych w Standardach kontroli zarządczej dla sektora publicznego. System kontroli zarządczej obejmuje zarządzanie ryzykiem i stworzenie adekwatnych mechanizmów kontrolnych stanowiących odpowiedź na ryzyka mogące się pojawić we wszystkich obszarach działalności jednostki, a zatem powinien uwzględniać także odpowiednie mechanizmy zabezpieczające przed korupcją i sprzyjające jej wykrywaniu. Ponadto, kształtując środowisko kontroli (stanowiące jeden z elementów kontroli zarządczej, odwołujący się m.in. do zasad etyki), tworzy się kulturę organizacyjną, w której nie są akceptowane działania o charakterze korupcyjnym, a jednocześnie nie piętnuje się osób informujących o zidentyfikowanych sygnałach świadczących o przestępczości korupcyjnej oraz zapewnia się właściwą procedurę informowania o takich przypadkach, bezpieczną dla sygnalisty. Natomiast wobec osób dopuszczających się przestępstw korupcyjnych, bez względu na to, czy przynoszą one szkodę czy zysk jednostce, są podejmowane odpowiednie konsekwencje. Wystąpienie zjawiska korupcji w jednostce świadczy o potrzebie wzmocnienia kontroli zarządczej. Natomiast prawidłowo funkcjonująca kontrola zarządcza zminimalizuje ryzyko wystąpienia korupcji oraz zapewni odpowiednie mechanizmy umożliwiające szybką reakcję, gdyby ryzyko korupcyjne miało się zmaterializować.

Audyt wewnętrzny, ze względu na zakres i charakter swoich zadań, ma do odegrania istotną rolę w przeciwdziałaniu korupcji. Rola ta będzie możliwa do spełnienia przy zachowaniu przede wszystkim niezależności audytora oraz jego przygotowania do przeprowadzenia niezbędnych działań.

Katarzyna Szarkowska

Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów. Ekspert w sprawach służby cywilnej, finansów publicznych i zarządzania w administracji. W latach 1997–2003 i 2005–2013 dyrektor generalny urzędu. Przewodnicząca Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej. Przewodnicząca Komisji Programowo-Dydaktycznej w KSAP i członek Rady KSAP. Ostatnia publikacja – *Odpowiedzialność dyscyplinarna członków korpusu służby cywilnej przejawem troski ustawodawcy o jakość wykonywania zadań państwa*, w: *Jedność norm i wartości, Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz*, Warszawa 2014.

Monika Kos

Radca ministra w Departamencie Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów, urzędnik służby cywilnej, certyfikowany audytor wewnętrzny (CGAP). Od 2003 r. zaangażowana w koordynację kontroli zarządczej (wcześniej – kontroli finansowej) i audytu wewnętrznego w sektorze publicznym. W latach 2003–2005 członek i Sekretarz Komisji Egzaminacyjnej przeprowadzającej egzamin na audytorów wewnętrznych. Ekspert w wielu międzynarodowych projektach i inicjatywach kierowanych do administracji publicznej w krajach Europy, Azji i Ameryki Południowej. Redaktor i autor wielu artykułów w biuletynie *Kontrola zarządca w jednostkach samorządu terytorialnego* wydawanym przez Ministerstwo Finansów.

Systemy zapobiegania korupcji na przykładzie Zintegrowanego Systemu Zarządzania w Ministerstwie Gospodarki

Edyta TUŹNIK-KOSNO

Zastępca Dyrektora

Biura Dyrektora Generalnego

Ministerstwo Gospodarki

Wstęp

Aby przeciwdziałać korupcji, należy wiedzieć, gdzie i z jakim prawdopodobieństwem ona wystąpi. Dobre i skuteczne zarządzanie organizacją to zminimalizowanie wystąpienia korupcji. Chcąc urzeczywistniać wizję Ministerstwa Gospodarki (MG) jako profesjonalnej instytucji, która realizuje w porozumieniu z partnerami społecznymi politykę gospodarczą rządu oraz aktywnie uczestniczy w pracach Unii Europejskiej i organizacjach międzynarodowych, konieczne jest stworzenie sprawnej organizacji, w której zjawisko wystąpienia korupcji zostanie maksymalnie zmniejszone.

W celu rzetelnej realizacji zadań oraz zwiększenia zaufania społecznego do Ministerstwa ustanowiony został System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym uwzględniający politykę państwa w zakresie przeciwdziałania korupcji. W ramach systemu przyjęto procedurę *Postępowanie w przypadku stwierdzenia lub podejrzenia korupcji*, jak również określono konsekwencje prawne podejmowane wobec pracowników w przypadku ujawnienia popełnienia przez nich czynów korupcyjnych.

System ten stanowi jeden z trzech elementów Zintegrowanego Systemu Zarządzania, którego wprowadzenie pozwoliło na przejście do zarządzania procesowego.

Zintegrowany System Zarządzania w Ministerstwie Gospodarki

Od 2007 r. w Ministerstwie Gospodarki stosuje się Wspólną Metodę Oceny (CAF)¹, której celem jest doskonalenie organizacji poprzez samoocenę.

¹ CAF (ang. *The Common Assessment Framework*), **Wspólna Metoda Oceny** – jest na-

Ministerstwo Gospodarki było jednym z 20 pilotażowych urzędów, które wzięły udział w realizacji projektu *Wdrożenie metody CAF w wybranych ministerstwach i urzędach centralnych*. Celem ww. projektu było podniesienie efektywności, czyli relacji pomiędzy osiąganymi wynikami a wykorzystywanymi zasobami, oraz skuteczności działania polskiej administracji publicznej.

W ramach projektu dokonano samooceny Ministerstwa Gospodarki, wskazując obszary do poprawy m.in. w zakresie ustalenia jednolitego podejścia procesowego oraz powołano zespół projektowy do realizacji projektu doskonalącego pn. *Wdrożenie mechanizmów monitorowania procesów Ministerstwa Gospodarki i ich optymalizacji*.

Zespół projektowy opracował dokument pn. *Metodyka podejścia procesowego w Ministerstwie Gospodarki* jako narzędzie do zarządzania procesami w Ministerstwie Gospodarki.

Już w 2007 r. kierownictwo MG podjęło decyzję o wdrożeniu Systemu Zarządzania Jakością wraz z Systemem Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w związku z zaleceniami wynikającymi z I samooceny CAF przeprowadzonej w tym samym roku. Z kolei w grudniu 2008 r. została przeprowadzona certyfikacja I grupy – 14 komórek organizacyjnych Ministerstwa Gospodarki na zgodność z Systemem Zarządzania Jakością (SZJ) i Systemem Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (SPZK). W 2009 r. został przeprowadzony I audyt nadzoru SZJ i SPZK, połączony jednocześnie z certyfikacją II grupy – pozostałymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa Gospodarki – oraz została podjęta decyzja przez kierownictwo Ministerstwa Gospodarki o wdrożeniu Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI). W 2012 r. I audyt nadzoru połączony z audytem certyfikującym Zintegrowany System Zarządzania (wszystkie komórki organizacyjne MG w zakresie SZBI)

rzędziem kompleksowego zarządzania jakością (TQM) przeznaczonym dla administracji publicznej. Opracowano ją w oparciu o Model Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM). Metoda CAF zakłada, że osiągnięcie celów organizacji jest uzależnione od jakości przywództwa, strategii i planowania, ludzi, partnerstwa i zasobów oraz procesów. Są to tzw. kryteria potencjału, w ramach których organizacja powinna podejmować określone działania, aby funkcjonować efektywnie. Działania te ocenia się w odniesieniu do wyników osiąganych przez organizację (zdefiniowanych w ramach tzw. kryteriów wyników). Metodę CAF opracowali eksperci powołani przez dyrektorów generalnych urzędów odpowiedzialnych za administrację w krajach członkowskich Unii Europejskiej (Zespół na rzecz Innowacji w Usługach Publicznych – IPSG, działający w ramach nieformalnej Sieci UE ds. Administracji Publicznej – EUPAN). Metoda powstała w 2000 r., natomiast w roku 2002 oraz 2006 przedstawiono kolejne zrewidowane wersje (CAF2002 i CAF2006). Obecnie aktualna wersja to CAF2013, ogłoszona podczas Europejskiego Spotkania Użytkowników CAF w Oslo w 2012 r.

potwierdził prawidłowe funkcjonowanie Zintegrowanego Systemu Zarządzania w Ministerstwie.

Stosowanie podejścia procesowego w Ministerstwie Gospodarki ma na celu optymalizację oraz standaryzację procesów. Każda organizacja, wdrażając podejście procesowe, jest zobowiązana do identyfikacji i zarządzania procesami w sposób gwarantujący, że wyroby/usługi będą spełniały wymagania oraz oczekiwania jej klientów. Realizację każdego procesu należy monitorować w celu weryfikacji jego skuteczności. Zarządzanie procesami trzeba rozpatrywać w aspektach: planowania, realizacji, monitorowania oraz doskonalenia.

Metodyka podejścia procesowego w Ministerstwie Gospodarki to dokument, który zawiera zalecenia odnoszące się do zdefiniowania procesów zachodzących w Ministerstwie oraz określa dokładnie kroki postępowania prowadzące do opisanego, wdrożenia, monitorowania i doskonalenia procesów.

Zintegrowany System Zarządzania (ZSZ), jako połączenie procesów, procedur i praktyk działania stosowanych w Ministerstwie, obejmuje realizację wszystkich usług publicznych pozostających w gestii urzędu, dla których powołano Ministerstwo Gospodarki. System ten dotyczy również działań związanych z funkcjonowaniem Ministerstwa jako urzędu administracji centralnej, mających na celu zapewnienie i ciągłe doskonalenie jakości, sprawnej obsługi obywateli oraz przedsiębiorców, wysokiego poziomu bezpieczeństwa przetwarzanych informacji, rozwiązań zarządczych i organizacyjnych w urzędzie.

ZSZ został wdrożony i jest utrzymywany we wszystkich komórkach organizacyjnych oraz we wszystkich siedzibach Ministerstwa Gospodarki, tj. przy Placu Trzech Krzyży 3/5, przy ulicach Żurawiej 4a i Podskarbińskiej 32/34, jak również podczas realizacji zadań nim objętych poza siedzibą Ministerstwa. Do koordynowania prac w Ministerstwie Gospodarki związanych z ZSZ Dyrektor Generalny ustanowił i powołał Koordynatora ds. Zintegrowanego Systemu Zarządzania (Koordynatora ZSZ).

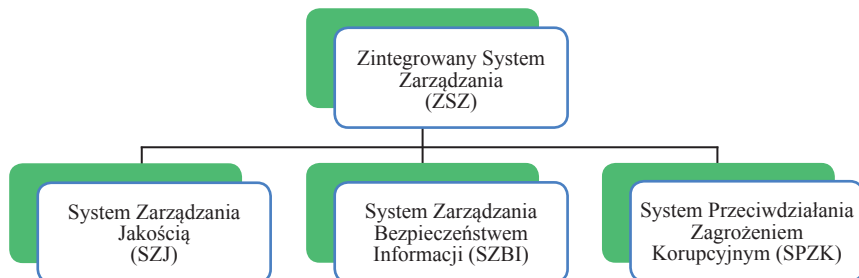
Aktualnie Zintegrowany System Zarządzania w Ministerstwie Gospodarki tworzą:

- System Zarządzania Jakością (SZJ) – zgodny z wymaganiami normy ISO 9001²;

² Do głównych wymagań normy ISO 9001 należą m.in.: wprowadzenie nadzoru nad dokumentacją i zapisami, zaangażowanie kierownictwa w budowanie systemu zarządzania jakością, usystematyzowanie zarządzania zasobami, ustanowienie procesów realizacji wyrobu, dokonywanie systematycznych pomiarów (zadowolenia klienta, wyrobów, procesów).

Wszystkie te wymagania są szczegółowo opisane w przedmiotowej normie i uwzględniają osiem zasad jakości:

- System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (SPZK) – stanowiący rozwinięcie wymagań normy ISO 9001 o dodatkowe wymagania związane z procesami antykorupcyjnymi;
- System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI) – zgodny z wymaganiami normy ISO/IEC 27001³.



Rys. Schemat Zintegrowanego Systemu Zarządzania w MG

- 1) zorientowanie na klienta (pozycja organizacji na rynku jest zależna od jej klientów);
- 2) przywództwo (kierownictwo organizacji wypracowuje kierunki jego rozwoju);
- 3) zaangażowanie ludzi (najcenniejszym dobrem organizacji są ludzie);
- 4) podejście procesowe (skuteczność i efektywność organizacji zależą w głównej mierze od jakości realizowanych w niej procesów; bardzo dobre wsparcie w identyfikowaniu procesów pełni model APQC, dokładnie opisany w książce *Modelowanie organizacji procesowej* pod redakcją J. Auksztola i M. Chomuszko);
- 5) systemowe podejście do zarządzania (zarządzanie jakością jest traktowane jako zarządzanie wzajemnie ze sobą powiązanymi procesami);
- 6) ciągłe doskonalenie (stałym celem organizacji jest ciągłe doskonalenie realizowanych w niej procesów);
- 7) rzeczowe podejście do podejmowania decyzji (podejmowanie decyzji opiera się na analitycznej, logicznej bądź intuicyjnej analizie wszelkich dostępnych danych i informacji);
- 8) wzajemne korzyści w stosunkach z dostawcami (tworzenie wzajemnie korzystnych stosunków z dostawcami materiałów i usług stanowi dla organizacji gwarancję wysokiej jakości).

³ **ISO/IEC 27001** – norma międzynarodowa standaryzująca systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji. Została ogłoszona 14 października 2005 r. na podstawie brytyjskiego standardu BS 7799-2 opublikowanego przez BSI. W Polsce normę ISO/IEC 27001 opublikowano 4 stycznia 2007 r. jako PN-ISO/IEC 27001:2007. ISO/IEC 27001:2005 (PN-ISO/IEC 27001:2007) jest specyfikacją systemów zarządzania bezpieczeństwem informacji na zgodność, z którą mogą być prowadzone audyty, na podstawie których są wydawane certyfikaty.

System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w Ministerstwie Gospodarki

W celu rzetelnej realizacji zadań oraz zwiększenia zaufania społecznego do Ministerstwa ustanowiony został System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (SPZK) uwzględniający politykę państwa w zakresie przeciwdziałania korupcji.

Zakres SPZK obejmuje wymagania zawarte w normie ISO 9001 oraz zestaw 27 dodatkowych wymagań odnoszących się w sposób bardziej szczegółowy do tych wymagań normy ISO 9001, które mają istotne znaczenie dla wdrożenia systemu. SPZK, poza wymaganiami normy ISO 9001, zobowiązuje do:

- analizy ryzyka w odniesieniu do zagrożeń korupcyjnych;
- identyfikacji procesów, w których te zagrożenia występują;
- określenia metod niezbędnych do monitorowania i prawidłowego przebiegu tych procesów;
- zapewnienia dostępności zasobów niezbędnych do monitorowania, analizowania procesów w celu podejmowania działań niezbędnych do eliminacji lub ograniczenia ryzyka.

Na potrzeby SPZK w Ministerstwie Gospodarki przyjęto następującą definicję korupcji: „Korupcja – działanie lub zaniechanie działania, jak również obietnica takiego postępowania w celu uzyskania nienależnej korzyści przekazanej, obiecanej lub domniemanej zarówno materialnej, jak i niematerialnej, w sposób bezpośredni lub pośredni”.

Przejrzystość organizacji oraz stwarzanie możliwości przekazywania informacji o podejrzanych sytuacjach przez pracowników i osoby z zewnątrz jest kluczowym elementem SPZK. Ustanowienie procedury postępowania w momencie stwierdzenia lub podejrzenia korupcji jest ściśle wymagane przez normę. Zdecydowana większość zdarzeń korupcyjnych powstaje w wyniku kontaktu pracowników z osobami z zewnątrz, dlatego też bardzo ważne jest precyzyjne określenie sposobu postępowania w tym zakresie.

Podejmując decyzję o wdrożeniu i utrzymaniu SPZK, kierownictwo Ministerstwa Gospodarki wskazało na wagę zagadnień związanych z przeciwdziałaniem korupcji, zwiększeniem zaufania do funkcjonowania urzędu w zakresie rzetelności i bezstronności oraz eliminowania wszelkiego rodzaju źródeł powstawania potencjalnych zagrożeń korupcyjnych.

W ramach systemu określono procedurę pn. *Postępowanie w przypadku stwierdzenia lub podejrzenia przejawów korupcji*, jak również konsekwencje prawne ujawnienia korupcji wobec pracowników.

SPZK w Ministerstwie Gospodarki działa w ramach następujących regulacji wewnętrznych:

- Polityka ZSZ⁴, Księga ZSZ⁵, Zarządzenie Dyrektora Generalnego w sprawie ZSZ w Ministerstwie Gospodarki;
- Procedura P-BDG-11 *Postępowanie w przypadku stwierdzenia lub podejrzenia przejawów korupcji.*

Dla zapewnienia zgodnej z prawem, efektywnej, oszczędnej i terminowej realizacji celów, dodatkowo wdrożono zarządzanie ryzykiem stanowiące nieodzowny element zarządzania urzędem. Zasady prowadzenia analizy ryzyka wystąpienia zagrożeń korupcyjnych oraz ogólne zasady monitorowania procesów zagrożonych ryzykiem korupcyjnym zostały określone w procedurze P-BDG-44 *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym, bezpieczeństwa informacji oraz zagrożeń korupcyjnych.*

Wdrożenie SPZK stanowi realizację polityki państwa w zakresie przeciwdziałania korupcji, która:

- zawiera zobowiązania do przestrzegania zasad etyki zawodowej oraz właściwych wymagań ustawowych;
- uwzględnia strategię działania państwa w tym obszarze;
- określa sankcje stosowane w przypadku wykrycia praktyk korupcyjnych;
- jest zakomunikowana i zrozumiała w organizacji;
- jest przeglądana pod kątem ciągłej przydatności.

Wdrożenie i utrzymanie wymagań Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym (SPZK) ukierunkowane bardziej na prewencję, stosowanie rozwiązań organizacyjnych, które zmniejszają ryzyko występowania tego negatywnego zjawiska, uznawane jest za innowacyjne podejście do rozwiązania problemu korupcji.

Zespół Doradców Etycznych

Jednym z ważniejszych, ale równocześnie najtrudniejszych do wdrożenia działań walki z korupcją jest zmiana społecznego nastawienia do tego zjawiska, propagowanie etyki i kultury prawnej w społeczeństwie, umacnianie więzi między społeczeństwem obywatelskim a politykami oraz funkcjonariuszami publicznymi wykazującymi wolę walki z tym patologicznym zjawiskiem.

Ponieważ naruszenia przyjętych powszechnie norm prawnych i moralnych warunkuje postawa człowieka, niezwykle ważnym elementem ograniczania

⁴ Polityka Zintegrowanego Systemu Zarządzania, wersja 6 obowiązuje od dnia 29 października 2014 r.

⁵ Księga Zintegrowanego Systemu Zarządzania, wersja 8, wydanie 1, obowiązuje od dnia 31 października 2014 r.

korupcji jest kształtowanie świadomości pracowników na wszystkich poziomach zarządzania organizacją. Temu celowi powinny być podporządkowane wszelkie działania i procedury przyjęte do stosowania (szkolenia, motywowanie, komunikacja, klimat, przywództwo etyczne itp.).

Dla realizacji powyższych celów w 2014 r. w szkoleniu pn. *Przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym w pracy urzędnika*, prowadzonym przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), wzięło udział 127 pracowników MG, natomiast w szkoleniu pn. *Etyka, przeciwdziałanie korupcji i konfliktowi interesów*, organizowanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w związku z wdrażaniem *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, uczestniczyło 3 przedstawicieli MG.

Dodatkowo w intranecie MG zamieszczono linki do materiałów CBA tematycznie związanych z zagadnieniem przeciwdziałania korupcji oraz podpięto się pod pierwszą w Polsce ogólnodostępną, internetową platformę e-learningową zawierającą szkolenia antykorupcyjne dedykowane przedstawicielom administracji publicznej, biznesu oraz młodzieży. Szkolenie e-learningowe jest podzielone na trzy bloki tematyczne, tj.:

- korupcja w administracji publicznej,
- społeczne skutki korupcji,
- korupcja w biznesie.

Na bieżąco są organizowane również szkolenia wstępne dla nowo zatrudnionych, praktykantów i wolontariuszy. Informacje o SPZK oraz o zespole doradców etycznych działających w MG znajdują się w przewodniku po MG pt. *Na dobry początek!*, przeznaczonym dla nowo zatrudnionych pracowników. Z kolei szczegółowe zasady postępowania w kwestii korupcji zostały określone w Procedurze P-BDG-11 *Postępowanie w przypadku stwierdzenia lub podejrzenia przejawów korupcji*, która jest również dostępna dla wszystkich pracowników w intranecie.

W ramach przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym w MG został powołany dwuosobowy Zespół doradców etycznych podlegający bezpośrednio Dyrektorowi Generalnemu.

Zadania Zespołu to doradztwo etyczne w obszarze zapobiegania zjawiskom korupcji, podejmowanie działań informacyjno-edukacyjnych, inicjowanie opracowania i analizowanie nowych aktów prawnych, zasad i norm w zakresie etyki i postępowania etycznego, przyjmowanie informacji o stwierdzeniu lub podejrzeniu wystąpienia korupcji, przygotowywanie i przekazywanie informacji na Duży Przegląd, prowadzenie korespondencji w zakresie wykonywanych zadań.

Zespół składa się z dwóch współpracujących ze sobą doradców etycznych: jednego, powoływanego spośród kierujących komórkami organizacyjnymi lub

ich zastępców i odwoływanego przez Dyrektora Generalnego, oraz drugiego, wybieranego przez pracowników w drodze głosowania spośród pracowników spoza grupy kierujących komórkami organizacyjnymi oraz ich zastępców.

Doradca etyczny wybierany jest na 4-letnią kadencję. Kandydaturę na doradcę etycznego może zgłosić każdy pracownik. Wybory doradcy etycznego są:

- powszechne – prawo wybierania ma każdy pracownik bez względu na sposób nawiązania stosunku pracy;
- równe – wyborcy biorą udział w wyborach na równych zasadach; każdemu pracownikowi przysługuje jeden głos;
- bezpośrednie – wyborcy wybierają przedstawicieli pracowników bezpośrednio spośród zgłoszonych kandydatów;
- tajne – głosowanie odbywa się w sposób anonimowy.

Każdy z pracowników ministerstwa ma również możliwość zgłaszania informacji na temat działań o charakterze korupcyjnym na adres: doradca.etyczny@mg.gov.pl.

Jeśli pracownik MG jest świadkiem zdarzenia o charakterze korupcyjnym lub otrzymał propozycję korupcyjną, powinien podjąć działania zmierzające do niedopuszczenia zajścia zjawiska korupcji w danym przypadku oraz w przyszłości, a w szczególności:

- poinformować pracownika MG, będącego stroną działań lub zaniechań o charakterze korupcyjnym, o niedopuszczalności takiego zachowania lub zaniechania, lub odmówić przyjęcia propozycji korupcyjnej;
- w miarę możliwości zabezpieczyć dowody i poinformować organy ścigania (zgodnie z art. 304 kpk);
- zgłosić pisemnie (notatka służbowa) lub ustnie przełożonemu lub jednemu z doradców etycznych fakt wystąpienia zdarzenia o charakterze korupcyjnym; w sytuacji zgłoszenia ustnego osoba, która je przyjmuje, sporządza notatkę; notatka powinna zawierać co najmniej: dane osoby zgłaszającej, datę zgłoszenia oraz opis sprawy uzupełniony o ewentualne dowody (np. kserokopie dokumentów).

W przypadku zgłoszenia zdarzenia przez pracownika tylko przełożonemu, przełożony zobowiązany jest poinformować o tym fakcie jednego z doradców etycznych. Z kolei doradca etyczny jest zobowiązany do poinformowania o zdarzeniu Pełnomocnika ZSZ i Dyrektora Generalnego.

Również osoby z zewnątrz mogą zgłaszać osobiście lub przesyłać – w formie pisemnej, elektronicznej, telefonicznej – skargi i wnioski dotyczące podejrzenia zajścia działania korupcyjnego. Tryb postępowania w kwestii skarg reguluje procedura KP-BKA-6 *Rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków*.

Wobec pracowników, którym udowodniono korupcję, wyciągane są konsekwencje prawne, wynikające z ustawy o służbie cywilnej i z Kodeksu pracy.

Zasady działania i uprawnienia Zespołu Doradców Etycznych reguluje dokumentacja systemowa Ministerstwa Gospodarki w zakresie ZSZ.

Monitorowanie Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym

Funkcjonujący w MG, w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania, System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym podlega stałemu monitoringowi poprzez sporządzanie półrocznych sprawozdań Zespołu Doradców Etycznych. Kolejny element monitoringu to sprawozdanie Zespołu przedstawiane raz do roku na Dużym Przeglądzie Zarządzania, zawierające również informacje o działaniach antykorupcyjnych podejmowanych w skali całego kraju, które mogą mieć zastosowanie w doskonaleniu systemu funkcjonującego w MG. Działanie Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym w MG monitorowane jest także poprzez realizację planowanych audytów ZSZ, których celem jest określenie, czy pracownicy Ministerstwa dysponują wiedzą na temat zagrożeń korupcyjnych, jakie występują w Ministerstwie, i postępowania w sytuacjach stwierdzenia lub podejrzenia korupcji oraz czy są wdrożone stosowne zabezpieczenia antykorupcyjne.

Szczególnie istotne jest szacowanie ryzyka korupcyjnego. Zasady prowadzenia analizy ryzyka wystąpienia zagrożeń korupcyjnych oraz ogólne zasady monitorowania procesów zagrożonych ryzykiem korupcyjnym określone zostały w procedurze P-BDG-44 *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym, bezpieczeństwa informacji oraz zagrożeń korupcyjnych*.

W wyniku przeprowadzonej analizy ryzyka zidentyfikowano procesy, które wymagają szczególnego nadzoru. Analizy ryzyka są aktualizowane w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz w roku, zgodnie z procedurą P-BDG-44 *Zarządzanie ryzykiem operacyjnym, bezpieczeństwa informacji oraz zagrożeń korupcyjnych*. W przypadku zidentyfikowania w procesie/projekcie ryzyka o wartości powyżej 25 punktów (maks. 100 punktów) podejmowane są działania doskonalące.

Podsumowanie

Wprowadzenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania w Ministerstwie pozwala na ciągłą ocenę i monitoring ryzyka wystąpienia korupcji.

W dniach 28 października, 6, 7 i 13 listopada 2014 r. przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A.⁶ został przeprowadzony Audyt Odnowienia zgodnie

⁶ Polskie Centrum Badań i Certyfikacji S.A. jest wiodącą organizacją z ponad 50-letnim doświadczeniem w zakresie:

– badań i certyfikacji wyrobów,

z wymogami norm: PN-EN 9001:2009, PN-ISO/IEC 27001:2007, SPKZ, który zarekomendował Komitetowi Technicznemu ds. Certyfikacji Systemów Zarządzania i Dyrekcji PCBC S.A. utrzymanie ważności Certyfikatu Zintegrowanego Systemu Zarządzania dla Ministerstwa Gospodarki. Stwierdzono również, że audytowany Zintegrowany System Zarządzania, w skład którego wchodzi System Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, obejmuje realizację wszystkich usług publicznych pozostających w gestii Ministra Gospodarki, dla których powołany został resort.

Spełnienie wymagań SPKZ w procesie certyfikacji jest traktowane jako potwierdzenie zadeklarowanej woli takiego działania i konsekwencji wdrażania polityki przeciwdziałania korupcji.

Wyrazem tej woli jest stworzenie rozwiązań eliminujących lub w znacznym stopniu ograniczających możliwość wystąpienia zagrożeń związanych z korupcją, a w dalszej kolejności wdrożenie, utrzymywanie i ciągle doskonalenie tych rozwiązań, zgodnie z wymaganiami SPKZ.

Edyta Tużnik-Kosno

mgr inż., urzędnik mianowany III stopnia, Zastępca Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego w Ministerstwie Gospodarki, absolwentka Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, doktorantka w Instytucie Melioracji i Użytków Zielonych w Falentach. W 2006 r. ukończyła kurs *Etyka i zapobieganie korupcji w administracji publicznej*, realizowany w ramach projektu *Wzmacnianie wdrażania Strategii Antykorupcyjnej Phare 2003*. Od 2008 r. do kwietnia 2010 r. doradca etyczny w Ministerstwie Środowiska.

-
- certyfikacji systemów zarządzania,
 - szkolenia personelu,
 - certyfikacji osób.

Jest liderem wśród jednostek certyfikujących systemy zarządzania oraz wśród jednostek szkolących na polskim rynku. Posiada status jednostki notyfikowanej o numerze 1434, nadanym przez Komisję Europejską, w zakresie 10 dyrektyw nowego podejścia i przygotowuje się do rozszerzenia swojej działalności o dalsze dyrektywy.

Przegląd rozwiązań prawnych dotyczących zasad dostępu do informacji publicznej

Artur WIŚNIEWSKI

Pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji

Znaczenie informacji sektora publicznego

Wiele instytucji publicznych dysponuje cennymi informacjami czy zasobami, poczynając od danych statystycznych, gospodarczych lub środowiskowych, poprzez materiały archiwalne, po zdigitalizowane księgozbiory lub kolekcje dzieł sztuki. Rewolucja cyfrowa sprawiła, że wzrosła wartość tego źródła dla innowacyjnych produktów lub usług wykorzystujących takie zasoby. Jednak wiele z podmiotów publicznych niechętnie się tym dzieli. Dane publiczne mają ogromny potencjał dla innowacyjności, kultury, twórczości i gospodarki. Zgodnie z dyrektywą unijną dane publiczne to także zasoby biblioteczne, archiwalne i muzealne. Chodzi też o to, by wykorzystać te zasoby do tworzenia nowych usług, aplikacji i treści. Ponownym wykorzystywaniem informacji sektora publicznego (tzw. *re-use*) jest każde twórcze wykorzystywanie informacji w dowolnym celu tworzące wartość dodaną, np. poprzez zwiększenie ich wartości, łączenie i przetwarzanie informacji z różnych źródeł w celu tworzenia nowej jakości, np. aplikacji mobilnych, zarówno w celach komercyjnych, jak i niekomercyjnych. *Re-use* koncentruje się na wykorzystywaniu gospodarczej wartości informacji publicznej, służącej jako surowy materiał dla rozwoju nowych produktów i usług. Możliwość ponownego wykorzystywania informacji wzmacnia również pozycję obywateli, a więc i demokrację uczestniczącą. Promuje też przejrzystą, odpowiedzialną i bardziej wydajną administrację.

Dlaczego proponujemy osobną ustawę

Zanim Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zaczęło prace nad projektem wykorzystania informacji sektora publicznego, w 2012 r. odbyła się w Polsce otwarta debata publiczna nad założeniami projektu tzw. otwartych zasobów. Efektem tej debaty była zmiana podejścia do problemu. Równoległe w Unii Europejskiej kończyły się prace nad zmianą dyrektywy w sprawie ponownego wykorzystania informacji publicznej.

Instytucja ponownego wykorzystania została w Polsce wdrożona przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, która stanowiła implementację dyrektywy 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Taki sposób wdrożenia okazał się trudny – ustawa łączyła dwa odrębne tryby dostępu do informacji: odformalizowany tryb dostępu do informacji publicznej i tryb ponownego wykorzystywania możliwego na konkretnych warunkach. Okazało się, że i obywatele wnoszący o informacje, i urzędnicy miewali kłopoty z rozróżnieniem tych dwóch trybów.

Dlatego zaproponowaliśmy wyodrębnienie przepisów o ponownym wykorzystaniu informacji z ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zagadnienie *re-use* w sposób kompleksowy ma regulować nowa ustawa, której tytuł zgodnie z naszą intencją ma brzmieć: o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego. Naszym zdaniem pozwoli to w sposób bardziej precyzyjny i zrozumiały dla adresatów rozróżnić instytucje dostępu do informacji oraz ponownego wykorzystywania.

Teraz ponownemu wykorzystywaniu podlegają wyłącznie informacje publiczne. 26 czerwca 2013 r. została przyjęta dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz. Urz. UE L 175/6). Najważniejszą zmianą jest rozszerzenie zakresu dyrektywy na muzea, biblioteki oraz archiwa. Oznacza to, iż cyfrowe zasoby tych instytucji – dotychczas wyłączone – będą mogły podlegać ponownemu wykorzystywaniu.

Proponujemy wprowadzenie pojęcia informacji sektora publicznego, które oznacza jakkolwiek treść lub jej część, niezależnie od sposobu utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej), będące w posiadaniu podmiotu publicznego, a zatem informacje publiczne, ale także archiwa, wizerunki muzealiów czy materiały biblioteczne.

Ponowne wykorzystywanie powinno odbywać się z pełnym poszanowaniem praw własności intelektualnej. Założenie to stanowi podstawę niniejszego projektu – informacje sektora publicznego, będące przedmiotem praw

własności intelektualnej osób trzecich, są wyłączone z ponownego wykorzystania.

Niniejszy projekt został poddany konsultacjom społecznym na bardzo wczesnym etapie ze względu na chęć zebrania uwag od wszystkich zainteresowanych stron i wykorzystania ich przy ulepszaniu projektu. Jest to pierwszy projekt konsultowany online na rządowej platformie służącej do tego celu, czyli: konsultacje.gov.pl.

Artur Wiśniewski

Pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych oraz Administrator Bezpieczeństwa Informacji w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji.

Mechanizm oceny projektów przepisów prawnych pod względem antykorupcyjnym

dr Radu COTICI

Szef Sekretariatu Regionalnej Inicjatywy Antykorupcyjnej

Ocena aktów prawnych pod względem antykorupcyjnym, zwana także zabezpieczeniem antykorupcyjnym, jest przeglądem formy i treści projektów przepisów lub przepisów obowiązujących w celu wykrycia i zminimalizowania zagrożeń korupcyjnych, które mogą wystąpić w przyszłości, i które dzięki tym przepisom mogą być ułatwione¹. Taka definicja wyraźnie pokazuje, że zabezpieczenie antykorupcyjne może skutecznie wspomóc przeciwdziałanie korupcji. Mechanizm ten stosowany jest od roku 2000, a obecnie funkcjonuje w 13 krajach: Albanii, Armenii, Azerbejdżanie, Kazachstanie, Korei, Kirgistanie, Łotwie, Litwie, Mołdawii, Rosji, Tadżykistanie, Ukrainie i Uzbekistanie. Inne państwa, np. Mongolia, Serbia i Turkmenistan, rozważają wprowadzenie tego mechanizmu jako części krajowej polityki antykorupcyjnej.

Projektując ten środek prewencyjny, należy zastanowić się nad uwarunkowaniami, które towarzyszą zabezpieczeniu antykorupcyjnemu. Opierając się na najnowszej publikacji na ten temat, spróbujemy zaprezentować te aspekty².

Zabezpieczenie antykorupcyjne ma na celu przede wszystkim uniemożliwienie przeniknięcia korupcji do projektów aktów prawnych i istniejących aktów prawnych. Dzięki temu źle sformułowane akty prawne nie ułatwią popełniania czynów korupcyjnych. Gdy zabezpieczenie antykorupcyjne stanie się powszechną praktyką, legislatorzy przywykną do myślenia o zagrożeniach korupcyjnych przed zastosowaniem zabezpieczenia antykorupcyjnego i unikania tych zagrożeń od samego początku procesu legislacyjnego³. W tym momencie należy zwrócić uwagę na jedną sprawę: zabezpieczenie antykorupcyjne jest ukierunkowane na takie zagrożenia aktów prawnych, które stanowią elementy istniejące lub brakujące w prawie, które mogą przyczynić się do zaistnienia korupcji bez względu na to, czy zagrożenie takie było zamierzone czy nie.

¹ T. Hoppe, *Anti-corruption Assessment of Laws*, Regionalna Inicjatywa Antykorupcyjna (RAI) i Rada Współpracy Regionalnej (RCC), listopad 2014, s. 12.

² Tamże.

³ Tamże, s. 16.

Jakie są zatem uwarunkowania skutecznej oceny antykorupcyjnej aktów prawnych? Po pierwsze, państwo powinno podjąć decyzję o instytucjonalnym lub osobowym przypisaniu kompetencji w zakresie prowadzenia oceny antykorupcyjnej aktów prawnych. Bogatsze zasoby zapewniają możliwość wykorzystania większej liczby opcji. Pierwsza opcja, i naszym zdaniem najlepsza, to nadanie agencji antykorupcyjnej, jeśli taka istnieje w kraju, uprawnień do prowadzenia zabezpieczenia antykorupcyjnego. Druga opcja to nadanie Ministerstwu Sprawiedliwości, jako instytucji odpowiedzialnej za zabezpieczenie antykorupcyjne, statusu jednostki koordynującej tworzenie prawa. Trzecia możliwość, mniej pożądana, to ustanowienie legislatorów (instytucji) odpowiedzialnych za wprowadzenie procedur związanych z oceną swoich własnych projektów.

Bez względu na decyzję podjętą w sprawie ustanowienia jednostki odpowiedzialnej, należy uwzględnić dwa aspekty:

- społeczeństwo obywatelskie powinno mieć możliwość uczestniczenia w zabezpieczeniu antykorupcyjnym na podstawie założenia, że każdy obywatel powinien mieć prawo do opiniowania tworzonego i istniejącego prawa;
- wszystkie instytucje publiczne powinny mieć prawo wnioskowania o zabezpieczenie antykorupcyjne projektów aktów i obowiązujących aktów prawnych.

Po drugie, należy zdecydować, do jakiego stopnia zabezpieczenie antykorupcyjne będzie stosowane. Oczywiście sugerujemy, by obejmowało prawo w jak najszerszym stopniu, tj. projekty aktów i prawo już istniejące, a także wszelkie przepisy na wszystkich poziomach. W rzeczywistości sprowadza się to do regulacji, które określają procedury, opłaty i terminy, a także uściślają swobodę interpretacji ustaw.

Wszystkie projekty aktów prawnych i istniejące regulacje powinny zostać zabezpieczone pod względem antykorupcyjnym. Rozumiemy jednak, że takie stanowisko jest w praktyce wyzwaniem. Kolejnym wyjściem jest zabezpieczenie wszystkich projektów ustaw i wybranych ważnych obowiązujących aktów prawnych. Trzecią możliwością, ale nierekomendowaną, jest zabezpieczenie tylko wybranych projektów i obowiązujących regulacji. Druga i trzecia opcja powinny być stosowane wyłącznie w przypadkach, gdy nie ma wystarczających zasobów do oceny wszystkich przepisów prawa. Przy ustalaniu kolejności aktów przeznaczonych do oceny powinny być uwzględnione następujące kryteria⁴:

1) kryteria ogólne:

- a) obszary prawa z zasady zagrożone korupcją, włącznie z zamówieniami publicznymi i finansami przeznaczanymi na cele polityczne – dla wszystkich krajów, a także inne sektory (w zależności od kraju), takie jak egzekwowanie prawa, służba zdrowia i edukacja,

⁴ Tamże, s. 97–98.

- b) regulacje, które powiązane są z mechanizmami narażonymi na korupcję, takimi jak przyznawanie środków finansowych, licencji czy zezwoleń, a także pobieranie opłat i podatków bez względu na to, czy dany obszar prawa jest z zasady zagrożony korupcją,
 - c) obszary o wysokim poziomie percepcji korupcji lub rzeczywistej korupcji zgodnie z krajowymi i/lub międzynarodowymi badaniami,
 - d) obszary wskazane w krajowych strategiach antykorupcyjnych jako priorytety zmian;
- 2) przypadki indywidualne:
- a) zgłoszenia przez media i obywateli przypadków korupcji ułatwionych przepisem prawnym lub zaistniałych w obszarze prawa,
 - b) powiadomienia przez inne organy o przypadkach korupcji ułatwionych przepisem prawnym lub zaistniałych w obszarze prawa,
 - c) ogromne darowizny na cele polityczne od grup interesu związanych z sektorem prawnym (takich jak spółki energetyczne, które przed uchwaleniem ustawy przekazują pieniądze partiom rządzącym),
 - d) projekty ustaw poddawane ostremu lobbingowi grup interesu,
 - e) podmioty odpowiedzialne za projekt ustawy pozostające w konflikcie interesów w związku z daną ustawą,
 - f) doniesienia organów ścigania i mediów będące źródłem danych wywiadowczych na temat manipulowania przez podejrzanych daną ustawą.

Po trzecie, bardzo ważne jest posiadanie prawidłowej oceny projektów aktów prawnych i obowiązujących regulacji. Aby to osiągnąć, instytucja odpowiedzialna zobowiązana jest do przeprowadzenia badania w oparciu o informacje przeznaczone dla zabezpieczenia antykorupcyjnego, które mają swoje źródło w informacjach prawnych (w ustawach, notach objaśniających, prawodawstwie, artykułach w przeglądach prawniczych itp.) i analizach funkcjonalnych (raportach o korupcji, audytach, doniesieniach prasowych, badaniach internetowych, ankietach, wywiadach i innych). Takie badanie umożliwi rozpoznanie większości korupcyjnych zagrożeń regulacji prawnych.

Istotnym etapem oceny jest sformułowanie rekomendacji na temat sposobów uniknięcia lub obniżenia możliwości pojawienia się zagrożeń korupcyjnych. Rekomendacje powinny zawierać alternatywne sformułowania aktów prawnych w celu zilustrowania sposobu osłabienia ryzyka korupcyjnego. Ułatwi to także przyjęcie rekomendacji jako konstruktywnej krytyki. Inaczej ujmując, łatwo jest krytykować, ale nie zawsze równie łatwo zaproponować lepsze rozwiązanie⁵.

Co do zasady, żadne z alternatywnych sformułowań ani żadna inna część rekomendacji nie ma charakteru wiążącego. Z tego powodu rozważenie alter-

⁵ Tamże, s. 101.

natywnych mechanizmów zgodności jest szczególnie ważne z punktu widzenia skuteczności zabezpieczenia antykorupcyjnego. Oczywiście konieczne jest rozważenie rekomendacji przez organ prawodawczy. W przypadku braku woli zastosowania się do rekomendacji, organ ten powinien taki stan rzeczy wyraźnie stwierdzić, podając krótkie wyjaśnienie. We wszystkich przypadkach podmiot odpowiedzialny powinien przekazać informację zwrotną do jednostki zabezpieczenia antykorupcyjnego na temat stopnia zgodności z każdą rekomendacją.

Czwartym bardzo ważnym warunkiem wstępnym jest upowszechnienie w intranecie metodologii prowadzenia zabezpieczenia antykorupcyjnego, a także projektów aktów prawnych, które mają być poddane takiemu zabezpieczeniu. W tym celu poszczególne raporty na temat zabezpieczenia antykorupcyjnego, a w szczególności zawarte w nich rekomendacje, powinny być dostępne online do ogólnego wglądu i debaty. To samo powinno dotyczyć informacji zwrotnej w sprawie zgodności i raportów dotyczących weryfikacji zgodności. Użytecznym elementem są tu dane statystyczne, które pokazują społeczeństwu, jak wiele aktów prawnych podlega ocenie antykorupcyjnej.

Konwencje antykorupcyjne. Wyzwania dla wymiaru sprawiedliwości

Tomasz DARKOWSKI

Dyrektor Departamentu Prawa Karnego
Ministerstwo Sprawiedliwości

Współpraca w ramach Grupy Roboczej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)

Zgodnie z Uchwałą Rady Ministrów Nr 168/2003 z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie zadań wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Załącznikiem do Uchwały, Ministerstwo Sprawiedliwości jest właściwe do współpracy w ramach Grupy Roboczej OECD ds. Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych. Grupa Robocza monitoruje przestrzeganie przez państwa-strony postanowień Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych.

Konwencja weszła w życie 15 lutego 1999 r. Obecnie stronami jest 38 państw, w tym wszystkie państwa członkowskie OECD. Konwencja zobowiązuje państwa-strony do penalizacji czynnego przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych oraz ustanowienia odpowiedzialności krajowych osób prawnych za to przestępstwo. Poprzez wprowadzenie w każdym z państw-stron, w odniesieniu do własnych przedsiębiorców karalności czynnego przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych dąży do zapewnienia uczciwych warunków konkurencji wszystkim uczestnikom międzynarodowego obrotu gospodarczego.

Polska jest stroną Konwencji od dnia 8 września 2000 r. W dniu 4 lutego 2001 r. weszły w życie przepisy implementujące postanowienia Konwencji, tj. ustawa z dnia 9 września 2000 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 93, poz. 1027). Ustawa wprowadziła karalność czynnego i biernego przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego (art. 228 § 6 i 229 § 5 Kodeksu karnego), administracyjną odpowiedzialność osób prawnych za przekup-

stwo osoby pełniącej funkcję publiczną (na podstawie znowelizowanej ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji), a ponadto przepisy przewidujące wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego za przestępstwo przekupstwa oraz dotyczące międzynarodowej współpracy w zakresie udzielania informacji stanowiących tajemnicę bankową. Obecnie odpowiedzialność osób prawnych reguluje ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz. 1661, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 12 Konwencji państwa-strony zobowiązują się do współpracy, mającej na celu wzajemne monitorowanie przestrzegania jej postanowień, między innymi w formie przeglądów poszczególnych państw na forum Grupy Roboczej OECD ds. Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych. Monitoring ten odbywa się w formie faz ewaluacyjnych. Ostatnie podsumowanie ewaluacji w ramach Grup Roboczych odbyło się w dniach 10–14 czerwca 2013 r. w siedzibie OECD w Paryżu i było poświęcone podsumowaniu wyników przeglądu, który miał miejsce na przełomie 2012 i 2013 r., pod kątem implementacji przez Polskę Konwencji oraz pozostałych instrumentów antykorupcyjnych OECD. Raport z przeglądu powstał w oparciu o pisemne informacje przedstawione przez stronę polską, wnioski z cyklu spotkań z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości, organów ścigania, administracji, sektora prywatnego i organizacji pozarządowych, które odbyły się w Ministerstwie Sprawiedliwości w dniach 5–7 lutego 2013 r. oraz analizy zespołu oceniającego, wyznaczonego przez OECD. Przegląd stanowił część programu przeglądów wszystkich państw członkowskich na forum OECD, tzw. ewaluacji „fazy 3” (dwa wcześniejsze przeglądy Polski miały miejsce w 2001 i 2007 r.).

Przegląd miał standardowy zakres, odpowiadający odbywającym się wcześniej przeglądom innych państw. Dotyczył zagadnień z zakresu prawa karnego, odpowiedzialności osób prawnych, praktyki działania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, a także kredytów eksportowych, prania pieniędzy, realizacji zakazu odliczania od podatków środków przeznaczanych na łapówki, zagranicznej pomocy rozwojowej, audytu, ochrony osób informujących o przestępstwach korupcyjnych oraz współpracy z sektorem prywatnym w zakresie podnoszenia świadomości na temat wymogów Konwencji.

Należy podkreślić „wyspecjalizowany” charakter przeglądu oraz raportu, co wynika z zakresu tematycznego Konwencji - ocena OECD nie dotyczy bowiem całościowo problematyki przeciwdziałania korupcji w Polsce, lecz koncentruje się na zapobieganiu i zwalczaniu czynnej strony przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy w związku z międzynarodową działalnością gospodarczą.

W posiedzeniu Grupy Roboczej OECD ds. Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych (dalej: „Grupa Robocza”) uczestniczyła polska

delegacja z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Finansów, Prokuratury Generalnej oraz Urzędu Zamówień Publicznych. Delegacja zabrała głos w dyskusji nad raportem oraz rekomendacjami, udzielając wyjaśnień i prezentując stanowisko zgodnie z treścią instrukcji wyjazdowej. Zgodnie z obowiązującą procedurą reprezentując kraj, oceniany nie miał prawa weta w stosunku do treści przyjmowanych rekomendacji.

Po dyskusji Grupa Robocza przyjęła ostateczny tekst raportu, obejmujący, jako konkluzje do spostrzeżeń o charakterze krytycznym, listę rekomendacji, których wdrożenie powinno zmierzać do skuteczniejszej implementacji Konwencji przez Polskę. Właściwość Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczy rekomendacji w zakresie:

- tzw. klauzuli niekaralności w ramach przestępstwa przekupstwa – rekomendacja „podjęcia właściwych środków możliwych w ramach polskiego systemu prawnego”, tak by przepis ten nie mógł być stosowany do przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy;
- zmian w ustawie o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych (...), w tym likwidacji prejudykatu skazania osoby fizycznej oraz zapewnienia w tej ustawie skutecznych kar pieniężnych poprzez odejście od mechanizmu, który wiąże wysokość kar pieniężnych z przychodem osoby prawnej (kara nie wyższa niż określony procent przychodu osiągniętego w poprzedzającym roku obrotowym) lub podniesienie ich górnej granicy;
- szkoleń i podnoszenia świadomości prokuratorów i sędziów na temat Konwencji, w szczególności w kontekście zapewnienia skutecznego ścigania osób fizycznych i podmiotów zbiorowych, stosowania konfiskaty oraz nakładania adekwatnych sankcji w praktyce.

W raporcie podkreśla się ponadto pozytywne aspekty, takie jak sprawny system międzynarodowej pomocy prawnej w sprawnych karnych, znaczące wysiłki w dziedzinie szkoleń organów ścigania w zakresie odzyskiwania mienia oraz szkoleń organów podatkowych w zakresie wykrywania ukrytych kosztów łapówek. Pozytywnie oceniono także współpracę z polskimi władzami w toku obecnego przeglądu.

Rekomendacje te zostały gruntownie zbadane przez Departament Prawa Karnego Ministerstwa Sprawiedliwości (MS) i poddane analizie przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego (KKPK). Komisja nie sprzeciwiła się zaostrzeniu kar pieniężnych orzekanych wobec podmiotu zbiorowego oraz – z uwagi na upływającą kadencję – zasugerowała ponowne rozważenie rekomendacji w zakresie prejudykatu przez jej nowy skład. Departament Prawa Karnego MS zwrócił się do nowego składu KKPK o przeprowadzenie analizy podstawowych założeń odpowiedzialności podmiotów zbiorowych w Polsce i rozważenie możliwości zmiany modelu tej odpowiedzialności, w szczególności rezygnacji

z prejudykatu. W wystąpieniu przedstawiono różne sposoby wyeliminowania, a przynajmniej zminimalizowania, niedostatków, wynikających z wymogu wydania orzeczenia prejudycjalnego przeciwko osobie fizycznej.

Ostateczna opinia KKPK w tej sprawie nie została jeszcze przedstawiona. Po jej otrzymaniu zostaną podjęte dalsze prace, których celem będzie poprawa efektywności systemu odpowiedzialności osób prawnych w Polsce. Powinny one objąć również rekomendację dotyczącą likwidacji mechanizmu powiązania wysokości kar pieniężnych z przychodem podmiotu zbiorowego.

Z kolei w zakresie wymogu dotyczącego zwiększenia szybkości postępowań karnych, należy wskazać, że w dniu 27 września 2013 r. Sejm uchwalił nowelizację Kodeksu postępowania karnego. Wśród głównych celów nowelizacji są usprawnienie i przyspieszenie procesu karnego, w tym poprzez:

- zasadniczą zmianę modelu postępowania przed sądem w kierunku większej kontrydiktoryjności wraz z odpowiednim dostosowaniem do tego celu postępowania przygotowawczego,
- szersze wykorzystanie konsensualnych sposobów zakończenia postępowania,
- szersze orzekanie reformatoryjne w fazie odwoławczej (ograniczenie kasatoryjności postępowania odwoławczego przyczyniającej się do przedłużania postępowania karnego).

Nowelizacja, która wejdzie w życie 1 lipca 2015 r., powinna przyczynić się do znaczącego usprawnienia i przyspieszenia postępowań karnych, także w przypadku przestępstw korupcyjnych.

Współpraca w ramach Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO)

GRECO powstało w 1999 r. Polska stała się członkiem GRECO w tym samym roku. Obecnie Grupę tworzy 49 państw Rady Europy. Celem GRECO jest zwiększenie zdolności państw uczestniczących w Grupie do walki z korupcją. Członkostwo w GRECO pozwala na zidentyfikowanie niedostatków w systemach państw i wpływa na przyspieszenie niezbędnych reform w celu zminimalizowania zjawiska korupcji. GRECO stanowi również platformę wymiany informacji i najlepszych praktyk.

Identyfikacja luk systemowych dokonuje się w ramach tzw. rund ewaluacyjnych. Rundę rozpoczyna przygotowanie odpowiedzi na kwestionariusz. Następnie są organizowane trwające przez tydzień spotkania ekspertów oceniających z państw członkowskich GRECO z przedstawicielami odpowiednich instytucji państwa ocenianego. W dalszej kolejności jest sporządzany raport zawierający rekomendacje, które państwo powinno wykonać, a następnie państwo

to jest oceniane w zakresie wykonania rekomendacji. W tym celu są sporządzane kolejne raporty przez ekspertów i sekretariat GRECO.

Każda runda poświęcona jest odrębnym zagadnieniom. Do chwili obecnej w 3 kolejnych rundach były oceniane m.in. takie kwestie jak: działanie organów zaangażowanych w zapobieganie i zwalczanie korupcji, korupcja w administracji publicznej, przepisy prawa podatkowego i finansowego dotyczące walki z korupcją, zakres kryminalizacji przestępstw korupcyjnych, przejrzystość finansowania partii politycznych. Obecnie prowadzona IV runda ewaluacyjna dotyczy zapobiegania korupcji wśród sędziów, prokuratorów i parlamentarzystów.

Tematy poszczególnych rund:

- runda I – niezależność, specjalizacja oraz środki dostępne dla organów krajowych zaangażowanych w zapobieganie i zwalczanie korupcji; zakres immunitetów;
- runda II – identyfikacja, zajmowanie i przepadek korzyści pochodzących z korupcji; administracja publiczna i korupcja (system audytu, konflikt interesów); zapobieganie wykorzystywania osób prawnych jako przykrywkę do popełniania przestępstw korupcyjnych; prawo podatkowe i finansowe dotyczące walki z korupcją, związki między korupcją, przestępczością zorganizowaną i praniem pieniędzy;
- runda III – penalizacja przewidziana w Prawnokarnej konwencji o korupcji oraz protokole dodatkowym; przejrzystość finansowania partii politycznych;
- runda IV – zapobieganie korupcji wśród sędziów, prokuratorów, parlamentarzystów.

Jak wspomniano, w wyniku oceny każde państwo otrzymuje rekomendacje. Punktem odniesienia są standardy wynikające z konwencji Rady Europy (Prawnokarna konwencja o korupcji i Cywilnoprawna konwencja o korupcji), a także instrumentów miękkich, jak rekomendacje Rady Ministrów Rady Europy czy praktyka ustalana przez GRECO.

Nie zawsze standardy te są wystarczająco zdefiniowane, co może budzić wątpliwości odnośnie do konieczności zmian w danym kierunku. Przykładem rekomendacji budzących zastrzeżenia są rekomendacje wystosowane wobec Polski z IV rundy ewaluacyjnej, dotyczące zakresu oświadczeń majątkowych. Zgodnie z nimi oświadczenia majątkowe miałyby uwzględniać również informacje na temat stanu majątkowego osób najbliższych. W Polsce podejmowano już próby wprowadzenia w tym zakresie odpowiedniej regulacji ustawowej (projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw z dnia 23 listopada 2002 r.). Jednakże wobec negatywnego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał na sprzeczność projektu z Konstytucją (naruszenie zasady proporcjonalności, prawa do prywatności), prób tych zaniechano (wyrok z 13 czerwca 2004 r.).

Nie oznacza to jednak, że powinniśmy traktować GRECO jako przeciwnika i za wszelką cenę wykazywać, że nasz system jest wystarczająco skuteczny. Wręcz przeciwnie, rundy ewaluacyjne mogą być także bodźcem do wprowadzenia określonych reform. W związku z rekomendacjami z III rundy ewaluacyjnej rozszerzyliśmy zakres kryminalizacji przestępstwa korupcji w sektorze prywatnym, wprowadziliśmy wiele zmian w zakresie finansowania partii politycznych i wyborów. W wyniku IV rundy ewaluacyjnej przygotowaliśmy zmiany w ustawie o ustroju sądów powszechnych i ustawie o prokuraturze w zakresie dotyczącym postępowań dyscyplinarnych oraz oświadczeń majątkowych. Zmiany te pozwolą na usprawnienie obowiązującego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej, a także realizację postulatów Sądu Najwyższego, dotyczących odpowiedzialności karnej za podawanie nieprawdziwych informacji w oświadczeniach majątkowych. Przygotowaliśmy również projekt ustawy o oświadczeniach majątkowych, który wyjaśnia wątpliwości związane z wypełnianiem oświadczeń, usprawnia współpracę między podmiotami zaangażowanymi w kontrolę oświadczeń i ujednocza zasady tej kontroli – szerzej o tym projekcie opowiem w dalszej części. Jednym z wyzwań w tym zakresie jest wspólne ustalenie na przyszłość ewentualnych problemów wymagających rozwiązania przy wykorzystaniu procedur GRECO.

Nie zawsze jednak realizacja rekomendacji bywa łatwa. Interdyscyplinarność badanych zagadnień sprawia, że jest konieczna współpraca wielu instytucji państwowych. Ministerstwo Sprawiedliwości pełni jedynie rolę koordynatora w sprawach związanych z GRECO. Nie dysponuje jednak narzędziami nadzoru nad wykonaniem rekomendacji przez pozostałe instytucje. W celu zapewnienia realizacji rekomendacji i usprawnienia istniejącego systemu jest potrzebna świadomość na szczeblach decyzyjnych na temat konieczności reform, a także poczucie odpowiedzialności za sprawnie funkcjonujące i wolne od korupcji mechanizmy w Polsce. Z pewnością formą koordynowania prac w tym zakresie jest *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*.

Wzmoczenie zaangażowania wszystkich instytucji w wykonanie rekomendacji może się również przyczynić do pozytywnego wizerunku Polski na arenie międzynarodowej. GRECO dysponuje środkami wywierającymi wpływ na państwa, takimi jak przekazy medialne czy podawanie do wiadomości publicznej raportów GRECO (są publikowane na stronach internetowych Rady Europy). Raporty GRECO nie pozostają zatem bez echa. Są one wykorzystywane przez inne organizacje międzynarodowe, które czerpią z doświadczeń i wiedzy GRECO. W lutym 2014 r. Komisja Europejska przygotowała raport na temat zwalczania korupcji w państwach UE. Obserwacje GRECO były zasadniczo w dużym stopniu podstawą dla oceny Komisji. Kolejne raporty będą sporządzane przez Komisję co 2 lata. Z pewnością znajdują się w nich odniesienia do raportów GRECO.

GRECO cieszy się więc znaczącym autorytetem. Dodatkowo fakt ten potwierdza jeszcze planowane przystąpienie UE do GRECO, które w praktyce spowoduje synergię systemów oceny efektywności państw w zwalczaniu korupcji.

Projekt ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne

Opracowanie projektu ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne wpisuje się w realizację następujących działań, przewidzianych w *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*:

- Działanie 2.1.1. – polegające na opracowaniu analizy wraz z rekomendacjami w zakresie potrzeb uregulowania lub wzmocnienia obowiązujących przepisów w kwestiach dotyczących przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów, m.in. w obszarach: składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne (zapisy w granicach oddziaływania prewencyjnego w przedmiotowej tematyce), oraz podejmowania dodatkowych zajęć w trakcie oraz po zakończeniu służby publicznej (zapisy kierunkujące na ujawnianie konfliktu interesów);
- Działanie 19.1. – polegające na dokonaniu przeglądu implementacji zobowiązań wynikających z ratyfikowanych konwencji antykorupcyjnych i zaleceń instytucji monitorujących w zakresie prawno-karnym oraz ścigania. Realizatorem wiodącym tego działania jest MS. W tym zakresie projekt służy wykonaniu zaleceń zawartych w raporcie Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO) przyjętym w dniach 15–19 października 2012 r. z IV rundy oceny dotyczącej zapobiegania w Polsce korupcji wśród parlamentarzystów, sędziów i prokuratorów.

Zasadniczym celem przyświecającym Ministerstwu Sprawiedliwości przy podejmowaniu prac nad projektem Ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne było ujęcie w jednym akcie prawnym i ujednoczenie zasad składania oświadczeń majątkowych (a także ich kontroli, zakresu przedmiotowego, reżimu odpowiedzialności z tytułu uchybienia obowiązku składania oświadczeń) przez osoby, na których obowiązek ten spoczywa na podstawie obecnie obowiązujących przepisów.

Obecne regulacje, nakładające na wybrane grupy zawodowe (parlamentarzyści, samorządowcy, niektórzy urzędnicy organów administracji publicznej, w tym samorządowej, sędziowie) obowiązek składania oświadczeń majątkowych, znajdują się w szeregu różnych aktów prawnych i pozostają niespójne.

Różny jest bowiem zakres przedmiotowy oświadczeń, sposób i tryb ich składania, zasady kontroli dokonywanej zarówno przez organy zobowiązane do ich odbierania, jak i służby powołane w celu weryfikacji prawdziwości oświadczeń, rodzaj i zakres odpowiedzialności wiążącej się z niedopełnieniem obowiązku złożenia oświadczenia, czy też podaniem w nim nieprawdy.

Niezależnie od powyższego, w związku z dokonywanymi zmianami, podjęto próbę uzupełnienia katalogu podmiotowego o innych funkcjonariuszy publicznych oraz osoby zatrudnione w sferze publicznej, których zakres obowiązków lub uprawnień uzasadnia stosowanie instytucji oświadczeń majątkowych jako mechanizmu prewencji i kontroli w zakresie zagrożeń korupcyjnych (m.in. ławnicy, referendarze sądowi, dyrektorzy sądów powszechnych, kuratorzy sądowi, wybrani pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Narodowego Funduszu Zdrowia, Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej, Państwowej Inspekcji Pracy). Projektowane poszerzenie zakresu podmiotowego może spowodować niemal dwukrotny wzrost liczby zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych.

Nadto projekt ustawy przewiduje wiele nowych rozwiązań prawnych, do których należy zaliczyć w szczególności:

- urealnienie zasad kontroli oświadczeń przez podmiot je odbierający, z uprawnieniem do przeprowadzenia „postępowania wyjaśniającego” w przypadku wątpliwości co do treści oświadczenia;
- wprowadzenie sankcji karnoadministracyjnych za niezłożenie oświadczenia majątkowego w terminie, zaś w przypadku nieskuteczności tej sankcji – przeprowadzenie kontroli stanu majątkowego takiej osoby przez CBA oraz urząd kontroli skarbowej;
- przekazywanie oświadczeń majątkowych, które wzbudziły wątpliwości odbierającego, do CBA oraz właściwego urzędu kontroli skarbowej, celem przeprowadzenia kontroli;
- podwyższenie dotychczasowej kwoty 10 000 zł, określającej dolną granicę kwotową podlegających ujawnianiu w oświadczeniu składników mienia ruchomego, do kwoty 20 000 zł, co stanowiło realizację postulatu CBA oraz wynikało z uwzględnienia niemal 80% wzrostu średniego miesięcznego wynagrodzenia od czasu, w którym do dotychczasowych regulacji wprowadzono próg 10 000 zł.

Projekt ustawy został skierowany do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji i opiniowania. Procedura konsultacyjna objęła 174 podmioty, przy czym ze względu na medialny charakter propozycji legislacyjnej, uwagi do projektu ustawy zgłosiły także organizacje i osoby fizyczne nie uwzględnione przez projektodawcę w ramach tejże procedury. Z uwagi na bardzo liczne i obszerne spostrzeżenia dotyczące projektu ustawy zgłoszone przez większość adresatów pro-

jektu, także po upływie terminu zakreślonego na ich przedstawienie, w chwili obecnej prowadzone są dalsze prace związane z przygotowaniem zestawienia i analizą uwag.

Podsumowanie

Konwencje międzynarodowe nakierowane na walkę z korupcją nie są jedynie suchym aktem prawnym, wymagającym jakiejś formy recypowania do narodowego systemu prawa. Pozostają bowiem żywą przestrzenią debaty nad kolejnymi wyzwaniami w celu coraz efektywniejszej i przygotowanej na wyzwania współczesności polityki antykorupcyjnej. Przykłady udziału Polski w strukturach OECD czy Rady Europy unaoczniają z jednej strony dokonania, jakie poczyniono w ostatnich latach w tej kwestii, wskazując jednocześnie możliwe pola rozwoju. Jednym z nich z pewnością jest ujednoczenie zasad składania oświadczeń majątkowych przez osoby, na których spoczywa ten obowiązek. Ministerstwo Sprawiedliwości pozostaje aktywnym uczestnikiem debaty publicznej na temat rozwiązań antykorupcyjnych, zarówno prewencyjnych, jak i stanowiących reakcję na zaistniałe zdarzenia.

Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk Centralnego Biura Antykorupcyjnego z innymi państwami w obszarze zwalczania korupcji

Krzysztof KRAK

Dyrektor Gabinetu Szefa
Centralne Biuro Antykorupcyjne

Przyjęty w 2014 r. *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, stanowiący główny element koordynujący krajową politykę antykorupcyjną, wyznacza dwa cele szczegółowe: wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych oraz wzmocnienie zwalczania korupcji.

W ramach realizacji powyższych celów jako jedno z działań stałych wskazano wymianę doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami. Są one w Programie elementem zadań: *Przegląd zobowiązań międzynarodowych i wzmocnianie współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania korupcji* oraz *Wzmocnianie współpracy międzynarodowej w zakresie zwalczania korupcji*. Organami odpowiedzialnymi za prowadzenie tych działań są wszystkie ministerstwa i urzędy centralne zgodnie z obszarem działania (współpraca w zakresie przeciwdziałania korupcji) oraz wszystkie organy odpowiedzialne za zwalczanie korupcji (współpraca w zakresie zwalczania korupcji).

Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) od kilku lat prowadzi aktywną działalność międzynarodową związaną z wymianą doświadczeń, organizacją wspólnych szkoleń, udziałem przedstawicieli CBA w różnego rodzaju przedsięwzięciach międzynarodowych – misjach wsparcia, spotkaniach roboczych z przedstawicielami instytucji zagranicznych podczas ich wizyt w Polsce – aktywnym udziałem w organizowanych przez zagraniczne służby konferencjach, prowadzeniem wspólnych projektów edukacyjnych finansowanych ze środków Komisji Europejskiej oraz bieżącą współpracą z oficerami łącznikowymi organów ścigania państw obcych akredytowanych przy ambasadach w Polsce.

Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego w celu realizacji zadań CBA może podejmować współpracę z właściwymi organami i służbami innych kra-

jów oraz z organizacjami międzynarodowymi. Podjęcie współpracy może nastąpić po uzyskaniu zgody Prezesa Rady Ministrów¹.

Do końca 2014 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne uzyskało zgodę na współpracę ze służbami 50 krajów oraz 11 organizacjami międzynarodowymi².

Jako przykład organizacji międzynarodowych, z którymi CBA podejmowało wspólne działania, można wskazać:

- EUBAM – organizacja w 2012 r. w Krakowie *Antykorupcyjnej szkoły letniej* dla młodzieży z Ukrainy i Mołdawii, stanowiącej element cyklicznej inicjatywy mającej na celu uaktywnienie społeczeństwa obu krajów w zakresie działalności antykorupcyjnej. Zajęcia były prowadzone przez przedstawicieli CBA, Straży Granicznej oraz Służby Celnej. Reprezentant CBA uczestniczył także w poprzednich edycjach wydarzenia (na Ukrainie) w charakterze instruktora. Ponadto w tym samym roku Centralne Biuro Antykorupcyjne prowadziło szkolenia dla analityków kryminalnych z ukraińskiej służby celnej.

W okresie od 1 grudnia 2013 r. do 30 listopada 2014 r. funkcjonariusz CBA był oddelegowany do pełnienia służby w ramach Misji Granicznej Unii Europejskiej dla Mołdawii i Ukrainy (EUBAM) w Odessie (Ukraina). Główne zadania polegały na wspieraniu służb partnerskich EUBAM w zakresie dobrych praktyk w zwalczaniu korupcji oraz implementacji projektów antykorupcyjnych Misji na granicy pomiędzy Mołdawią a Ukrainą. Działania te opierały się m.in. na prowadzeniu działalności edukacyjnej wśród uczniów i studentów obu państw z zakresu problematyki antykorupcyjnej. W okresie tym przeszkolono około 250 studentów. Dokonano również implementacji podręcznika antykorupcyjnego do systemów szkoleniowych służb granicznych

¹ Art. 2 i 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1411 t.j., z późn. zm.).

² EUBAM (European Union Border for Assistance Mission to Moldova and Ukraine) – Misja Graniczna Unii Europejskiej dla Mołdawii i Ukrainy, EUROJUST (European Union's Judicial Cooperation Unit) – Europejska Jednostka Współpracy Sądowej, EUROPOL (European Police Office) – Europejski Urząd Policji, EPAC/EACN (European Partners against Corruption/European contact-point network against corruption) – Europejscy Partnerzy przeciwko Korupcji/Europejska sieć antykorupcyjna, GRECO (Group of States against Corruption) – Grupa Państw przeciwko Korupcji, IACA (International Anti-Corruption Academy) – Międzynarodowa Akademia Antykorupcyjna, INTERPOL (International Criminal Police Organization) – Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej, OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe) – Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, OLAF (European Anti-Fraud Office) – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych, UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) – Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków, Środków Odurzających i Przeszłości, Bank Światowy.

i celnych poprzez przeprowadzenie dwuetapowego seminarium szkoleniowego dla trenerów (*train the trainer*).

- EUROPOL – uczestnictwo wraz z austriackim Biurem ds. Prewencji i Walki z Korupcją³ w finansowanym ze środków UE projekcie *SIENA – aplikacja sieci bezpiecznej wymiany informacji (S4ACA)* – oraz uczestnictwo i wkład informacyjny w prowadzone przez EUROPOL Analityczne Pliki Robocze⁴.
- EPAC/EACN – wymiana dobrych praktyk w zakresie zwalczania i zapobiegania korupcji oraz organizacja w Krakowie w listopadzie 2013 r. z Biurem Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji oraz Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie *13. Dorocznej Konferencji Europejskich Partnerów Przeciwko Korupcji/Europejskiej Sieci Antykorupcyjnej (EPAC/EACN)*, której głównym celem było budowanie oraz utrzymywanie wzajemnych relacji w zakresie współpracy w zwalczaniu i zapobieganiu korupcji zarówno w administracji publicznej, jak i organach ścigania.
- Bank Światowy – wydanie wspólnej publikacji *Fraud and Corruption Awareness Handbook*, skierowanej do urzędników zaangażowanych w zamówienia publiczne uznane za szczególnie narażone na korupcję i oszustwa, w której wskazano potencjalne zagrożenia korupcyjne przy okazji gospodarowania mieniem publicznym oraz przykłady praktyk korupcyjnych podczas realizacji projektów.
- OLAF – cykliczne szkolenia specjalistyczne dla funkcjonariuszy CBA w zakresie m.in. śledztw komputerowych oraz wymiana informacji dotyczących przestępstw i nieprawidłowości na szkodę interesu UE.

Centralne Biuro Antykorupcyjne uczestniczy także w trzech projektach finansowanych z funduszy Komisji Europejskiej z *Programu Zapobieganie i Zwalczanie Przemocności UE (ISEC)*⁵:

1. *Rozwój systemu szkoleń antykorupcyjnych (2013–2015)*

Od 2013 r. CBA jako główny beneficjent realizuje wspólnie ze Specjalną Służbą Śledczą (STT) z Litwy oraz Biurem Przeciwdziałania i Zwalczania Korupcji (KNAB) z Łotwy projekt pn. *Rozwój systemu szkoleń antykorupcyjnych (2013–2015)*. W ramach tego projektu w 2014 r. przeprowadzono w Warszawie cztery warsztaty szkoleniowe (do zakończenia projektu będzie ich łącznie sześć) oraz uruchomiono pierwsze w Polsce szkolenie antykorupcyjne na platformie e-learningowej.

W warsztatach uczestniczą eksperci z instytucji i służb antykorupcyjnych z Austrii, Azerbejdżanu, Bułgarii, Chorwacji, Estonii, Litwy, Łotwy, Macedonii, Mołdawii, Rumunii, Słowenii i Węgier. Celem tych spotkań jest ułatwienie wy-

³ *Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK)*.

⁴ *Analytical Work Files (AWFs)*.

⁵ *Prevention of and Fight against Crime (ISEC)*.

miany doświadczeń oraz dobrych praktyk w zakresie działań antykorupcyjnych oraz zacieśnienie kontaktów i wzmocnienie współpracy międzynarodowej pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w zwalczanie korupcji.

Tematami wiodącymi warsztatów w 2014 r. były: obszar korupcji w zamówieniach publicznych oraz problematyka tworzenia „map korupcji” z uwzględnieniem zasad pozyskiwania, gromadzenia i opracowywania danych, źródeł danych oraz technik przetwarzania. Uczestniczyło w nich łącznie 73 ekspertów z instytucji i służb antykorupcyjnych z 12 krajów. Oprócz gości zagranicznych w warsztatach uczestniczyli przedstawiciele: Najwyższej Izby Kontroli, Urzędu Zamówień Publicznych, Brytyjsko-Polskiej Izby Handlowej, PwC Polska oraz Fundacji im. Stefana Batorego. W każdym z dotychczasowych spotkań w Polsce czynny udział brali także pracownicy naukowcy Mykolas Romeris University z Wilna.

W maju 2014 r. ze środków pochodzących z powyższego projektu zostało uruchomione szkolenie antykorupcyjne na platformie e-learningowej. Szkolenie przygotowano w języku polskim oraz angielskim i udostępniono w internecie.

Kurs został podzielony na trzy bloki tematyczne:

- korupcja w administracji publicznej,
- korupcja w biznesie,
- społeczne skutki korupcji.

Informacja o uruchomieniu platformy szkoleniowej została przekazana do:

- wszystkich ministerstw, urzędów centralnych RP oraz urzędów wojewódzkich i marszałkowskich,
- organizacji pozarządowych,
- wszystkich podmiotów zagranicznych współpracujących z CBA, w tym oficerów łącznikowych w Polsce,
- wszystkich kuratoriów oświaty oraz publicznych i prywatnych szkół wyższych.

Platforma e-learningowa została zaprezentowana na 66. Posiedzeniu Plenarnym Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO). Inicjatywa spotkała się z zainteresowaniem obecnych na posiedzeniu delegacji. Sekretariat GRECO rozstał informację na temat przedsięwzięcia realizowanego przez CBA do wszystkich osób uczestniczących w spotkaniu. Informacja została również opublikowana w biuletynie organizacji międzynarodowej EPAC/EACN skierowanym do wszystkich jej członków.

Do końca 2014 r. na platformie zarejestrowało się blisko 20 000 użytkowników.

2. SIENA – aplikacja sieci bezpiecznej wymiany informacji dla służb antykorupcyjnych – S4ACA

W 2014 r. CBA rozpoczęło realizację nowego projektu antykorupcyjnego z udziałem środków *Programu Zapobieganie i Zwalczanie Przemocności UE*

(ISEC), we współpracy z głównym beneficjentem – austriackim Federalnym Biurem Antykorupcyjnym (BAK). Partnerem stowarzyszonym jest Europejski Urząd Policji – EUROPOL. Projekt zakłada podniesienie poziomu świadomości roli i możliwości EUROPOL-u w zakresie wymiany informacji, a także wzmocnienie komunikacji z tą organizacją.

Celem przedsięwzięcia jest promowanie aplikacji *Secure Information Exchange Network Application* (SIENA) wśród służb i instytucji antykorupcyjnych państw UE oraz państw trzecich stowarzyszonych w EUROPOL-u, w celu usprawnienia wymiany informacji. Termin realizacji projektu przewidziany został na lata 2014–2016.

Pierwsze działanie – międzynarodowa konferencja otwierająca projekt – zostało zaplanowane na luty 2015 r. W konferencji wezmą udział m.in. przedstawiciele EUROPOL-u, Komisji Europejskiej, poszczególnych krajów UE, a także krajów trzecich stowarzyszonych w EUROPOL-u. Będzie ona adresowana przede wszystkim do wysokich rangą przedstawicieli organów zwalczających korupcję i przeciwdziałających jej.

3. *Współpraca międzynarodowa organów ścigania w zakresie zapobiegania i walki z przestępczością gospodarczą i korupcyjną jako element zapewnienia bezpieczeństwa w Unii Europejskiej*

W 2014 r. CBA w charakterze partnera Komendy Wojewódzkiej Policji w Lublinie przystąpiło do kolejnego projektu finansowanego ze środków Programu ISEC – *Współpraca międzynarodowa organów ścigania w zakresie zapobiegania i walki z przestępczością gospodarczą i korupcyjną jako element zapewnienia bezpieczeństwa w UE*. Do tej pory funkcjonariusze CBA brali udział w:

- warsztatach szkoleniowych, podczas których zaprezentowali zadania CBA jako służby specjalnej powołanej do zwalczania korupcji oraz rolę Biura w realizacji *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*,
- wizytach studyjnych organizowanych w Bułgarii i Niemczech, dotyczących współpracy w zakresie zapobiegania oraz zwalczania przestępstw korupcyjnych i finansowych, a także zapewnienia skutecznej konfiskaty mienia przestępczego na wschodniej granicy UE.

Funkcjonariusze Centralnego Biura Antykorupcyjnego uczestniczyli także w trzech innych projektach finansowanych ze środków Unii Europejskiej dla Czarnogóry, Mołdawii i Macedonii:

1. *Wsparcie procesu wdrożenia strategii antykorupcyjnej i planu działania*

Projekt bliźniaczy (twinningowy), realizowany w 2011 r., ukierunkowano na zmniejszenie poziomu korupcji i ograniczenie konfliktu interesów w Czar-

no gorzej poprzez wspieranie realizacji strategii antykorupcyjnej i działania koncentrujące się na środkach zapobiegania, które skutkują zmniejszeniem poziomu korupcji, a zarazem zwiększeniem zaufania publicznego do instytucji. Uczestnicy po stronie niemieckiej to: Federalny Urząd Administracji – Bundesverwaltungsamt (BVA) z Kolonii, Wydział Spraw Wewnętrznych – Dezernat Interne Ermittlungen (DIE) z Hamburga i dbb akademie z Bonn oraz po stronie polskiej: Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji.

2. *Polityczna misja doradcza wysokiego szczebla UE dla Mołdawii*

W 2012 r. CBA zostało zaproszone do udziału w projekcie realizowanym przez *Polityczną misję doradczą wysokiego szczebla UE dla Mołdawii*, który skierowany był m.in. do ówczesnego Centrum Zwalczania Przestępczości Ekonomicznej i Korupcyjnej (CCECC, funkcjonującego obecnie pod nazwą Krajowego Centrum Antykorupcyjnego – NAC).

Celem projektu było:

- zbadanie możliwości utworzenia i powołanie na bazie istniejących struktur pełnoprawnej komórki analitycznej,
- opracowanie propozycji struktury i szczegółowych funkcji wyspecjalizowanej służby analitycznej,
- przeprowadzenie warsztatów specjalistycznych dla kadry kierowniczej CCECC w zakresie możliwości strategicznych i operacyjnych komórek analitycznych,
- przeprowadzenie szkoleń specjalistycznych dla funkcjonariuszy komórki analitycznej CCECC,
- rozpoznanie potrzeb w zakresie wyposażenia IT niezbędnego do realizacji zadań komórki analitycznej,
- analizę struktury organizacyjnej i stanowisk pracy pod kątem zadań i umiejscowienia komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za współpracę międzynarodową.

Wymiernym efektem tego projektu było opracowanie przez ekspertów CBA raportu na temat obecnej sytuacji i możliwych usprawnień dla mołdawskiego Centrum do Walki z Przestępczością Ekonomiczną i Korupcją w zakresie analizy kryminalnej/śledztw ekonomicznych, wizyta studyjna analityków z Mołdawii w siedzibie CBA oraz szkolenie dla analityków kryminalnych w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie.

3. *Wsparcie skutecznej prewencji korupcji i walki z korupcją*

W 2014 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne rozpoczęło projekt twinningowy dla Macedonii, który ma za zadanie przygotować ten kraj do przystąpienia do Unii Europejskiej.

Podobnie jak projekt dla Czarnogóry, jest on realizowany wspólnie z partnerami z Niemiec, występującymi w charakterze liderów. Stronę niemiecką reprezentują następujące instytucje: Federalny Urząd Administracji – Bun-

desverwaltungsamt (BVA) z Kolonii, Wydział Spraw Wewnętrznych – Dezernat Interne Ermittlungen (DIE) z Hamburga oraz dbb akademie z Bonn. Podmiotem zaangażowanym po stronie polskiej, oprócz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, jest Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie.

Cele projektu to podniesienie skuteczności mechanizmów egzekwowania polityki antykorupcyjnej oraz wspieranie zasad praworządności w Macedonii. Beneficjentami są Krajowa Komisja ds. Przeciwdziałania Korupcji (DKSK)⁶ oraz inne instytucje egzekwowania prawa Republiki Macedonii. Funkcjonariusze CBA mają w szczególności za zadanie dokonać analizy obowiązujących i projektowanych aktów prawnych z zakresu konfliktu interesów oraz uczestniczyć w spotkaniach z przedstawicielami organów administracji publicznej Republiki Macedonii. Działania te mają na celu dokonanie właściwej oceny obowiązującej legislacji, niezbędnej do przygotowania propozycji zmian.

Centralne Biuro Antykorupcyjne prowadzi stałą współpracę z oficerami łącznikowymi organów ścigania państw obcych, akredytowanych przy ambasadach w naszym kraju. Współpraca dotyczy przede wszystkim wymiany informacji i weryfikacji danych oraz udzielania wsparcia innym jednostkom CBA w kontekście wspólnych działań.

W 2014 r. podjęto także działania mające na celu zacieśnienie współpracy z Ukrainą, Mołdawią oraz Litwą. Działania te będą kontynuowane w kolejnych latach.

Zacieśniono współpracę dwustronną z litewską Specjalną Służbą Śledczą (STT) poprzez spotkanie szefów obu służb w Wilnie, podczas którego wymieniono doświadczenia i poglądy, w szczególności o charakterze analitycznym oraz operacyjno-śledczym. W rezultacie podjęto rozmowy na temat możliwości realizacji przyszłych wspólnych inicjatyw, jak również podpisania porozumienia o współpracy. Współdziałanie między służbami będzie polegać m.in. na wymianie doświadczeń w zakresie wykrywania i ścigania przestępstw korupcyjnych oraz zapobiegania korupcji, a także realizacji wspólnych projektów szkoleniowych. Na 2015 r. zaplanowano wizytę Szefa STT w Warszawie i podpisanie uzgodnionego memorandum o współpracy.

Szczególne uwagę przywiązano do wnikliwego obserwowania procesu tworzenia nowej służby antykorupcyjnej na Ukrainie. W 2014 r. doszło do kilku spotkań pomiędzy przedstawicielami władz (m.in. Ministrem Sprawiedliwości) oraz instytucji ochrony porządku publicznego z Ukrainy, podczas których kierownictwo CBA wielokrotnie wyrażało swoją gotowość do udzielenia wsparcia przede wszystkim w zakresie zmian legislacji dotyczącej zwalczania korupcji, wymiany doświadczeń, prowadzenia szkoleń i udzielania doradztwa.

⁶ Државна Комисија за Спречување на Корупција.

Efektami dotychczasowej współpracy z partnerami zagranicznymi oraz uczestnictwa w przedsięwzięciach międzynarodowych są przede wszystkim:

- zdobycie nowej wiedzy z zakresu tematycznych szkoleń specjalistycznych, jak również pozyskanie doświadczenia w tym zakresie,
- pogłębienie wiedzy w zakresie wąskich specjalizacji np. śledztw komputerowych,
- wymiana doświadczeń, dobrych praktyk oraz poglądów z partnerami zagranicznymi,
- podwyższanie kwalifikacji zawodowych poprzez uczestnictwo w szkoleniach, seminariach itd.,
- możliwość zapoznania się z funkcjonowaniem instytucji powołanych do walki z przestępczością zorganizowaną o charakterze międzynarodowym, szczególnie pod względem współpracy i wymiany informacji,
- nawiązywanie międzynarodowych kontaktów z funkcjonariuszami innych służb europejskich, jak i pozaeuropejskich oraz tworzenie sieci antykorupcyjnej,
- zapoznanie się z funkcjonowaniem systemów informatycznych i prawnych oraz oprogramowaniem analitycznym innych instytucji antykorupcyjnych i policyjnych,
- zdobycie wiedzy na temat nowych zagrożeń ze strony działań grup przestępczych w kontekście przestępstwa korupcji,
- wymiana spostrzeżeń w zakresie rozwoju i powstawania strategii antykorupcyjnych, a także wymiana doświadczeń w zakresie zapobiegania korupcji i jej zwalczania w innych państwach,
- zapoznanie się ze strukturą organizacyjną, kompetencjami i sposobami działania innych instytucji antykorupcyjnych i policyjnych,
- zaznajomienie się z modelem współpracy jednostek publicznych z jednostkami sektora prywatnego innych krajów,
- umacnianie pozycji CBA i szerzenie wiedzy na temat Biura na arenie międzynarodowej m.in. poprzez czynny udział w konferencjach.

Przedstawione powyżej inicjatywy międzynarodowe, w których uczestniczy Centralne Biuro Antykorupcyjne, stanowią jedynie wąski wycinek zaangażowania Biura w wydarzenia międzynarodowe. Od kilku lat można zaobserwować rosnące zainteresowanie działalnością CBA, jak również Polski w zakresie zwalczania i zapobiegania korupcji. Przekłada się to na liczne zapytania dotyczące możliwości przyjmowania delegacji oficjalnych czy wizyt studyjnych, nie tylko reprezentantów organów ścigania, lecz także zagranicznych instytucji pozarządowych, aby zaprezentować doświadczenia, jak również przedstawić kompetencje i wyniki pracy Biura.

CENTRAL ANTI-CORRUPTION BUREAU

NATIONAL ANTI-CORRUPTION STRATEGIES

5th International Anti-Corruption Conference

Post-conference materials

WARSAW 2015

Opening Speech

Dear Readers,

I have the pleasure of presenting another publication of the Central Anti-Corruption Bureau to you, which covers selected speeches provided during the 5th International Anti-Corruption Conference held at the Chancellery of the Prime Minister on 9 December 2014. National Anti-Corruption Strategies were the main theme of the meeting.

I would like to extend special thanks to the co-organisers of this event for their support and commitment: the Management of the Ministry of the Interior and the Department of Civil Service of the Chancellery of the Prime Minister.

The subject-matter of the 5th Conference – as in the previous editions of the event – were not random and for most participants they were obvious. The event coincided with the challenge to implement the objectives of the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption*.

Discussions carried out during the two Conference panels focused on reinforcement of preventive and educational activities in the area of corruption, and reinforcement of the activities in the field of fighting corruption – issues defined as specific objectives of the *Programme*.

The achievement of the main goal of the *Programme*, which is curbing corruption in Poland, is obviously not an easy task but not unrealisable.

In the 2014 Corruption Perception Index, Poland optimistically ranked 35th (38th in 2013) with a score of 61 (60 in 2013), which means a better place than in the previous year and continuation of an increase in the ranking over the past years.

In this context, the achievement of the *Programme*'s main objective, i.e. showing a three-point improvement in the CPI – 64 points in 2019, seems a realistic task.

However, efficient cooperation between the *Programme's* managers and the contributing entities is necessary. Public administration bodies, law enforcement agencies, administration of justice and non-governmental organisations commenced a period of intensive works. It must be emphasised that in the area of preventive activities a specific role is attached to the “third sector”, i.e. NGOs.

During the Conference, representatives of Polish public administration presented their speeches, along with foreign speakers of public entities and international organisations.

The topics covered reinforcement of preventive and educational activities, and included:

- summary of the 1st and 2nd stage of the Anti-Corruption Strategy in the field of preventive and educational activities; challenges in the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption*;
- counteracting corruption and standards of the civil service performance – the role of instruments and initiatives undertaken by the Head of Civil Service;
- forms of assistance to public administration agencies in development and implementation of government anti-corruption programmes – example of the Netherlands;
- system of experience exchange between internal auditors of the public finance sector units in the field of counteracting corruption and guarantees of the auditors' independence;
- system of corruption prevention – example of the Integrated Management System in the Ministry of Economy;
- review of legal solutions relating to principles of access to public information.

In the area of reinforcement of fight against corruption, the following topics were presented:

- summary of the 1st and 2nd stage of the Anti-Corruption Strategy in the field of fighting corruption; challenges in the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption*;
- role of the Police in the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption*;
- mechanism of anti-corruption assessment of draft legislation;
- anti-corruption conventions; challenges for the judiciary;
- reinforcement of international cooperation in the field of corruption – example of the Federal Anti-Corruption Bureau (BAK), Austria.

In the panel dedicated to fight against corruption, a representative of the Central Anti-Corruption Bureau provided a speech on the exchange of experiences and good practices with other countries in the field of combating corruption.

I believe that the Conference debates will significantly contribute to the implementation of the *Programme* and to the achievement of the best results possible, which will be reflected in its goals and assumptions.

Counteracting and fighting corruption requires systemic solutions, with full involvement of all entities acting in favour of these areas, both in Poland and abroad. Therefore, I am glad that the Conference created an opportunity to learn about the experiences of foreign visitors, both in the area of reinforcement of prevention and education as well as fighting corruption.

I am aware that a twofold responsibility rests with me – not only as the Head of the CBA, an institution established to prevent and fight corruption, but also as the Deputy Chairperson of the Interministerial Team for the implementation of the Programme.

I hope for a favourable evaluation of the *Programme* but, first of all, I believe that its implementation will bring actual results reflected in the social conviction that corruption is pathological, and the common objective of all public authorities is prevention of and fight against this phenomenon.

This publication contains speeches which were sent by the Conference Speakers. I sincerely invite you to read the post-conference materials.

Paweł Wojtunik
Head of the Central Anti-Corruption Bureau

Speech by Minister of the Interior

Teresa PIOTROWSKA

Minister of the Interior

Ladies and Gentlemen,

Please let me welcome all participants and guests of the 5th International Anti-Corruption Conference. I am glad that the Ministry of the Interior may actively participate in this event.

9 December should be an important day not only to us – the people gathered in the Column Hall, but also to all citizens. Corruption occurs in many societies, hampering its economic development and distorting democracy. Three years ago, the Secretary-General of the United Nations appealed to the participants of the 2nd Conference: “Let us create ethical culture.”

Today, we can safely say: We have already been creating ethical culture! The diagnosis time is over, and the goal has been determined clearly: No to corruption! First of all, we need further consistent and systematic work, thanks to which we unambiguously assess and reject all inappropriate and irregular behaviours. In Poland, anti-corruption transformation has really been taking place.

Long-term activities have been implemented. On 1 April this year, the government adopted a resolution to establish the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption*. It is a tool to help the administration to intensify preventive and educational activities for society. It concerns both the elimination of pathological phenomena themselves and a determined fight against social acceptance for corruption. As a result, an Interministerial Team has been established to coordinate and monitor the programme implementation. The Team commenced its works several days ago, on 2 December. I was honoured to chair the inaugural meeting. I was particularly pleased to do it as the Team had been composed of highest-ranking officials – secretaries or undersecretaries of state from all ministries as well as the representatives of the highest administration bodies in Poland. This proves how much importance is assigned to cross-sectoral

and systemic anti-corruption activities by the government of the Prime Minister, Ewa Kopacz.

On the one hand, the Team's activities focus on the manners of strengthening the employees' of public administration and the society's opposition to corruption. On the other hand, it deals with a thorough assessment of relevant legal acts in terms of their effectiveness in corruption prevention and proposes new legal solutions within this scope. The coordination of anti-corruption activities carried out by services is of no less significance.

Our Ministry joined anti-corruption activities and development of ethical culture. Two years ago, the System of Counteracting Corruption Threats was implemented, aiming to introduce transparency and ethics principles in the ministry. The Plenipotentiary for Counteracting Corruption Threats and the Ethics Adviser, subject directly to the Director General, also perform their duties. Their motto is: "I don't give, I don't take, I advocate ethical acting".

The Police activities are also effective. The statistics show that in 2013 the rate of corruption detection was very high – the Police found almost 19 thousand of such offences, which compared to the previous year indicated an increase by 76 percent. By the end of November this year, there were over 14 thousand of such offences detected. However, we should remember that corrupt practices have their peculiarity: both the corrupting person and the person being corrupted want to keep their behaviour secret. In the situation where more offences were detected, the question is how many more had not been detected. This question should be a motto to implement anti-corruption tasks and activities.

Undesirable practices and corruption offences occur in many areas of public life, about which we learn from the activities of the Central Anti-Corruption Bureau, the Police, and also from media reports. We are often embarrassed to hear about such events in sport, healthcare, local and public administration. Therefore, the *Government Programme for Counteracting Corruption* places special emphasis on reinforcement of internal anti-corruption mechanisms. We are convinced that the newly elected local authorities will join the intense works on the development of universal culture of transparent and ethical conduct.

Therefore, we work as effectively as we can to strengthen the social need for ethical and transparent behaviour. There can be no acceptance for fraud and deceit. I am convinced that our conference, with the participation of Polish and foreign highly qualified experts, will help us to create real life free of corruption.

Thank you for your commitment to these issues. Please let me wish you successful deliberations. I would also like to thank the CBA for inviting our ministry to cooperate while the conference organisation.

Speech by the Head of Civil Service

Claudia TORRES-BARTYZEL

Head of Civil Service

The Honourable Minister of the Interior, Ms Teresa Piotrowska

The Honourable Head of the CBA, Mr Paweł Wojtunik

Ladies and Gentlemen

Although corrupt behaviours occur among representatives of many professions, they are particularly appalling in the case of public officials. The reason for this is not so much the financial dimension of the irregularities revealed as the fact that they were committed by persons performing professions of public trust. Breach by such persons of legal and ethical norms questions, first and foremost, the credibility of the institutions for which they work. And because these are often state or local government institutions – as a result it undermines the credibility of and confidence in the state. Specific instances of corrupt behaviour are – otherwise rightly – publicized by the media but, unfortunately, sometimes they are accompanied by an uncontrolled process of generalisation of single behaviours as characteristic for the entire environment. And we all lose out.

Among manifold stereotypes on public administration and public officials, particularly harmful and unjust is the belief that corruption is ubiquitous in our environment, and it is almost a constituent of the organisational culture in administration. This view has been lingering on for ages and it is not a product of the past quarter-century or the communist period, or the interwar period, but it is rooted in the pre-partition Poland.

Particularly in the times of annexation, it was ethically easy as public officials were usually perceived as representatives of an alien authority regardless of their nationality and their own sense of nationality. A good example of such thinking is a scene from the Polish national epic titled *Pan Tadeusz* (*Master Thaddeus*) when after the battle with Muscovites, it was suggested that “you need to stuff his mouth with bank notes” and “grease the inquiry with gold” to secure the

Polish participants in the battle. Although Gerwazy – one of the main characters – “stuffed the face” of the Russian major in another, more effective way, the idea to influence the course of the investigation and the major’s behaviour with a bribe was articulated.

The period of the Nazi occupation followed by several decades of the communist rule were characterised by so extreme opposition between the authorities and society that violation of certain standards, mainly referring to economic relations, was recognised as a form of resistance towards the authorities, and therefore assessed positively. Permanent shortages and sometimes even complete lack of access to basic goods were an additional excuse.

After regaining full sovereignty in 1989 and commencement of a rapid economic transformation, there has occurred an entirely new threat to economic transactions. However, this does not mean that all old problems have disappeared. Unfortunately, corruption has remained. The modern market economy is not and cannot be entirely free from the state interference. In economic segments governed by specified regulations, by rationing in particular, some players resort to illegal ways of obtaining concessions, permits or licenses. And this is where corrupt behaviours occur.

Corruption is a serious disease which devastates the state and its citizens. It must be detected effectively and the perpetrators should be isolated from the rest of society. However, we must assess the situation calmly and realistically. Transparency International’s most recent report shows that Poland is not a “cave of corruption” – we ranked as 35th out of 175 countries surveyed. As in the case of any other disease, prevention is better than cure. The issues of modelling proper ethical attitudes of the civil service members, including counteracting corrupt situations and behaviours, have been in the focus of the Civil Service Head’s attention from the very beginning. This issue has always been a significant factor in the programme of preparatory service, which is an obligatory part of an administrative job when performed for the first time. Obviously, in the case of adults, who are already shaped, it is difficult to speak about attitude modelling. However, they may be equipped with knowledge and skills which will prevent them from corrupt temptations.

It must be also pointed out that our official pragmatics contains a number of regulations which aim to prevent against the causes of corrupt situations. One of the most common reasons for such situations is conflict of interest. Therefore, the legislature has introduced very stringent provisions restricting e.g. the possibilities of additional employment by the civil service members, and in the event of appointed officials and higher ranking officials – also any other paid employment performed under civil law contracts. Regardless of the limitations set out in the Civil Service Act and the Act on Restrictions on Conduct of Business

Activities by Persons Performing Public Functions, ethical standards applicable to civil service were codified in regulations issued by the Prime Minister. The first *Civil Service Code of Ethics*, the works on which I supervised in person, was established in 2002. It was replaced by a more detailed regulation – Ordinance No. 70 of the Prime Minister of 6 October 2011 on the guidelines for compliance with the rules of civil service and the principles of the civil service code of ethics.

Our service, civil service, is a service performed to the benefit of the state and its citizens – although it sounds pathetically. This service does not allow sidetracking into minor issues, pursuing one’s own interest or interest of selected groups or social environments. We must serve all citizens equally as this is the only way to gain their respect and trust. As I mentioned before, prevention is better than cure. Therefore, as the Head of Civil Service, I declare full support for preventive and educational activities undertaken in this field by competent authorities and institutions – the Ministry of the Interior, the Central Anti-Corruption Bureau, and the Police. I wish us all a fruitful debate.

Summary of the 1st and 2nd Stage of the *Anti-Corruption Strategy* in the Field of Preventive and Educational Activities; Challenges in the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption*

Anita FRAJ-MILCZARSKA

Head of Analysis Division
Department of Public Order
Ministry of the Interior

Introduction

The *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption* points out that in the past years the Government has made endeavours to balance the role of the state in the relation between prevention of and combating corruption. It has been noticed that the achievement of optimal effects of anti-corruption activities is not possible merely on the grounds of a policy aiming to combat, actually, corruption effects and repressions against its perpetrators, but it also requires that the effectiveness of anti-corruption mechanisms is increased through preventing from this phenomenon or minimising its scale. It is just this orientation, aiming at a systemic and, therefore, integrated approach to counteracting and fighting corruption that constitutes the very core of evolution of subsequent government activities over the recent years.¹

The tasks related to corruption prevention constitute a prevailing group of undertakings accomplished within succeeding stages of government anti-corruption programmes. They include legislative, organisational, educational, and training issues. In this context, from the perspective of systemic solutions relating to corruption, one should not talk about a subsidiary role, but an equal one, of preventive activities.

¹ The Council of Ministers Resolution No. 37 of 1 April 2014 on the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption* (Polish Monitor of 2014, item 299).

On the one hand, this type of activities contributes to the restriction of possibilities of corruption occurrence in public life. On the other, it decreases social acceptance for corruption through, among others, raising awareness and promoting proper conduct patterns.

Intensification of corruption prevention and anti-corruption education are also foundations of the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption*, with an assumption that properly shaped awareness of corruption noxiousness is the cornerstone of permanent curing of this pathology.²

This article focuses on the description of preventive and educational activities accomplished within subsequent government anti-corruption programmes, i.e.:

- *Programme for Combating Corruption – Anti-Corruption Strategy* – implementation stage 1,
- *Programme for Combating Corruption – Anti-Corruption Strategy* – implementation stage 2: 2005–2009,
- *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption*.

1. Summary of stage 1 of the *Programme for Combating Corruption – the 2002–2004 Anti-Corruption Strategy* in the field of prevention and education³

On 17 September 2002, at the request of the Ministry of the Interior and Administration, the Council of Ministers adopted a government document – *Programme for Combating Corruption – Anti-Corruption Strategy*. The Programme was envisaged for implementation in the years 2002–2004.

Assumptions

The *Strategy* set up 3 objectives:

- effective detection of corruption offences,

² Ibidem.

³ Based on:

Programme for Combating Corruption – Anti-Corruption Strategy (implementation stage 1) <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/strategia-antykorupcyj/2514,Strategia-Antykorupcyjna-I-etap-wdrazania.html> (accessed 20 Jan. 2015); *Report summarising the implementation of the 1st stage of the Programme – Anti-Corruption Strategy*, <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/strategia-antykorupcyj/2514,Strategia-Antykorupcyjna-I-etap-wdrazania.html> (accessed 20 Jan. 2015); The statement of reasons concerning the Council of Ministers Resolution No. 37 of 1 April 2014 on the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption* (Polish Monitor of 2014, item 299).

- implementation of effective mechanisms of fighting corruption in public administration,
- raising public awareness and promotion of ethical patterns of conduct.

Simultaneously, it was assumed that curbing corruption should change into multifaceted and long-term activities. A coherent system of undertakings in this area should involve:

- arrangement of regulations, aimed at creating a clear system, leaving no leeway for interpretation, allowing free development of the market, increasing the state's economic strength based on the actual capital and implementation of organisational changes, improving the administration and developing its professionalism,
- on the one hand, participation and cooperation of all politicians, civil servants, and other citizens, as a necessary factor which guarantees the effectiveness of the Strategy; on the other, the involvement of state structures, non-governmental and civic organisations as well as media,
- undertakings within the implementation of the *Strategy* – primarily oriented at the change of social approach towards corruption, raising ethics and legal culture in society; in the course of fighting corruption, creating strong relations between the politicians, who have the will to combat the pathology, and civil society.

The following areas of public activity, where proposals of activities related to counteracting corruption were indicated, were acknowledged as prone to corruption:

- public procurement,
- civil service,
- privatisation and management of the Treasury assets,
- central and local administration,
- administration of justice and bodies authorised to fight corruption,
- public services,
- healthcare,
- public finances.

Results

In conclusions contained in the *Report Summarising the Implementation of Stage 1 of the Programme for Combating Corruption – Anti-Corruption Strategy*, it was determined that the majority of tasks stipulated in the *Strategy* had been executed. The interest of public administration in counteracting corruption had also increased. Numerous legislative amendments had been made through implementation of new regulations and novelties of enacted legislation in order to obtain better transparency of specific provisions.

Moreover, numerous ministries had initiated organisational, informative, and educational activities.

Stage 1 of the *Anti-Corruption Strategy* resulted, among others, in:

- within the scope of legislative changes – enactment, approval, and issuance of 71 enactments, including: 23 acts, 13 amendments of laws, 8 regulations, 20 ordinances, and 7 decisions relating to curbing corruption,
- within the scope of educational and training activities – carrying out, among others: 12 cyclical training courses for administration, training of over 3 thousand civil servants, issuance of 8 codes of ethics for employees of specified offices, publication of booklets and informative guidebooks as well as organisation of contests and preparation of programmes (e.g.: *Friendly Administration*, *Friendly Office*, or a multimedia package titled *School Against Corruption*),
- within the scope of organisational changes – setting up organisational units in certain offices for counteracting corruption and supervision of anti-corruption activities.

Despite numerous activities carried out within the framework of the *Anti-Corruption Strategy*, not all prescribed tasks were implemented, out of which the most important are:

- draft legislation amending the act on chambers of physicians,
- draft legislation amending the act on remuneration of entrepreneurs,
- defining the general principle regulating the activity of state target funds.

2. Summary of stage 2 of the *Programme for Combating Corruption – the 2005–2009 Anti-Corruption Strategy* in the field of prevention and education⁴

On 25 January 2005, the Council of Ministers adopted a government document prepared by the Ministry of the Interior and Administration – the *Programme for Combating Corruption – Anti-Corruption Strategy – Implementation Stage 2: 2005–2009*.

⁴ Based on:

Programme for Combating Corruption – Anti-Corruption Strategy – Implementation Stage 2, 2005–2009, <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/strategia-antykorupcyj/2515,Strategia-Antykorupcyjna-II-etap-wdrazania.html> (accessed 20 Jan. 2015); *Programme for Combating Corruption – Anti-Corruption Strategy (stage 1)*, Programme for Combating Corruption – Anti-Corruption Strategy – Implementation stage 2, 2005–2009, <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/strategia-antykorupcyj/2515,Strategia-Antykorupcyjna-II-etap-wdrazania.html> (accessed 20 Jan. 2015); The statement of reasons concerning the Council of Ministers Resolution No. 37 of 1 April 2014 on the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption* (Polish Monitor of 2014, item 299).

Assumptions

The main task of stage 2 of the *Anti-Corruption Strategy* was the implementation of the activities aiming to prevent corruption and shape proper ethical attitudes of society, characterised by non-acceptance for corruption. The *Programme* covered a consecutive package of legislative, organisational, educational, and informative undertakings, supplemented with new areas endangered by corruption as well as tasks related to monitoring of the effectiveness of the activities undertaken.

The strategic objectives of the *Programme* were:

- corruption prevention and implementation of mechanisms facilitating counteracting corruption,
- coordination of activities aiming to abide by anti-corruption regulations,
- constraint of social tolerance of corruption through raising awareness and promotion of proper patterns of conduct,
- development of transparent and citizen-friendly structures of public administration, adequate to an open, information society.

Proposals of activities within the scope of counteracting and fighting corruption were indicated in the following areas:

- economy,
- the supreme public authority,
- public administration,
- the administration of justice and bodies fighting corruption,
- healthcare,
- public finances,
- education, culture, and the mass media.

Results

In the *Final Report on the Implementation of the Programme for Combating Corruption – Anti-Corruption Strategy, Implementation Stage 2, 2005–2009*, it was pointed out that about 53% of tasks with an assigned implementation time limit had been executed. 35 tasks had been accomplished, including 6 which were completed after the time limit set forth in the Strategy, i.e. 31 December 2009. However, 21 of the envisaged tasks had not been executed. It was noted that certain tasks related to drafting laws did not undergo legislative procedures in Parliament although they had been prepared by obliged institutions. However, part of the tasks were abandoned or they were not accomplished as they had turned out unreasonable in light of far-reaching organisational changes in public administration, also due to transfer of competences between institutions.

Nonetheless, as it is indicated in the *Final Report on the Implementation of the Programme for Combating Corruption – Anti-Corruption Strategy*,

Implementation Stage 2, 2005–2009, the Programme succeeded in preventive and educational activities through implementation of several strategic tasks, among others through the ratification of the United Nations Convention against Corruption.⁵ Moreover, a wide range of training activities were undertaken, including:

- over 1,200 civil servants involved in counteracting corruption in Poland were trained, gaining theoretical and practical experience in corruption prevention,
- lectures on corruption threats in healthcare were organised for directors of the Ministry of the Interior and Administration healthcare institutions,
- training cycles for the employees of the Ministry of Sport and Tourism and the representatives of sports associations were organised in the field of counteracting corrupt conduct.

Anti-corruption activities and ethical attitudes were promoted through publication of handbooks and nation-wide informative and educational campaigns.

In ministries, anti-corruption activities were adopted and implemented, among others:

- in the Ministry of Agriculture and Rural Development, the *Anti-Corruption Strategy* was adopted,
- in the Ministry of National Defence, a Plenipotentiary for Anti-Corruption Procedures was appointed, and further on, the Anti-Corruption Procedures Bureau was established,
- in the Ministry of Economy, the System of Counteracting Corruption Threats was implemented,
- in the Ministry of Foreign Affairs, the *2009–2010 Ministerial Anti-Corruption Strategy* was adopted.

Summing up anti-corruption activities undertaken in Poland and the effectiveness of the Anti-Corruption Strategy, particularly stage 2, it is worth quoting the conclusions resulting from the *Expert's Report on the Effectiveness of the Anti-Corruption Strategy* elaborated by international experts (dr Claus-Peter Wolff, former Chief Prosecutor of the Berlin Prosecutor's Office, and Marcus Ehbrecht, Resident Twinning Adviser).⁶

⁵ United Nations Convention against Corruption, adopted by the United Nations General Assembly on 31 October 2003; signed by Poland on 10 December, 2003; ratified on 15 September 2006 (Journal of Laws 2007 No 84, item 563).

⁶ C.P. Wulff, M. Ehbrecht, *Experts' report on the effectiveness of the Anti-Corruption*

The report conclusions⁷ pointed out that the *Strategy's* assumptions had not been sufficiently disseminated among and known to the representatives of administration. Moreover, it was indicated that the *Strategy* missed several significant elements, i.e.:

- strategic diagnosis covering all issues,
- setting forth strategic tasks,
- determination of measurable indicators of the strategy implementation,
- determination of the manner of assessment of particular activities.

Despite a formal specification of the *Programme's* objectives, the *Strategy* remained, to a large extent, a collection of ministerial tasks, instead of global ones, allocated horizontally for implementation by government administration. Moreover, the *Strategy* missed measurable, instrumentalised, achievable objectives, referring to corruption in Poland. Although certain “strategic objectives” were enumerated (e.g. minimising social acceptance for corruption), they were not measurable. Lack of efficient supervisory mechanism was also pointed out. Despite declarations, a Monitoring Committee which was to be composed of representatives of ministries, institutions, and non-governmental organisations involved in counteracting corruption, was not established. The *Strategy* did not envisage the establishment of an authority to supervise its execution; instead, it merely took into account setting up a coordinating team without managing or supervisory competences, operating within the structure of the Ministry of the Interior and Administration.

However, in the *Final report on the implementation of the Programme for Combating Corruption – Anti-Corruption Strategy, implementation stage 2, 2005–2009*, it was pointed out that the *Strategy's* seven-year implementation period (stages 1 and 2) did bring a number of positive changes within the scope of preventive and educational activities. First of all, government administration employees became more aware of counteracting corruption, and working conditions were improved, which led to a more effective prevention of corruption. Preventive activities undertaken within the framework of the *Strategy* and the initiatives of offices indicate that the implementation of both the first and the second stage of the *Strategy* resulted in a positive attitude change of numerous administration employees.

Strategy within TF 2005, <http://antykorupcja.gov.pl/ak/strategia-antykorupcyj/2516,Ekspertyza-nt-skuteczności-Strategii-Antykorupcyjnej.html> (accessed 20 Jan. 2015).

⁷ *Final Report on the Implementation of the Programme for Combating Corruption – Anti-Corruption Strategy, Implementation Stage 2, 2005–2009*.

3. Challenges in the 2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption within the scope of preventive and educational activities

In the *Final Report on the Implementation of the Programme for Combating Corruption – Anti-Corruption Strategy*, two stages of the *Anti-Corruption Strategy* implementation were assessed, pointing out to both advantages and disadvantages. While preparing the next government programme referring to counteracting and fighting corruption, it was intended to eliminate weaknesses of the previous stages of the *Anti-Corruption Strategies*, implemented in the years 2002–2009. The identified drawbacks and the manner they were set out in the new *Government Programme* are presented in Chart 1.

Chart 1. Drawbacks identified in the *Anti-Corruption Strategies* implemented in the years 2002–2009 and the manner they were set out in the 2014–2019 *Government Programme for Counteracting Corruption*.

Drawbacks identified in the 2002–2009 Anti-Corruption Strategy	The manner the issue was set out in the new draft Programme
Despite a formal specification of the objectives of the document, the <i>Strategy</i> remained, to a large extent, a collection of ministerial tasks, instead of global ones, allocated for implementation by government administration.	The tasks set forth in the <i>Programme</i> are of cross-sectorial nature. The mechanism of the <i>Programme</i> implementation specifies that each task will be accomplished by a working group headed by a leading entity, who will have the opportunity to select cooperating entities.
The <i>Strategy</i> missed measurable, achievable objectives, referring to corruption in Poland.	The objectives are measurable.
Lack of efficient supervisory mechanism. Despite declarations, a Monitoring Committee which was to be composed of representatives of ministries, institutions and non-governmental organisations involved in counteracting corruption, was not established. A supervisory authority, having managerial or supervisory competences, was not established.	The implementation and accomplishment of the <i>Programme</i> is to be carried out on four levels (coordinators, working groups, Interministerial Team appointed by the Prime Minister, and the Council of Ministers). The implementing institution is the Interministerial Team appointed by the Prime Minister, led by the Minister of the Interior and his/her deputy – Head of the CBA. The tasks and powers of the Team were set forth in the Prime Minister’s Regulation.

Source: Based on the statement of reasons concerning the Council of Ministers Resolution No. 37 of 1 April 2014 on the 2014–2019 *Government Programme for Counteracting Corruption* (Polish Monitor of 2014, item 299).

The *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption* was established by the Council of Ministers Resolution No. 37 of 1 April 2014, which was promulgated in the Polish Monitor of 2014, item 299. It became effective on 29 April 2014.

It constitutes the core element coordinating the national anti-corruption policy. Its main objective is curbing corruption in Poland. Its specific objectives are:

- reinforcement of preventive and educational activities,
- reinforcement of fight against corruption.

The *Programme's* assumption is to intensify corruption prevention and anti-corruption education, emphasising that proper shaping of awareness in the field of corruption noxiousness constitutes the grounds for permanent curbing of this pathology. Therefore, principal tasks were oriented at the reinforcement of prevention and education, i.e. undertakings counteracting corruption.

Within the specific objective titled reinforcement of preventive and educational activities, 16 tasks are prescribed, which will be implemented through over 50 activities allocated to government administration.

The tasks and activities within the said objective are divided into three types:

- legislative (7 tasks accomplished through 26 activities),
- managerial, including organisational (6 tasks accomplished through 16 activities),
- educational (3 tasks accomplished through 12 activities).



Source: Own elaboration

The leading entity, i.e. a ministry or other central office, was appointed to implement particular activities, and is responsible for their accomplishment. The implementation of part of the tasks was assigned to all ministries and central offices.

Legislative tasks:

- review of regulations and implementation of regulations referring to, among others:
 - undertaking additional activities in the course of and after the completion of public service,
 - submission and analysis of asset declarations,
 - lobbying and increase in transparency processes of law making,
 - immunities,
 - remuneration for persons heading certain legal entities; employment of former or current officers of special services and law enforcement agencies

- in state-owned companies; requirements and criteria which should be met by applicants for positions in the authorities of state-owned companies,
- unsanctioned forms of corruption (conflict of interest, nepotism, cronyism),
- elaboration and implementation of mechanisms:
 - anti-corruption assessment of draft legislation,
 - periodical anti-corruption assessment of effectiveness and quality of enacted legislation,
- strengthening of transparency, competitiveness and objectivity of public procurement award, disposing of public assets and funds, and privatisation,
- reinforcement of legal solutions curbing corruption in the private sector,
- review and reinforcement of standards of ethical conduct for public officials,
- review of legal solutions referring to principles of access to public information,
- reinforcement of counteracting corruption in the healthcare system.

Managerial tasks, including organisational tasks:

- development of response mechanisms to corruption threats in contacts between civil servants and petitioners,
- reinforcement of activities of internal control and audit units,
- monitoring of the most important privatisation processes of the Treasury assets and the most significant public procurements as well as providing public authorities and public administration with information on irregularities in and threats to these processes,
- reinforcement of cooperation with the private sector within the scope of corruption prevention,
- reinforcement of international obligations and strengthening of international cooperation in the field of corruption prevention,
- review of organisational structures of corruption prevention operating in public administration.

Educational tasks:

- introduction of anti-corruption education into curricula and vocational training of public officials and persons performing public functions, including within the scope of vocational ethics and prevention of conflict of interest,
- creation and implementation of social programmes and educational campaigns,
- reinforcement of counteracting corruption in sport.

Besides the abovementioned tasks, the *Programme* assumes the implementation of the following **permanent tasks** in each ministry and each central office, i.e.:

- elaboration of diagnosis in the area of corruption risks and threats,

- establishing a list of (positions in) vocational groups endangered by corruption,
- elaboration and implementation of the system of counteracting corruption threats,
- analysis of information on the occurrence of irregularities in the operation of offices,
- organisation and carrying out of training courses within the scope of corruption prevention and conflict of interest,
- sharing knowledge concerning corruption threats and conflict of interest with the use of electronic means of communication,
- anti-corruption assessment of draft legislation and internal regulations.

It is assumed that the accomplishment of the abovementioned **preventive and educational** tasks will result in the implementation of a coordinated national anti-corruption policy, increase in in-house anti-corruption mechanisms in public administration and increase in an active participation of society, including non-governmental organisations, in prevention of and fight against corruption, as well as reinforcement of cooperation with public administration. Moreover, the undertaken preventive and educational activities should contribute to, among others, shaping anti-corruption attitudes in society, supporting ethical attitudes in the private sector, including creating conditions for curbing corruption.

Summary

The increase in the efficiency of mechanisms preventing corruption through the development of a systemic approach has become one of the priorities specified in the government strategic documents.

The development of an integrated approach to, among others, corruption was the foundation of the *2020 Medium-Term Country Development Strategy*.⁸ This issue is presented in detail in the integrated strategy for the implementation of the *2020 Medium-Term Country Development Strategy*.⁹ The document points out to the necessity to implement a coordinated anti-corruption policy based on a consistent government anti-corruption programme, which should assume, among others, the intensification of preventive activities, including anti-corruption education, addressed to both society and directly to the employees of public administration.

⁸ *2020 Medium-Term Country Development Strategy*, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/srk_2020/stroony/srk_2020_aktywne_spoleczenstwo_konkurencyjna_gospodarka_sprawne_panstwo_zostala_przyjeta_przez_rm_25092012.aspx (accessed 30 Jan. 2015).

⁹ *Efficient State 2020*, <https://administracja.mac.gov.pl/adm/departament-administra/strategia-sprawne-panst/8085,Strategia-Sprawne-Panstwo-2020.html> (accessed 30 Jan. 2015).

The instrument to implement the abovementioned assumptions is the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption*, which constitutes the core element of the national anti-corruption policy coordination.

The document sets forth the objectives: the main objective and the specific ones, tasks and activities for government and central administration. The basic objective of the Government Programme is curbing corruption in Poland through reinforcement of prevention and education both in society and public administration as well as more and more efficient fight against corruption.

Taking into consideration prior experiences related to the implementation of the two previous stages of the *Anti-Corruption Strategy*, the document sets forth the implementation mechanism, which envisages its implementation on four levels:

- coordinators implementing the *Programme* in ministries,
- working groups implementing specific tasks and activities stipulated in the *Programme*,
- the Team, appointed by the Prime Minister, supervising and monitoring the implementation works on the *Programme*,
- the Council of Ministers.

The achievement of the objectives will be assessed against the following indicators: the CPI scores, results of opinion polls, and statistics on corruption offences.

The *Programme* specifies 19 tasks and over 60 activities for implementation by government administration, a majority of which belongs to the objective reinforcement of preventive and educational activities (16 tasks implemented through over 50 activities). It has been assumed that the intensification of corruption prevention and anti-corruption education should result in raising social awareness in the field of corruption noxiousness, and help reduce this pathology.

Counteracting Corruption and Standards of the Civil Service Performance – Role of Head of Civil Service, Instruments and Initiatives Undertaken

Dagmir DŁUGOSZ

General Counsel

Civil Service Department

Chancellery of the Prime Minister

As the first act on civil service was adopted in 1996, civil service has now reached maturity. Therefore, it is more and more difficult to find excuses for different imperfections. Now, we cannot claim that we are still growing up. At the age of 18, one acquires both rights and obligations.

The time of the civil service formation after the political system turn of 1989 was a period of a far-reaching, profound transformation in all areas of life. From the point of view of the issues we are dealing with today, we need to be aware of the fact that the transformation was really deep. It involved a generational change, it involved an economic change, it involved a change of social attitudes. We perceive it primarily in positive terms, but it carries side effects which not just us, but all societies that have entered the path of such a development must face. Such a change means, among others, growing social individualism. We appreciate it because it indicates that society is aware of their rights and they want to participate in public life, but individualistic values also carry specific risks. It is primarily the pressure of success, often financial success. These are patterns of enrichment, achieved not always in an honest way.

A paradigm shift has been observed in public administration itself. It consists in the fact that we use market-based instruments to a much larger extent, we cooperate with external, often private or non-governmental entities. We open public administration both in terms of creating policies and executing public tasks. This opening causes certain side effects. If we have public contracts, we are oriented at the competitiveness principle when selecting the best contractor; in an obvious way we deal with competition, winning, lobbying of interested entities. Some experts claim that European funds create a kind of oxygen or

a breeding ground for corruption as huge financial resources appear in the public sphere. The situation is similar when creating laws.

The corps of civil service counts about 120 thousand employees in all fields of public life. Each of the fields – legislation, social policy, or healthcare – is exposed to specific corruption risks. International experience shows that, on the one hand, regulations on civil service or on the operation of administration bring a positive result. On the other hand, we observe a tendency to establish more and more ethical principles. If so, there appear more and more opportunities to break the rules. When hearing about further principles and regulations, the public finds out that certain rules can be violated. They rely on more institutions which aim to counteract negative and side effects of different social changes. It also costs money. The risk of fragmentation of administrative activities also increases. We deal with a paradox in corruption offences detection and violations of the civil service principles. The paradox consists in the fact that the increasing number of detected corruption offences does not necessarily result in higher social trust. It may be just the opposite. Sometimes, the success of an anti-corruption policy causes a decrease in the indicators of social trust.

In Poland, there are different authorities dealing with standardising the works of administration. Within the framework of the so called ethical infrastructure, each of the bodies has different tasks to perform. In management, the metaphor of a toolbox is used, i.e. a manager should have a toolbox, from which he selects a proper tool depending on the problem to solve. A similar situation relates to the Polish bodies which act in the area of modernisation of public administration. The head of the CBA is an authority that can pick up a hammer or pincers from the toolbox to decisively cut certain pathologies. However, he also uses other, more delicate tools. The head of Civil Service will use a measuring tape or a screwdriver, instead.

In criminology, there is a broken window theory. It says that if we tolerate minor violations, secondary pathologies, we open the door to more important offences.

The head of Civil Service is a public entity that should make endeavours to decrease the number of broken windows in civil service as they create a barrier to more important infringements. For example: lack of standards precedes corrupt practices and violations of social peace.

Broken windows may occur in three areas of public life. The first one is adherence. The head of Civil Service safeguards the civil service principles. The question arises which of the numerous civil service principles is the most significant in the context of fighting corruption. We have the principle of political neutrality. We also have the principle of openness and transparency or the

principle of impartiality. Especially the latter two are very important in respect of compliance with the standards of administration operation. We also have the principle of loyalty and this one seems the most important as the issue here is not only loyalty towards the office or the legal government of the Republic of Poland. The first place takes loyalty towards the Republic of Poland. To me, breaking this principle through participation in a corrupt practice is a gross violation of the loyalty principle towards the Republic of Poland, towards the State. It is a violation of the common good, on the grounds of which social peace may be built, regardless of diverging interest.

Another element, important for broken windows, is governance. This term is used in management, and in the case of civil service, governance means determined procedures and management mechanisms. If they operate correctly, i.e. if the described processes operate duly, each process has its owner. If the structure of organisational units is logical, if the tasks are assigned along with liability, and finally, if there is leadership, then corruption threats are lower. If we shape governance properly, we lower the probability of pathology occurrence.

The head of Civil Service benefits from European funds in order to modernise the government administration. With an intensive cooperation and involvement of offices, we are implementing a number of new management techniques, such as process-oriented management, standards for public procurement units, and guidelines on cooperation with external entities in the area of policy implementation. We are also investing in assessment of the effects of regulations through extensive training of persons who exercise this important element of the legislative process, which is so significant due to the fact that where evidence based policy operates, potential pathological solutions are much more difficult to occur in the process of policy creation.

Finally, we have standards of human resources management – a direct mandate of the head of Civil Service he/she is responsible for. Negative human behaviours are a correlate of corrupt practices. It is people who commit criminal offences. However, even if people acted in particularly difficult conditions, many of them could take proper decisions although it was not easy. The standards of human resources management are such activities which allow to implement governance in this area. As research shows, organisational pathologies or corrupt practices are often strongly connected with infringements of standards for human resources management. First of all, it is a breach of standards in the area of an open and competitive recruitment and improper shaping of remuneration of office employees, which may be associated with personal connections. It is also a proper execution of the obligation to submit asset declarations or accurate settlements with employees through periodical staff appraisals. The most often

observed pathology referred to as corruption is mobbing, i.e. a situation in which the person who objects to negative phenomena bears direct, personal consequences in the form of mobbing.

The standards for which the head of Civil Service and directors general are responsible provide an opportunity to create something close to the first dam for the negative phenomena.

BIOS' Assistance to Public Administration Agencies in Development and Implementation of Government Anti-Corruption Programmes

Alain HOEKSTRA, PhD
Coordinating Policy Adviser
National Integrity Office (BIOS)
the Netherlands

Introduction

Nowadays, public organizations pay more attention to ethics and integrity.¹ In the Netherlands, public integrity was put on the administrative and political agenda since the late nineteen-eighties of the previous century (Hoekstra and Kaptein 2014). From an international perspective, the Dutch efforts in the field of integrity management can therefore be qualified as long lasting. Moreover, the Netherlands has the reputation of being a relatively incorrupt country (Transparency International 2012), and its National Integrity Office (NIO) is regularly pitched as 'good practice' (European Commission 2014a and 2014b).

The well-known fourteenth century Sienese frescoes of *Good and Bad Governance* illustrate, however, that the concern for ethics and integrity has a much longer tradition. One could argue that the significance of public integrity is as old as the existence of government and administration itself. The frescoes were intended to serve as a reminder to public office holders to act with integrity. They kind of served as a code of conduct: depicted virtues like courage, justice, prudence and temperance provided ethical guidance to the cities governors. The frescoes also demonstrate the effects of both good and bad governance. Good (ethical) governance leads to a safe and well-maintained city and is a pre-condition for human well-being and prosperity. Bad (unethical) governance, on the other hand, leads to tyranny, injustice,

¹ This chapter is partly based on Hoekstra 2012; Hoekstra and Kaptein 2013.

fraud, poverty, and chaos. Surely one could indicate these frescoes as early forms of integrity management.

Today, integrity management consists of much more than just paintings. There are all kinds of integrity related legal provisions, standards, policies, guidelines, training courses, screening and reporting (whistle-blower) procedures, audits, risk assessments, (oath) ceremonies, as there are integrity agencies and officers among many other initiatives. This magnitude of activities requires an *integrated, well-balanced, and implemented approach*. The Dutch National Integrity Office designed the so-called Integrity Management Infrastructure to meet these specific requirements. In this chapter, I will first introduce two integrity management strategies, then I will reflect on the three mentioned requirements, and finally I will present the NIO and its infrastructure.

Integrity management: compliance versus integrity strategies

When structuring measures for integrity management, literature frequently makes a distinction between 'compliance' and 'integrity' strategies (Paine 1994). Characteristic of the first strategy is the emphasis on the (top-down) imposition of rules and regulations, intended to prevent non-compliant behaviour and to promote norm-compliant behaviour, through exercising internal and/or external supervision, control and the punishment of offenders. This strategy has an underlying negative image of mankind, which is tantamount to implying that people cannot be trusted and that they need rules and supervision to stay on the right path.

The second strategy places emphasis on the joint (bottom-up) formulation and internalization of the aspirations and values of the organization and the promotion of ethical behaviour through strengthening the moral competence of employees, teaching them to determine (internal self-management) what responsible and ethical decisions are. This strategy has a more positive image of mankind. Table 1 summarizes both strategies and illustrates some differences (Lawton, Rayner and Lasthuizen 2013: p.121).

Orientation	Integrity approach	Compliance approach
Ethics	Self-governance and subjective responsibility according to chosen standards within organizations	Conformity with externally imposed standards and objective responsibilities
Aim	Enable ethical conduct and moral reasoning	Prevent and combat unethical conduct and integrity violations
Behavioural assumptions	Social beings guided by values, principles, (public service) motivation and leaders and peers	Autonomous beings guided by economic self-interest
Policy	Integrity approach	Compliance approach
Methods and instruments	Internal controls, ethics education and training, communication and deliberation, ethical leadership, ethical culture and climate, reinforcement by rewards	External controls, education of rules and codes of conduct, reduced discretion and autonomy, auditing, monitoring and controls, reinforcement by sanctions
Implementation	Integrity approach	Compliance approach
Standards	Organizational mission, values and aspirations, social obligations, including law, rules, codes and norms	Criminal and regulatory law
Leadership and staffing	Managers, ethics officers	Lawyers, compliance officers
Activities	Lead (bottom-up) development of organizational values and standards, training and communication, integration in organizational system and culture, providing guidance and consultation, assessing, values and performance, identifying and resolving problems and dilemmas	Developing (top-down) compliance standards, education and communication, handling reports of misconduct, conducting investigations, overseeing compliance audits and monitoring, enforcing standards with clear sanctions
Education and training	Ethical decision-making and values, dilemma training	Compliance standards and system, codes of conduct

Chart 1: Compliance vs. integrity strategies

Compared to some other countries, the Netherlands seems to rely stronger on the integrity strategy. Whereas other countries follow (compliance-based) anti-corruption strategies, characteristic for the Dutch civil service is that it gradually adhered to a broad and positive integrity strategy (Hoekstra, Belling and Van der Heiden 2008). Instead of a limited focus on (just) avoiding criminal behaviour, the Dutch public sector (also) emphasizes the moral, or ethical, aspects of public officials' behaviour. Therefore, integrity policies in the Netherlands are:

- not solely fixated on avoiding criminal acts like corruption and fraud, but they also address all kinds of unethical behaviour like: bullying, discrimination, intimidation, lying, cheating, theft, cutting corners, sexual harassment etcetera;
- not just dedicated to avoid wrongdoing, but to a large extent they center on training civil servants to enable them to make the right ethical decisions, to encourage them to do it right, to act responsibly, and to make better judgements within the specific governmental context.

Although this integrity approach is quite popular at the time, its qualities should by no means be exaggerated. A combination of both strategies is proved to be most effective. In some countries the compliance approach is, however, still predominant. There are several possible explanations for this situation compliance strategy aligns with: the historical, bureaucratic, roots of (public) administration; the legal background of those who are responsible to draw integrity policies; trust that has been vested in legal instruments; current popularity of output quantification; and with the pressure on politicians to score as hardliners. Table 2 provides an overview of these explanations (Karssing and Hoekstra 2004; Hoekstra, Belling and van der Heide 2008: p. 151).

Factors	Features
Bureaucracy	<ul style="list-style-type: none"> – historical hierarchical structure of public sector organizations – clear definition of tasks, powers and responsibilities within these organizations – public officials are subjected to rigid, uniform discipline and control systems – obedience/subordination towards management of the department
Occupational background	<ul style="list-style-type: none"> – legal background of civil servants who draw integrity policies – under-representation of occupational groups (e.g. philosophy, pedagogy and psychology) with affinity for integrity strategy
Practical experience	<ul style="list-style-type: none"> – familiarity with the application of the legislative and regulative instruments – tendency to use tried and tested (legal) instruments

	<ul style="list-style-type: none"> – social trust in regulations – issuing rules is a common political approach to a problem
New public management	<ul style="list-style-type: none"> – focus on hard, clear and quantifiable output indicators – averse to soft values that are difficult to measure – rules, procedures, sanctions and numbers of reports on integrity violations are more tangible than the stimulation strategy that sometimes is perceived as ‘soft’ and vague
Control and enforcement	<ul style="list-style-type: none"> – external pressure (media, NGOs, citizens, watch-dogs) requires firm political reaction in case of incidents – politicians score as ‘hardliners’ when proposing monitoring, checks and enforcement – contemporary spirit of the age aimed at prohibition, control and penalising non-complaint conduct

Chart 2: Compliance approach

Requirements for integrity management: towards coherency, balance and implementation

In most public organizations various staff-departments and officers (like for instance HR, Audit, Work Council, Legal, Financial, Integrity Advisors etc.) are responsible for certain aspects of integrity policies. This makes integrity management a multidisciplinary endeavour that requires good internal coordination and integration.

It appears to be difficult to find the right balance between the aforementioned compliance and the integrity strategy. Some organizations overly rely on a compliance approach whilst others follow a softer approach emphasizing the importance of ethical culture, leadership, awareness, trust, exemplary behaviour, dilemma training, etc. Realising a well-balanced mix is, however, the most effective strategy, according to literature.

Integrity policies are not always followed through and therefore susceptible to implementation deficiencies. From various integrity surveys carried out by the (Dutch) Ministry of the Interior and the National Integrity Office, it has been revealed that organizations encounter problems in implementing integrity policies (Ministry of Interior 2004 and 2008; National Integrity Office 2012). This not only applies to the Dutch situation: international research revealed that implementation issues are far from uncommon (Demmke 2004 and 2012).

The Dutch National Integrity Office: towards (self)support

Just after the start of the new millennium a huge fraud in the building sector, which also involved corruption of civil servants, led to an intensification of Dutch integrity policies. Besides issuing new integrity provisions in the Civil Servants Act, the minister of the Interior and Kingdom Relations established (2006) the Dutch National Integrity Office (NIO) to support public sector organizations to implement all existing and new integrity provisions. It is the NIO's mission to help organizations in such a way that they can organize, manage, and implement these integrity policies themselves. This facilitating role distinguishes NIO from 'ordinary' ethics consultants that can be hired to set up, audit, or fix integrity systems in organizations, or to investigate possible wrongdoing. But since integrity is such a core value of good governance, the care for integrity should not be contracted out to this kind of (commercial) parties: organizations should primarily be able to take care of ethics and integrity themselves, but can be supported by specialised public integrity entities like NIO. To that end, NIO fulfils five tasks:

- develops practical integrity instruments that can be used (for free) by public organizations, for instance: risk assessment methodology, dilemma training videos, all kinds of manuals and handbooks;
- disseminates integrity related knowledge, for instance: training integrity officers and advisors, publishing reports and hosting a website (www.integriteitoverheid.nl);
- connects policy makers, practitioners and scholars by hosting a variety of integrity platforms, conferences and workshops, for instance: network meetings and roundtables to exchange experiences and best practices;
- conducts academic research in the field of ethics and integrity and publishing reports, for instance: on internal reporting systems, integrity plans, or on the impact of the financial crisis on ethical behaviour;
- advises local governments how to deal with integrity breaches by public governors, for instance: how to conduct investigation, how to outsource investigation, how to learn from such an incident and how to prevent it.

In the first years, NIO made part of the Ministry of the Interior, but in 2009 it got a more independent position as required by the United Nations Convention against Corruption (2003). The Ministry subsidizes NIO from then on. Because the NIO is financed with public money, most of its activities are without charge for public organizations.

Integrity Management Infrastructure: towards coordination

Since the beginning of the nineties, the Dutch government has gradually come to realize that the dismissal of integrity violations as regrettable isolated incidents, whereby integrity management is limited to detecting and firing the organization's 'rotten apples', is insufficient and neglects the deeper underlying issues. Today, importance is being attached to a broader, preventive vision on integrity management.



To that end, the Dutch National Integrity Office has developed a coherent integrity management system (Hoekstra and Karssing 2007).² The model lists the seven aspects of integrity management, which are listed below and are further fleshed out in table 3.

7 Elements of the Integrity Management Infrastructure	
Commitment & vision	Integrity policies can only succeed if the top of the organization considers it an important subject and if they are willing to provide sufficient resources (budget and capacity). In addition to the will to manage integrity and to promote its importance, it is necessary that the top develops a clear vision on integrity management. Questions that are of importance in this regard are: Why do we want to pay attention to integrity? How do we define it? What strategy do we follow? What do we want to achieve?
Values & norms	Public sector values and standards constitute the underlying basis for integrity policies. It is therefore important to establish the organizational values and standards and then to document them in a Code of Conduct. This will make it clear what the organization and the employees represent and what they can be held accountable for.

² The model (in the Dutch language) can be consulted on the BIOS website: <http://www.integriteitoverheid.nl/toolbox/model-infrastructuur.html>.

Rules & procedures	Values and standards are further specified and supported by a set of rules and processes in the organization and will be reflected in the internal Administrative Organization and Internal Control (AO & IC), in the descriptions of work processes and in measures such as the dual control (four-eyes) principle, separation of duties, rotation etc.
HRM policies & culture	Attention to integrity is also an important subject for Human Resources policy and should, for example, be part of recruitment, selection and screening procedures. Integrity is also a subject that should not be excluded from staff meetings (annual plan, progress and assessment interviews) or from the exit policy. In addition, introduction meetings, and integrity training courses are ways to improve the organizational culture and to raise employee awareness.
Incidents & enforcement	Incidents are situations in which employees have acted contrary to the values and standards of the organization. Investigating and sanctioning suspected abuse is important. Addressing and learning from violations transmits a signal that integrity is highly valued and reduces the risk of future violations. Provisions aimed at enforcement (such as reporting schemes, integrity advisers and research protocols) are therefore important aspects of integrity policies.
Monitoring & reporting	Monitoring integrity policies and programs is necessary to be able to evaluate and to improve the functioning of the integrity policy and the concrete measures by which the management will maintain, strengthen and safeguard the integrity of the organization and its employees. Evaluations and reports are forms of management information and accountability about the implementation and effectiveness of the integrity policy.
Organizing & embedding	The attention to integrity and to the elements mentioned above should be sustainably embedded within the organization. That is achieved by organising the integrity function. It is important that it is clear who is coordinating the policy, which actors are involved and what the role of the management is. It is advisable to record these conditions in an integrity plan. An integrity officer is the person appointed to develop the integrity management system for the organization, to coordinate it and to support the line management and provide advice about the implementation of the policy. Therefore, this officer also plays an important role in the drafting of the integrity plan and the responsibility for the policy.

Chart 3: Integrity Management Infrastructure

The model was developed from the observation that integrity policies within organizations often have a too fragmented character because of the involvement of various officers and staff departments who, from their own specific backgrounds, give content to certain aspects of integrity programs. The multitude of integrity areas and actors, may cause incoherencies, but may also blur the view on the implementation. Its systematic approach emphasizes the necessary integrated and sustainable character of integrity policies and it combines elements from compliance and integrity strategies, it provides a cyclic approach because the policy goals are also evaluated and it pays explicit attention to the aspect of institutional embedding. The figure depicts clearly the relationship between the constituent elements, which is important because individual integrity instruments are more effective when they are part of a coordinated integrity policies (Van Tankeren 2010). Although the importance of a systematic integrity approach seems almost a matter of course, many public organizations do not yet seem to have one (Hoekstra and Kaptein 2013; Lawton, Rayner and Lasthuizen 2013).

Naturally, there are more integrity systems imaginable and applicable, and the attention given to the different elements of the system may vary according to the development of the organizations and the specific problems they will encounter. However, consistency, coherence and monitoring implementation seem in any event to be of significance.

In this model, the integrity officer has been positioned in the core of the model, as the central driving force and coordinator of integrity within the organization. Coordination is key since inter-connecting the involved integrity players (departments and officers)... “is critical to the successful implementation of ethics and compliance programs throughout the organization” (ERC 2007: 25). Moreover: “An organization which implements an ethics and compliance program without designating an individual to oversee it, risks the possibility that the function will fail for lack of leadership. Similarly, talking about the importance of ethics without creating a formal function to uphold and promote organizational standards may be perceived as hypocritical” (Ethics Resource Center 2007: 13–14). The creation of such a coordinating function seems also important since integrity officers do not see themselves as experts on all the involved areas, but rather as facilitators (Trevino et al 2014). The OECD (2008) summarizes the significance of coordination as it: allows for synergies between instruments; allows for an accumulation of expertise based on recommendations, insights, and best practices; ensures continuity of ethics in the long term; strongly signals that integrity is considered important within the organization. Other important tasks of a central integrity officer involve the development of a well-balanced integrity management approach, combining integrity and compliance strategies, and ensuring the implementation of integrity policies.

Literature

Demmke C. 2004, *Working Towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity*. For the 43rd meeting of the directors-general of the public services of the member states of the European Union, Maastricht: European Institute of Public Administration.

Demmke C. and T. Moilanen. 2012, *Effectiveness of Ethics and Good Governance in Central Administration of EU-27: Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis*. Frankfurt: Peter Lang 2012.

Ethics Resource Center. 2007, *Leading Corporate Integrity. Defining the Role of the Chief Ethics & Compliance Officer*. Washington: ERC.

European Commission. 2014a, *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Anti-Corruption Report*. Brussels: European Commission.

European Commission. 2014b, *Civil Society Involvement in Drafting, Implementing and Assessing Anticorruption Policies. Best Practices Manual*. Brussels: European Commission.

Hoekstra A. and E.D. Karssing. 2007, *Instrumenten voor een integraal integriteitsbeleid. Tijdschrift voor Methoden, technieken en analyses van personeelsbeleid*, Afl. 87, pp. 501–518.

Hoekstra A., A.F. Belling and E. van der Heide. 2008, *A Paradigmatic Shift in Ethics and Integrity Management within the Dutch Public Sector; Beyond Compliance*. In: Huberts, L.W.J.C., C.L. Jurkiewics and J. Maesschalck, (Eds.), *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives across Frontiers*. Edward Elgar.

Hoekstra, A. and M. Kaptein. 2014, *Understanding Integrity Policy Formation Processes: A Case Study in the Netherlands of the Conditions for Change. Public Integrity*. Vol. 16, No. 3, pp. 243–263.

Hoekstra A. and M. Kaptein. 2013, *The Institutionalization of Integrity in Local Government. Public Integrity*, pp. 5–27.

Karssing E.D. and A. Hoekstra. 2004, *Integriteitsbeleid als evenwichtskunst, Bestuurswetenschappen*, No. 3, pp. 167–192.

Lawton A., J. Rayner and K. Lasthuizen. 2013, *Ethics and Management in Public Sector*. Oxon: Routledge.

Ministry of Interior. 2004, *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*. Den Haag: BZK.

Ministry of Interior. 2008, *Inventarisatie integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie*. Den Haag: BZK.

National Integrity Office. 2012, *Monitor Integriteit Openbaar Bestuur. Integriteitsbeleid en –beleving*. The Hague: BIOS.

- OECD. 2008, *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris: OECD Publications.
- Olsthoorn S. 2010, *Integriteitsbeleid gemeenten onsamenhangend*, “Binnenlands Bestuur”, 11 juni, p.17.
- Paine L.S. 1994, *Managing for organisational integrity*, “Harvard Business Review”, March-April, pp. 106–117.
- Transparency International. 2012, *National Integrity System Assessment Netherlands*. The Hague; T.I. Netherlands.
- Treviño L.K., N.A. Den Nieuwenboer, G.E. Kreiner and D.G. Bishop. 2014, *Legitimizing the Legitimate: A grounded Theory Study of Legitimacy Work Among Ethics and Compliance Officers*. “Organizational Behavior and Human Decision Processes”, Vol. 123, pp.186–205.
- Van Tankeren, M.H.M. 2010, *Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet*. Amsterdam: VU.

Alain Hoekstra

is one of the founders of the *Dutch National Integrity Office*. He works as a coordinating policy officer in that office and conducts PhD research at *Rotterdam School of Management* (Erasmus University).

System of Experience Exchange of Internal Auditors of the Public Finance Sector Entities in the Field of Counteracting Corruption and Guarantees of the Auditors' Independence

Katarzyna SZARKOWSKA

Director of Expenditure Policy Department
Ministry of Finance

Corruption is a phenomenon causing negative results in many fields – financial, social, and psychological. It may occur in different areas of activity, in relations with the employees on different levels of the organisational structure. Its financial dimension is often underestimated as apart from direct loss, corruption may also have impact on, among others, ineffective use of resources or decrease in the quality of results (services or products provided by a unit). In the case of public administration, the loss of reputation and the lowering of public trust are very significant, which as a rule is not restricted to the unit in which corruption occurred, but it covers public institutions in general.

Therefore, the implementation of the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption*,¹ which “basically aims to prevent and educate both society and public administration as well as combat corruption crimes more effectively”,² is an incredibly important undertaking, requiring the involvement of society and the administration itself.

The importance of management control in counteracting corruption

A meaningful factor of anti-corruption education in public administration is making the unit heads aware of their responsibility for the implementation

¹ Attachment to the Council of Ministers Resolution No. 37 of 1 April 2014 (Journal of Laws “Monitor Polski” of 28 April 2014, item 299).

² The *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption* – hereinafter referred to as the *Government Programme*.

of efficient anti-corruption solutions in their units. This responsibility directly results from the management control system, introduced in the public sector in 2010 by way of the Act of 27 August 2009 on Public Finance.³ The provisions of the said Act set forth that a unit head should implement systemic solutions aiming to ensure that the activities carried out are effective, cost-efficient, timely and compliant with legal regulations and principles of ethical conduct. Corruption may breach not one, but several of the abovementioned criteria. Therefore, corruption prevention should be a permanent element of the management system in a unit. To this end, the head should introduce applicable procedures (set forth in e.g. the *Anti-Corruption Programme*) and shape control environment⁴ ensuring conditions in which employees can observe such procedures.

It is very important to clearly define the roles and tasks in the system, first of all: senior management, audit committee (if applicable), operational management, internal audit, law unit, anti-corruption coordinator/plenipotentiary, and employees.

The role of internal auditing

The role of internal auditing covers supporting the manager in the accomplishment of the unit's tasks through providing a reasonable assurance that the management control system operates correctly. This activity is aimed at corruption detection, however, while carrying out independent and objective assessment of the system (including anti-corruption procedures), internal auditing should provide the unit head with assurance that the system has been designed properly, i.e. that the control mechanisms, embedded in applicable procedures, including the ones specified in the *Anti-Corruption Programme*, curb corruption risks. Thus, internal auditors support the unit heads in counteracting corruption.

Internal auditing is a natural partner of the unit head within the above scope. It is predestined to perform its tasks due to organisational and operational independence of the auditors (i.e. direct subordination to the unit head and not participating in operational activities) and their professionalism, objectivity and the obligation to ensure lack of conflict of interest. It is also important that internal auditors assess management control in all areas of the unit's activity and that they have an unlimited access to information. Moreover, the scope

³ Act of 27 August 2009 on Public Finances (Journal of Laws of 2013, item 885, as amended).

⁴ Standards of management control for the public sector, issued by the Minister of Finance Statement No. 23 of 16 December 2009 (Journal of Laws, the Ministry of Finance, No. 15, item 84), Standard A: Control Environment.

of the activity of internal auditing and the access to information (documents, data, etc.) may not be restricted. These are basic requirements under the Public Finance Act, the Minister of Finance Regulation on carrying out and documenting internal auditing,⁵ and the Standards for internal auditing of the public finance sector units,⁶ the fulfilment of which ensures correct operating of internal auditing.

The range of the auditor's tasks

When analysing risks which may occur in a unit, for the purposes of drafting their annual work schedule,⁷ internal auditors should also take into consideration red flags of and risks related to potential corruption. Knowing the organisation and understanding its operation as well as having access to information on all areas of the unit's activity, they may identify red flags of corruption earlier and much better than external audit and control services.

Examining control mechanisms in order to provide the unit head with assurance of correct operation of the management control system, internal auditors should also assess them with a view to corruption prevention.

Management control also means information and communication within the unit.⁸ An appropriate form and availability of information channels (the so-called hot lines), which can be used by the employees, are of special significance to the effectiveness of anti-corruption mechanisms. An appropriate internal environment,⁹ providing conditions facilitating whistleblowing without risks to whistleblowers, is also important.

Due to their expertise and knowledge of the unit, auditors may support the managers, within their advisory activities, or persons appointed by the managers (an anti-corruption coordinator or a plenipotentiary) in determining the indicators of examining the level of efficiency of anti-corruption solutions adopted in the organisation. Auditors may also present their conclusions and recommendations on anti-corruption solutions in order to improve such solutions.

⁵ The Minister of Finance Regulation on carrying out and documenting internal auditing (Journal of Laws No. 21, item 108).

⁶ Standards for internal auditing in units of the public finance sector issued by the Minister of Finance Statement No. 2 of 17 June 2013 (Journal of Laws, Ministry of Finance, of 24 June 2013, item 15).

⁷ Internal audit is implemented pursuant to an annual internal auditing schedule drafted on the basis of risk analysis carried out by an internal auditor.

⁸ Standard D: Information and Communication.

⁹ Standard A: Control Environment.

We should remember that due to the fact that anti-corruption mechanisms may also be assessed by internal auditors, only auditors may have an advisory function in the development of this area. However, they should not be responsible for this field.

Within the framework of the research carried out, both in the course of the assuring task and the advisory activities, internal auditors may identify corruption acts. In such cases, the auditor should preserve potential evidence and inform about their suspicions as soon as possible. However, we must distinguish between mistakes and corruption offences which are intended activities. If the auditor needs additional information to confirm their suspicion that such offence is being perpetrated, or has been perpetrated, they may take a decision to extend the examination or use additional tools to make sure about their suspicions. Such activities should be duly reported to the unit managers and to the audit committee (where such committee exists within the unit or the supervising unit).

It must be noted that auditors do not have knowledge or experience necessary to conduct investigations, i.e. skills typical to specialised anti-corruption services (as the Central Anti-Corruption Bureau). Therefore, there is a risk that they may unwillingly remove or expunge the traces, or facilitate it to the person suspected of corruption. This is the reason why they should not undertake activities which could warn the person suspected. However, it is of key significance to secure the evidence and inform about the situation as soon as possible, accordingly – competent internal services, the unit manager, or law enforcement agencies.

If corruption cases have occurred in an organisation, internal auditors should assess whether or not the organisation has learnt from such experience to create solutions preventing it against such irregularities in the future.

Internal auditors' preparation

In the internal audit unit, procedures for dealing with corruption red flags should be in place. Auditors should be trained to identify corruption risks and red flags as well as to secure evidence until the arrival of competent services, so that the persons suspected could not preserve the materials.

The knowledge of good practices on procedures and solutions applied in the field of corruption prevention in public administration in Poland and other countries is also very valuable. Acknowledged standards and good practices in this area are also a very beneficial benchmark for the *Anti-Corruption Programme* assessment, carried out by internal auditors in their units. Learning from the experience of other units and from own experience, internal auditors can support the unit manager in creating control mechanisms applicable for this particular unit or in improving the existing solutions.

Tasks concerning internal auditing resulting from the *Government Programme*

The significance of internal auditing in the anti-corruption system has also been noticed by the creators of the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption*, pointing out in task 9 the need to reinforce the activities of internal control and audit units. This task covers two activities: the first one relates to the analysis of ensuring independence to internal auditors of the public sector units, elaboration of conclusions appropriate for the diagnosis results (including legislative ones) and their implementation (activity 9.1). The other activity indicates the need to organise a system of experience exchange of internal auditors in the field of corruption prevention. The Ministry of Finance has a leading role in the implementation of this activity as an entity responsible for the coordination of internal auditing in the public sector units.

The key importance of internal auditing goals for the proper implementation, also in the context of corruption prevention, lies in ensuring independence and correct preparation of internal auditors for the accomplishment of the tasks vested in them.

Within the framework of the implementation of task 9.1, the Ministry of Finance is planning to review legal regulations referring to internal auditing in the public sector units in order to verify whether or not they sufficiently ensure the independence of internal auditors. The next step covers gathering and analysis of information on practices of application of regulations in force and red flags providing evidence of non-compliance therewith in respect of ensuring independence of internal auditors in the public sector units. The results and analysis of the review constitute the grounds for a relevant diagnosis of the actual status and guidelines or recommendations proposed to ensure the auditors' independence. These guidelines will be promoted for extensive use in the public sector units.

With reference to creating the platform of experience exchange between internal auditors, it should be noted that the Ministry of Finance has already built such a forum, which since 2010 has regularly met on a monthly basis. The meeting dedicated to the *Government Programme*, organised in September 2014, was the first step undertaken to implement task 9.2. The meeting was carried out in cooperation with the Central Anti-Corruption Bureau and the Ministry of the Interior. The issues concerning the anti-corruption theory and the practice will be permanently included in the subject-matter of the meetings. Moreover, the Ministry of Finance is planning to post materials and information referring to the *Government Programme* on its website.¹⁰ Additionally, during training courses

¹⁰ <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/finanse-publiczne/kontrola-zarzadcza-i->

for internal auditors, the possibilities of emphasising the issues of the role and tasks of internal auditing are analysed.

Summary

Effective corruption prevention is a long-term and multi-faceted task. It requires not only clear legal regulations, which will discourage from undertaking corrupt practices, and implementation of mechanisms facilitating early detection of corruption offences, but also systematic activities raising awareness and knowledge in this field, both among the public administration employees and society.

It is a process inseparably associated with the reinforcement of management control in the public sector. The requirements in the area of management control impose an obligation on the managers of each unit to verify and complete the management systems, taking into account the statutory definition, the goals of the management control, and its elements set forth in the management control standards for the public sector. The management control system covers risk management and developing appropriate control mechanisms as a response to risks which may occur in all areas of the unit activity. Therefore, it should also consider adequate schemes preventing from and facilitating corruption detection. Moreover, when shaping control environment (constituting one of management control factors, referring i.a. to principles of ethics), there is created an organisational culture in which corrupt practices are not accepted and, simultaneously, whistleblowers are not stigmatised, and proper procedures for reporting corruption are ensured to safeguard whistleblowers. However, adequate measures are undertaken in relation to persons committing corruption acts, regardless of whether the acts are detrimental or profitable to the unit. Corrupt practices in a unit indicate the need to strengthen the management control. However, properly operating management control minimises corruption risks and ensures relevant mechanisms facilitating a prompt reaction in case corruption risks are to materialise.

Due to the scope and nature of its tasks, internal auditing has a significant role in counteracting corruption. This role can be fulfilled in conditions where auditors are independent and fully prepared to carry out necessary activities.

Speaker:

Katarzyna Szarkowska

director of the Expenditure Policy Department at the Ministry of Finance. Expert on civil service, public finances, and management in administration. In the years 1997–2003 and 2005–2013, director general of the office. Chair of the Higher Civil Service Disciplinary Board. Chair of the Programme and Didactic Commission at the National School of Public Administration (KSAP) and member of the KSAP Council. The latest publication – *Disciplinary Liability of Members of the Civil Service Corps as a Sign of Legislative Care of Quality of the Tasks Performed by State (Odpowiedzialność dyscyplinarna członków korpusu służby cywilnej przejawem troski ustawodawcy o jakość wykonywania zadań państwa)*, in: *Unity of Norms and Values, Collection of Studies Dedicated to Professor Maria Gintowt-Jankowicz (Jedność norm i wartości, Zbiór studiów dedykowanych Profesor Marii Gintowt-Jankowicz)*, Warsaw 2014.

Author of the article:

Monika Kos

counsellor to the minister at the Expenditure Policy Department at the Ministry of Finance, civil servant, certified internal auditor (CGAP). Since 2003, involved in the coordination of management control (prior – financial control) and internal audit in the public sector. In the years 2003–2005, member and secretary of the Examination Board carrying out examinations for internal auditors. Acting as an expert in numerous international projects and initiatives addressed to public administration in European, Asian, and South American countries. Editor and author of numerous articles in the bulletin *Management Control in Territorial Government Units (Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego)* issued by the Ministry of Finance.

Systems of Corruption Prevention – Example of the Integrated Management System in the Ministry of Economy

Edyta TUŻNIK-KOSNO

Deputy Director of Director General's Office
Ministry of Economy

Introduction

To prevent corruption, it is necessary to know where and to what degree it is possible to occur. Good and effective organisation management means minimising corruption. To implement the vision of the Ministry of Economy, as a professional institution which carries out economic policy along with its social partners and actively participates in the works of the European Union and international organisations, it is necessary to create an efficient organisation, in which corruption will be minimised to the greatest extent.

To implement the tasks and to increase social trust in the Ministry of Economy, there has been established a System of Counteracting Corruption Threats, which takes into account the state policy within the scope of corruption prevention. Within this system, a procedure titled *Conduct in Case of Corruption or Suspicion Thereof* has been adopted, and legal consequences towards employees who have perpetrated an act of corruption have been specified.

The system constitutes one of the three elements of the Integrated Management System, the introduction of which allowed to convert into process-oriented management.

Integrated Management System in the Ministry of Economy

Since 2007 the Ministry of Economy has been pursuing the Common Assessment Framework (CAF),¹ which aims to improve organisations through self-assessment.

The Ministry of Economy was one of the 20 pilot offices which participated in the implementation of the project titled *Implementation of the CAF method in selected ministries and central offices*. The aim of the abovementioned project was to increase the efficiency, i.e. relations between the result achieved and the resources used, as well as the efficiency of the Polish public administration.

Within the framework of the project, the Ministry of Economy carried out self-assessment indicating areas to be improved, i.a. within the scope of establishing a uniform process-oriented approach, and established a project team aimed to implement the improvement project titled *Implementation of mechanisms monitoring the processes of the Ministry of Economy and optimisation thereof*.

The project team developed a document titled *Process-oriented methodology in the Ministry of Economy* as a tool to manage the processes in the Ministry of Economy.

In 2007, the management of the Ministry of Economy took a decision to implement the Quality Management System along with the System of Counteracting Corruption Threats, as a result of recommendations of the first CAF self-assessment carried out this year. In December 2008, in turn, the certification of group 1 was carried out, involving 14 organisational units of the Ministry of Economy, in respect of compliance with the Quality Management System (QMS) and the System of Counteracting Corruption Threats (SCCT). In 2009, the first supervision audit of the two abovementioned systems was conducted. It was

¹ CAF is a tool of total quality management (TQM) aimed at public administration. It has been developed on the basis of the European Foundation for Quality Management (EFQM). The CAF method assumes that achieving organisational goals depends on the quality of leadership, strategy, people, partnership, resources and processes. These are the so-called enablers, within the framework of which the organisation should undertake specified activities in order to perform effectively. Such activities are assessed in relation to the results achieved by the organisation (defined within the so-called criteria results). The CAF method has been developed by experts appointed by directors general of offices responsible for administration in member states of the European Union (Innovative Public Services Group – IPSG, acting within the informal European Public Administration Network – EUPAN). The method was established in 2000, however, in 2002 and 2006 further revised versions (CAF2002 and CAF2006) were presented. Currently, version CAF2013 was published during the European CAF Users' Event in Oslo in 2012.

combined with the certification of group 2, covering the remaining organisational units of the Ministry of Economy. Additionally, the management of the Ministry of Economy took the decision to implement the Information Security Management System (ISMS). In 2012, the first supervision audit combined with the certification audit of the Integrated Management System (all organisational units of the Ministry of Economy within the scope of ISMS), confirmed correct operation of the Integrated Management System in the Ministry.

The application of the process-oriented approach in the Ministry of Economy aims to optimise and standardise the processes. While implementing the process-oriented approach, each organisation is obliged to identify and manage the processes in a manner which guarantees that the products/services meet the requirements and the expectations of its customers/clients. The implementation of each process should be monitored in order to verify its efficiency. Process management should be considered in the following aspects: planning, implementation, monitoring, and development.

The *Process-oriented methodology in the Ministry of Economy* is a document containing recommendations referring to defining the processes occurring in the Ministry of Economy, and setting out the procedures for description, implementation, monitoring, and development of the processes.

The Integrated Management System (IMS) is a combination of processes, procedures and practices applied in the Ministry of Economy. It covers the accomplishment of all public services within the competence of the office, for which the Ministry of Economy was established. The system also refers to activities connected with the operation of the Ministry of Economy as a central administration office, which aim to ensure and improve the quality, efficient assistance to citizens and entrepreneurs, high level security of the data processed, and management and organisational solutions in the office.

IMS has been implemented and maintained in all organisational units and in all offices of the Ministry of Economy, i.e. at: 3/5 Plac Trzech Krzyży, 4a Żurawia Street, and 32/34 Podskarbińska Street; it also covers the tasks accomplished outside the seat of the Ministry of Economy. To coordinate the works connected with IMS at the Ministry of Economy, the Director General established and appointed an Integrated Management System Coordinator (IMS Coordinator).

Currently, the Integrated Management System comprises:

- the Quality Management System (QMS) – consistent with the ISO 9001 standards;²

² The main requirements of ISO 9001 include: introduction of supervision over documentation and records, management involvement in the development of the quality management system, systemising of resource management, development of the product

- the System of Counteracting Corruption Threats (SCCT) – which extends the ISO 9001 standards by additional requirements related to anti-corruption processes;
- the Information Security Management System (ISMS) – compliant with the ISO/IEC 27001 standards.³

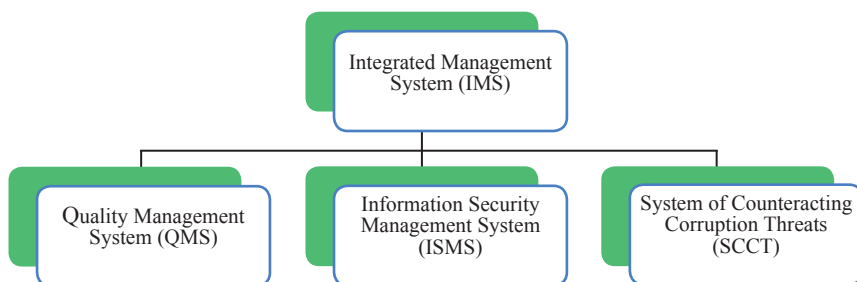


Chart illustrating the Integrated Management System in the Ministry of Economy

implementation process, making systematic measurements (customer satisfaction, products, processes).

All these requirements are described in detail in the norm in question, and they cover eight principles of quality:

- 1) customer focus (the position of an organisation depends on its customers);
- 2) leadership (leaders provide directions to an organisation);
- 3) involvement of people (people are the most valuable asset of an organisation);
- 4) process approach (efficiency and effectiveness of an organisation mostly depend on the quality of processes accomplished therein. The APQC model described in the book titled *Modelowanie organizacji procesowej (Process-oriented organisation modelling)*, edited by J. Auksztol and M. Chomuszko);
- 5) systems approach to management (quality management is regarded as the management of mutually related processes);
- 6) continual improvement (a permanent goal of an organisation is continual improvement of processes accomplished therein);
- 7) factual approach to decision making (decision-making is based on analytical, logical or intuitive analysis of all available data and information);
- 8) mutually beneficial supplier relationships (creating a mutually beneficial relationships with suppliers of goods and services guarantees high quality to an organisation).

³ **ISO/IEC 27001** – international standard for information security management systems. It was published on 14 October 2005 pursuant to the British Standard BS 7799-2, published by BSI. In Poland, ISO/IEC 27001 was published on 4 January 2007 as PN-ISO/IEC 27001:2007.

ISO/IEC 27001: 2005 (PN-ISO/IEC 27001:2007) is a specification for information security management systems for compliance with which audits may be carried out, giving basis for issuing certificates.

System of Counteracting Corruption Threats in the Ministry of Economy

To accomplish the tasks efficiently and to increase social trust in the Ministry, there has been established a System of Counteracting Corruption Threats (SCCT), which takes into account the state's policy on corruption prevention.

Its scope covers the ISO 9001 standards and the set of the 27 additional requirements referring in detail to the abovementioned standards. Apart from the requirements set forth in ISO 9001, the SCCT sets forth the obligations to:

- carry out risk analysis of corruption threats;
- identify processes in which such threats occur;
- specify methods required for monitoring and proper course of such processes;
- ensure the availability of resources necessary to monitor and analyse the processes in order to undertake activities required for the risk elimination or curbing.

For the purposes of SCCT in the Ministry of Economy, the following definition of corruption has been adopted: “Corruption – acting or omission to act as well as promising such conduct in order to obtain undue advantage, given, promised or implied, both material and immaterial, directly or indirectly”.

The organisation transparency and creating possibilities for employees and outside informers to report suspicious situations are key factors of the SCCT. The standards strictly require creating conduct procedures when finding or suspecting corruption. A vast majority of corruption incidents arises from the exposure of employees to persons from outside. Therefore, it is very important to define the code of conduct very precisely.

When taking the decision to implement and maintain the SCCT, the management of the Ministry of Economy pointed out to the importance of issues related to counteracting corruption, increase in trust in the operation of the office within the scope of integrity and impartiality as well as elimination of different sources of corruption threats occurrence.

Within this system, a procedure titled *Conduct in case of corruption or suspicion thereof* has been adopted, and legal consequences towards employees who have perpetrated corruption acts have been specified.

In the Ministry of Economy, the SCCT works pursuant to the following internal regulations:

- IMS policy,⁴ IMS Record,⁵ Director's General Order on IMS in the Ministry of Economy;
- the P-BDG-11 procedure *Conduct in case of corruption or suspicion thereof*.

⁴ The Integrated Management System policy version 6 became effective on 29 October 2014.

⁵ The Integrates Management System Record version 8, edition 1, became effective on 31 October 2014.

To ensure due, efficient, cost-effective, and timely achievement of goals, risk management has been implemented, which constitutes an essential part of the office management. The principles of carrying out analysis of corruption threats and general principles of monitoring the processes endangered by corruption are set forth in the P-BDG-44 procedure *Management of operational risk, information security, and corruption threats*.

The SCCT implementation constitutes part of the state policy on counteracting corruption and it:

- contains obligations to abide by professional ethics and proper statutory requirements;
- considers the state strategy in this area;
- specifies sanctions imposed in cases of corruption detection;
- has been communicated and is comprehensible within the organisation;
- is reviewed in terms of usability.

The implementation and subsistence of the System of Counteracting Corruption Threats (SCCT) standards, mostly aimed at prevention and organisational solutions which reduce the risk of negative phenomena occurrence, is considered an innovative approach to solving the problem of corruption.

Team of Ethics Advisers

One of the most important activities, but also the most difficult to implement, relating to fighting corruption is the change of the social attitude towards this phenomenon, popularisation of ethics and legal culture in society, strengthening the ties between civil society, politicians, and public officials manifesting the will to fight this pathological phenomenon.

Because violations of universally accepted legal and moral norms are determined by man's attitude, an extremely important element of curbing corruption is to create employees' awareness at all levels of management. All activities and procedures adopted for use should be subordinated to this goal (training, motivation, communication, atmosphere, ethical leadership, etc.).

For the accomplishment of the abovementioned goals, in 2014, 127 employees of the Ministry of Economy participated in a training course *Counteracting corruption threats in civil servants' work* carried out by the Central Anti-Corruption Bureau (CBA), and in a training course titled *Ethics, counteracting corruption and conflict of interest*, organised by the Chancellery of the Prime Minister in connection with the implementation of the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption*, participated three representatives of the Ministry of Economy.

Additionally, the Ministry's Intranet contains links to the CBA's materials on corruption prevention; the Ministry has also connected with the first in Poland, generally accessible e-learning platform, presenting anti-corruption training courses dedicated to representatives of public administration, business, and youth. The e-learning course is divided into three content clusters:

- corruption in public administration,
- social implications of corruption,
- corruption in business.

On an ongoing basis, introductory training courses are organised for the newly employed, apprentices, and volunteers. Information on the SCCT and the Team of Ethics Advisers, acting in the Ministry of Economy, can be found in the Ministry of Economy guidebook *For a Good Start!*, addressed to new employees. Detailed principles on conduct in corruption cases have been specified in the P-BDG-11 procedure *Conduct in case of corruption or suspicion thereof*, which is also available to our employees on the Intranet.

To prevent corruption threats, a two-person Team of Ethics Advisers has been established in the Ministry of Economy, which reports directly to the Director General.

The tasks of the Team cover advising on ethics in the field of corruption prevention, undertaking informative and educational activities, initiating the elaboration and analysis of new legal acts, principles and norms within the scope of ethics and ethical behaviour, accepting information on corruption or suspicion of corruption, preparation of and passing on information for the Grand Review, and carrying out correspondence within the scope of the tasks performed.

The Team is composed of two ethics advisers who cooperate with each other: one is appointed from among the heads and deputy heads of the organisational units, and recalled by the Director General; the other is appointed by the employees by vote, from among the employees other than those heading the organisational units or their deputies.

An ethics adviser is appointed for a term of 4 years. Any employee may propose a candidate for an ethics adviser. Elections of an ethics adviser are:

- general – each employee has the right to vote regardless of the employment relationship;
- equal – the voters have equal rights; each employee has one vote;
- direct – the voters elect the representatives directly from among the candidates proposed;
- secret – voting is anonymous.

Each employee of the Ministry can also report corruption to the following address: doradca.etyczny@mg.gov.pl.

If the Ministry's employee has witnessed an act of corruption or has received a corrupt proposal, he/she should undertake activities aiming to prevent corruption in a given case and in the future, and, in particular, they should:

- inform the Ministry's employee who is the party to such corrupt practices or omissions that such acting or omission is inadmissible, or refuse to accept a corrupt proposal;
- where possible, preserve evidence and inform law enforcement agencies (pursuant to art. 304 of the Code of Criminal Procedure);
- report the corrupt practice in writing (memorandum) or orally to the superior or one of the ethics advisers; where reported orally, the person receiving the report drafts a memorandum; it should contain at least: the personal data of the reporting person and the description of the case, along with evidence (e.g. copies of documents), if possible.

In the event of reporting the practice by an employee to the superior only, the superior should inform one of the ethics advisers. The ethics adviser is obliged to report to the IMS Plenipotentiary and the Director General.

Outside persons can also report a suspicion of a corrupt practice in person or send their complaints by post, email or telephone. The grievance procedure is set forth in the KP-BKA-6 *Grievance Procedure*.

Legal consequences, as determined in the Civil Service Act and the Labour Code, are taken against corrupt employees.

The rules of operation and rights of the Team of Ethics Advisers are set forth in the systemic regulations of the Ministry of Economy within the scope of the IMS.

Monitoring the System of Counteracting Corruption Threats

The System of Counteracting Corruption Threats, operating within the Ministry's Integrated Management System, is subject to constant monitoring through the Team's half-yearly reports. Annually, at the Grand Management Review, the Team also presents a report involving anti-corruption activities undertaken nationwide, which could be applied to improve the system operating within the Ministry of Economy. The performance of the System of Counteracting Corruption Threats in the Ministry of Economy is also monitored through the implementation of audits carried out by the IMS. They aim to determine whether or not the employees of the Ministry have knowledge on corruption threats occurring in the Ministry, and how to behave in corruption cases or suspicion of corruption as well as whether or not proper corruption prevention measures have been implemented.

Assessment of corruption risk is of particular importance. Risk analysis procedures for corruption threats and general principles of monitoring processes

endangered by corruption are set forth in the P-BDG-44 procedure *Management of operational risk, information security, and corruption threats*.

As a result of risk analysis, there have been identified processes which need special supervision. Risk analysis is updated if necessary, however, at least once a year, pursuant to P-BDG-44 procedure *Management of operational risk, information security, and corruption threats*. In case of identifying a risk above 25 points (max. 100 points), improving activities are undertaken.

Summary

Implementation of the Integrated Management System allows for continuous corruption risk assessment and monitoring.

On 28 October, 6, 7, and 13 November this year, the Polish Centre for Testing and Certification⁶ carried out a Renewal Audit pursuant to the following norms: PN-EN 9001:2009, PN_ISO/IEC 27001:2007, SPKZ, which recommended the Technical Committee for Management Systems Certification and the Directorate of the Polish Centre for Testing and Certification to maintain the validity of the Integrated Management System Certificate for the Ministry of Economy.

It was also found that the Integrated Management System under audit, which includes the System of Counteracting Corruption Threats, covers the implementation of all public services within the competence of the Minister of Economy.

In the certification process, meeting the SCCT standards is treated as the acknowledgement of the declared will of such conduct and the consequences of the implementation of corruption prevention policy.

This will is manifested by the development of new solutions eliminating or curbing corruption threats to a large extent, and further on – implementation, maintaining and continual improvement of such solutions pursuant to the SCCT standards.

⁶ The Polish Centre for Testing and Certification is a leading organisation with over 50 years of experience within the scope of:

- testing and certification of products,
- management system certification,
- staff training,
- certification of individuals.

It is a leader among entities certifying management systems and carrying out training courses on the Polish market. It has a notified body status No. 1434, assigned by the European Commission within 10 directives on a new approach, and it intends to extend its activities by further directives.

Edyta Tużnik-Kosno

MSc., civil servant of 3rd appointment grade, deputy director of the Director General Bureau in the Ministry of Economy, graduate of the AGH University of Science and Technology in Kraków, a doctoral student at the Institute for Land Reclamation and Grassland Farming in Falenty.

In 2006, she completed a training course *Ethics and corruption prevention in public administration*, carried out within the 2003 Phare project titled *Strengthening the implementation of anti-corruption strategies*. From 2008 till April 2010 – an ethics adviser at the Ministry of the Environment.

Review of Legal Solutions Relating to Principles of Access to Public Information

Artur WIŚNIEWSKI

Plenipotentiary for Classified Information Protection
Ministry of Administration and Digitalization

The significance of public sector information

Numerous public institutions have valuable information or resources, beginning with statistical, economic or environmental data, through archives, and ending up with digitised book collections and art collections. Digital revolution caused the increase in value of this source for innovative products and services which use such resources. However, many public entities are unwilling to share it. Public data have a considerable potential for innovation, culture, creation, and economy. Pursuant to the EU directive, public data cover also the resources of libraries, archives, and museums. The issue is to use these resources to develop new services, applications, and contents. The re-use of public sector information means any creative use of information, for any purpose, creating added value, e.g. through an increase in their value, matching and processing information from different sources in order to create a new quality, e.g. mobile applications, both for commercial and non-commercial purposes. The re-use focuses on making advantage of the economic value of public information where it serves as a raw material for the development of products and services. The opportunity to re-use information reinforces also the citizens' standing, thus participatory democracy. It also offers a transparent, reliable and more effective administration.

Why we suggest a separate statute

Before the Ministry of Administration and Digitalisation commenced the works on how to use public sector information, in 2012 an open public debate was held on the foundations of the so-called open resources project. The debate resulted in the change of the attitude towards the problem. Simultaneously, the

European Union was reaching an end of the works on the amendment of the directive on the re-use of public information.

The institution of the re-use of public information was implemented in Poland by way of act on access to public information which implemented the Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information. Such manner of implementation turned to be difficult – the Act combined two different procedures for access to information: deformalized procedure for the access to public information, and the re-use procedure, available on specific conditions. It turned out that both the citizens who requested information and the civil servants had problems differentiating between the two procedures.

Therefore, we suggested separating the re-use provisions from the Act on access to public information. The new law, which we proposed to title the Act on the Re-use of Public Sector Information, is meant to be a comprehensive regulation of the re-use issues. In our opinion, it will let tell the difference between the access to information and the re-use in a more precise and understandable way.

These days, only public information is subject to re-use. On 26 June 2013, the European Parliament and the Council Directive 2013/37/EU which amended Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information (Official Journal of the EU L 175/6) was adopted. The most important amendment is the extension of the directive to museums, libraries, and archives. This means that digital resources of these institutions – so far excluded – could be re-used.

We suggest introducing the term of public sector information, which means any content or part thereof, regardless of the manner of fixation (paper, electronic, sound, visual, or audio-visual) held by a public entity. Thus, public sector information will cover public information, but also archives, images of museum collections, and library materials.

Re-use should be carried out in full respect of intellectual property rights. This assumption constitutes the project foundation – public sector information which is the subject of intellectual property rights by third parties is excluded from re-use.

This project has been subjected to social consultation at its very early stage in order to gather opinions of all interested parties and to use them to improve the project. It is the first project consulted on-line via konsultacje.gov.pl – a government platform created for this purpose.

Artur Wiśniewski

Plenipotentiary for Classified Information Protection and Information Security Administrator at the Ministry of Administration and Digitalization.

Mechanism of Anti-Corruption Assessment of Draft Legislation

Radu COTICI, PhD

Head of Secretariat

Regional Anti-Corruption Initiative (RAI)

Anti-corruption assessment of laws, or corruption proofing, is a review of form and substance of drafted or enacted legal rules in order to detect and minimise the risk of future corruption that the rules could facilitate.¹ This definition clearly indicates that corruption proofing can efficiently facilitate prevention of corruption. The measure appeared in early 2000s and is now carried out in 13 countries worldwide: Albania, Armenia, Azerbaijan, Kazakhstan, Korea, Kyrgyzstan, Latvia, Lithuania, Moldova, Russia, Tajikistan, Ukraine and Uzbekistan. Other countries, like Mongolia, Serbia and Turkmenistan consider introducing this tool as a part of their anti-corruption policy.

What shall one think about at the point of establishing this preventive measure, which are the preconditions of having corruption proofing set up? We will try to briefly unveil these aspects in the following paragraphs, using the most recent technical paper developed in this field.²

Corruption proofing is aimed primarily at closing entry points for corruption contained in draft or enacted legislation. Its main potential is thus to prevent future corruption facilitated through bad legislation. Once corruption proofing becomes an established practice, it will make legal drafters think ahead concerning what corruption risks the corruption proofing may uncover and how these risks can be avoided from the very beginning of the drafting process.³ One thing should be pointed out here: corruption proofing is targeted at regulatory corruption risks, which constitute existing or missing features in a law that can contribute to corruption regardless of whether the risk was intended or not.

¹ T. Hoppe, *Anti-corruption Assessment of Laws*, Regional Anti-corruption Initiative (RAI) and Regional Cooperation Council (RCC), November 2014, p. 12.

² T. Hoppe, *Anti-corruption Assessment of Laws*, Regional Anti-corruption Initiative (RAI) and Regional Cooperation Council (RCC), November 2014.

³ *Ibidem*, p. 16.

So what are the preconditions of having in place an efficient anti-corruption assessment of laws? Firstly, the state should decide on the institutional setting or who will carry out the corruption proofing. More options could be considered depending on the available resources. The first option, and the best one in our opinion, would be to have the anti-corruption agency, if that exists in the country, responsible for undertaking the corruption proofing. The second option would be appointing the Ministry of Justice in charge of anti-corruption assessment of laws, as the institution coordinating the law creation. The third alternative, less desirable, would be to have drafters of laws (institutions) responsible for performing the review in regards of their own drafts.

Whatever the decision of the authorities is, two other aspects have to be foreseen:

- civil society should be given the possibility to also carry out corruption proofing, based on the presumption that every citizen should be given the possibility to voice the opinion on a draft/law,
- all states bodies should be entitled to request corruption proofing for a drafted or enacted law from the responsible body.

Secondly, it should be decided to which extent the corruption proofing shall be applied. Certainly, we would advise that it covers the law to the widest possible extent. A wide scope encompasses draft and enacted laws as well as laws at all regulatory levels. It is in fact the bylaws that often define procedures, fees and time limits and which also concretise statutory discretion.

All draft and enacted laws should be subject to corruption proofing. However, we understand that this approach is a practical challenge. A second-best option would be to review all draft laws and a prioritised selection of all enacted laws. A third-best, but not recommended, option would be to review only a selection of draft and enacted laws. Only the second and third best options should be a choice if there is not enough capacity to perform assessments for all laws. The prioritisation of laws to be screened shall be based on the following criteria:⁴

1) general criteria:

- a) legal areas typically prone to corruption, including procurement and political finance for all countries, and other sectors (depending on the country) such as law enforcement, health and education,
- b) laws that include corruption prone mechanisms, such as the awarding of financial advantage or of licences and permits, or the collection of fees and taxes, irrespective of whether the legal area is typically prone to corruption;

⁴ Ibidem, pp. 97–98.

- c) areas with high levels of perceived or actual corruption according to national and/or international surveys,
 - d) areas that national anti-corruption action plans prioritise for reform;
- 2) individual incidents:
- a) media or civil society reports about corruption problems facilitated by a law or occurring in a legal area,
 - b) notification by other authorities on corruption problems facilitated by a law or occurring in a legal area,
 - c) large financial political donations by an interest group related to the legal sector (such as energy companies donating money to governing parties prior to the adoption of the law),
 - d) a draft law subject to heavy lobbying by interest groups,
 - e) stakeholders responsible for a draft law have a conflict of interest related to the law,
 - f) law enforcement bodies or media reports provide intelligence on a certain law manipulated by suspects.

Thirdly, it is very important to have a proper assessment of the draft/enacted law. For this reason, the responsible institution shall conduct a research based on the sources of information for corruption proofing which derives from the legal information (law, explanatory note, jurisprudence, law review articles, etc.) and functional analyses (reports on corruption, audits, media reports, internet research, surveys, interviews and others). Such a research will make possible identification of most of regulatory corruption risks.

A very important stage of the assessment is the formulation of recommendations on how to avoid or mitigate the identified corruption risks. Recommendations should include alternative formulations of the law in order to illustrate how one can mitigate the corruption risk. This would also facilitate acceptance of the recommendations, as the criticism would be constructive. In other words, it is easy to criticise but not always so easy to come up with a better proposal.⁵

In principle, neither the alternative formulations nor any other part of the recommendation is binding. This is why considering alternative mechanisms for achieving compliance is very important for corruption proofing efficiency. Certainly, the stipulation to consider the recommendations by the law setting body is a need. In case it does not want to comply with the recommendations, it should indicate so explicitly and provide a brief explanation why. In all cases, the responsible entity should provide feedback to the corruption proofing entity on the level of compliance with each recommendation.

⁵ Ibidem, p. 101.

The forth and also a very important precondition is the online publicity of the methodology to carry out corruption proofing, as well as of the draft laws to be reviewed. To this end, individual corruption proofing reports and in particular their recommendations should be available online for public scrutiny and debate. The same is true for compliance feedback and compliance review reports. Statistical information in these regards is a useful feature that allows the public to get an impression of the quantitative performance.

Anti-Corruption Conventions. Challenges for the Judiciary

Tomasz DARKOWSKI

Director of Criminal Law Department
Ministry of Justice

Under the Council of Ministers Resolution No. 168/2003 of 1 July 2003 on the tasks resulting from the membership of the Republic of Poland in the Organisation for Economic Cooperation and Development and the Annex to the Resolution, the Ministry of Justice is competent to cooperate within the OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions. The Working Group verifies the compliance of the States Parties with the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.

The Convention entered into force on 15 February 1999. It was signed by 38 countries, including all OECD member states. The Convention obliges States Parties to criminalise active bribery of foreign public officials and establish liability of domestic legal persons for this criminal offence. Through the implementation of the criminalisation of active bribery of foreign public officials with regard to entrepreneurs in each State Party, it aims to ensure fair competition to all participants of the international trade.

Poland has been a party to the Convention since 8 September 2000. On 4 February 2001, the regulations implementing the provisions of the Convention entered into force, i.e. the Act of 9 September 2000 on the amendment of the laws – the Criminal Code, the Code of Criminal Procedure, the Act on Combating Unfair Competition, the Public Procurement Act, and the Banking Law (Journal of Laws No. 93, item 1027). The Act introduced the criminalisation of active and passive bribery of foreign public officials (art. 228 § 6 and 229 § 5 of the Criminal Code), administrative liability of legal persons for bribery committed by a person performing a public function (pursuant to the amendment to the Act on Combating Unfair Competition). Moreover, the regulations stipulating the exclusion from public procurement for bribery and referring to international cooperation on providing information constituting banking secrecy. Currently, liability of legal persons is regulated by the Act of 28 October 2002

on Liability of Collective Entities for Acts Prohibited under Penalty (Journal of Laws No. 197, item 1661 as amended).

Under art. 12 of the Convention, the States Parties agree to cooperate, mutually verifying that the states abide by the Convention, including in the form of reviews of individual states at the forum of the OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions. Such monitoring is carried out in the form of evaluation phases. Within the Working Groups, the last evaluation review took place at the OECD seat in Paris on 10–14 June 2013 and it was dedicated to the summary of the review carried out at the turn of 2012 and 2013 with regard to Poland's implementation of the Convention and the other OECD anti-corruption instruments. The review report was based on Poland's written submissions, conclusions from the meetings with the representatives of the administration of justice, law enforcement agencies, public administration, the private sector, and non-governmental organisations, which took place in the Ministry of Justice on 5–7 February 2013, as well as on the analysis of the evaluation panel appointed by the OECD. The review constituted a part of the review programme for all member states at the OECD forum, evaluation "phase 3" (two previous evaluation reviews of Poland were carried out in 2001 and 2007).

The review had a standard scope, adequate to prior reviews of other states. It referred to the issues concerning criminal law, liability of legal persons, practice of law enforcement agencies and the administration of justice as well as export credits, money laundering, accomplishment of the prohibition to deduct slush funds from taxes, overseas development assistance, audit, protection of whistleblowers and cooperation with the private sector within the scope of raising awareness of the Convention requirements.

The "specialised" nature of the review and of the report should be emphasised, which results from the substance of the Convention – the OECD assessment does not refer to the entire issue of corruption in Poland, instead, it concentrates on prevention of and fight against active bribery of foreign public officials in relation to international business activities.

The Polish delegation composed of the representatives of the Ministry of Justice, the Ministry of Finance, the General Prosecutor's Office, and the Public Procurement Office participated in the meeting of the Working Group on Bribery in International Business Transactions (hereinafter: the Working Group). During the discussion on the report, the delegation explained the raised issues and presented the opinion according to the instruction. Pursuant to the procedure in force, when representing a country, the evaluated country did not have a veto right in relation to the adopted recommendations.

After the discussion, the Working Group adopted the final version of the report, covering, as conclusions of critical remarks, a list of recommendations for

accomplishment aimed at effective implementation of the Convention by Poland. The competence of the Ministry of Justice refers to the recommendation in the field of:

- the so-called non-punishability clause within the scope of bribery – a recommendation to “undertake relevant measures possible under the Polish legal system” so that the provision cannot be applied to bribery of foreign officials;
- amendments to the Act on Liability of Collective Entities (...), including the liquidation of prejudication of a natural person’s conviction and providing, in this Act, for effective pecuniary penalties through deviation from the mechanism which relates the amount of the penalty to the income of the legal person (penalty not higher than a specified percentage of the income obtained in the preceding calendar year) or raising the upper limits of the penalty;
- training courses for and raising awareness of prosecutors and judges within the scope of the Convention, particularly in the context of ensuring effective prosecution of natural persons and collective entities, use of confiscation procedures and imposing adequate sanctions in practice.

Moreover, the report emphasises positive aspects such as an effective system of international legal assistance in criminal cases, significant endeavours in the area of training courses for law enforcement agencies within the scope of asset recovery and training courses for tax authorities in hidden costs of bribes. The cooperation with Polish authorities in the course of the current review was also assessed positively.

The recommendations have been thoroughly examined by the Criminal Law Department of the Ministry of Justice and submitted for analysis by the Criminal Law Codification Commission. The Committee did not oppose to the increase to pecuniary penalties imposed on collective entities and – due to the expiration of the term of office – suggested to reconsider the recommendation on the prejudication by the new composition. The Criminal Law Department of the Ministry of Justice requested the new composition of the Commission to carry out analysis of basic assumptions of liability of collective entities in Poland and to consider the possibility of changing the liability model, particularly in respect of renouncement of the prejudication. The speech presented different manners of elimination, or at least minimising of drawbacks resulting from the requirement to issue a prejudication decision against a natural person.

The final opinion of the Commission has not been presented yet. After its submission, further works will be undertaken with the aim to increase the effectiveness of the system of liability of collective entities in Poland. They should also cover the recommendation on the liquidation of the mechanism

relating the amount of pecuniary penalties to the income of collective entities.

As to the requirement referring to the increase in the speed of criminal proceedings, it should be pointed out that on 27 September 2013, the Sejm adopted an amendment to the Code of Criminal Procedure. Among the main goals of the amendment, there are improving and speeding up of criminal procedures, through among others:

- a significant change of procedures before the court consisting in the increase in contradictoriness along with a relevant adjustment of preparatory proceedings for this purpose;
- broader use of consensual manners of the termination of the proceedings;
- the widening of the scope of reformatory adjudication (restriction of appeal procedure cassation contributing to the extension of criminal procedures).

The amendment should contribute to a significant improvement and speeding up of criminal procedures, also in corruption criminal offences. The amended law will come into force on 1 July 2015.

Cooperation within the Group of States against Corruption (GRECO)

GRECO was established in 1999. Poland became its member in the same year. Currently, the Group is formed by 49 states belonging to the Council of Europe.

GRECO's objective is to improve the capacity of its members to fight corruption. Membership in GRECO allows to identify deficiencies in the states' systems and influences the acceleration of reforms necessary to minimise corruption. GRECO also constitutes a platform for the exchange of information and best practices.

During the so-called evaluation rounds, systemic loopholes are identified. Each round begins with preparing responses to a questionnaire. Further on, a week-long meetings of evaluating experts, originating from GRECO member states, with the representatives of relevant institutions of the evaluated country are organised. Next, a report is drafted, which contains recommendations to the evaluated country, and then the country is evaluated in the field of the implementation of the recommendations. To this end, subsequent reports are drafted by the experts and the GRECO Secretariat.

Each round is dedicated to separate issues. To this day, in the three subsequent rounds, there were evaluated, among others: performance of authorities involved

in prevention of and fight against corruption, corruption in public administration, tax and financial legislation, combating corruption, the scope of incrimination of corruption offences, transparency of political party funding. The current, Fourth Evaluation Round refers to prevention of corruption in respect of judges, prosecutors, and members of parliament.

The themes examined by particular rounds are as follows:

- First Evaluation Round – independence, specialisation, and means available to national bodies engaged in the prevention of and fight against corruption; the extent and scope of immunities;
- Second Evaluation Round – identification, seizure, and confiscation of proceeds of corruption; public administration and corruption (auditing systems, conflict of interest) prevention of legal persons being used as shields for corruption; tax and financial legislation to counteract corruption; links between corruption, organised crime, and money laundering;
- Third Evaluation Round – incrimination provided for in the Criminal Law Convention on Corruption and Additional Protocol to the Convention; transparency of political party funding;
- Fourth Evaluation Round – prevention of corruption in respect of judges, prosecutors, and members of parliament.

As mentioned before, an evaluation round results in recommendations to each country. The benchmarks are the standards arising from the Council of Europe conventions (the Criminal Law Convention on Corruption and the Civil Law Convention on Corruption) and soft instruments, such as recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe or the practice established by GRECO.

The standards are not always defined sufficiently, which may raise doubts in reference to the necessity of changes in a certain direction. An example of recommendations raising doubts may be the ones addressed to Poland within the Fourth Evaluation Round, concerning asset declarations. According to the recommendations, asset declarations should also include information on the property status of the closest relatives. In Poland, attempts to introduce a new statute have already been undertaken (draft amendment of the Territorial Government Act and certain other acts of 23 November 2002). However, due to the negative opinion of the Constitutional Tribunal, which pointed to a contradiction with the Constitution (violation of the principle of proportionality and the right to privacy), the attempts have been abandoned (judgement of 13 June 2004).

This does not mean that we should treat GRECO as an opponent and demonstrate, at any price, that our system is sufficiently effective. On the contrary, the evaluation rounds can also be an incentive to introduce certain reforms. In connection with the recommendations of the Third Evaluation Round, we expanded

the scope of the incrimination of corruption offences in the private sector, and introduced a number of changes in the funding of political parties and elections. As a result of the Fourth Evaluation Round, we have prepared amendments to the Law on Common Courts and the Law on the Public Prosecutor's Office concerning disciplinary procures and asset declarations. These changes will help to improve the existing system of disciplinary liability as well as the implementation of the demands of the Supreme Court regarding criminal liability for providing inaccurate information in asset declarations. We have also prepared a draft law on asset declarations, which explains the concerns related to the completion of the declarations, improves cooperation between the entities involved in the control of the declarations and unifies the principles of such control – further on I will tell you more about this project. One of the challenges in this area is to determine jointly, for future purposes, problems to solve according to GRECO procedures.

However, the implementation of the recommendations is not always easy. The interdisciplinary nature of the issues under examination requires cooperation of numerous public institutions. The Ministry of Justice merely exercises the role of a coordinator in issues related to GRECO. It is not equipped with tools to supervise the implementation of the recommendations by other authorities. To ensure such implementation and to improve the existing system, the awareness of the need of reforms is necessary at the decision-making levels as well as the sense of responsibility for expeditious and free from corruption mechanisms in Poland. Obviously, the *Government Programme for Counteracting Corruption* is a form of coordinating works in this area.

Strengthening the involvement of all authorities in the implementation of the recommendations may also contribute to a positive image of Poland on the international stage. GRECO has measures which affect member states, such as media coverage or making GRECO reports public (they are posted on the websites of the Council of Europe). Therefore, GRECO reports are not unnoticed. They are used by other international organisations, which derive from the experience and knowledge of GRECO. In February 2014, the European Commission prepared a report on fight against corruption in the EU member states. To a large extent, GRECO'S observations were the basis for the assessment by the Commission. Further reports will be drafted by the Commission every two years. Obviously, they will correspond to GRECO reports.

GRECO enjoys considerable respect. Additionally, this respect is confirmed by the intended accession of the EU to GRECO, which, in practice, will result in the synergy between the systems of the states' effectiveness evaluation in fighting corruption.

Draft Law on Asset Declarations of Persons Performing Public Functions

Drafting the Law on Asset Declarations of Persons Performing Public Functions is embedded in the accomplishment of the following activities, provided for in the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption*:

- Activity 2.1.1. – consisting in elaboration of analysis along with recommendations in the field of regulation of issues referring to counteracting corruption and conflict of interest or reinforcement of enacted legislation in the area of, among others: submission and analysis of asset declarations of persons performing public functions (provisions within the limits of preventive impact on the issue in question) as well as undertaking additional activities in the course of and after the completion of the public service (provisions aimed at disclosure of conflict of interest).
- Activity 19.1. – consisting in the review of implementation of obligations resulting from the ratified anti-corruption conventions and recommendations on the monitoring agencies in the field of criminal and civil law as well as prosecution. In this activity, the Ministry of Justice is the leading entity. In this regard, the project is intended to implement the recommendations contained in the report of the Group of States against Corruption (GRECO) adopted on 15–19 October 2012 as a result of the Fourth Evaluation Round on prevention of corruption among members of parliament, judges, and prosecutors.

When undertaking the works on the draft law on asset declarations of persons performing public functions, the main objective of the Ministry of Justice was to include the unified principles of submission of asset declarations in one legal act (as well as the control and substantive scope thereof, and the regime of liability for failure to submit a declaration) by persons on whom the obligation rests under the legislation in force.

Enacted regulations, which impose an obligation to submit asset declarations on selected vocational groups (members of parliament, local government officials, certain civil servants of public administration, including local government, judges), are included in numerous legal acts and remain inconsistent. The substantive scope, manner of and procedure for their submission, the principles of control carried out by both the authorities obliged to receive the declarations and the services established to verify the accuracy of the declarations, the type and extent of liability involving failure to submit an asset declaration or providing untrue information in such declaration, are different.

Regardless of the above, due to the on-going changes, an attempt to complete the subject catalogue on other public officials and persons employed in the public sector, whose scope of responsibilities or competence justifies the institution of asset declarations as a mechanism of prevention and control within the scope of corruption threats (among others: lay judges, court assisting judges, directors of common courts, probation officers, selected employees of the Supreme Audit Chamber, the Social Insurance Institution, the National Health Fund, the Polish Patent Office, and the National Labour Inspectorate). The proposed extension of the personal scope could almost double the number of the persons obliged to submit asset declarations.

Moreover, the draft law provides for a number of legal solutions, including in particular:

- pragmatism of the principles of asset declaration control by the receiving entity, with the right to carry out an “explanatory procedure” if the content of the declaration raises doubts;
- introduction of criminal and administrative penalties for failure to submit an asset declaration timely; if this sanction proves ineffective – conducting control of the financial standing of such person by the CBA or a tax control office;
- forwarding asset declarations which raised doubts of the receiving entity to the CBA and a competent tax control office in order to carry out control;
- increase in the current amount of PLN10,000, which defines the lower limit subject to disclosure in the declaration of movable assets, to PLN20,000, which constitutes the accomplishment of the CBA’s proposal and which results from the almost 80% increase in an average monthly remuneration, from the time of establishing the limit of PLN10,000.

The draft law was addressed to interministerial arrangements, consultation and assessment. The consultation procedure covered 174 entities but due to the media nature of the legislative proposals, comments on the draft law were also submitted by organisations and individuals not included in this procedure by the legislator. Due to very numerous and extensive comments submitted on the draft law by the majority of the project addressees also after the time limit set for the submission of such comments, further works on the preparation of the listing and analysis of the contributions have been carried out.

Summary

International conventions aimed at fighting corruption are not merely dry legislation, requiring a form of adoption to the national legal system. They are a dynamic space for the debate on further challenges aiming to pursue a more and

more effective anti-corruption policy, which will also be prepared to overcome the challenges of contemporary times. Examples of Poland's participation in the OECD or the Council of Europe structures show, on the one hand, the achievements which have been obtained in this field in the past years and indicate, on the other hand, the potential areas of development. Obviously, one of them is the unification of the principles of asset declaration submission by persons obliged to file them. The Ministry of Justice is an active participant of the public debate on anti-corruption solutions, both preventive and being a response to occurring events.

Exchange of Experiences and Good Practices Between the Central Anti-Corruption Bureau (CBA) and Other States in the Area of Combating Corruption

Krzysztof KRAK

Director of Cabinet of the Head
Central Anti-Corruption Bureau

The *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption*, adopted in 2014, constituting the main factor coordinating the national anti-corruption policy, indicates two specific objectives: reinforcement of preventive and educational activities, and reinforcement of combating corruption.

As part of the implementation of the abovementioned goals, exchange of experiences and good practices with other countries was indicated as one of permanent activities. In the *Programme*, they constitute components of the following tasks: *Review of international obligations and intensification of international cooperation in the field of counteracting corruption* and *Intensification of international cooperation in the field of combating corruption*. The authorities responsible for these activities are all ministries and central offices, pursuant to their area of activity (cooperation in the field of counteracting corruption), and all authorities responsible for combating corruption (cooperation in the field of combating corruption).

For several years, the Central Anti-Corruption Bureau (CBA) has conducted active international operations connected with exchange of experiences, organisation of joint training courses, participation of the CBA representatives in international undertakings – assistance missions, working meetings with representatives of foreign institutions visiting Poland – active participation in conferences organised by foreign services, carrying out joint educational projects supported by the European Commission, and current cooperation with liaison officers of law enforcement agencies accredited to embassies in Poland.

In order to implement the CBA's tasks, the Head of the Central Anti-Corruption Bureau may undertake cooperation with relevant authorities and

services from other countries as well as with international organisations. The cooperation may be undertaken after the Prime Minister's approval has been obtained.¹

Till the end of 2014, the Central Anti-Corruption Bureau has obtained the consent to cooperate with services from 50 countries and with 11 international organisations.²

Cooperation between the CBA and certain international organisations resulted in the following joint undertakings:

- EUBAM – Cracow 2012: organisation of the *Anti-Corruption Summer School* for youth of Ukraine and Moldova, which was a constituent of a cyclic initiative aiming at activating the two societies in the field of anti-corruption activities. The classes were run by the officers of the CBA, the Border Guard and the Customs Service. A CBA representative participated as an instructor in previous editions of the event in Ukraine. Moreover, in the same year, the Central Anti-Corruption Bureau conducted training courses for criminal analysts of the Ukraine Customs Service.

In the period between 1 December 2013 and 30 November 2014, an officer of the CBA was seconded to perform service within the structure of the European Union Border for Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM) in Odessa, Ukraine. His main tasks included the support to the EUBAM partner services in the field of good practices in combating corruption, and implementation of the Mission's anti-corruption projects on the border between Moldova and Ukraine. The abovementioned activities were based on, i.a., anti-corruption education of schoolchildren and students of both countries. In that period, about 250 students from those countries were trained. Moreover, an anti-corruption handbook was implemented into the training systems of the border and customs services through a two-stage training seminar for trainers (train the trainer).

- EUROPOL – participation in *SIENA – a supported by the EU Secure Information Exchange Network Application (S4ACA)*, along with the

¹ Art. 2 and 2a of the Act of 9 June 2006 on the Central Anti-Corruption Bureau (Journal of Laws of 2014, item 1411, as amended).

² EUBAM (European Union Border for Assistance Mission to Moldova and Ukraine), EUROJUST (European Union's Judicial Cooperation Unit), EUROPOL (European Police Office), EPAC/EACN (European Partners against Corruption/European contact-point network against corruption), GRECO (Group of States against Corruption), IACA (International Anti-Corruption Academy), INTERPOL (International Criminal Police Organization), OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe) OLAF (European Anti-Fraud Office), UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), the World Bank.

Austrian Federal Bureau of Anti-Corruption³ – as well as participation in and information input into the Analytical Work Files⁴ kept by EUROPOL.

- EPAC/EACN – exchange of good practices within the scope of combating and preventing corruption, and organisation of the *13th Annual Professional Conference and General Assembly of the European Partners against Corruption (EPAC/EACN)* in Cracow, in November 2013, in cooperation with the Internal Affairs Bureau of the National Police Headquarters and the Voivodship Police Headquarters in Cracow. Its main objective was to create and maintain multilateral relations in the field of fight against and prevention of corruption, both in public administration and law enforcement agencies.
- The World Bank – issuing a common publication *Fraud and Corruption Awareness Handbook*, addressed to civil servants involved in public procurement considered particularly vulnerable to fraud and corruption. The book indicates potential corruption threats to disposal of public property and examples of corrupt practices at the stage of project implementation.
- OLAF – cyclic professional training courses, e.g. in IT investigations, dedicated to the CBA officers, and mutual exchange of information on criminal offences and irregularities detrimental to the interest of the EU.

The Central Anti-Corruption Bureau also participates in three projects supported by the European Commission *Programme Prevention of and Fight against Crime (ISEC)*:

1. *Development of an anti-corruption training system (2013–2015)*

Since 2013, the CBA, as the main beneficiary, has implemented a project titled *Development of an anti-corruption training system (2013–2015)* in cooperation with the Special Investigation Service (STT), Lithuania, and the Corruption Prevention and Combating Bureau (KNAB), Latvia. In 2014, as a result of this project four training courses were carried out in Warsaw (there will be six courses altogether), and the first in Poland anti-corruption e-training course was launched.

Experts from agencies and anti-corruption services from numerous countries have participated in the workshops, among others from: Austria, Azerbaijan, Bulgaria, Croatia, Estonia, Lithuania, Latvia, Macedonia, Moldova, Romania, Slovenia, and Hungary. The meetings aim to facilitate the exchange of experiences and good practices within the scope of anti-corruption activities and the intensification of international cooperation between institutions involved in combating corruption.

The main topics of the 2014 workshops were: corruption in public procurement, and creating “corruption maps”, including the principles of obtaining, collecting

³ *Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK).*

⁴ AWFs.

and developing data, data sources, and processing techniques. Altogether 73 experts from institutions and anti-corruption services of 12 countries participated in the meetings. Apart from foreign visitors, representatives of the following agencies participated in the workshop: the Supreme Audit Office, the Public Procurement Office, the British Polish Chamber of Commerce, PwC Poland, and the Stefan Batory Foundation. The researchers of Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania, also participated actively in all previous meetings in Poland.

In May 2014, an anti-corruption e-learning training course was launched, supported by this project. The course is presented in Polish and in English.

It is divided into three components:

- corruption in public administration,
- corruption in business,
- social consequences of corruption.

The information on launching the educational platform has been passed to:

- all ministries, central offices of the Republic of Poland as well as voivodship and marshal offices,
- non-governmental organisations,
- all foreign entities cooperating with the CBA, including liaison officers to Poland,
- all education supervision bodies as well as public and private colleges and universities.

The e-learning platform was presented at the 66th Plenary Sitting of the Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO). The initiative met interest of the participants. The GRECO Secretariat shared the information on the initiative accomplished by the CBA with all participants. It was also issued in the EPAC/EACN bulletin addressed to all their members.

Till the end of 2014, almost 20,000 users were registered.

2. SIENA – Secure Information Exchange Network for Anti-corruption Authorities – S4ACA

In 2014, the CBA commenced implementation of a draft anti-corruption project supported by the *Programme Prevention of and Fight against Crime (ISEC)* in cooperation with the main beneficiary – Austrian Federal Anti-Corruption Bureau (BAK). The European Police Office – EUROPOL – is an associated partner. The project assumes to increase awareness of EUROPOL's role and capabilities in the field of information exchange as well as reinforcement of communication with this agency.

The undertaking aims to promote the Secure Information Exchange Network Application (SIENA) among services and anti-corruption authorities of EU states and third countries associated in EUROPOL in order to facilitate information

exchange. The time of the project implementation has been envisaged for the years 2014–2016.

The first activity – the opening conference – has been scheduled for February 2015. The participants include the representatives of EUROPOL, the European Commission, EU member states, and third countries associated in EUROPOL. It will be addressed mainly to high-ranking officials of anti-corruption authorities.

3. International cooperation between law enforcement agencies within the scope of prevention of and fight against fraud and corruption to ensure security within the European Union

In 2014, as a partner of the Voivodship Police Headquarters in Lublin, the CBA joined a project supported by ISEC – *International cooperation between law enforcement agencies within the scope of prevention of and fight against fraud and corruption to ensure security within the European Union*. So far, the CBA officers participated in:

- a workshop, where they presented the CBA's tasks as a special service established to combat corruption and the role of the Bureau in the implementation of the *2014–2019 Government Programme for Counteracting Corruption*,
- study visits in Bulgaria and Germany concerning cooperation within the scope of prevention of and fight against fraud and corruption offences, and also ensuring successful confiscation of proceeds of crime on the eastern EU border.

The Central Anti-Corruption Bureau officers also participated in three other EU supported projects for Montenegro, Moldova, and Macedonia.

1. Support to the implementation of the anti-corruption strategy and action plan

The Twinning Project, implemented in 2011, aimed to curb corruption and conflict of interest in Montenegro through support to the implementation of the anti-corruption strategy and activities, which focus on prevention measures resulting in curbing corruption and, at the same time, increasing public trust. The German participants were: The Federal Office of Administration – Bundesverwaltungsamt (BVA) of Cologne, Internal Affairs Division – Dezernat Interne Ermittlungen (DIE) of Hamburg, and dbb akademie of Bonn; from Poland, the International Cooperation Bureau of the National Police Headquarters participated in the project.

2. EU High Level Police Advisory Mission to Moldova

In 2012, the CBA was invited to a project accomplished by the *EU High Level Police Advisory Mission to Moldova*, addressed to, i. a., the then Center for Fighting Economic Crimes and Corruption (CCECC, now operating under the name of the National Anti-Corruption Centre – NAC).

The project aimed to:

- examine the possibilities of creating a full analytical unit and to establish it on the grounds of existing structures,
- draft the structure and detailed functions of the specialised analytical service,
- carry out professional workshops for the CCECC management, concerning the strategic and operational powers of analytical units,
- conduct professional workshops for the analytical unit officers,
- identify the needs as to the IT equipment,
- analyse the organisational structure and job positions in the context of the location of and tasks performed by the international cooperation unit.

A measurable project result was presented in the form of a report by the CBA experts on the current situation and possible improvements to the CCECC in the field of criminal analysis/economic investigations as well as a study visit of the analysts from Moldova to the seat of the CBA, and a training course for criminal analysts conducted at the Police Academy in Szczytno.

3. Support to efficient prevention of and fight against corruption

In 2014, the Central Anti-Corruption Bureau commenced a Twinning Project for Macedonia, which aimed to prepare the country for accession to the European Union.

As in the case of Montenegro, it has been accomplished in cooperation with the German partners in the role of the project leaders. Germany was represented by: The Federal Office of Administration – Bundesverwaltungsamt (BVA) of Cologne, Internal Affairs Division – Dezernat Interne Ermittlungen (DIE) of Hamburg, and dbb akademie of Bonn. Apart from the Central Anti-Corruption Bureau, Poland was also represented by the Police Academy in Szczytno.

The project aims to increase the efficiency of enforcement mechanisms of the anti-corruption policy and support to the rule of law in Macedonia. The beneficiaries are the National Committee for Counteracting Corruption (DKSK)⁵ and other law enforcement agencies of the Republic of Macedonia. A particular task belonging to the duties of the CBA officers is the analysis of enacted and draft legislation in terms of conflict of interest, and participation in meetings with representatives of public administration agencies of the Republic of Moldova to properly assess enacted legislation, which is necessary to draft amendments.

The Central Anti-Corruption Bureau carries out permanent cooperation with liaison officers of law enforcement agencies in foreign states, accredited to embassies in Poland. The cooperation primarily refers to information exchange

⁵ Државна Комисија за Спречување на Корупција.

and data verification as well as support to other CBA units in the context of joint actions.

In 2014, the CBA undertook activities aiming to reinforce cooperation with Ukraine, Moldova, and Lithuania. Such activities will be continued over subsequent years.

Bilateral cooperation with the Lithuanian Special Investigation Service (STT) via a meeting organised in Vilnius, in which the heads of the two services exchanged their experiences in and opinions on analytical, operational, and investigative activities. As a result of the above, talks on the possibilities of undertaking joint initiatives and concluding a memorandum of understanding have been undertaken. Cooperation between the services will include, i.a., the exchange of experiences within the scope of detecting and prosecuting offences of corruption and corruption prevention as well as accomplishment of joint training schemes. A visit of the STT Head was scheduled for 2015, during which the memorandum of understanding will be signed.

A special attention was paid to careful observation of the process of establishing the new anti-corruption service in Ukraine. In 2014, several meetings with the Ukrainian authorities (i.a. the Minister of Justice) and the representatives of law enforcement agencies took place, during which the management of the CBA frequently expressed the Bureau's readiness to render support in the area of amendments to anti-corruption legislation, exchange of experiences, training courses and consulting.

The results of cooperation with foreign partners and participation in international undertakings are as follows:

- acquiring knowledge resulting from thematic, specialist training courses and gaining experience in these fields,
- extension of knowledge in the field of narrow specialisations, e.g. IT investigations,
- exchange of experiences, good practices, and opinions with foreign partners,
- improving professional qualifications through participation in training courses, seminars, etc.,
- winning opportunity to learn about the operation of agencies established to fight international organised crime, particularly in terms of cooperation and exchange of information,
- establishing international contacts with officers of European and non-European services as well as building an anti-corruption network,
- review of IT and legal systems as well as analytical software used in other anti-corruption and police agencies,
- gaining knowledge concerning new threats resulting from organised crime in the context of corruption offences,

- exchange of opinions within the scope of development and creation of anti-corruption strategies as well as exchange of experiences in the field of prevention of and fight against corruption in other countries,
- review of organisation structures, powers, and *modus operandi* of other anti-corruption and police agencies,
- review of the model of cooperation between public and private entities in other countries,
- strengthening the CBA's standing and expanding knowledge about the Bureau on the international stage, e.g. through active participation in conferences.

The abovementioned international initiatives, involving the participation of the CBA, represent a small portion of the Bureau's commitment to international activities. For several years, growing interest in the CBA's and Poland's anti-corruption activities has been observed. It has resulted in numerous requests to accept official delegations and study visits not only of law enforcement agencies but also foreign non-governmental organisations to present experiences, powers, and achievements of the Bureau.

ISBN 978-83-62455-10-2