



Politechnika Poznańska
Sekretariat Rektora

21 01 2021
Wpłynęło dnia.....

MINISTERSTWO EDUKACJI I NAUKI

SEKRETARZ STANU
Włodzimierz Bernacki

BAK.SPK.107.1.(19).2018/AŚ

Warszawa, dnia 21 stycznia 2021 r.

Kierownicy
jednostek podległych i nadzorowanych
przez Ministra Edukacji i Nauki

Szanowni Państwo,

w związku z realizacją *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020*, w załączeniu przekazuję publikacje:

- „Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF”,
- „Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym”,
- „Algorytm” postępowania w przypadku znalezienia się w sytuacji zagrożenia korupcyjnego,

przygotowane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Wytyczne zawierają informacje dotyczące uniwersalnych rozwiązań, które przy uwzględnieniu specyfiki danej jednostki organizacyjnej oraz jej właściwości rzeczowej, będą podstawą do tworzenia i wdrożenia skutecznej polityki antykorupcyjnej w instytucjach przez Państwa kierowanych.

Z wyrazami szacunku,

Włodzimierz Bernacki

Sekretarz Stanu

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

KORUPCJA ZAREAGUJ!

Jeśli znalazłeś się w sytuacji zagrożenia korupcyjnego pamiętaj, że prawidłowa reakcja uchroni Cię przed ewentualną odpowiedzialnością karną. Zachowaj spokój i podejmij odważne działania.

ZAGROŻENIE KORUPCYJNE

Jedyną właściwą postawą urzędnika w sytuacji zagrożenia korupcyjnego jest stanowcza odmowa.

Nie kontynuuj rozmowy w cztery oczy, poproś współpracownika lub przełożonego o dołączenie do spotkania.

Już sama obietnica łapówki jest przestępstwem, dlatego jesteś zobowiązany niezwłocznie poinformować o sprawie przełożonego. Najlepiej jeśli to przełożony zawiadomi CBA lub Policję.

Miej pod kontrolą wszystkie dokumenty dotyczące sprawy, w związku z którą doszło do próby przekupstwa. Nie przyjmuj łapówki, aby ją zabezpieczyć dla celów dowodowych.

Nie dopuść, by składający propozycję korupcyjną pozostał sam w pomieszczeniu, ale też nie wpuszczaj tam osób postronnych. Zachowaj spokój. Nawet gdyby sprawca próbował się oddalić, istnieje duże prawdopodobieństwo ustalenia jego personaliów.

To Ty dysponujesz bezpośrednią wiedzą o zaistniałym zdarzeniu. Przekaż wszystkie dowody i informacje funkcjonariuszom, którzy poinstruują Cię o dalszym biegu sprawy. Stosuj się do ich poleceń.

Próba przekupstwa urzędnika administracji publicznej dotyczy nie tylko Ciebie, ale także urzędu, w którym pracujesz. Udokumentuj przebieg zdarzenia w notatce służbowej.

● ZDECYDOWANIE
ODMÓW

● ZYSKAJ
ŚWIADKA

● ZGŁOŚ
PRZEŁOŻONEMU

● ZABEZPIECZ
DOWODY

● ZMINIMALIZUJ
RYZYO

● ZEZNAJ UPRAWNIONEMU
ORGANOWI

● ZAPISZ PRZEBIEG
ZDARZENIA





**WYTYCZNE ANTYKORUPCYJNE
DLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
W ZAKRESIE JEDNOLITYCH ROZWIĄZAŃ INSTYTUCJONALNYCH
ORAZ ZASAD POSTĘPOWANIA DLA URZĘDNIKÓW
I OSÓB NALEŻĄCYCH DO GRUPY PTEF**



Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020



CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

9 GRUDNIA 2020

Szanowni Państwo,

warunkiem skutecznej walki z korupcją jest prowadzenie kompleksowych działań o charakterze profilaktycznym. Dlatego jednym z celów Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 jest dążenie do zbudowania efektywnego systemu prewencji w skali całej administracji. System ten powinien opierać się na jednolitych rozwiązaniach prawnych i organizacyjnych oraz wdrażać jednorodne standardy postępowania.

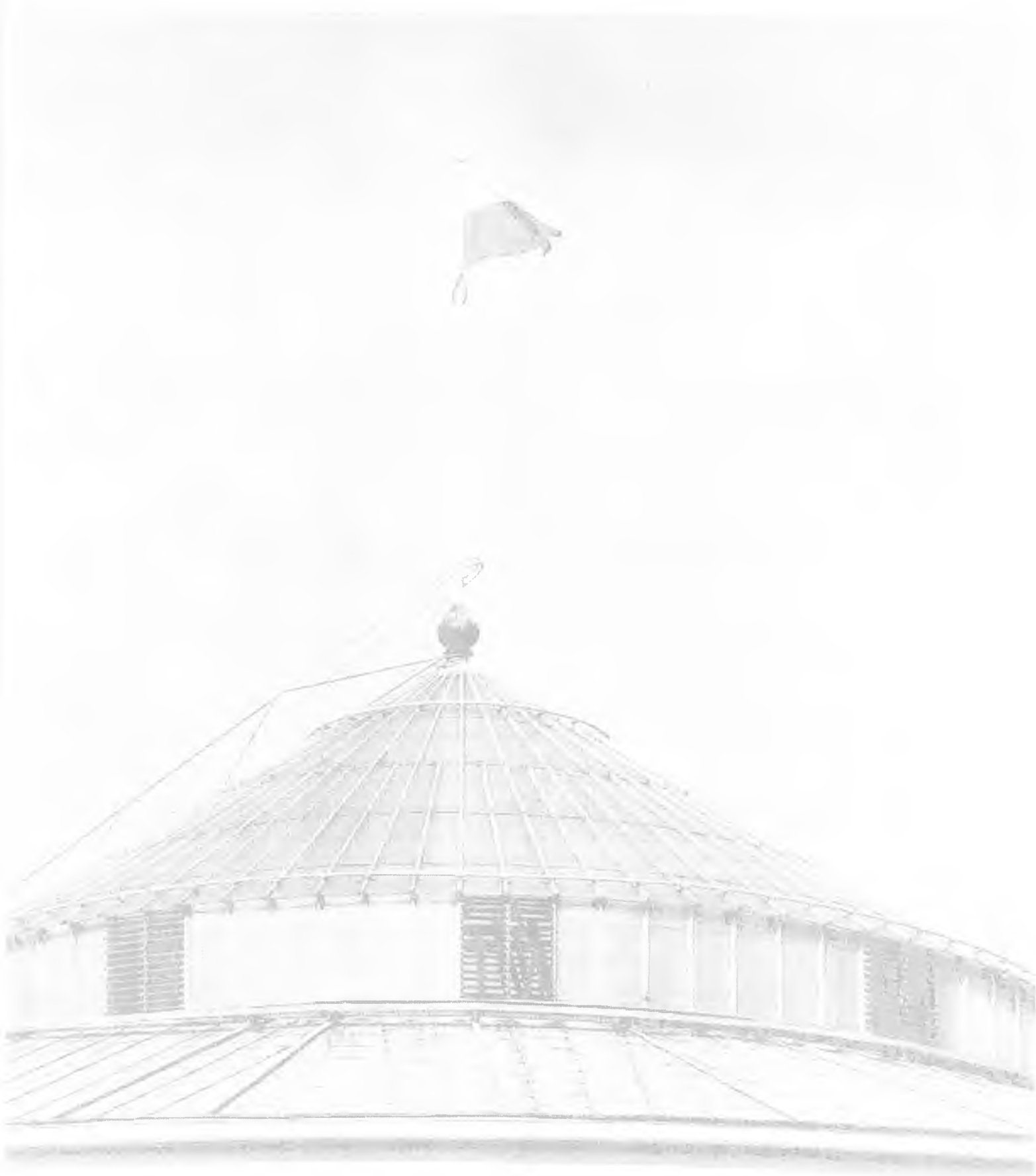
Przedstawiam Państwu publikację Centralnego Biura Antykorupcyjnego pn. „Wytyczne antykorupcyjne dla administracji publicznej w zakresie jednolitych rozwiązań instytucjonalnych oraz zasad postępowania dla urzędników i osób należących do grupy PTEF”, która powstała w toku realizacji działań nr 4.3 i 4.4 w ramach RPPK na lata 2018–2020 oraz zaleceń Grupy Państw Przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO). Dokument zachowuje spójność z Wytycznymi Centralnego Biura Antykorupcyjnego w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym.

Zasadniczą ideą wytycznych jest połączenie dwóch kluczowych elementów skutecznej prewencji korupcji: odpowiednich przepisów i rozwiązań organizacyjnych oraz właściwych ludzkich postaw.

Zalecenia CBA stanowią organiczną całość, w ramach której każdy z elementów powiązany jest z pozostałymi lub wprost z nich wynika. Dlatego jedynie zaimplementowanie wszystkich proponowanych komponentów przy tworzeniu polityki antykorupcyjnej danego urzędu zapewni właściwą odporność organizacji na zagrożenia korupcyjne.

Pragnę wyrazić nadzieję, że niniejszy dokument będzie stanowił cenne źródło informacji oraz bazę do stworzenia skutecznej polityki antykorupcyjnej w Państwa instytucjach, uwzględniającej specyfikę danego urzędu oraz jego właściwość rzeczową.

Łączę wyrazy szacunku



Wytyczne dotyczące jednolitych rozwiązań organizacyjnych i prawnych w zakresie przeciwdziałania korupcji w administracji

I. ZAANGAŻOWANIE KIEROWNICTWA

Zaangażowanie kierownictwa to niezbędny element przeciwdziałania korupcji i zachowaniom nieetycznym. Bez woli wdrożenia zmian oraz rzeczywistych działań kadry zarządzającej, każdy proces w jednostce administracji publicznej zakończy się niepowodzeniem, co może wpływać demoralizująco na podwładnych.

Przykład płynący z góry stanowi realną motywację do postępowania zgodnego z przyjętym i pożądanym wzorcem. Brak zainteresowania skutkami wprowadzonych zmian, mniej lub bardziej widoczne lekceważenie zasad oraz obowiązków nałożonych na podwładnych czy wręcz traktowanie ich jako nieobowiązujących kierownictwo nieuchronnie wywoła negatywne reakcje pracowników instytucji oraz zwiększy skłonność do ignorowania wytycznych i uznania ich za tzw. martwe przepisy. CBA rekomenduje stałe zaangażowanie kierownictwa i dokumentowanie wszystkich podjętych w tym zakresie działań.

Korzyści płynące z zaangażowania kierownictwa:

- minimalizacja ryzyka wystąpienia czynu zabronionego,
- zwiększanie motywacji pracowników do stosowania się do norm i regulacji,
- budowanie wizerunku instytucji przejrzystej, profesjonalnej i służącej obywatelom,
- upowszechnianie informacji o niezłomnej postawie urzędników wobec korupcji,
- ułatwienie społecznej kontroli nad sposobem realizacji funkcji administracji publicznej,
- wzrost zaufania obywateli do państwa.

O poziomie zaangażowania kierownictwa świadczą m.in. aktywny udział oraz konsekwencja we wdrażaniu zmian, egzekwowanie pożądanых zachowań u podwładnych i krytyczne spojrzenie na własne postępowanie.

Kierownictwo może okazać swoje zaangażowanie w przeciwdziałanie korupcji poprzez:

- wdrożenie wewnętrznych regulacji, np. kodeksu etyki, strategii działań antykorupcyjnych, procedur dotyczących kształtowania relacji urzędników z klientami oraz podmiotami zewnętrznymi itp.,
- publiczną deklarację o wprowadzeniu strategii działań antykorupcyjnych oraz identyfikowaniu się z jej założeniami przekazaną pracownikom,
- wyznaczenie i wspieranie pracownika ds. przeciwdziałania korupcji, zagwarantowanie mu niezależności oraz zapewnienie odpowiednich warunków pracy,
- dbanie o dobrą i skuteczną komunikację z podwładnymi,
- wdrożenie systemu zgłaszania przez pracowników informacji o nieprawidłowościach oraz objęcie sygnalistów niezbędną ochroną,
- regularną ocenę ryzyka wystąpienia korupcji w podległej jednostce oraz uwzględnianie jej wyników w zarządzaniu pracą urzędu, w tym w obszarze działalności szkoleniowej.

2. OCENA RYZYKA KORUPCYJNEGO

Ocena ryzyka korupcyjnego jest planistycznym i ewaluacyjnym narzędziem prewencyjnym, które umożliwia:

- precyzyjną diagnozę dotyczącą ryzyka (m.in. zdefiniowanie czynników ryzyka, które zwiększają prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości, określenie skali możliwych negatywnych następstw w przypadku wystąpienia nieprawidłowości),
- zidentyfikowanie procesów i stanowisk podatnych na ryzyko korupcyjne,
- sformułowanie rekomendacji dotyczących zastosowania odpowiednich środków profilaktycznych.

Przeprowadzenie precyzyjnej oceny ryzyka korupcyjnego jest kluczowe dla skutecznej, sprofilowanej prewencji oraz ekonomicznego wykorzystania posiadanych zasobów ludzkich i finansowych. Dlatego ocena ryzyka korupcyjnego powinna stanowić punkt wyjścia dla wszystkich działań antykorupcyjnych podejmowanych w urzędzie.

Ocena ryzyka korupcyjnego służy przede wszystkim zapobieganiu przestępczości oraz wszelkim nieprawidłowościom w instytucji. Stosowanie tego narzędzia nie świadczy o tym, że w urzędzie dochodzi do nadużyć. Wskazuje natomiast jednoznacznie, że zarówno kierownictwo, jak i pracownicy są świadomi ryzyka, nie bagatelizują go i chcą się przed nim uchronić. Ocena ryzyka korupcyjnego jest wyrazem odpowiedzialności instytucjonalnej.

Korzyści z prowadzenia oceny ryzyka korupcyjnego:

- zapobieganie przestępczości i nieprawidłowościom w instytucji, w tym unikanie potencjalnych szkód (finansowych, kadrowych, wizerunkowych, organizacyjnych itp.),
- możliwość zaprojektowania dostosowanej do potrzeb i racjonalnej ekonomicznie strategii działań antykorupcyjnych w urzędzie lub instytucji,
- zwiększanie świadomości zagrożeń korupcyjnych wśród kierownictwa i pracowników (przy spełnieniu warunku aktywnego uczestnictwa w prowadzonej ocenie wszystkich stron),
- doskonalenie systemu zarządzania ryzykiem w urzędzie,
- optymalizacja procesów realizowanych w urzędzie (wyniki oceny pozwalają wprowadzać niezbędne usprawnienia),
- możliwość obserwacji zachodzących przemian i dokonywania oceny skuteczności działań antykorupcyjnych (o ile ocena ryzyka korupcyjnego jest prowadzona w urzędzie cyklicznie),
- wzmacnianie odporności organizacji na zagrożenia korupcyjne.

Jak przeprowadzić ocenę ryzyka korupcyjnego?

Ocena ryzyka korupcyjnego powinna być prowadzona:

- jako punkt wyjścia i podstawa do formułowania strategii działań antykorupcyjnych w urzędzie,
- jako narzędzie profilaktyczne chroniące kierownictwo i pracowników przed ryzykiem popełnienia przestępstwa korupcyjnego,
- jako element systemu zarządzania ryzykiem w urzędzie,
- w oparciu o przyjętą w urzędzie metodologię oraz mierzalne wskaźniki,

- na podstawie wszystkich dostępnych informacji (pracownik lub zespół prowadzący ocenę powinien mieć dostęp do niezbędnych informacji i dokumentów),
- z udziałem kierownictwa i pracowników (ocena powinna uwzględniać ich opinie, uwagi i spostrzeżenia),
- w sposób przejrzysty i jawny (wyniki oceny powinny być znane kierownictwu i pracownikom urzędu, a także dostępne dla opinii publicznej),
- w określonym terminie,
- cyklicznie (sugerowanym cyklem jest okres dwóch lat),
- doraźnie w przypadku wystąpienia znaczących nieprawidłowości, celem aktualizacji strategii działań antykorupcyjnych.

Etapy oceny ryzyka korupcyjnego:

1. określenie kontekstu zewnętrznego i wewnętrznego danego podmiotu (realia prawne, właściwość ustawowa, relacje z podmiotami zewnętrznymi, struktura i kultura organizacyjna, regulacje wewnętrzne, sytuacja kadrowa i ekonomiczna, dotychczasowe doświadczenia dotyczące zagrożenia korupcyjnego oraz podejmowanych działań antykorupcyjnych),
2. identyfikacja ryzyka,
3. zdefiniowanie czynników ryzyka,
4. hierarchizacja ryzyka wystąpienia poszczególnych nieprawidłowości,
5. identyfikacja procesów i stanowisk podatnych na ryzyko korupcyjne, w szczególności tych, w przypadku których nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie ryzyka,
6. sformułowanie rekomendacji dotyczących zastosowania właściwych środków profilaktycznych,
7. przygotowanie sprawozdania z oceny ryzyka korupcyjnego zawierającego stosowne rekomendacje oraz przekazanie go kierownictwu i pracownikom urzędu,
8. wykorzystanie wyników oceny ryzyka korupcyjnego do sformułowania nowej lub aktualizacji dotychczas obowiązującej strategii działań antykorupcyjnych.

Sprawozdanie z oceny ryzyka korupcyjnego powinno być dokumentem spójnym i zwięzłym, zawierającym kluczowe informacje i zalecenia.

Ze względu na różnorodność instytucji oraz odmienny zakres ich właściwości nie można stworzyć zamkniętego katalogu czynników ryzyka korupcyjnego. Ocena ryzyka korupcyjnego powinna uwzględniać wszelkie uwarunkowania i okoliczności, zarówno zewnętrzne, jak wewnętrzne, oraz czynniki indywidualne związane z konkretnym człowiekiem, jego wiedzą, doświadczeniem, postawą etyczną oraz cechami psychicznymi. Rekomendacje dotyczące adekwatnych środków profilaktycznych powinny koncentrować się wokół możliwie efektywnej redukcji czynników ryzyka.

Centralne Biuro Antykorupcyjne zaleca:

- powierzenie zadania przeprowadzania oceny ryzyka korupcyjnego pracownikowi ds. przeciwdziałania korupcji lub powołanie w tym celu specjalnego zespołu (w jego skład powinni wchodzić w szczególności kierownicy lub pracownicy komórek organizacyjnych do spraw: zgodności (compliance), kontroli i audytu wewnętrznego, bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego, kontroli zarządczej, kadr i szkolenia),

- opracowanie przez pracownika ds. przeciwdziałania korupcji lub powołany zespół metodologii oceny ryzyka korupcyjnego, która będzie dostosowana do właściwości merytorycznej oraz specyfiki danego urzędu,
- przeprowadzanie oceny ryzyka korupcyjnego zgodnie z przyjętą metodologią,
- zastosowanie przy ocenie ryzyka korupcyjnego co najmniej trzech środków angażujących kierownictwo z zaproponowanej poniżej listy:
 1. publiczna deklaracja kierownictwa dotycząca udziału w ocenie ryzyka korupcyjnego oraz uwzględnienia jej wyników w zarządzaniu pracą urzędu,
 2. ankieta wśród członków kadry kierowniczej dotycząca ryzyka korupcyjnego w ich działalności oraz podejmowanych przez nich środków na rzecz redukcji ryzyka, zapewnienia przejrzystości działań i dochowania zasad etyki urzędniczej,
 3. anonimowa ankieta wśród kadry kierowniczej dotycząca poziomu świadomości zagrożeń korupcyjnych oraz wiedzy o zasadach postępowania w sytuacji konfliktu interesów i ryzyka popełnienia przestępstwa korupcyjnego, a także postępowania przed i po wystąpieniu nieprawidłowości w działalności urzędu,
 4. ocena świadomości kadry kierowniczej w zakresie istniejących sposobów i kanałów zgłoszeniowych podejrzenia popełnienia przestępstwa korupcyjnego lub wystąpienia innego rodzaju nieprawidłowości w działalności urzędu, a także w zakresie zobowiązań kierownictwa do ochrony osób zgłaszających (ochrona sygnalistów),
- zastosowanie przy ocenie ryzyka korupcyjnego co najmniej trzech środków angażujących pracowników urzędu z zaproponowanej poniżej listy:
 1. zapoznanie pracowników z przyjętymi wytycznymi w zakresie oceny ryzyka korupcyjnego oraz z metodologią oceny w danym urzędzie,
 2. ankieta wśród pracowników dotycząca ryzyka korupcyjnego w ich codziennej pracy oraz podejmowanych przez nich środków na rzecz redukcji ryzyka, zapewnienia przejrzystości działań i dochowania zasad etyki urzędniczej,
 3. anonimowa ankieta wśród pracowników dotycząca oceny przejrzystości i uczciwości w procesie zarządzania i reprezentowania urzędu na zewnątrz przez kadrę kierowniczą oraz wiedzy o środkach podejmowanych przez nią na rzecz redukcji ryzyka korupcyjnego,
 4. anonimowa ankieta dotycząca poziomu świadomości zagrożeń korupcyjnych oraz wiedzy o zasadach postępowania w sytuacji konfliktu interesów i ryzyka popełnienia przestępstwa korupcyjnego, a także postępowania przed i po wystąpieniu nieprawidłowości w działalności urzędu,
 5. ocena świadomości pracowników danego urzędu w zakresie istniejących sposobów i kanałów zgłoszeniowych podejrzenia popełnienia przestępstwa korupcyjnego lub wystąpienia innego rodzaju nieprawidłowości w działalności urzędu,
- zapoznanie kadry kierowniczej i pracowników instytucji z wynikami oceny ryzyka korupcyjnego oraz opublikowanie tych wyników na stronie internetowej instytucji,
- włączenie oceny ryzyka korupcyjnego do systemu zarządzania ryzykiem w urzędzie i do listy regulaminowych zadań komórek organizacyjnych ds. kontroli i audytu wewnętrznego,
- cykliczne prowadzenie oceny ryzyka korupcyjnego oraz korzystanie z jej wyników w ramach formułowania strategii działań antykorupcyjnych w urzędzie.

3. KOMPETENCJE I ZADANIA PRACOWNIKÓW DS. PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI

Zapewnienie wykonywania zadań z zakresu przeciwdziałania korupcji wymaga utworzenia w instytucji stanowiska pracownika (pełnomocnika, koordynatora, doradcy itp.) do spraw przeciwdziałania korupcji. Skoncentrowanie kompetencji w odniesieniu do tego obszaru jest niezbędne, w przeciwnym razie istnieje ryzyko rozmycia odpowiedzialności za prawidłową realizację polityki antykorupcyjnej w danym urzędzie.

Do podstawowych zadań wskazanego pracownika należy:

- kształtowanie kultury organizacyjnej i budowanie świadomości w zakresie ryzyka korupcyjnego, oraz promowanie kultury uczciwości w instytucji,
- dbanie o zachowanie zasad etyki oraz promowanie zachowań zgodnych z normami prawnymi i etycznymi,
- tworzenie i wdrażanie efektywnej polityki antykorupcyjnej oraz innych, zbieżnych rozwiązań,
- zapewnienie w działaniu instytucji zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, w tym przepisami o charakterze antykorupcyjnym oraz wewnętrznymi regulacjami,
- prowadzenie oceny ryzyka korupcyjnego,
- szkolenie personelu w zakresie przeciwdziałania korupcji.

Funkcję pełnomocnika ds. przeciwdziałania korupcji może pełnić osoba:

- reprezentująca nienaganne standardy etyczne, ciesząca się zaufaniem oraz szacunkiem współpracowników oraz kierownictwa,
- znająca strukturę i sposób funkcjonowania instytucji oraz obowiązujące w niej procedury wewnętrzne,
- posiadająca doświadczenie zawodowe oraz wymaganą wiedzę merytoryczną (np. w stosowaniu prawa, kontroli, audycie itp.).

Pracownikowi odpowiedzialnemu za przeciwdziałanie korupcji należy zapewnić odpowiedni stopień niezależności i samodzielności celem efektywnego realizowania zadań. Osoba taka powinna posiadać szerokie uprawnienia, ale w równie dużym stopniu ponosić odpowiedzialność, m.in. w zakresie:

- planowania i wdrażania polityki antykorupcyjnej w instytucji,
- udzielania porad i formułowania wytycznych w odniesieniu do polityki antykorupcyjnej oraz na temat ryzyka korupcyjnego i rozwiązań służących jego minimalizacji,
- przyjmowania oraz procedowania zgłoszeń dotyczących podejrzeń korupcji lub nieprawidłowości w instytucji,
- nadzoru i kontroli w obszarze przeciwdziałania korupcji w instytucji, w szczególności oceny realizacji strategii działań antykorupcyjnych oraz stosowania się do zaleceń właściwych organów, np. Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Pracownik do spraw przeciwdziałania korupcji powinien podlegać bezpośrednio kierownikowi instytucji oraz składać mu okresowe sprawozdania z realizacji strategii działań antykorupcyjnych, w tym zarządzania działaniami antykorupcyjnymi w jednostce. Zadania z zakresu przeciwdziałania korupcji mogą być powierzone pracownikowi jako jedyny obszar jego obowiązków lub mogą

stanowiąc dodatkową ich część. W sytuacji gdy pracownik realizuje również inne zadania, warto rozważyć ich redukcję, jak również przyznanie mu odpowiedniej gratyfikacji, np. w formie stałego dodatku specjalnego. Podejmując decyzję w tej sprawie należy wziąć pod uwagę m.in. wielkość instytucji, ryzyko korupcyjne czy skalę kontaktów instytucji z podmiotami zewnętrznymi, w tym z klientami czy lobbystami.

4. SZKOLENIA

Podstawą właściwego doboru rozwiązań organizacyjnych i prawnych w zakresie przeciwdziałania korupcji w instytucji, a następnie ich prawidłowego funkcjonowania jest odpowiednio przygotowana do tego kadra. Aby wykonywać powierzone obowiązki w sposób właściwy, pracownik powinien znać:

- określone przepisy prawa powszechnie obowiązującego, których znajomość wymagana jest na danym stanowisku,
- wewnętrzne procedury obowiązujące w danym urzędzie,
- przyjęty w urzędzie tryb postępowania oraz kulturę organizacyjną.

Aby efektywnie przeciwdziałać korupcji w administracji cykl szkoleniowy dla nowo zatrudnionych pracowników powinien obejmować m.in. następujące zagadnienia:

- etyka jako podstawowy element kształtowania właściwych postaw pracowników urzędu (uzupełnienie może stanowić dostępny online program szkoleniowy Szefa Służby Cywilnej: <https://elearning.kprm.gov.pl/local/login/>),
- kultura uczciwości w urzędzie (pojęcia takie jak: publiczne/państwowe, dobro wspólne itp.),
- misja służby publicznej i etos zawodowy,
- rola i specyfika urzędu w odniesieniu do działania na rzecz obywateli i ekonomizacji działalności sektora publicznego.

Po zapoznaniu się z kwestiami podstawowymi i ich opanowaniu urzędnicy powinni zostać przeszkoleni w zakresie przeciwdziałania korupcji (uzupełnienie mogą stanowić szkolenia dostępne na platformie e-learningowej CBA: <https://szkolenia-antykorupcyjne.edu.pl>).

Szkolenie antykorupcyjne powinno uwzględniać i objaśniać m.in. następujące zagadnienia:

- korupcja,
- konflikt interesów,
- osoba pełniąca funkcję publiczną,
- związek z pełnieniem funkcji publicznej,
- osoba pełniąca najwyższe rządowe funkcje wykonawcze na poziomie krajowym/centralnym (ang. *person entrusted with top executive functions*, PTEF),
- funkcjonariusz publiczny,
- działanie na szkodę interesu publicznego,
- sprzedajność urzędnicza (korzyść majątkowa, korzyść osobista, przyjęcie korzyści, przyjęcie obietnicy itd.),
- czynność służbowa,
- przekroczenie uprawnień i niedopełnienie obowiązków,

- zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa,
- sposoby postępowania w przypadku zaistnienia korupcji itp.

Wszystkie szkolenia o charakterze antykorupcyjnym, które wprowadza urząd, powinny mieć możliwie praktyczne zastosowanie, np. w części mogą przyjmować formę warsztatową. Powinny być obowiązkowe i cykliczne (powtarzane co najmniej co dwa lata dla każdego z pracowników). Systematyczna działalność szkoleniowa wzmacnia efektywność wykonywanych zadań oraz pozwala minimalizować ryzyko korupcji.

Należy pamiętać, że w przypadku przeciwdziałania wszelkiego rodzaju nadużyciom w urzędzie, w tym korupcji, nie do przecenienia jest siła autorytetu, jakim powinna się cieszyć kadra kierownicza każdego urzędu. Dawanie dobrego przykładu podwładnym jest jej obowiązkiem. Szkolenie antykorupcyjne dla kadry kierowniczej powinno zostać uzupełnione o co najmniej dwa moduły:

- rola przełożonego w przeciwdziałaniu korupcji,
- rola instytucji w przeciwdziałaniu korupcji,

które zostały omówione w publikacji CBA pn. „Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników”, dostępnej na stronie internetowej Biura.



5. POLITYKA PREZENTOWA I REJESTR KORZYŚCI

Kluczowym elementem prewencji korupcyjnej w urzędzie jest właściwie opracowana i rzetelnie realizowana polityka prezentowa. Mowa tu o praktyce przyjmowania przez urzędników, w związku z reprezentowaniem instytucji w kontaktach z innymi podmiotami, wszelkiego rodzaju korzyści. Zwyczaj ten, stosowany powszechnie i co do zasady powszechnie akceptowany, niesie ze sobą szczególnie poważne ryzyko popełnienia przestępstwa korupcji.

Racjonalnie, jednoznacznie i czytelnie opracowana, a także konsekwentnie stosowana polityka urzędu w tym zakresie będzie stanowiła narzędzie ochrony kadry kierowniczej i pracowników przed uwikłaniem się w korupcję i grożącymi w związku z tym przestępstwem konsekwencjami karnymi, jak również będzie ważnym uzupełnieniem innych działań służących przeciwdziałaniu korupcji.

W dokumencie określającym politykę prezentową danego urzędu powinny wybrzmieć dwie istotne informacje:

- korzyścią jest każde świadczenie (materialne i niematerialne), które urzędnik wręcza i przyjmuje,
- przyjęcie lub wręczenie przez urzędnika (osobę fizyczną) korzyści majątkowej lub osobistej lub jej obietnicy dla siebie lub innej osoby w związku z pełnioną funkcją publiczną jest przestępstwem i podlega odpowiedzialności karnej – poza przypadkami, gdy przyjęcie lub wręczenie nastąpiło **w imieniu i na rzecz instytucji**, którą reprezentuje ten urzędnik.

Polityka prezentowa powinna zakładać, że urzędnik wykonujący obowiązki służbowe związane z reprezentowaniem instytucji podczas spotkań krajowych i zagranicznych, gdy jest to uzasadnione zwyczajowo lub wynika z zasad protokołu dyplomatycznego, jest upoważniony do przyjęcia lub przekazania korzyści w imieniu i na rzecz instytucji, pod warunkiem, że:

- spotkanie ma charakter oficjalny,
- upominek ma charakter i wartość symboliczną,
- upominek ma charakter dobrowolny i nie jest wymuszony przez żadną ze stron,
- upominek ma charakter okolicznościowy.

Urzędnik odmawia przyjęcia korzyści w imieniu reprezentowanej instytucji w przypadku powzięcia wątpliwości co do zachowania zasad bezstronności, bezinteresowności, jawności i przejrzystości działań wręczającego.

Korzyść przyjęta przez urzędnika w imieniu instytucji stanowi składnik rzeczowy majątku Skarbu Państwa i może być w szczególności:

- zagospodarowana na potrzeby komórki organizacyjnej, w której pracę wykonuje urzędnik lub na potrzeby innej komórki organizacyjnej,
- nieodpłatnie przekazana innej instytucji lub organizacji pozarządowej albo przekazana na cel charytatywny lub społeczny,
- przekazana urzędnikowi, który ją przyjął w imieniu instytucji, w formie nagrody rzeczowej,
- zwrócona do podmiotu, który ją podarował,
- komisyjnie zniszczona.

O sposobie postępowania z korzyścią decyduje kierownik komórki organizacyjnej, w której pracę wykonuje urzędnik, który przyjął korzyść.

Każda polityka prezentowa powinna ustanawiać bezwzględny zakaz przyjmowania pieniędzy w jakiegokolwiek formie.

Rejestr korzyści jako obligatoryjny element polityki prezentowej

Kluczowym i obligatoryjnym elementem skutecznej polityki prezentowej powinno być utworzenie i prowadzenie rejestru korzyści, który służy do dokumentowania faktów przyjęcia lub wręczenia korzyści w imieniu i na rzecz reprezentowanej instytucji w określonych sytuacjach oficjalnych.

Rejestr korzyści jest narzędziem prewencyjnym, a jego istotą jest zapewnienie przejrzystości polityki prezentowanej w danej instytucji oraz minimalizowanie ryzyka popełnienia przestępstwa.

Rejestr korzyści powinien być prowadzony w taki sposób, np. przy użyciu systemu teleinformatycznego, aby zapewniał przejrzystość i rozliczalność.

Wpis do rejestru korzyści powinien zawierać w szczególności:

- liczbę porządkową,
- dane osoby, która przyjęła lub przekazała korzyść w imieniu instytucji,
- dane podmiotu, od którego przyjęto lub któremu przekazano korzyść,
- datę dokonania wpisu do rejestru,
- datę przyjęcia lub przekazania korzyści,
- opis korzyści,
- opis okoliczności przyjęcia lub przekazania korzyści,
- decyzję w przedmiocie sposobu postępowania z przyjętą korzyścią,
- dane podmiotu, któremu przekazano korzyść, jeśli podjęto taką decyzję w zakresie zagospodarowania korzyścią,
- dane osoby dokonującej wpisu,
- miejsce na uwagi.

Merytoryczny nadzór nad funkcjonowaniem rejestru powinna sprawować osoba wyznaczona przez kierownika urzędu.

Centralne Biuro Antykorupcyjne zaleca:

- opracowanie i przyjęcie w urzędzie procedury w zakresie postępowania z korzyściami, tzw. polityki prezentowej,
- złożenie przez kierownictwo urzędu publicznej deklaracji o stosowaniu się do przyjętych regulacji,
- utworzenie i prowadzenie rejestru korzyści, np. przy użyciu systemu teleinformatycznego,
- prowadzenie wewnętrznych szkoleń i działań informacyjnych skierowanych do pracowników urzędu w zakresie polityki prezentowej oraz zasad funkcjonowania rejestru korzyści.

6. SKUTECZNA SAMOOCENA I MONITOROWANIE ZAGROŻEŃ KORUPCYJNYCH

Sprawny system przeciwdziałania korupcji, na który składają się wszystkie przyjęte rozwiązania oraz odpowiednie zaangażowanie kierownictwa, powinien być poddawany ciągłej analizie i przebudowywany stosownie do bieżących potrzeb. Krytyczne podejście do realizowanych działań pomoże:

- ustalić, czy stosowane narzędzia i mechanizmy są skuteczne (które elementy nie spełniają oczekiwań, a które przynoszą założone rezultaty),
- wprowadzić odpowiednie modyfikacje, by zwiększyć ich skuteczność,
- wypracować nowe rozwiązania dostosowane do zmieniających się okoliczności.

Zaleca się przeprowadzanie ewaluacji stosowanych narzędzi i mechanizmów oraz rozpowszechnianie jej wyników wśród pracowników instytucji co dwa lata, w terminie do trzech miesięcy od zakończenia okresu, który był badany.

Do przeprowadzenia skutecznej samooceny szczególnie użyteczne mogą być:

- badania ankietowe pracowników, pracowników odchodzących z pracy i kontrahentów,
- analizy zgłoszeń w ramach systemu raportowania sytuacji potencjalnie niebezpiecznych z punktu widzenia zagrożenia korupcją,
- ustalenia pionu kontroli lub audytu wewnętrznego oraz kontroli zarządczej, o ile w jednostce administracji publicznej znajduje się tego rodzaju komórka,
- warsztaty samooceny.

Monitorowanie zagrożeń korupcyjnych

Koniecznym uzupełnieniem oceny ryzyka korupcyjnego i prowadzonych na jej bazie działań profilaktycznych jest bieżące monitorowanie i wykrywanie na możliwie wczesnym etapie zagrożeń korupcyjnych – podejrzewanych lub zaistniałych nieprawidłowości, które czasem mogą przybierać formę konkretnego przestępstwa.

Zadania w zakresie monitorowania zagrożeń korupcyjnych, realizowane w trybie ciągłym, powinny być wykonywane przez pracownika ds. przeciwdziałania korupcji oraz pracowników komórek organizacyjnych ds. kontroli i audytu wewnętrznego. Efektywne monitorowanie zagrożeń jest podstawą odporności organizacji i wymaga odpowiedniego zaangażowania kierownictwa, ponieważ to na nim spoczywa obowiązek reagowania na nieprawidłowości, w szczególności zawiadomienia organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Skuteczne monitorowanie zagrożeń korupcyjnych wymaga:

- stałej, bieżącej analizy potencjalnych nieprawidłowości i/lub ewentualnego konfliktu interesów,
- doraźnej kontroli zgodności działań urzędników z prawem powszechnie obowiązującym oraz przepisami wewnętrznymi,
- stosowania okresowej rotacji pracowników i zadań na stanowiskach zidentyfikowanych jako szczególnie podatne na ryzyko korupcyjne, przy jednoczesnym zapewnieniu zachowania ciągłości procesów,

- przestrzegania zasady „dwóch par oczu” (zapewnienia wzajemnej kontroli pracowników zajmujących się jedną sprawą lub wykonujących określone czynności),
- zagwarantowania prawidłowego działania kanałów zgłoszeniowych oraz zagwarantowania ochrony osobom zgłaszającym nieprawidłowości w instytucji (ochrona sygnalistów),
- sprawdzania wszystkich informacji o ewentualnych nieprawidłowościach oraz odpowiedniego reagowania w przypadku ich potwierdzenia,
- zawiadomienia organów ścigania w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa,
- zgodnej współpracy z organami ścigania oraz instytucjami kontrolnymi, a także korzystania z wyników ich pracy w ramach doskonalenia odporności organizacji na zagrożenia korupcyjne,
- wdrażania rekomendacji właściwych organów, w szczególności Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Rola sygnalisty w ochronie interesu publicznego

Pracownicy instytucji rządowych i samorządowych, jako osoby bezpośrednio uczestniczące i obserwujące przebieg procesów w administracji, często jako pierwsi dostrzegają, że dochodzi do nieprawidłowości albo popełnienia czynu zabronionego. Często także pozostają jedynymi osobami, które mają taką wiedzę.

Wczesna, odważna reakcja polegająca na zgłoszeniu nadużyć pozwala uniknąć ich negatywnych następstw, np. finansowych, organizacyjnych, wizerunkowych. Działalność sygnalistów w perspektywie długookresowej stanowi ważny element wzmacniania odporności organizacji, pozwala na oddolne egzekwowanie prawa i gwarantuje ochronę interesu publicznego w duchu lojalności wobec państwa.

Powody zgłaszania korupcji:

- społeczny obowiązek,
- prawny obowiązek,
- pomoc organom ścigania,
- ochrona współpracowników,
- ochrona samego siebie.

Obowiązek społeczny i prawny

Zgodnie z art. 304 § 1 kodeksu postępowania karnego każdy, kto dowiedział się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję.

Ponadto zgodnie z art. 304 § 2 tego kodeksu instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.

Zgodnie z art. 229 § 6 oraz art. 230a § 3 kodeksu karnego, sprawca przestępstwa przekupstwa lub sprawca przestępstwa polegającego na korzystaniu z płatnej protekcji nie podlega karze, jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną lub osobę powołującą się na wpływy, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział.

Kanały zgłoszeniowe (zewnętrzne i wewnętrzne)

Korupcję można zgłosić do Centralnego Biura Antykorupcyjnego:

- telefonicznie (tel. 800 808 808) – bezpośrednia rozmowa z funkcjonariuszem CBA możliwa jest od poniedziałku do piątku w godzinach 8:15–16:15, w pozostałych godzinach oraz w dni wolne od pracy można pozostawić wiadomość nagraną na rejestratorze zgłoszeniowym,
- za pomocą poczty elektronicznej (sygnal@cba.gov.pl),
- za pomocą poczty tradycyjnej (Al. Ujazdowskie 9, 00–583 Warszawa),
- osobiście – w siedzibie CBA w Warszawie, przy ul. L. Krzywickiego 34 (rozmowa wstępna, bez wykonywania czynności procesowych, dotycząca rozpoznania sprawy oraz możliwości podjęcia działań przez CBA) lub przy ul. Poleczki 3 (procesowe złożenie zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa o charakterze korupcyjnym na podstawie art. 143 § 1 pkt 1 i 2 oraz art. 304 kodeksu postępowania karnego), a także w każdej delegaturze CBA.

Więcej informacji: <https://www.cba.gov.pl/pl/zglos-korupcje>.

Zawiadomienie dotyczące korupcji można również przekazać Policji – telefonicznie, pisemnie (pocztą tradycyjną lub elektroniczną), a także osobiście w wydziałach do walki z korupcją we wszystkich komendach wojewódzkich Policji oraz w Komendzie Stołecznej Policji, jak również w każdej innej jednostce Policji.

Więcej informacji: <https://www.policja.pl/pol/zglos-korupcje>.

W instytucjach administracji rządowej i samorządowej należy ponadto ustanowić wewnętrzne kanały zgłoszeniowe umożliwiające dokonanie zgłoszenia (osobiście, na piśmie lub w formie elektronicznej) przestępstwa lub nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu, które gwarantować będą ochronę tożsamości osoby dokonującej zgłoszenia (sygnalisty) oraz uniemożliwią uzyskanie do nich nieautoryzowanego dostępu.

Obsługę wewnętrznych kanałów zgłoszeniowych powinien zapewniać pracownik ds. przeciwdziałania korupcji lub pracownik komórki organizacyjnej ds. kontroli i audytu wewnętrznego.

Do zadań pracownika ds. przeciwdziałania korupcji powinno należeć w szczególności:

- prowadzenie rejestru zgłoszeń,
- dokumentowanie faktów przyjęcia zgłoszenia (kopia lub dodatkowy egzemplarz potwierdzenia dla osoby zgłaszającej) niezwłocznie po jego dokonaniu (w przypadku zgłoszeń, które nie są anonimowe),
- kontakt z sygnalistą w razie potrzeby uzupełnienia lub doprecyzowania informacji zawartych w zgłoszeniu, a także w każdej innej sytuacji wymagającej kontaktu,
- weryfikacja zgłoszenia i przekazanie informacji o jego treści kierownictwu instytucji,

- podjęcie wszelkich niezbędnych działań, których celem jest zapobiegnięcie wystąpieniu nieprawidłowości lub ograniczenie szkód, jeśli dana nieprawidłowość zaistniała (o ile jest to możliwe w ramach własnych zasobów i uprawnień danego urzędu),
- podjęcie wszelkich niezbędnych działań mających na celu zawiadomienie przez urząd właściwych organów w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa,
- bezwzględna ochrona sygnalisty oraz reagowanie w przypadku podjęcia wobec niego działań odwetowych,
- informowanie pracowników urzędu o zasadach funkcjonowania wewnętrznych kanałów zgłoszeniowych oraz promowanie aktywnej i odważnej postawy w przypadku zidentyfikowania nieprawidłowości.

Szczegółowe zasady funkcjonowania zewnętrznych i wewnętrznych kanałów zgłoszeniowych, a także reguły oraz środki ochrony sygnalistów na poziomie Unii Europejskiej reguluje Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 roku w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 2019 roku, L 305, s. 17–56). Transpozycja jej postanowień do polskich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych musi nastąpić do dnia 17 grudnia 2021 roku.

Kluczowe elementy systemu ochrony sygnalistów

Niedopuszczalne jest stosowanie wobec sygnalistów działań odwetowych, takich jak:

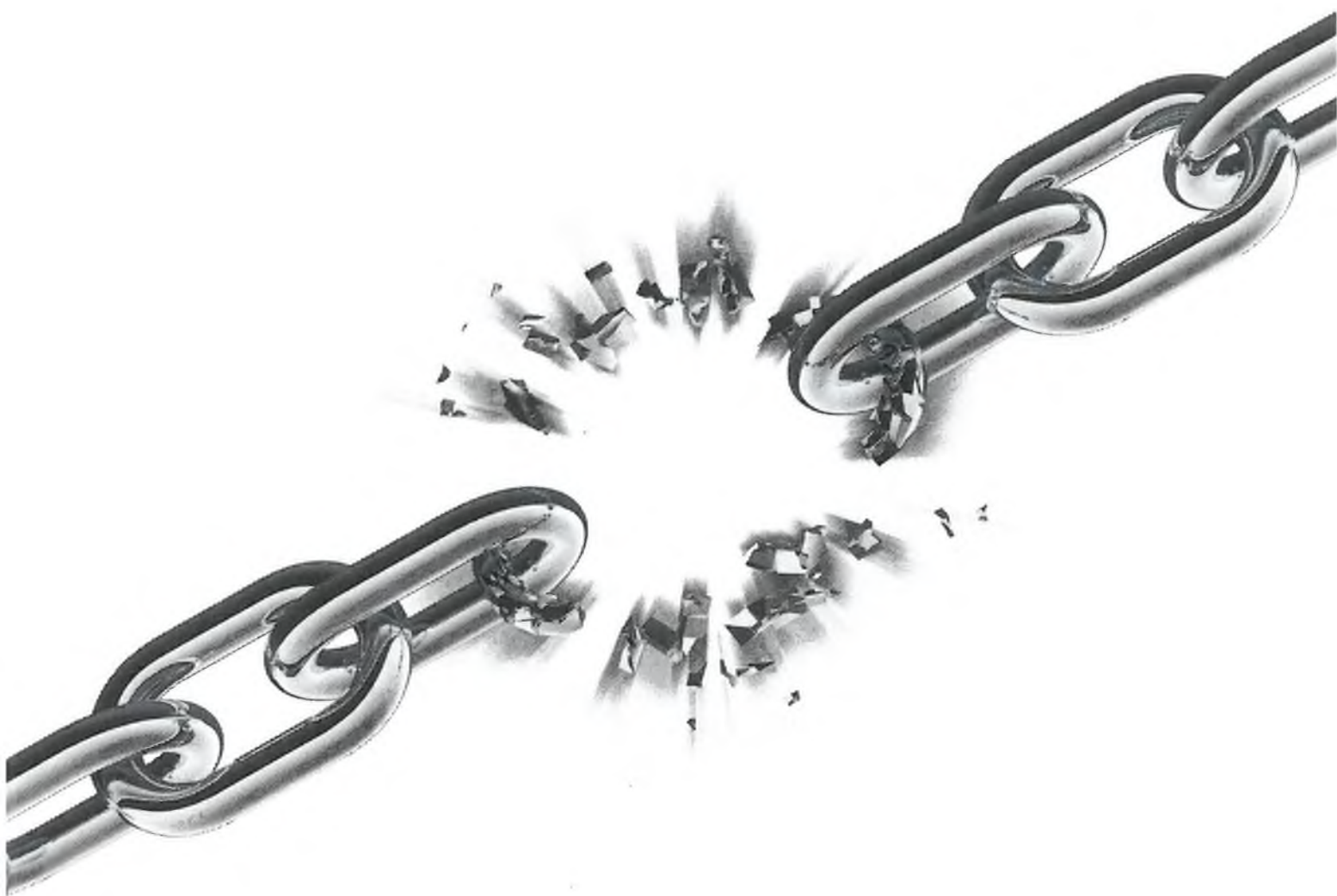
- bezpodstawne naruszenie stabilności stosunku pracy (zwolnienie, zawieszenie w obowiązkach służbowych, przymusowy urlop, degradacja, obniżenie wynagrodzenia lub uchylenie dodatków, zmiana zakresu obowiązków),
- ograniczanie możliwości rozwoju zawodowego (wstrzymanie awansu, wyłączenie z udziału w szkoleniach, wystawianie zaniżonych opinii o wykonywanej pracy),
- nieuzasadnione stosowanie środków dyscyplinarnych,
- wywieranie presji (zastraszanie, nierówne traktowanie, obrażanie czy stosowanie przemocy).

Oprócz ustanowienia kanałów zgłoszeniowych należy także stworzyć skuteczny system ochrony sygnalistów, który zagwarantuje:

- zachowanie w poufności tożsamości sygnalisty,
- ochronę rejestru zgłoszeń i wszelkich informacji dotyczących zgłoszeń przed nieautoryzowanym dostępem,
- ochronę sygnalisty przed działaniami odwetowymi.

Instytucja powinna także promować wśród pracowników właściwe rozumienie roli sygnalisty w ochronie interesu publicznego.

Kluczowym elementem systemu ochrony sygnalistów jest zaangażowanie kierownictwa poparte świadomością, że działania sygnalistów wzmacniają instytucję, chronią ją przed potencjalnymi szkodami, a także umożliwiają sprawne i skuteczne reagowanie na zaistniałe nieprawidłowości.



Wytyczne w sprawie zasad postępowania w sytuacji zagrożenia korupcyjnego w kontaktach urzędnik – klient

I. MISJA SŁUŻBY PUBLICZNEJ I BUDOWANIE JEJ ETOSU

Misja służby publicznej wypływa z jej roli służebnej oraz szeregu powinności względem państwa i jego obywateli, które to służba publiczna realizuje. Podejmując zatrudnienie w administracji publicznej urzędnik musi rozumieć oraz akceptować, że jego praca nie służy wyłącznie zaspokojeniu potrzeb bytowych czy osobistemu rozwojowi. Celem jest sprawne, skuteczne i gospodarne działanie na rzecz interesu wspólnego. Tak rozumiana misja służby publicznej wiąże się ponadto z etycznym wymiarem funkcjonowania instytucji, w której standardy etyczne są punktem wyjścia dla wszelkiej aktywności.

Z misji, jaką niesie ze sobą służba publiczna wynika budowanie etosu administracji publicznej, a więc pozytywnych wartości i właściwych wzorców zachowań, które bezpośrednio przekładają się na codzienną, urzędniczą praktykę. Wartości te stanowią skuteczny system koordynacji działań, niezależny od okoliczności.

Podstawowe elementy składowe misji służby publicznej to:

- świadomość i motywacja – urzędnik nie tylko powinien być świadomy istnienia interesu publicznego, ale działanie w interesie publicznym powinno być istotą jego codziennej pracy,
- aktywność – urzędnik powinien sprawnie, skutecznie i z zaangażowaniem działać na rzecz interesu publicznego,
- poczucie obowiązku i odwaga – urzędnik powinien z własnej inicjatywy podejmować działania, gdy interes publiczny jest zagrożony.

Właściwie rozumiana misja służby publicznej wymaga od kierownictwa instytucji oraz pracowników:

- zapoznania urzędnika z jej istotą,
- wprowadzenia jednolitej polityki wewnętrznej – misja służby publicznej powinna znaleźć odzwierciedlenie zarówno na poziomie deklaratywnym (np. przyjęty kodeks etyki), jak i w praktyce (wypracowana, określona kultura organizacyjna obejmująca konkretne sposoby postępowania),
- zaangażowania wszystkich urzędników – należy podejmować działania, dzięki którym codziennej pracy będzie towarzyszyło poczucie wspólnoty wartości i celów.

Budowanie i wzmacnianie etosu służby publicznej, za które odpowiada przede wszystkim kadra kierownicza danej instytucji, pozwala na wzrost samokontroli urzędników.

Kim jest urzędnik?

Celem administracji publicznej jest skuteczne i sprawiedliwe zarządzanie sprawami ważnymi dla obywateli. Taka praca wymaga od zatrudnionych, poza przygotowaniem natury merytorycznej, również innych kompetencji. Ważnym elementem procesu właściwego kształtowania ram organizacyjnych urzędu jest podnoszenie świadomości urzędników w zakresie zasad etyki,

kultury organizacyjnej oraz etosu zawodowego. Urzędnik jest bowiem nie tylko wykonawcą określonych zadań, który w swojej pracy stara się maksymalizować użyteczność zasobów publicznych oraz efektywnie świadczyć usługi publiczne. Urzędnik realnie uczestniczy w definiowaniu interesu publicznego, wskazuje działania służące jego realizacji oraz podlega odpowiedzialności za sposób wykonywania tych działań.

Środki prewencyjne o charakterze antykorupcyjnym można wdrożyć już na etapie rekrutacji, oceniając kandydata pod względem etyki jego zachowania i postępowania. Zasadnym jest rezygnacja z przyjęcia do pracy kandydata, który co prawda spełnia wszystkie wymagania formalne, ale pojawiły się wątpliwości co do jego uczciwości i postawy etycznej.

Urzędnik, jako osoba odpowiedzialna za wykonywanie zadań państwa, zarówno na szczeblu administracji rządowej, jak i na poziomie administracji samorządowej, powinien wykonywać swoje obowiązki w sposób:

- zawodowy,
- rzetelny,
- bezstronny,
- z zachowaniem neutralności politycznej.

Urzędnik, który wykonuje pracę kierując się poczuciem służby, a nie korzyściami własnymi, powinien sprawnie i skutecznie realizować obowiązki służbowe, z zachowaniem zasad:

- bezinteresowności,
- jawności,
- przejrzystości.

Urzędnika, bez względu na jego umiejscowienie w strukturze organizacji, wyróżnia ponadto m.in.:

- życzliwa postawa wyrażająca szacunek w stosunku do każdego człowieka,
- komunikatywność,
- pracowitość i obowiązkowość,
- odpowiedzialność,
- wiarygodność.

2. ZASADY ZAPOBIEGANIA ZAGROŻENIU KORUPCYJNEMU

Czym jest konflikt interesów?

Konflikt interesów to kolizja pomiędzy interesem prywatnym a interesem publicznym, która powoduje, że czynności służbowe wykonywane przez urzędnika tracą niezbędny walor bezinteresowności i bezstronności, a troska o dobro wspólne przegrywa z interesem osobistym.

Sytuacja konfliktu interesów może sprowadzić na urzędnika ryzyko popełnienia przestępstwa korupcyjnego. Dlatego w przypadku zidentyfikowania tego typu konfliktu należy dążyć do skutecznego zarządzania nim.

Zasady pozwalające utrzymać profesjonalizm w kontaktach urzędnik – klient:

- traktuj wszystkich interesariuszy w ten sam sposób, jest to twój obowiązek,
- nie stwarzaj wrażenia, że jesteś otwarty na budowanie pozasłużbowej relacji z klientem, zachowaj profesjonalny dystans, bądź powściągliwy,
- nie korzystaj z jakichkolwiek propozycji, które mogą rodzić potrzebę wzajemności, unikaj relacji wdzięczności, w przypadku dwuznacznych sugestii zdecydowanie oznajmij, że w urzędzie obowiązują jednolite i transparentne standardy postępowania,
- w sytuacjach wątpliwych, np. jeśli klientem jest członek twojej rodziny, poinformuj o tym przełożonego i poproś o wyłączenie ze sprawy,
- nie rozmawiaj w cztery oczy, obecność drugiej osoby to dodatkowe zabezpieczenie oraz wsparcie w razie trudnej i rodzącej podejrzenie o nieuczciwe intencje sytuacji,
- bądź asertywny, być może znajdziesz się w sytuacji, kiedy trzeba będzie odpowiedzieć:
Proponowane postępowanie jest niezgodne z przepisami/obowiązującymi zasadami i nie mogę go zaakceptować.

W odpowiedzi na Pana/Pani prośbę muszę odmówić. Obowiązują mnie określone procedury i przepisy, których należy przestrzegać.

Pana/Pani propozycja wywołałaby konflikt interesów. Nie mogę na nią przystać.

Pana/Pani propozycja narusza przepisy prawa. Muszę o tym poinformować przełożonego.

Nie bój się udzielania zdecydowanych odpowiedzi odmownych. Urzędnika powinny cechować nie tylko bezinteresowność i bezstronność, ale także odwaga.

W przypadku stwierdzenia zagrożenia lub wystąpienia konfliktu interesów Centralne Biuro Antykorupcyjne zaleca:

- jeśli masz jakiegokolwiek wątpliwości czy twoje postępowanie w sprawie będzie bezstronne i/lub bezinteresowne porozmawiaj o tym otwarcie z którymś ze współpracowników. Uzyskanie opinii osoby z twojego otoczenia pomoże ci ocenić, czy rzeczywiście nie znalazłeś się w sytuacji konfliktu interesów,
- poinformuj o swoich wątpliwościach przełożonego. Przełożony powinien się o takiej sytuacji dowiedzieć bezpośrednio od ciebie. Jego rolą jest dokonanie właściwej oceny i wskazanie należytego rozwiązania, tj. w jaki sposób/czy w danym przypadku można wyeliminować powstały konflikt interesów,
- zgłoś sprawę do osoby, która w twojej instytucji pełni rolę doradcy etycznego lub pracownika ds. przeciwdziałania korupcji. Osoba taka ma wiedzę i doświadczenie, które pomogą rozwiązać twoje dylematy. Ponadto zgłaszanie tego rodzaju przypadków pozwoli na opracowanie mechanizmu dobrych praktyk w konkretnych sytuacjach, co wpłynie na poprawę bezpieczeństwa wszystkich pracowników, a tym samym wzmocni odporność całego systemu na ryzyko wystąpienia ewentualnych nieprawidłowości.

Jeśli chcesz wzmocnić swoją odporność na zagrożenia korupcyjne:

- nie bagatelizuj ryzyka,
- unikaj konfliktu interesów,
- zachowuj jednoznaczną, profesjonalną postawę,

- z zaangażowaniem i uwagą korzystaj z działań profilaktycznych prowadzonych w urzędzie, w tym szkoleń i doradztwa etycznego,
- postępuj zgodnie z zaleceniami Centralnego Biura Antykorupcyjnego,
- stanowczo i odważnie reaguj na każdą sytuację, która wzbudza twoje wątpliwości prawne lub etyczne.

W kontaktach z klientami:

- zachowuj się godnie – pamiętaj, że reprezentujesz instytucję, w której pracujesz, traktuj interesantów z należnym szacunkiem, nie komentuj, nie oceniaj, nie pouczaj,
- zachowaj dystans – nigdy nie sprawiaj wrażenia, że jesteś otwarty na nawiązywanie pozasłużbowych relacji czy przyjmowanie prezentów, nawet drobnych, bądź uprzejmy i życzliwy,
- postaw wyraźną granicę pomiędzy kontaktami służbowymi i prywatnymi – twoje relacje prywatne nie mogą wpływać na sposób wykonywania obowiązków, jeśli istnieje taka obawa, poproś przełożonego o wyłączenie cię z danej sprawy,
- bądź bezstronny – podejmując decyzje kieruj się rzeczywistymi przesłankami oraz przepisami prawa,
- bądź profesjonalny – skoncentruj się na merytorycznym aspekcie prowadzonej sprawy,
- pracuj rzetelnie – sumienne i rozważnie wykonuj powierzone zadania, nie wahaj się być twórczy, do obowiązków podchodź aktywnie, z najlepszą wiedzą i w interesie publicznym,
- miej świadomość służebnego charakteru wykonywanej pracy – przedkładaj dobro wspólne nad interes osobisty, jednostkowy czy grupowy,
- nie uchylaj się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć, ale pamiętaj również, że twoje decyzje wpływają na życie konkretnego człowieka.

KORUPCJA

ZAREAGUJ!

Jeśli znalazłeś się w sytuacji zagrożenia korupcyjnego pamiętaj, że prawidłowa reakcja uchroni Cię przed ewentualną odpowiedzialnością karną. Zachowaj spokój i podejmij odważne działania.

ZAGROŻENIE KORUPCYJNE	
Zdecydowanie odmów	Jedyną właściwą postawą w sytuacji zagrożenia korupcyjnego jest stanowcza odmowa.
Zyskaj świadka	Nie kontynuuj rozmowy w cztery oczy, poproś współpracownika lub przełożonego o dołączenie do spotkania.
Zgłoś przełożonemu	Już sama obietnica łapówki jest przestępstwem, dlatego jesteś zobowiązany niezwłocznie poinformować o sprawie przełożonego. Najlepiej jeśli to przełożony zawiadomi CBA lub Policję.
Zabezpiecz dowody	Miej pod kontrolą wszystkie dokumenty dotyczące sprawy, w związku z którą doszło do próby przekupstwa. Nie przyjmuj łapówki, aby ją zabezpieczyć dla celów dowodowych.
Zminimalizuj ryzyko	Nie dopuść, by składający propozycję korupcyjną pozostał sam w pomieszczeniu, ale też nie wpuszczaj tam osób postronnych. Zachowaj spokój. Nawet gdyby sprawca próbował się oddalić, istnieje duże prawdopodobieństwo ustalenia jego personaliów.
Zeznaj uprawnionemu organowi	To Ty dysponujesz bezpośrednią wiedzą o zaistniałym zdarzeniu. Przekaż wszystkie dowody i informacje funkcjonariuszom, którzy poinstruują Cię o dalszym biegu sprawy. Stosuj się do ich poleceń.
Zapisz przebieg zdarzenia	Próba przekupstwa urzędnika administracji publicznej dotyczy nie tylko Ciebie, ale także urzędu, w którym pracujesz. Udokumentuj przebieg zdarzenia w notatce służbowej.

3. PRZYKŁADY SYTUACJI KONFLIKTU INTERESÓW I ZAGROŻENIA KORUPCYJNEGO

Powiązania środowiskowe

Pan Adam D. jest pracownikiem agencji przyznającej granty i dotacje. Ukończył z wyróżnieniem studia na wydziale informatyki i silnie identyfikuje się ze środowiskiem naukowym swojej uczelni. Gdy agencja ogłasza konkurs na dofinansowanie projektów z zakresu innowacyjnych rozwiązań informatycznych stosowanych w produkcji sprzętu medycznego, pan Mariusz odbiera telefon od swojego byłego profesora. Wykładowca informuje go, że chciałby wraz z innymi naukowcami wziąć udział w ogłoszonym konkursie, ponieważ opracowali nowatorski system informatyczny, który usprawni i znacznie przyspieszy produkcję urządzeń do sterylizacji narzędzi chirurgicznych. W związku z tym rektor uczelni ma przyjemność zaprosić pana Mariusza w charakterze eksperta na prezentację innowacyjnego projektu.

Powiązania polityczne

Pani Anna N., przedsiębiorca działający w sektorze nieruchomości, uzyskała mandat radnej w wyborach do rady miasta, startując z komitetu wyborczego urzędującego burmistrza. Przed rozpoczęciem działalności samorządowej burmistrz i pani Anna współpracowali biznesowo przy realizacji budowy dużego osiedla mieszkaniowego. Od tego czasu pozostają w serdecznych relacjach. Mając odpowiednie doświadczenie pani Anna została członkiem Komisji ds. Inwestycji, Komisji ds. Budżetu oraz przewodniczącą Komisji Rewizyjnej. Jako radna aktywnie uczestniczy w podejmowaniu decyzji o kolejno remontowanych ulicach w mieście, głosuje także za przyznawaniem na ten cel środków. Zdecydowana większość wyremontowanych ulic zlokalizowana jest przy nieruchomościach budowanych przez firmę pani Anny. Jest tajemnicą poliszynela, że serdeczna koleżanka pana burmistrza potrafi zadbać o własne interesy. Dzięki jej „zaangażowaniu” w wydatkowanie środków publicznych znacznie wzrosła wartość rynkowa i atrakcyjność jej prywatnych nieruchomości.

Powiązania towarzyskie

Pan Adam M. jest pracownikiem Wydziału Finansowego Urzędu Miasta. Jego sąsiad, znany, lokalny przedsiębiorca, zaczął go coraz częściej odwiedzać, tłumacząc wizyty potrzebą i chęcią budowania dobrych relacji międzysąsiedzkich. Jest przy tym wyjątkowo miły, często dziękuje za możliwość rozmowy z „człowiekiem na poziomie”. Urzędnika zastanawia nagle intensyfikacja relacji, szczególnie biorąc pod uwagę, że prowadzi on czynności służbowe dotyczące egzekucji zaległości podatkowych, które stwierdzono u przedsiębiorcy.

Powiązania rodzinne

Pan Konrad J. jest naczelnikiem Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru w Starostwie Powiatowym. Starostwo ogłasza wiele przetargów na opracowanie dokumentacji geodezyjno-kartograficznej, które często wygrywa firma X. Dociekliwi konkurenci z branży odkryli, że firma X. współpracuje z geodetą, który jest bratem stryjczym naczelnika Konrada J.

Chęć zysku

Pani Karolina T., urzędniczka Wydziału do spraw Cudzoziemców jednego z urzędów wojewódzkich, prowadzi sprawy dotyczące legalizacji pobytu na terytorium RP osób pochodzących z kręgu kulturowego, w którym reguła wzajemności jest ważnym i stałym elementem życia społecznego. Klienci w tzw. dowód wdzięczności obdarowują ją prezentami. Początkowo urzędniczka stanowczo odmawiała ich przyjmowania, jednak po czasie sytuacja się zmieniła. W dodatku niektóre prezenty są bardzo drogie i nie można mówić, że ich wartość jest wyłącznie symboliczna. Przypadkowa rozmowa z kierownikiem Wydziału utwierdziła ją w przekonaniu, że prezent za załatwienie sprawy to powszechnie praktykowany zwyczaj, a nieprzyjęcie go stwarza ryzyko obrażenia klienta.



Wytyczne antykorupcyjne dla osób należących do grupy PTEF

Centralne Biuro Antykorupcyjne, realizując swoją misję prewencyjną, dostrzega potrzebę sformułowania rekomendacji dla osób pełniących najwyższe rządowe funkcje wykonawcze na poziomie krajowym/centralnym (ang. *Person entrusted with top executive functions*, PTEF) dotyczących zapobiegania korupcji i promowania kultury uczciwości, które uwzględniają specyfikę ich działalności.

Zasady zachowania w sytuacji zagrożenia korupcyjnego zaprezentowane w niniejszym dokumencie kierowane są przede wszystkim do kadry kierowniczej i pracowników administracji publicznej. Mają jednak charakter szerszy. W poczuciu odpowiedzialności za interesy państwa, a także chroniąc siebie oraz sprawowany urząd przed ryzykiem popełnienia przestępstwa oraz wszelkimi związanymi z nim konsekwencjami, wskazanych zasad powinny przestrzegać również osoby należące do grupy PTEF.

Rekomendacje zachowują spójność z zaleceniami Grupy Państw Przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO), które zostały przedstawione w raporcie z V rundy ewaluacji dotyczącej Polski, przyjętym w dniu 7 grudnia 2018 roku, a także stanowią kluczowy element ich wdrożenia, w szczególności poprzez zaprezentowanie propozycji rozwiązań prawno-organizacyjnych w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz ustanowienie standardów postępowania w kontaktach z podmiotami zewnętrznymi, w tym klientami i lobbystami.

Kto należy do grupy PTEF?

Osoby pełniące najwyższe rządowe funkcje wykonawcze na poziomie krajowym/centralnym (PTEF) to w szczególności: Prezes Rady Ministrów, Wiceprezesi Rady Ministrów, ministrowie, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, sekretarze i podsekretarze stanu, członkowie gabinetów politycznych ministrów, a także dyrektorzy generalni ministerstw i urzędów centralnych.

Specyfika działalności PTEF

Jeśli należysz do grona PTEF w swojej aktywności publicznej, najprawdopodobniej, łączysz dwa rodzaje działalności – polityczną i państwową. Łączenie tych dwóch aktywności, w szczególności dążenia do zdobycia, utrzymania i sprawowania władzy oraz pełnienia najwyższych funkcji rządowych, związane jest z podwyższonym ryzykiem korupcyjnym, a także częstym występowaniem dylematów etycznych i prawnych. Twoje uczciwe i zgodne z prawem postępowanie jest kluczowe nie tylko dlatego, abyś mógł uniknąć ryzyka popełnienia przestępstwa i związanej z nim odpowiedzialności karnej, ale także z uwagi na specyfikę twojej działalności i rolę społeczną.

Stanowisz przykład. Członkowie twojej formacji politycznej, współpracownicy, zwolennicy, urzędnicy i wszyscy obywatele traktują cię jako wzór. Jeśli postępujesz uczciwie i zgodnie z prawem, ustanawiasz standard, który zobowiązuje innych. Przyczyniasz się wówczas do wzrostu zaufania obywateli do państwa. Z kolei twoje nieetyczne i bezprawne czyny będą dla wszystkich sygnałem przyzwolenia na patologie.

Gospodarujesz środkami publicznymi i decydujesz o polityce państwa. Uczestniczysz w podejmowaniu decyzji dotyczących, np. projektowania i egzekwowania prawa, przyznawania środków publicznych, mianowania i zatrudniania urzędników wysokiego szczebla, określania

strategii sektorowych. Dlatego stale będziesz miał do czynienia z osobami, które – zabiegając o realizację swojego interesu prywatnego lub reprezentując interesy jakiegoś podmiotu, np. branży, przedsiębiorstwa lub fundacji – będą lobbować za przyjęciem określonych rozwiązań politycznych. Niektóre z tych osób mogą wykorzystywać przy tym nieetyczne lub wręcz przestępcze metody, np. propozycje korupcyjne.

Twoje zaangażowanie ma znaczenie. Twoja postawa i zaangażowanie ma decydujące znaczenie dla skuteczności i wiarygodności całej polityki antykorupcyjnej państwa. Wsparcie polityczne jest czynnikiem warunkującym i wzmacniającym efektywność mechanizmów i standardów, które służą zapobieganiu i zwalczaniu korupcji oraz promowaniu kultury uczciwości.

Przestrzegaj standardów postępowania PTEF:

- nade wszystko kieruj się troską o interes państwa,
- zawsze działaj zgodnie z przepisami prawa i zasadami etyki,
- nie traktuj pełnionej funkcji publicznej jako szansy na osiągnięcie jakichkolwiek nienależnych korzyści materialnych lub osobistych dla siebie lub innych osób,
- bądź lojalny wobec urzędu, który sprawujesz – dbaj o to, aby nie narazić go na straty moralne lub wizerunkowe,
- chroń mienie publiczne i gospodaruj nim zgodnie z przeznaczeniem,
- unikaj i właściwie zarządzaj konfliktem interesów, pamiętaj, że urzędnik ma obowiązek strzec interesu publicznego i podejmować decyzje w sposób bezstronny, uwzględniając obiektywne kryteria,
- dbaj o jawność i przejrzystość swoich działań, w szczególności w kontaktach z lobbystami,
- bądź wzorem dla obywateli, promuj uczciwość i szacunek dla prawa,
- rzetelnie realizuj obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym oraz zgłaszania uzyskanych korzyści do rejestru korzyści prowadzonego przez Państwową Komisję Wyborczą, oświadczenia majątkowe wypełniaj zgodnie z prawdą oraz możliwie szczegółowo,
- stanowczo i właściwie reaguj na przestępstwo, zawiadom organ uprawniony do jego ścigania,
- publicznie i aktywnie wspieraj walkę z korupcją.

Korzystaj z doradztwa

W swojej działalności publicznej możesz znaleźć się w sytuacji dylematu etycznego lub prawnego. W razie wątpliwości korzystaj z porad doradców ds. etyki zatrudnionych w kierowanym przez ciebie urzędzie oraz ze wsparcia koordynatorów resortowych realizacji zadań i działań krajowej strategii antykorupcyjnej (obecnie Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020), a także kierowników oraz pracowników pionów kontroli i audytu wewnętrznego urzędu.

Możesz także skorzystać z anonimowych kanałów służących do zgłaszania przypadków nieprawidłowości w urzędzie albo oficjalnie zgłosić je do Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. To profesjonalna i nowoczesna instytucja, promotor zgodności i uczciwości.

Naszym zadaniem jest nie tylko wykrywanie i zwalczanie przestępczości korupcyjnej i ekonomicznej, ale także, a może przede wszystkim zapobieganie nieprawidłowościom oraz ochrona instytucji państwowych przed potencjalnymi szkodami.

Przestępstwo korupcyjne urzędnika państwowego to nie tylko jego osobista porażka, z którą wiąże się odpowiedzialność karna oraz społeczna infamia, ale także mierzalne straty dla państwa i społeczeństwa. Dlatego naszym priorytetem jest prewencja – edukacja i ochrona.

Centralne Biuro Antykorupcyjne to twój partner i sojusznik w walce z korupcją. Jeśli w swojej działalności publicznej miewasz wątpliwości etyczne lub prawne korzystaj z profesjonalnego doradztwa, informacji i zaleceń CBA. To wiarygodne i przyjazne źródło wiedzy i rekomendacji dotyczących właściwego, zgodnego z prawem postępowania.



Bibliografia

- A Guide for Anti-Corruption Risk Assessment*, wyd. United Nations Global Compact Office, Nowy Jork 2013.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 roku w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 2019 roku, L 305, s. 17–56).
- Etos urzędnika*, red. Bąk D., wyd. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne i Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Warszawa 2007.
- EY Compliance, *Uczciwość pod lupą – przyszłość zarządzania zgodnością*, 15. Światowe Badanie Nadużyć Gospodarczych, 2018.
- Jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?*, red. nauk. Mazur S., wyd. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2012.
- Komisja Europejska, *Flash Eurobarometer 486. Business' attitudes towards corruption in the EU*, 2019.
- Korupcja polityczna. Wskazówki dla przedstawicieli organów władzy wybieranych w wyborach powszechnych*, wyd. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2016.
- Managing conflict of interest in the public sector. A toolkit*, wyd. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Paryż 2005.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 1988 roku, sygn. VI KZP 34/87.
- Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector. Good practices guide*, wyd. Grupa Banku Światowego, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC), 2020.
- Regelungen zur Integrität*, wyd. Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Budownictwa i Społeczeństwa Lokalnego Republiki Federalnej Niemiec, Berlin 2018.
- Selinšek L., *Corruption Risk Assessment in Public Institutions in South East Europe. Comparative Research and Methodology*, wyd. Regionalna Rada Współpracy i Regionalna Inicjatywa Antykorupcyjna, Sarajewo 2015.
- Spector B. I., Johnston M., Winbourne S., *Anticorruption Assessment Handbook. Final report*, wyd. Agencja Stanów Zjednoczonych Ameryki do Spraw Rozwoju Międzynarodowego (USAID), Waszyngton 2009.
- State-Owned Enterprises and Corruption. What are the risks and what can be done?*, wyd. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Paryż 2018.
- Unsere Werte. Unsere Wege*. 2019, wyd. Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Republiki Austrii, Wiedeń 2019.
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 roku o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (t.j. Dz. U. z 2020 roku, poz. 357).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (t.j. Dz. U. z 2019 roku, poz. 2399).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (t.j. Dz. U. z 2019 roku, poz. 1468, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2020 roku, poz. 1444).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2020 roku, poz. 30).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 roku, poz. 1921, z późn. zm.).
- Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników*, wyd. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2015.
- Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym*, wyd. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2020.
- ©scanrail, obraz cyfrowy, Bank zdjęć Photogenica, <https://www.photogenica.pl/zoom/PHX4081155/>
- ©grand-warszawski, obraz cyfrowy, Bank zdjęć Photogenica, <https://www.photogenica.pl/zoom/PHX204860584/>
- ©Sarunyu_foto, obraz cyfrowy, Bank zdjęć Photogenica, <https://www.photogenica.pl/zoom/PHX11761513/>
- ©matthiashaas, obraz cyfrowy, Bank zdjęć Photogenica, <https://www.photogenica.pl/zoom/PHX29716375/>
- ©panama555, obraz cyfrowy, Bank zdjęć Photogenica, <https://www.photogenica.pl/zoom/PHX331882070/>
- ©GekaSkr, obraz cyfrowy, Bank zdjęć Photogenica, <https://www.photogenica.pl/zoom/PHX199854434/>

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

Al. Ujazdowskie 9

00-583 Warszawa

www.cba.gov.pl

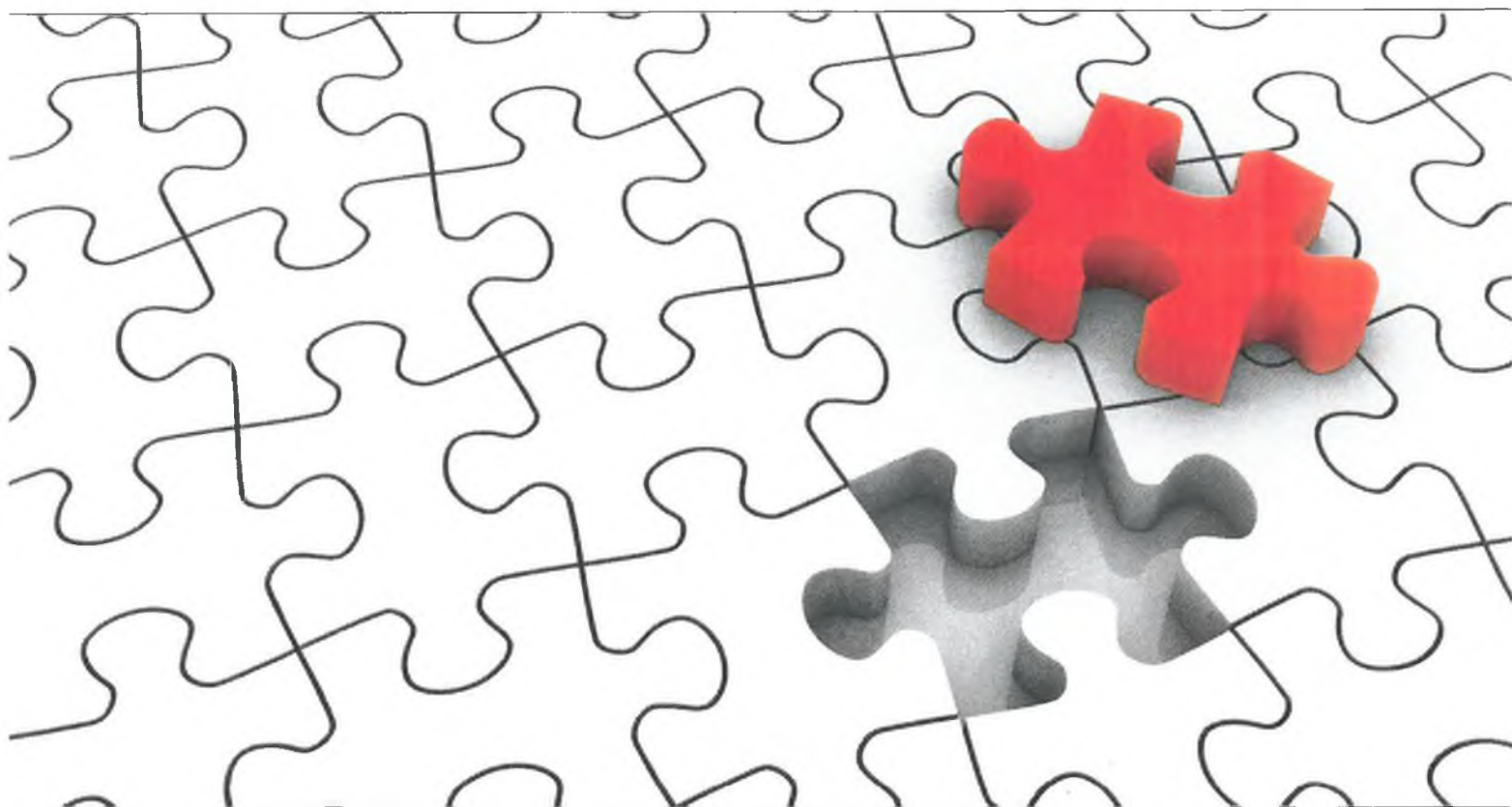
Opracowanie

Gabinet Szefa CBA





WYTYCZNE
W ZAKRESIE TWORZENIA I WDRAŻANIA EFEKTYWNYCH
PROGRAMÓW ZGODNOŚCI (COMPLIANCE)
W SEKTORZE PUBLICZNYM



Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020



CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

26 WRZEŚNIA 2020

Szanowni Państwo,

przedstawiam Państwu publikację Centralnego Biura Antykorupcyjnego zawierającą wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności w sektorze publicznym.

Dokument powstał w związku z realizacją działania 4.2. Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 – *Opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym.*

Misją sektora publicznego, w szczególności administracji publicznej, jest służba na rzecz państwa i obywateli. Zadanie nie jest proste. Można odnieść wrażenie, że w każdym kolejnym roku XXI wieku organom władzy publicznej jest coraz trudniej ten cel osiągnąć. Z jednej strony nadal obowiązuje wiele przepisów z minionej epoki, z drugiej trwa ofensywa legislacyjna na szczeblu ponadnarodowym próbująca nadać za rewolucją technologiczną. A przecież nie możemy zapomnieć, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Dokument przedstawia ogólne ramy, które mogą być wykorzystane do tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności w sektorze publicznym, czyli de facto w każdym urzędzie w Polsce. W konsekwencji mają one umożliwić osiągnięcie podstawowych celów normodawców w sektorze publicznym, którymi są: minimalizowanie ryzyk, wyeliminowanie zagrożeń i rozwiązywanie problemów – w jakiegokolwiek podmiotowej konfiguracji.

Cieszę się, że publikacja powstała w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Tym bardziej, że CBA odgrywa istotną rolę jako jeden z regulatorów rynku w Polsce w zakresie przestrzegania norm prawnych, zwłaszcza w sektorze publicznym. Mam nadzieję, że przedstawione w opracowaniu najistotniejsze teoretyczne i praktyczne zagadnienia dotyczące zgodności będą nie tylko przydatne w codziennej służbie urzędniczej, ale stanowią przyczynek do opracowania narodowego programu uczciwości.

Łączę wyrazy szacunku

Wprowadzenie

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 (RPPK) wypełnia obowiązek strategicznego podejścia do przeciwdziałania korupcji. Celem perspektywnym Programu jest wyznaczenie kierunków prowadzonej w Polsce polityki antykorupcyjnej, a celem operacyjnym ograniczenie przestępczości korupcyjnej i podniesienie antykorupcyjnej świadomości społecznej w kraju.

Zwalczanie korupcji to nie tylko działania represyjne, ale również profilaktyka. Efektywna walka z tą formą przestępczości wymaga przede wszystkim zdiagnozowania okoliczności sprzyjających jej powstawaniu.

Prezentowany dokument powstał w związku z realizacją działania 4.2. Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020 – *Opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (compliance) w sektorze publicznym.*

RPPK jest programem rządowym. Wyznaczone w nim cele oraz zadania przewidują wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych na poziomie strategicznym. Realizacja Programu obejmuje wszystkie struktury administracyjne kraju.

Definicja i cel zgodności

Zgodność jest zbiorem powiązanych ze sobą wzorców zachowań, w tym prawnych i etycznych, nakładających na adresatów obowiązek dostosowania się do nich. Celem zgodności jest więc dążenie do tego, aby adresat normy zachowywał się w sposób wskazany przez normodawcę. Według jednej z definicji słownikowych zachowanie zgodne z przyjętymi zasadami lub prawem to uczciwość.

Zgodność obejmuje swoim zakresem każdą sferę funkcjonowania jednostki w życiu publicznym. W organach władzy publicznej zgodność obejmuje nie tylko prawo powszechnie obowiązujące i prawo wewnętrzne, ale również kulturę organizacyjną oraz etos zawodowy.

Komponenty programu zgodności

I. Zaangażowanie kierownictwa

Tworzenie i wdrażanie skutecznego programu zgodności rozpoczyna się od działania kierownictwa instytucji. Dawanie dobrego przykładu jest obowiązkiem kadry zarządzającej. Przykład z góry jest o tyle istotny, że nie może być mowy o efektywnym programie zgodności bez zaangażowania, akceptacji i wskazówek kierownictwa. Pierwszym krokiem w kierunku tworzenia programu zgodności jest przekazanie przez najważniejsze hierarchicznie osoby w organizacji informacji o swoim poparciu dla idei.

Działania podejmowane przez kadrę zarządzającą w duchu postępowania zgodnego z zasadami etyki, mają wpływ nie tylko na samą instytucję, ale obejmują także związane z nią podmioty zewnętrzne. Właściwy efekt przykładu z góry osiąga się dzięki przekuwaniu deklaracyjnych postulatów w czyn. Jednoznaczny przekaz o braku tolerancji dla wszelkich nadużyć i konsekwentna postawa kadry kierowniczej minimalizują ryzyko wystąpienia nieuczciwego zachowania wśród pracowników.

Należy pamiętać, że za zgodność odpowiedzialny jest, co do zasady, każdy pracownik, niemniej ostatecznie odpowiedzialność instytucjonalną za nieprawidłowości w organizacji ponosi kierownictwo. Z tego też względu niniejsze opracowanie adresowane jest w szczególności do kadry kierowniczej.

2. Zintegrowanie zgodności z misją

Program zgodności powinien być w pełni zintegrowany z misją organizacji i wyposażony w odpowiednie zasoby. Misja nie tylko odpowiada na pytanie, czym jest organ władzy publicznej, czym powinien być oraz jaki jest cel jego istnienia, ale również wskazuje komu służy, jaką kreuje wartość publiczną dla społeczeństwa. Misja stanowi ogół wartości, jakich oczekują klienci i inni interesariusze.

Dzięki temu organizacja może skutecznie przestrzegać przepisów i polityk, a także zminimalizować przyszłe koszty związane z ewentualną niezgodnością, zwłaszcza poprzez:

- stałe podnoszenie jakości w procesach i projektach,
- przestrzeganie kultury organizacyjnej,
- wykorzystanie nowych technologii,
- podkreślanie znaczenia szkoleń,
- monitorowanie zgodności.

Zasoby i przestrzeń są kosztowne, a większość organów władzy publicznej ma ograniczone środki. Bez względu na przydzielone zasoby ludzkie i finansowe rekomenduje się uwzględnienie w budżecie instytucji środków na realizację zadań w zakresie zgodności.

3. Kompetencje i zadania pracowników ds. zgodności

Dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania programu zgodności w ramach danej instytucji koniecznym jest wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za jego realizację. Osoba ta powinna być umiejscowiona w strukturze organizacji na stanowisku gwarantującym niezależność działania, posiadać przygotowanie merytoryczne oraz doświadczenie, które pozwalają na sprawne poruszanie się w obrębie mechanizmów funkcjonujących w instytucji. Ponadto osoba ta powinna cieszyć się powszechnym szacunkiem wynikającym z prezentowanej na co dzień postawy oraz uczciwej pracy na rzecz danej instytucji.

Podstawowe zadania dla pracowników ds. zgodności:

- tworzenie i wdrażanie efektywnego programu zgodności (polityki, procedury),
- zarządzanie programem zgodności,
- promowanie zachowań zgodnych z normami prawnymi i etycznymi,
- kształtowanie kultury organizacyjnej, oceny ryzyka i zgodności,
- szkolenie personelu,
- przeprowadzanie cyklicznej samooceny,
- samodoskonalenie.

4. Monitorowanie i ocena zgodności

Jednym z kluczowych wskaźników ułatwiających weryfikację skuteczności zgodności jest ustalenie stanu świadomości na temat istoty jego funkcjonowania wśród kierownictwa wyższego i średniego szczebla oraz pracowników.

Do oceny efektywności programu zgodności można użyć różnych narzędzi, np. informatycznych, audytu czy ankiet ewaluacyjnych. Ważne, aby ostatecznie ocena efektywności zgodności miała charakter holistyczny. Ocena ta nie powinna się koncentrować na wybranych wskaźnikach w poszczególnych obszarach, lecz spojrzeć na całość zagadnienia. Nawet jeśli ocenie poddane są poszczególne, odrębne elementy, powinna być ona postrzegana z perspektywy całego programu zgodności.

Narzędzia kreowania zgodności:

- strategie informacyjne – przekazywanie informacji o ryzyku i czynnikach ryzyka zainteresowanym podmiotom i innym, którzy mogą wywierać na nich presję, aby działali w sposób społecznie odpowiedzialny,
- system motywacyjny – wpływanie na zachowania w ramach i poza zakresem regulacji poprzez stosowanie pochwał, nagród,
- samoregulacja – umożliwienie stronom uznanym za godne zaufania prowadzenia i zgłaszania własnych audytów lub kontroli, z zastrzeżeniem prawa do weryfikacji,
- współpraca – zaangażowanie podmiotów trzecich działających na rzecz zgodności.

5. Szkolenie

Kadra zarządzająca oraz pracownicy powinni być świadomi obowiązujących norm oraz posiadać wystarczające przeszkolenie, aby wykonywać swoje obowiązki w sposób zgodny z normami. Powinni być również świadomi celu istnienia programu zgodności oraz stosowanych w nim metod, form i środków. Można to osiągnąć poprzez systematyczną działalność szkoleniową. Podnoszenie świadomości pozwala minimalizować ryzyka oraz daje pracownikom przekonanie, że zadania wykonywane są w sposób właściwy.

6. Kluczowe kompetencje

Kluczowymi kompetencjami w obszarze zgodności są zdolność do identyfikowania istotnych problemów oraz projektowania rozwiązań, które te problemy łagodzą lub eliminują, a także realizowanie zadań poprzez współpracę i inteligencję zbiorową.

Elementy rozwiązywania problemów:

- potrzeba systematycznego badania obszarów problemowych,
- koncentracja na problemach merytorycznych,
- grupowanie incydentów,
- krytyczne podejście,
- przyjęcie postawy proaktywnej,
- wzmocnienie procesów decyzyjnych i zwiększenie odpowiedzialności.

Etapy procesu rozwiązywania problemów:

- identyfikacja,
- zdefiniowanie,
- ustalenie obszaru,
- analiza genezy i rozwoju,
- wdrożenie planu rozwiązania,
- rozwiązanie,
- ustanowienie długoterminowego monitoringu.

Korzyści ze współpracy i inteligencji zbiorowej:

- wspólne ustalanie planu i priorytetyzacja zadań,
- mobilizacja zasobów na rzecz osiągnięcia ustalonych celów,
- efektywne gospodarowanie zasobami,
- bieżąca ocena oraz planowanie nowych procesów i mechanizmów,
- innowacyjne rozwiązania,
- skuteczne wykorzystanie nowych technologii.

7. Ocena ryzyka

Program zgodności powinien uwzględniać zidentyfikowane zagrożenia i incydenty, a obszary wysokiego ryzyka powinny być poddane dodatkowej kontroli. W analizie ryzyka zasadnym jest poszukiwanie punktu optymalnego, które polega nie tylko na identyfikowaniu ryzyka, ale również towarzyszącej ocenie możliwości jego zmaterializowania się.

Cele zarządzania ryzykiem:

- zidentyfikowanie i oszacowanie ryzyka,
- wyodrębnienie incydentów oraz obszarów problemowych,
- wskazanie typów niezgodności,
- zaproponowanie sposobów interwencji.

8. Skuteczna samoocena

Kadra zarządzająca oraz pracownicy odpowiedzialni za nadzór nad programem zgodności są zobowiązani do przeprowadzania okresowej samooceny, wraz z niezależnym, kompleksowym przeglądem prawidłowości działania systemu. Program zgodności powinien podlegać procesowi ciągłej oceny. Rekomenduje się podejmowanie aktywnych działań polegających na skutecznym wykrywaniu luk i słabych punktów.

Korzyści wynikające z samooceny:

- eliminacja usterek,
- zmniejszenie ryzyka utraty zasobów,
- wzrost sprawności i efektywności,
- lepsza koordynacja.

9. Sankcje

Na zgodność składa się określenie sposobu postępowania jednostki w danych okolicznościach, a także zapewnienie egzekwowalności tego postępowania. Jednym ze sposobów zapewnienia zgodności jest określenie przez normodawcę negatywnej konsekwencji zachowania niezgodnego ze wzorcem postępowania.

Im większa zdolność do egzekucji sankcji za nieprzestrzeganie norm, tym większa skuteczność w zapewnieniu zgodności i mniejsze prawdopodobieństwo, że nastąpi egzekucja sankcji. Nie sankcja powinna być głównym celem organów władzy publicznej, tylko profilaktyka skupiona na poprawie dobrowolnego przestrzegania wiążących norm zachowań.

Rekomendowane narzędzia profilaktyczne:

- informacja i edukacja,
- współpraca i mentoring,
- nowe technologie,
- pochwały i nagrody.

Bibliografia

- Ayres I., Braithwaite J.: *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, 1992
- Ehrlich S.: *Wiążące wzory zachowania*, 1995
- Goldstein H.: *Problem-oriented Policing*, 1990
- Moore M. H.: *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, 1995
- Sparrow M. K.: *The Character of Harms: Operational Challenges in Control*, 2008
- Sparrow M. K.: *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*, 2000

CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE

Al. Ujazdowskie 9, 00-583 Warszawa

www.cba.gov.pl

Opracowanie

Gabinet Szefa CBA

