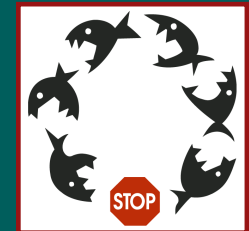


Cezary Trutkowski, Piotr Koryś

Przeciwdziałanie korupcji w praktyce



polityka antykorupcyjna w polskiej administracji
publicznej

FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

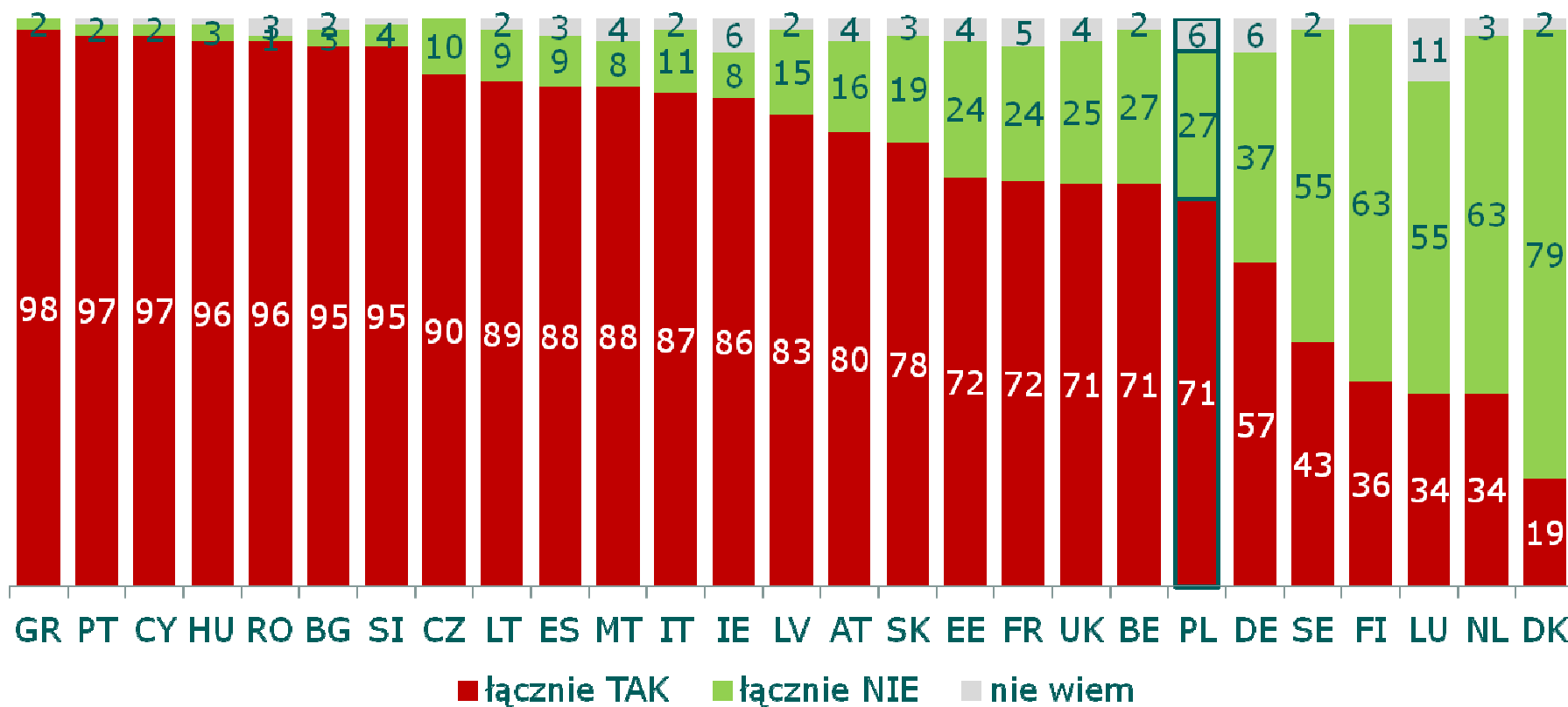


Postrzeganie skali korupcji



Eurobarometr 2012 – Korupcja jako najważniejszy problem w moim kraju

**Czy zgadzasz się ze stwierdzeniem:
korupcja jest jednym z głównych problemów w
naszym kraju**

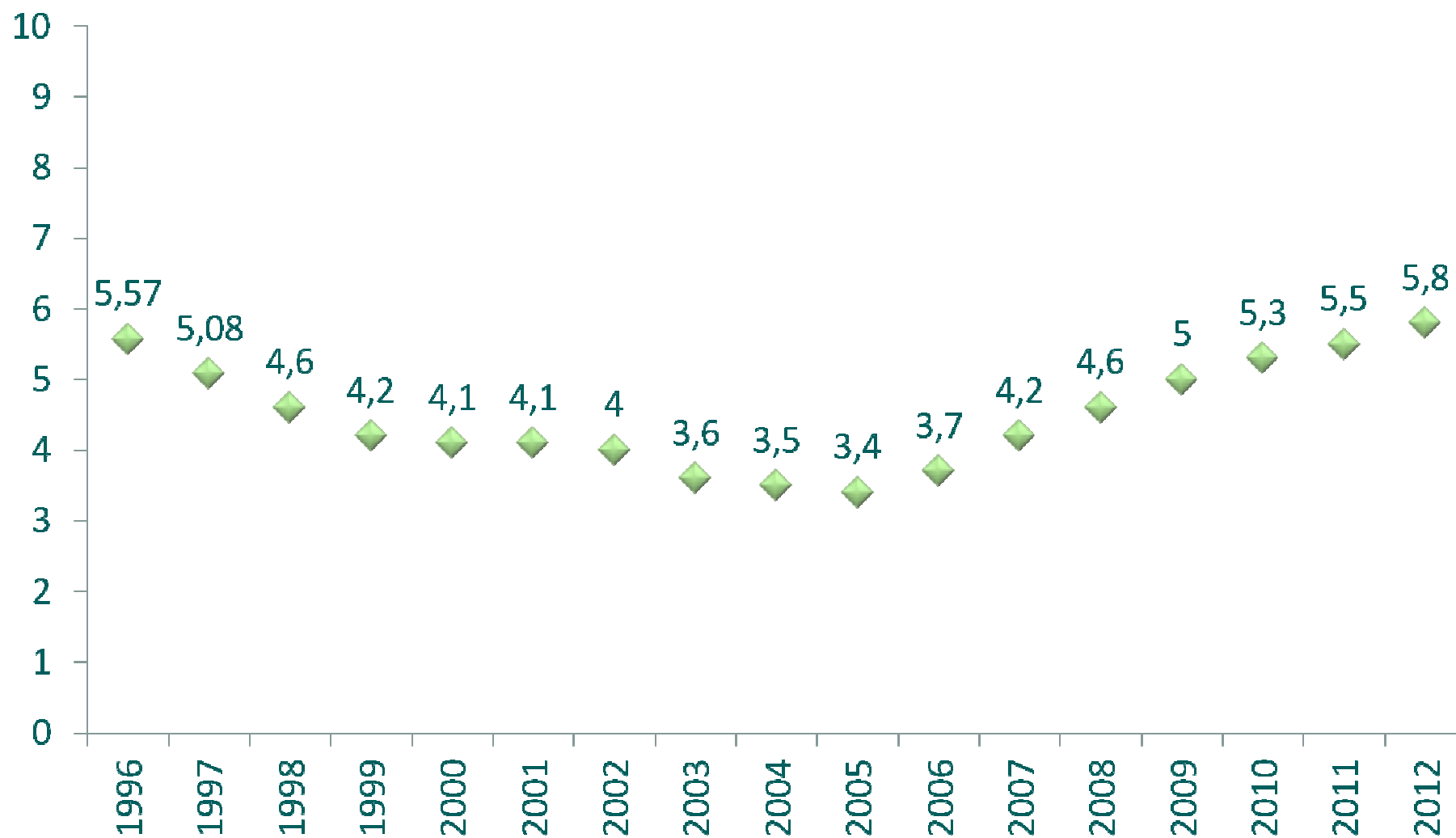




Postrzeganie skali korupcji

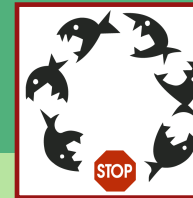


Wyniki Indeksu Percepcji Korupcji dla Polski 1996-2012



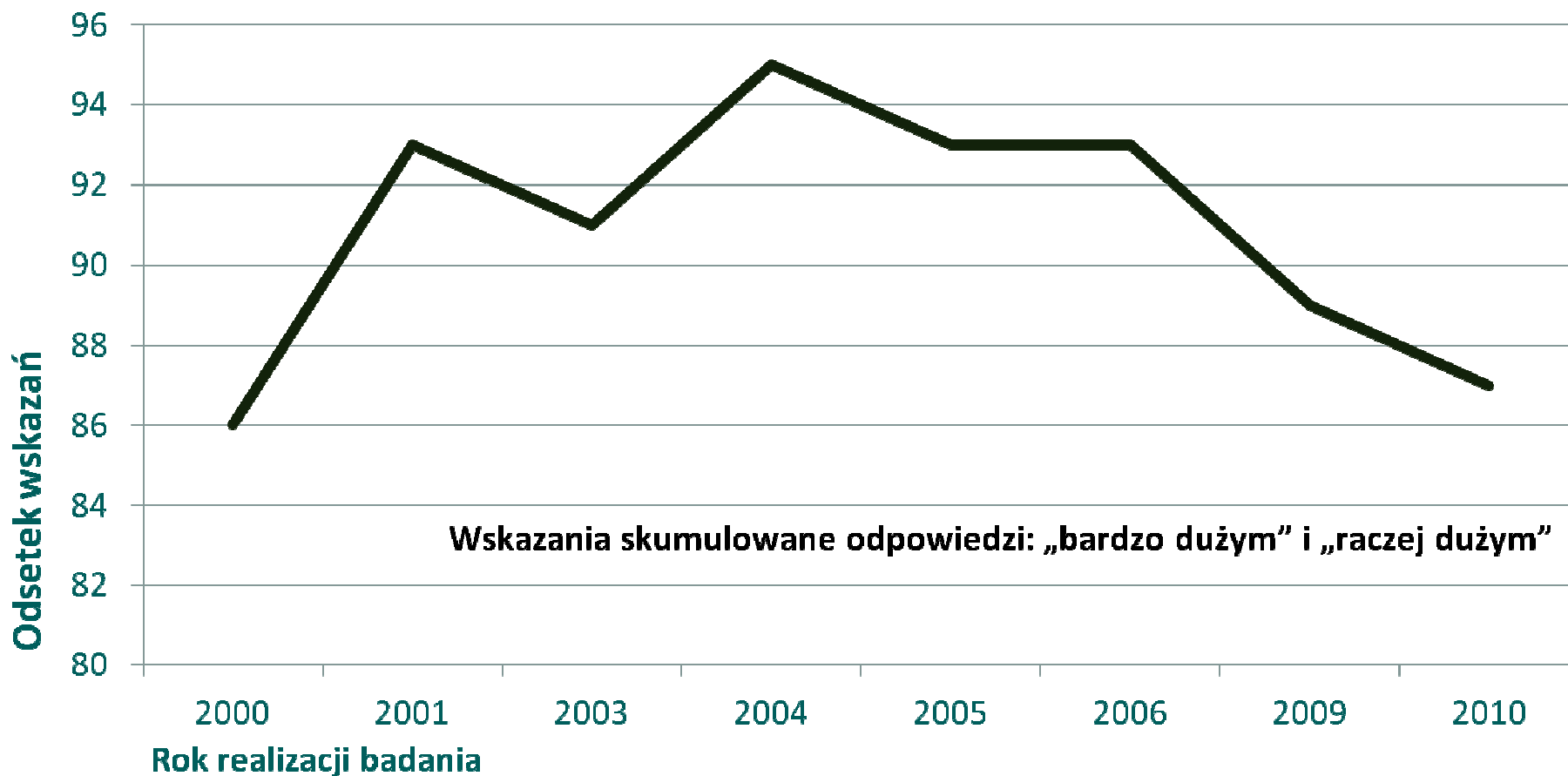


Postrzeganie skali korupcji



Badania CBOS 1991 - 2010

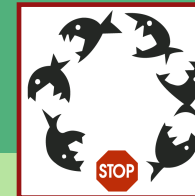
Jak Pan(i) sądzi, czy korupcja jest w Polsce problemem dużym, czy małym?



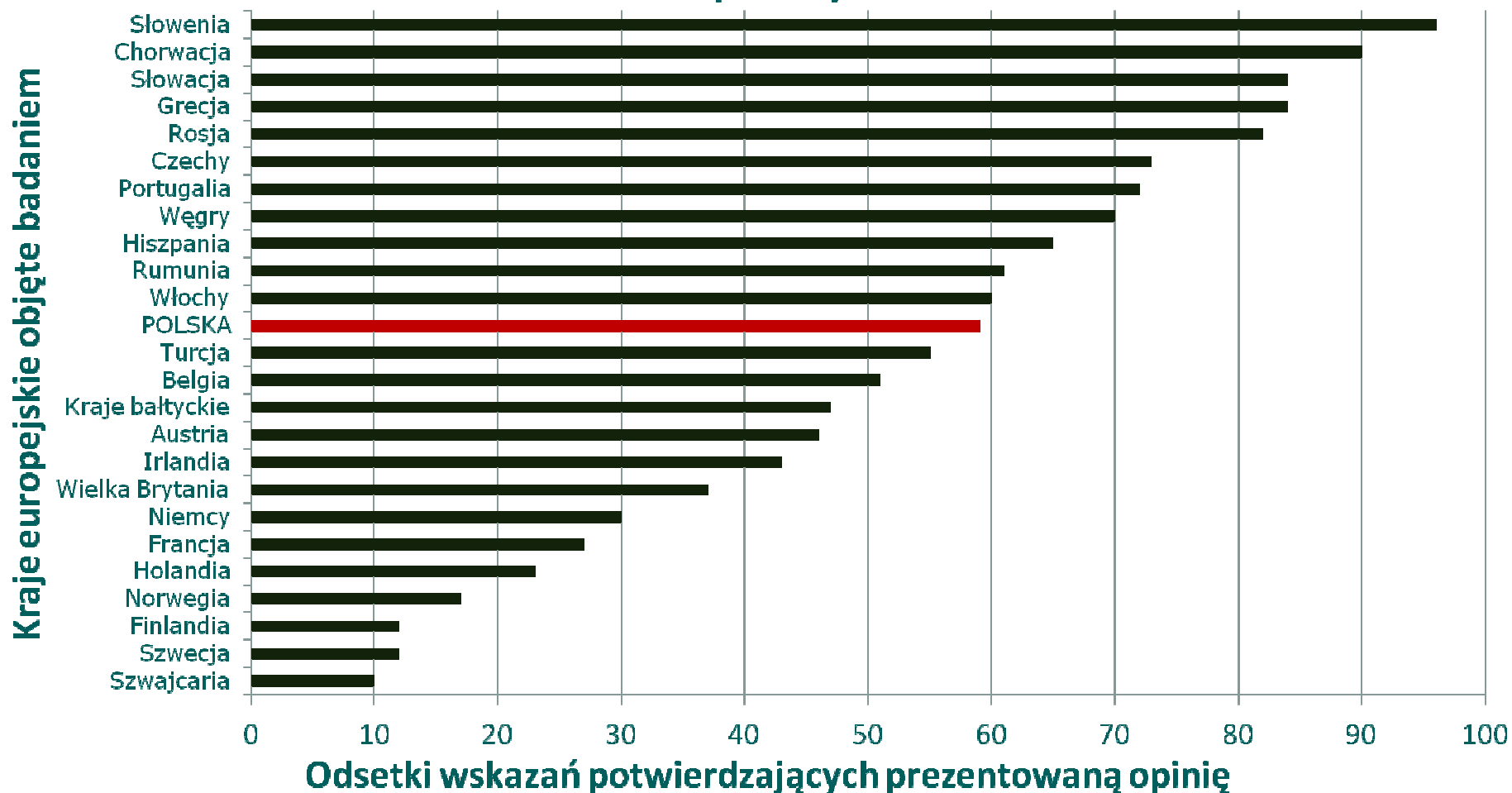


Postrzeganie skali korupcji

Badania środowiska biznesu - Ernst&Young, 2013



„Przekupstwo / praktyki korupcyjne są powszechne w biznesie w naszym kraju”



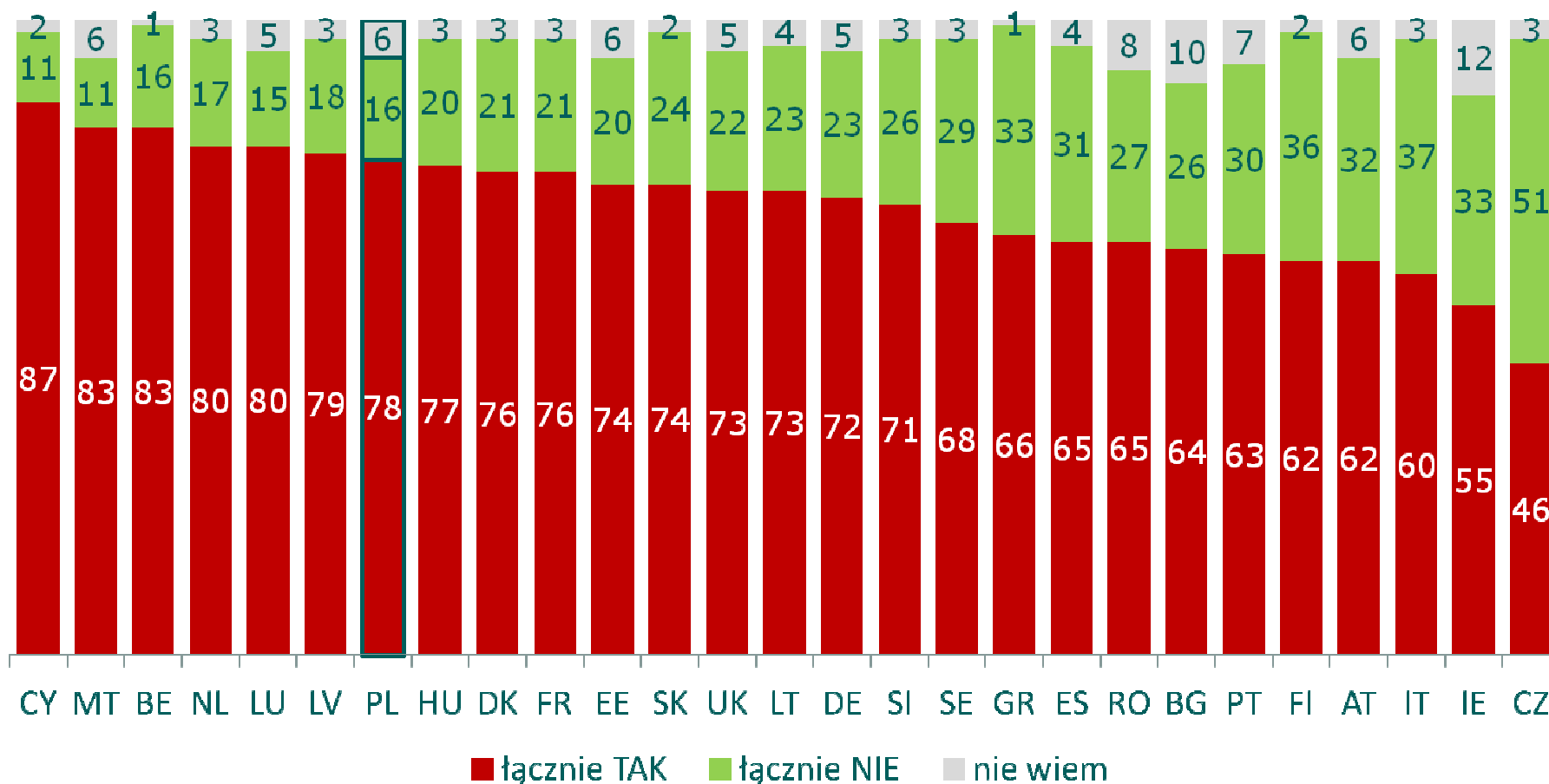


Uwarunkowania występowania korupcji



Eurobarometr 2012 – Postrzeganie zjawiska korupcji w Europie

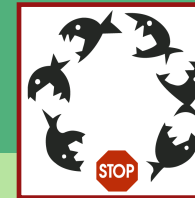
**Czy zgadzasz się ze stwierdzeniem:
*korupcja jest nieunikniona i zawsze istniała***



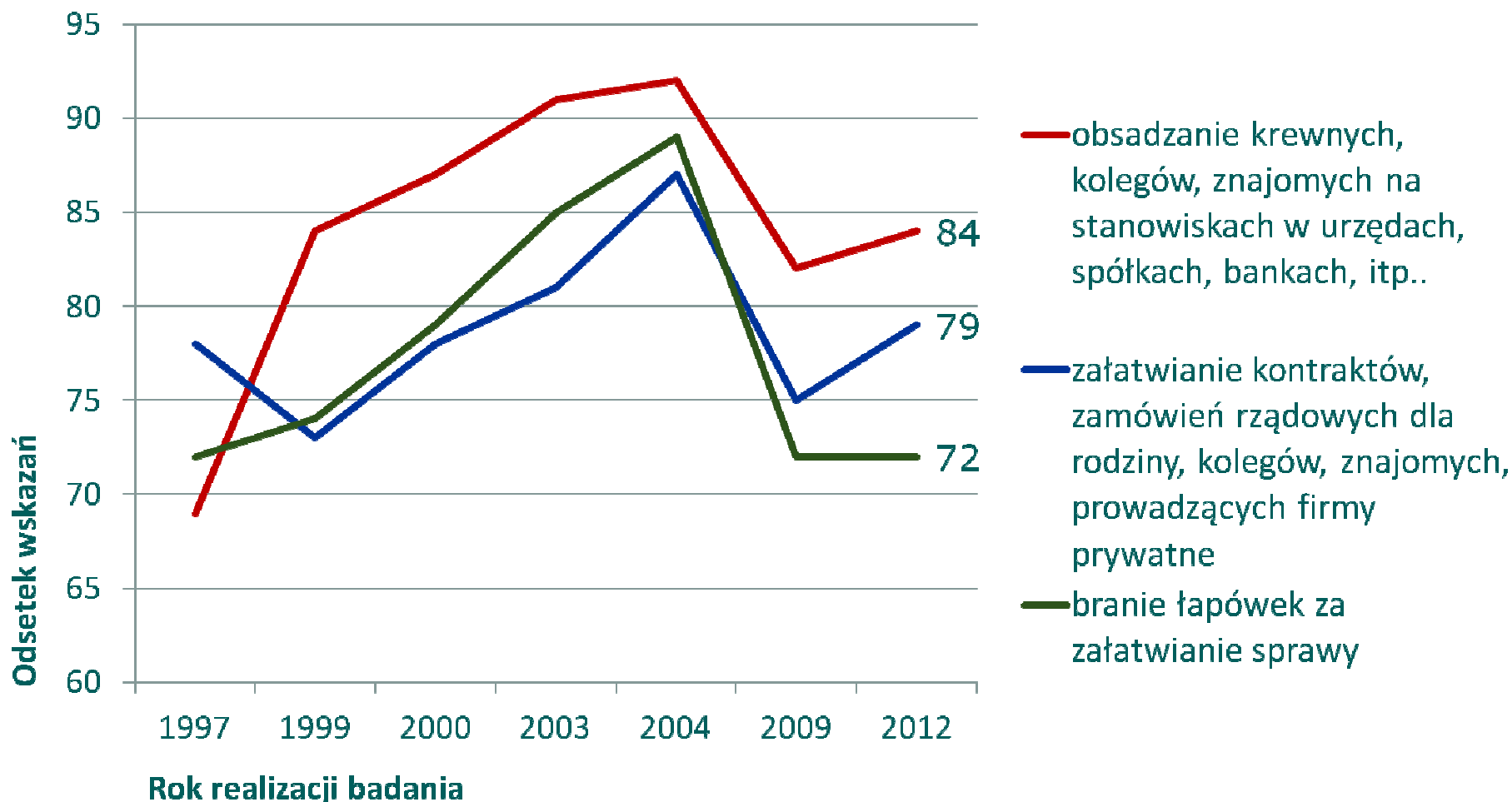


Przekonania na temat występowania nepotyzmu i korupcji w polskim życiu publicznym

– badania CBOS

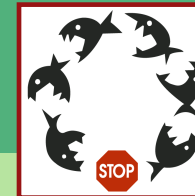


Czy wśród wysokich urzędników państwowych i polityków częste są takie zjawiska jak:



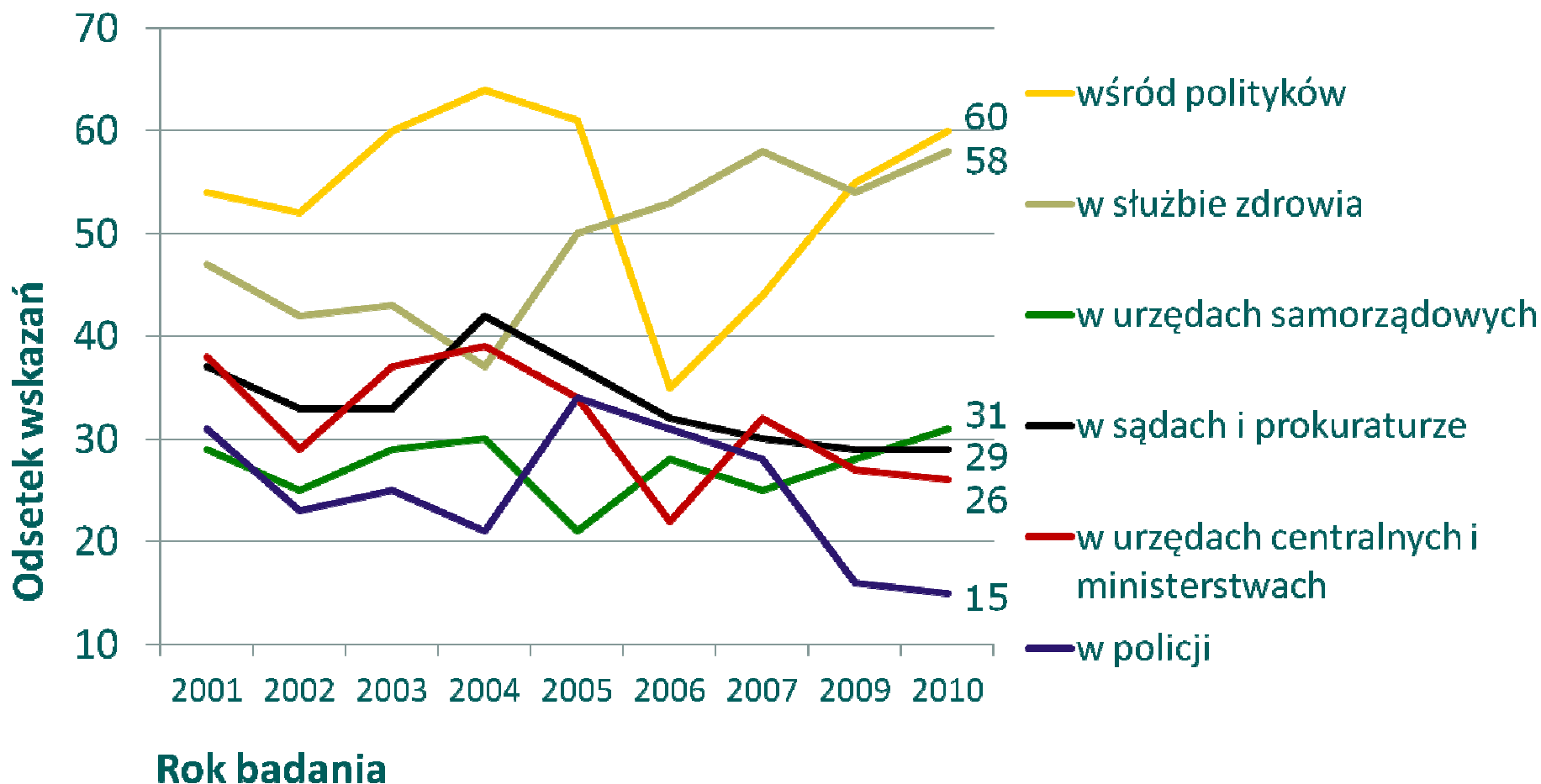


Przekonania na temat sfer występowania korupcji



BADANIA CBOS: próby ogólnopolskie 2001 - 2010

W których z wymienionych dziedzin korupcja występuje najczęściej?



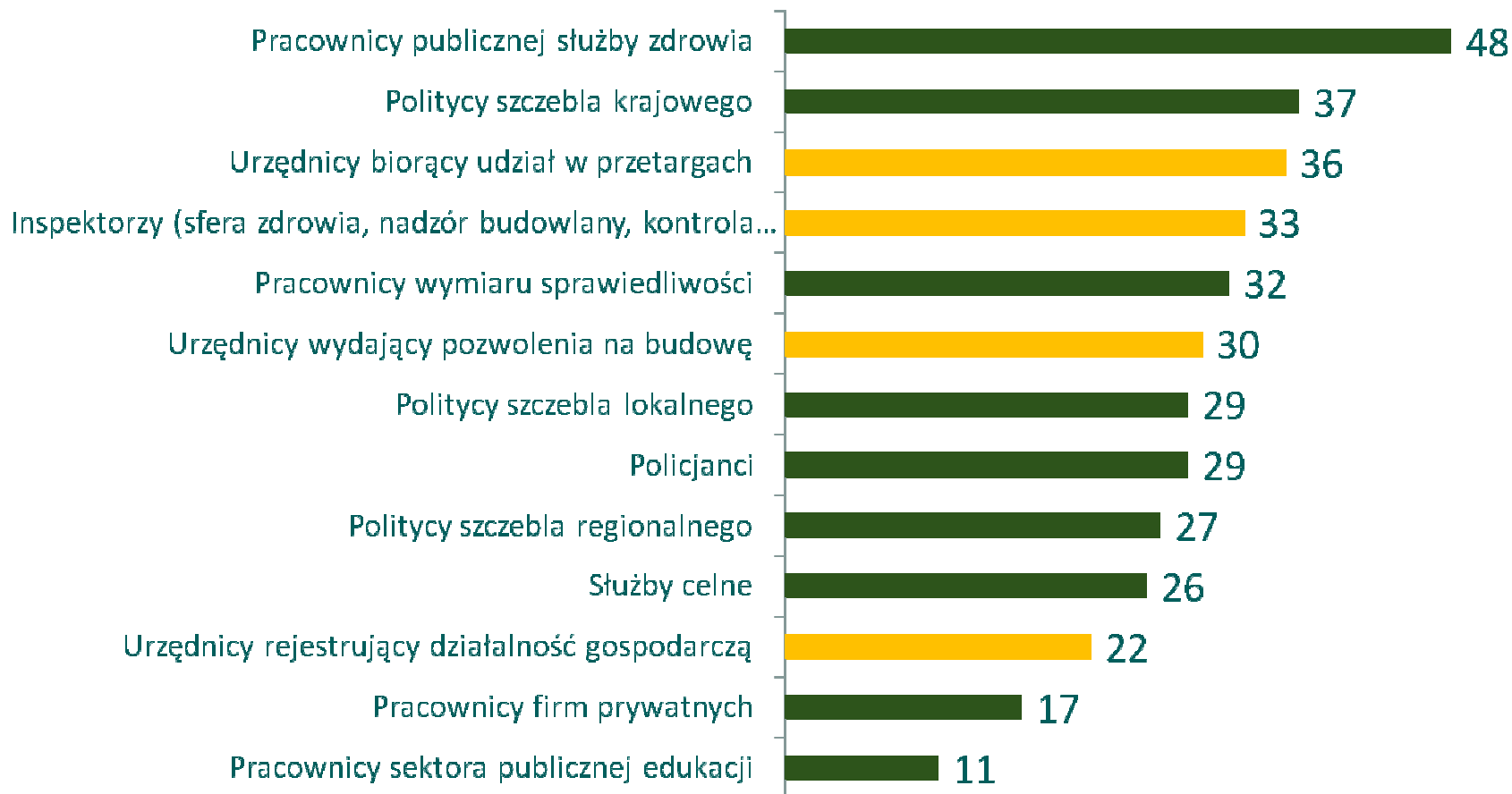


Przekonania na temat sfer występowania korupcji



EUROBAROMETR 2011: korupcja w grupach zawodowych w Polsce

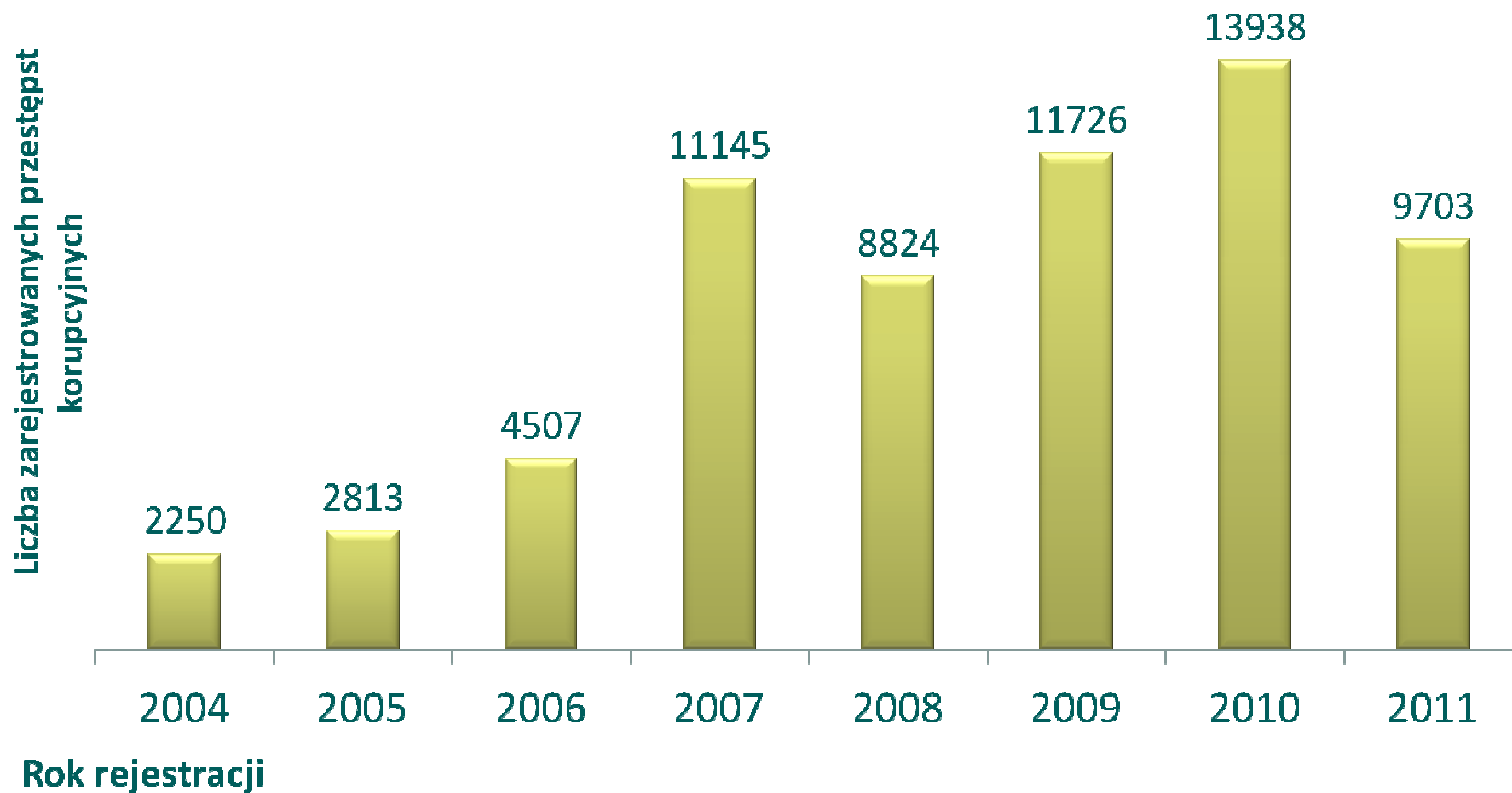
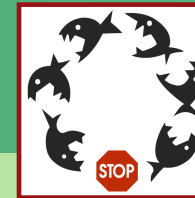
Czy przyjmowanie i dawanie łapówek oraz nadużywanie władzy dla prywatnych korzyści jest rozpowszechnione w poniższych grupach zawodowych?



% wskazań odpowiedzi potwierdzających



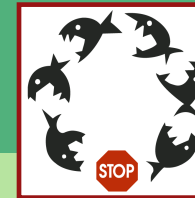
Ilość zarejestrowanych przestępstw korupcyjnych w Polsce



Źródło: Mapa korupcji CBA, na podstawie danych Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych



Grupy ryzyka korupcyjnego wśród krajów europejskich



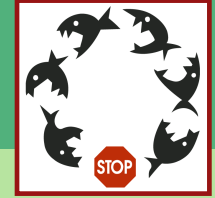
„Anti-corruption Policies Revisited: Global Trends and European Responses to the challenge of Corruption”, 2013

Tabela 1: Grupy ryzyka korupcyjnego wśród krajów europejskich

	Możliwości / okazje korupcyjne		
		niskie	wysokie
	Środki zapobiegawcze / ograniczające korupcję	wysokie	Austria Belgia Dania Finlandia Francja Niemcy Irlandia Luksemburg Malta Holandia Szwecja Wielka Brytania
niskie	Włochy Portugalia Słowacja Słowenia Hiszpania	Bułgaria Republika Czeska Grecja Łotwa Polska Rumunia	



Przeciwdziałanie korupcji w Polsce

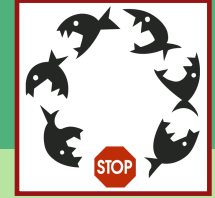


„Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna”

- ❖ Problemy z zarządzaniem strategią i brak koordynacji działań pomiędzy jednostkami realizującymi w jej ramach zadania
 - ❖ Podejmowanie działań antykorupcyjnych niezwiązanych ze strategią i niezgodzonych z jej celami
 - ❖ Niewłaściwy sposób finansowania – brak wyodrębnionego budżetu
 - ❖ Brak kontynuacji – prace nad trzecim etapem mało zaawansowane
-



Przeciwdziałanie korupcji w Polsce

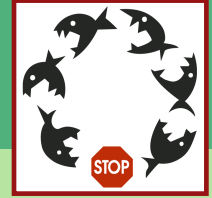


Przeciwdziałanie korupcji w polskiej administracji publicznej

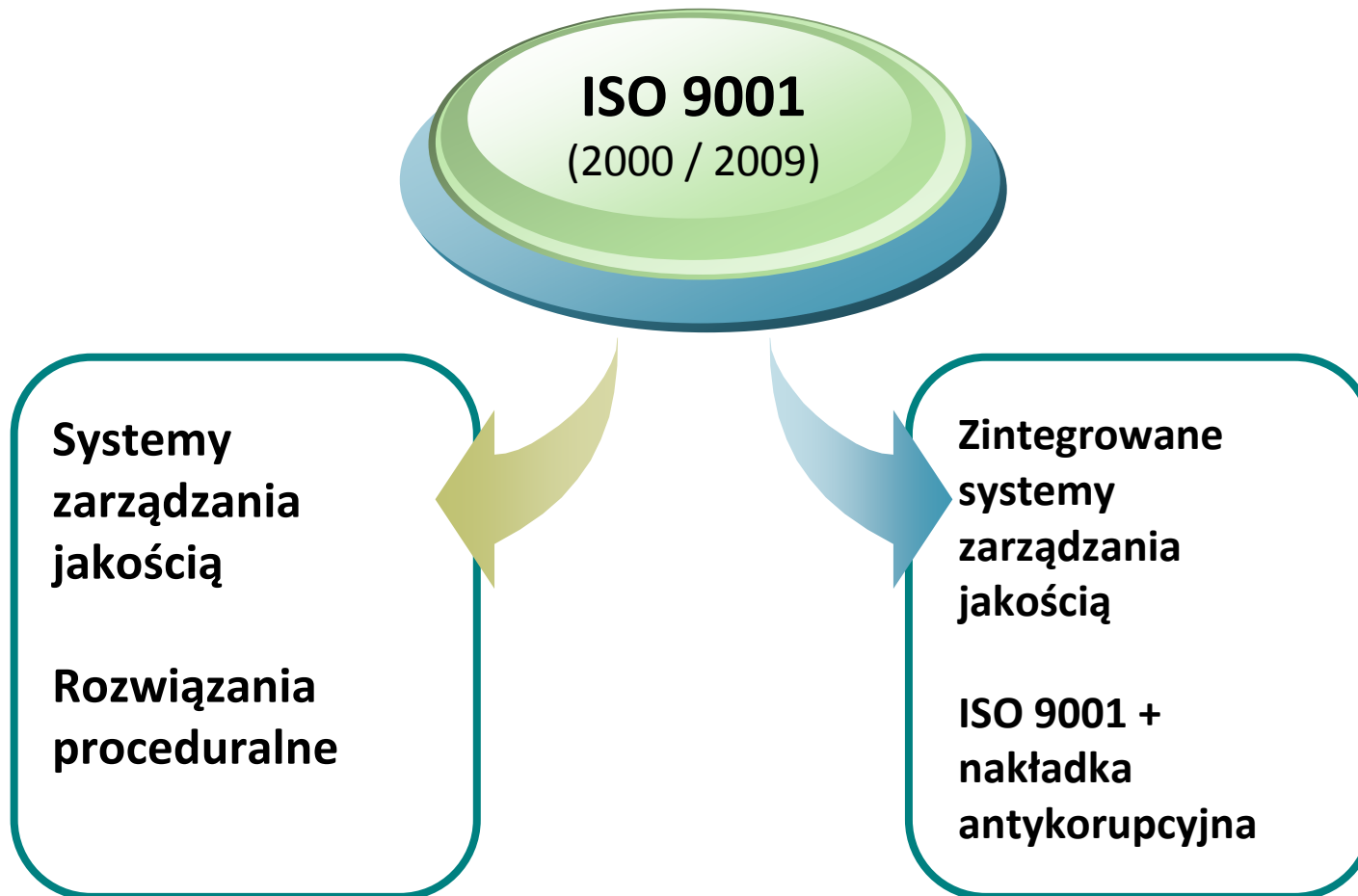
- ❖ **Podjęcia ustrukturyzowane i sformalizowane**
 - ❖ **Podjęcia „miękkie”, jakościowe**
 - ❖ **Podjęcia mieszane**
-



Podjęcia ustrukturyzowane i sformalizowane

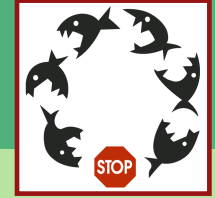


❖ Rozwiązania oparte na systemach zarządzania jakością zgodnych z normą ISO 9001





Podjęcia ustrukturyzowane i sformalizowane



W 2011 systemy ISO były wdrożone:

❖ w 4 Ministerstwach:

- Gospodarki,
- Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- Sprawiedliwości

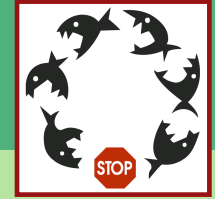
❖ w 11 Urzędach Wojewódzkich

❖ „nakładka antykorupcyjna” była wdrożona w Ministerstwie Gospodarki i Ministerstwie Sprawiedliwości (potem wdrożono ją jeszcze w MSZ) oraz w 3 Urzędach Wojewódzkich

❖ W 2013 roku SPZK był wdrożony w 5 Urzędach Wojewódzkich (choć w 3 niecertyfikowany) oraz w 1 (Mazowieckim) trwają przygotowania do wdrożenia w 2013r. W Śląskim UW funkcjonują niektóre elementy (szacowanie ryzyka)



Podjęcia ustrukturyzowane i sformalizowane



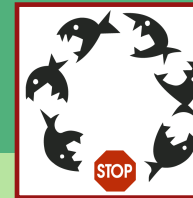
- ❖ **Dane uzyskane z PCBC S.A. (stan na 21.12.2012):**

 - ❖ **Łączna liczba systemów zarządzania certyfikowanych przez PCBC S.A. wyniosła 5503**

 - ❖ **w tym 28 certyfikatów SPZK**
 - 23 dla jednostek administracji rządowej i samorządowej
 - 5 dla placówek ochrony zdrowia
-



Diagnoza 2009: ocena rozwoju instytucjonalnego JST



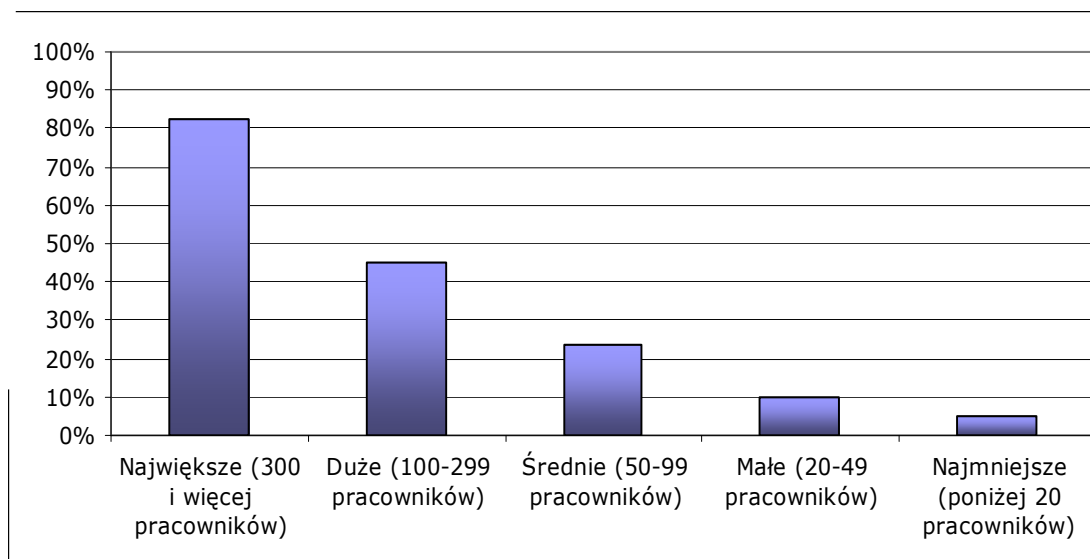
Badania MSWiA

Wdrażanie sformalizowanych systemów zarządzania jakością

Rodzaj jednostki	% JST stosujących zarządzanie jakością
Gminy wiejskie	7,6
Gminy wiejsko-miejskie	19,7
Gminy miejskie	38,3
Miasta na prawach powiatów	80,0
Powiaty	27,5
Województwa	63,6
JST ogółem	20,3

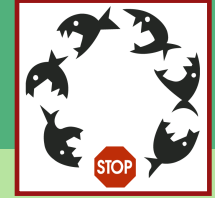
Dominuje system EN ISO 9001:2000 – ponad 70% JST
Zainteresowanie samorządów innymi systemami budowania jakości (model EFQM, model samooceny CAF) jest niewielkie

Wspomaganie wdrażania przez MSWiA / MAiC w ramach 5.2.1. PO KL





Podejścia ustrukturyzowane i sformalizowane

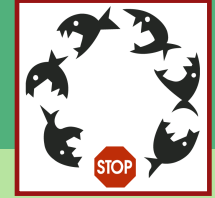


❖ Inne stosowane podejścia:

- wykorzystanie CAF
 - wprowadzenia zasad TQM do organizacji administracji
 - wykorzystanie samooceny przez organizacje publiczne do uzyskiwania diagnozy i działań usprawniających,
 - spełnianie roli pomostu pomiędzy różnymi modelami stosowanymi w zarządzaniu jakością, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym,
 - ułatwianie benchlearningu – uczenia się przez porównywanie za pomocą benchmarków z rozwiązaniami wzorcowymi – pomiędzy organizacjami sektora publicznego



Podejścia ustrukturyzowane i sformalizowane

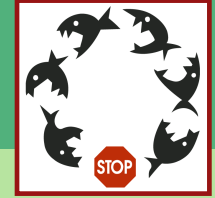


❖ Inne stosowane podejścia:

- wykorzystanie CAF
 - potencjał (kryteria: przywództwo, strategia i planowanie, pracownicy, partnerstwo i zasoby, procesy);
 - wyniki (kryteria: wyniki w relacjach z klientami/obywatelami, wyniki w relacjach z pracownikami, wyniki społeczne, wyniki kluczowe)
 - CAF nie jest narzędziem zapobiegania korupcji, ale może pełnić zarówno funkcję pomocniczą w identyfikacji zagrożeń, jak i przygotować pracowników i organizację do wprowadzenia złożonych rozwiązań zapobiegających korupcji
-



Podejścia ustrukturyzowane i sformalizowane



❖ Inne stosowane podejścia:

- Metoda Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)

 - Samoocena w pięciu obszarach zarządzania:
 1. przywództwo i strategia,
 2. zarządzanie zasobami ludzkimi,
 3. zarządzanie kapitałem ludzkim organizacji,
 4. partnerstwo oraz
 5. zarządzanie usługami publicznymi
-



Podjęcia ustrukturyzowane i sformalizowane

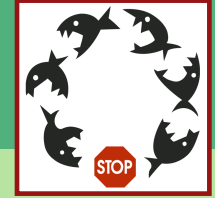


KONTROLA ZARZĄDCZA

❖ art. 68–69 ustawy o finansach publicznych:
KONTROLA ZARZĄDCZA „stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”



Podjęcia ustrukturyzowane i sformalizowane



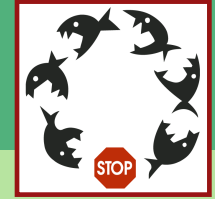
KONTROLA ZARZĄDCZA

❖ Departament Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (marzec 2012):

- ministrowie nie mają ustalonej koncepcji realizacji standardu „nadzór” w trakcie wykonywania kontroli zarządczej nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi
- ministrowie rzadko dokonują sformalizowanej i periodycznej oceny funkcjonowania jednostek podległych i nadzorowanych



Podjęcia ustrukturyzowane i sformalizowane



KONTROLA ZARZĄDCZA

- ❖ Departament Kontroli i Nadzoru Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (marzec 2012):
 - ❖ W ministerstwach nie funkcjonują standardy oceny kryterium wiedzy i kompetencji. **Ocena wiedzy i predyspozycji kandydata została powierzona komisjom konkursowym, które najczęściej kierują się osobistą wiedzą i doświadczeniem w tym zakresie**
 - ❖ **Podobnie jak w przypadku powoływania kierowników jednostek, nie stworzono spójnego systemu ich odwoływania.** Często trudno jest stwierdzić, dlaczego np. odwołanie z jednej funkcji wymaga rażącego naruszenia prawa, a do odwołania z innej wystarczy działanie niezgodne z prawem lub zasadami rzetelności i gospodarności.
 - ❖ **Wnioski wynikające z merytorycznej analizy zagadnień poruszanych w skargach często nie są wdrażane**
-



Podjęcia ustrukturyzowane i sformalizowane



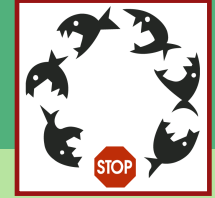
KONTROLA ZARZĄDCZA

RAPORT NIK – JEDNOSTKI SAMORZĄDOWE:

- ❖ „wprowadzone w gminach rozwiązania organizacyjne w ograniczonym zakresie uwzględniały standardy kontroli zarządczej, a przez to nie spełniały także wymogów jakościowych, określonych w przepisach prawa.
 - ❖ Regulacje wewnętrzne, w tym szczególnie badane procedury udzielania zamówień publicznych, opracowano bez powiązania z zarządzaniem ryzykiem, w wąskim stopniu także nakierowane były one na osiągnięcie celów działalności oraz zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości”
-



Podejścia ustrukturyzowane i sformalizowane

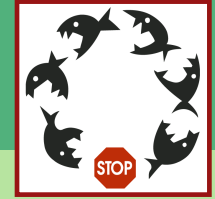


Rozwiązania o charakterze proceduralnym wprowadzane droga zarządzenia kierownictwa jednostki – m.in.:

- ❖ instrukcje postępowania w przypadku zaistnienia sytuacji korupcyjnych czy powstania podejrzeń dotyczących działań nieetycznych lub sprzecznych z prawem,
 - ❖ procedury weryfikacji oświadczeń majątkowych,
 - ❖ zarządzenia dotyczące przeciwdziałania konfliktowi interesów,
 - ❖ rozwiązania uszczegóławiające rozwiązania prawne w zakresie zamówień publicznych
 - ❖ regulacje dotyczące podejmowania dodatkowego zatrudnienia,
 - ❖ zasady kontaktów z lobbystami,
 - ❖ procedury naboru i awansu pracowników.
-



Rozwiązania „miękkie”, jakościowe



- ❖ zarządzenie Prezesa Rady Ministrów (6.10.2011) „w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej”



Rozwiązania „miękkie”, jakościowe

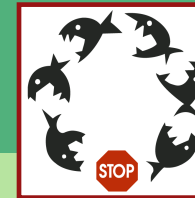


- ❖ Kodeksy etyki
 - ❖ Edukacja antykorupcyjna
 - ❖ Fragmentaryczne rozwiązania organizacyjne

 - ❖ **Brak:**
 - Systematycznej analizy ryzyka
 - Rozwiązań gwarantujących okresowy przegląd wdrożonych rozwiązań
 - Weryfikacji skuteczności zabezpieczeń
-



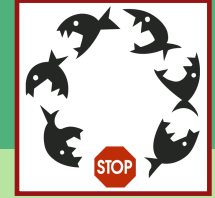
Podejścia mieszane



- ❖ **takie, w których nie istnieje zintegrowany, ustrukturyzowany system zarządzania ryzykiem korupcyjnym, ale wprowadzono pewne zinstytucjonalizowane, trwałe elementy służące przeciwdziałaniu korupcji czy monitoringowi zagrożeń korupcyjnych.**



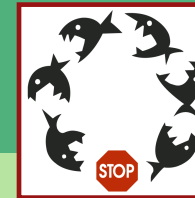
Podejścia mieszane



❖ Przykład: MON, Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych

❖ Zadania Biura:

- identyfikacja istniejących zagrożeń i mechanizmów korupcyjnych;
- analiza zidentyfikowanych mechanizmów korupcyjnych;
- wypracowywanie rozwiązań w zakresie zapobiegania i zwalczania zjawisk korupcyjnych;
- monitorowanie wdrażania zatwierdzonych procedur i rozwiązań;
- przeprowadzanie oraz organizowanie szkoleń w zakresie przejrzystości procedur i rozwiązań systemowych;
- opiniowanie i konsultowanie spraw lub projektowanych rozwiązań z punktu widzenia przejrzystości, gospodarności i zapobiegania patologiom korupcyjnym;
- opiniowanie w ramach procesu uzgodnień projektów aktów prawnych pod kątem przejrzystości i możliwych zagrożeń korupcyjnych;
- prowadzenie nadzoru nad zakupami



Badania Systemów Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym



Badanie



❖ Co badaliśmy

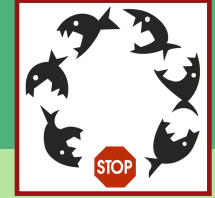
- Jak działa SPZK w instytucjach publicznych
- Czy jest dobrym narzędziem zapobiegania korupcji
- Badanie miało charakter ewaluacyjny

❖ Gdzie badaliśmy

- Ministerstwo Gospodarki
 - Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego
 - Agencja Rezerw Materiałowych
-



Jak badaliśmy



❖ Analiza dokumentów

- Polityka jakości i Polityka antykorupcyjna
- Wybrane procesy i procedury
- Wybrane dokumenty związane z szacowaniem ryzyka

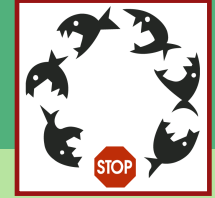
❖ Wywiady pogłębione (IDI) z:

- kluczowymi dla SPZK osobami (pełnomocnik, przedstawiciele dyrekcji)
- kierownikami jednostek szacujących ryzyko (np. Departamentów)
- pracownikami zaangażowanymi w proces szacowania ryzyka

❖ Ilościowa analiza oszacowań ryzyka



Zalety SPZK



- ❖ Wykorzystanie (efektywnej) struktury procesowej ISO 9001 – SPZK jest nakładką na ten system.
 - ❖ Nacisk na prewencję (ograniczanie ryzyka).
 - ❖ Nacisk na wykorzystanie zewnętrznych doradców przy wprowadzaniu systemu, a potem zewnętrznych audytorów.
 - ❖ Regularne kontrole i audyty systemu.
 - ❖ Zdefiniowana procedura reakcji za zdarzenie korupcyjne.
-



Przewagi SPZK



- ❖ **Dobre narzędzia do identyfikacji ryzyka.**
 - ❖ **Parametryzacja oceny ryzyka.**
 - ❖ **Porównywalność efektów**
 - Przyjęcie jednolitego systemu pozwala stworzyć efektywne instrukcje jego wprowadzania, przygotować doradców/konsultantów, a także audytorów wewnętrznych i zewnętrznych.
-



Wady SPZK

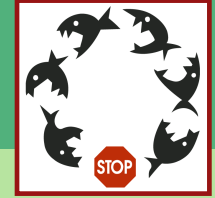


❖ Wewnątrz instytucji

- Łatwe przejście od nowości do rutyny (przy szacowaniu ryzyka).
- Niedopracowane procedury reakcji na ryzyko.
- Ograniczony udział zewnętrznych interesariuszy, który prowadzi m.in. do:
 - skłonności do pomijania niektórych ryzyk
 - zaniżania ryzyka w procesie szacowania



Wady SPZK

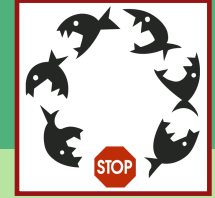


❖ Rozwiązania systemowe:

- Ogólnikowa dokumentacja systemu (tylko na poziomie lakonicznie sformułowanych dodatkowych wymagań systemu ISO 9001);
 - Brak dobrych poradników i narzędzi szacowania ryzyka (w porównaniu z podobnymi rozwiązaniami w innych krajach) – co prowadzi do niedopracowanych systemów szacowania;
 - Rozwiązania dotyczące działań doskonalących i naprawczych, zwiększające prawdopodobieństwo formalnego eliminowania ocen ryzyka powyżej normalnego.
-



Wady SPZK

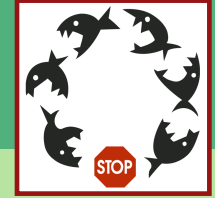


❖ Rozwiązania systemowe:

- Konstrukcja rynku doradców i audytorów:
 - Brak instytucji publicznej – albo o charakterze kontrolnym, regulującej efektywnie rynek, albo świadczącej usługi administracji – prowadzić może, przy istniejących barierach, do pogorszenia jakości usług i oligarchizacji rynku.
 - Model zamówień publicznych nie musi sprzyjać wyborowi najlepszej oferty (zamiast tego tańszej, zwykle w ramach zamówień do 14 tys. Euro).



Wnioski



- ❖ **Strategia wprowadzania zabezpieczeń korupcyjnych „od dołu”, za pośrednictwem SPZK sprawdziła się lepiej niż strategię odgórne.**
 - ❖ **Obecnie jest to najlepsze na rynku rozwiązanie, pomimo tego, że dokumentacja wymaga udoskonalenia.**
 - ❖ **Ale SPZK nie powinno dawać poczucia 100% odporności na korupcję!!!**
-

Przeciwdziałanie korupcji w praktyce



Dziękujemy
za uwagę!

