

Ćwiczenie

Dobre wzory - Polityka antykorupcyjna Rządu Federalnego Niemiec¹

Prosimy dokonać analizy poniższego tekstu oraz wskazać rozwiązania przydatne do zastosowania w Państwa urzędach

Wskazówki dla przełożonych i kierownictw instytucji

Jako przełożony i członek kierownictwa instytucji musisz stanowić przykład dla podległych Ci pracowników i dbać o nich.

Zarówno Twoje zachowanie, jak i Twoja spostrzegawczość mają ogromne znaczenie dla prewencji antykorupcyjnej.

Powinieneś, zatem kierować personelem w sposób aktywny i przewidujący.

W szczególności powinieneś zadbać o jasny podział kompetencji i przejrzysty zakres obowiązków każdego pracownika, a także o odpowiednią kontrolę.

Korupcja rozwija się najczęściej tam, gdzie:

1. Szwankuje nadzór służbowy i merytoryczny;
2. Panuje ślepe zaufanie do długoletnich lub wysoko wyspecjalizowanych pracowników;
3. Pracownicy zatrudnieni w obszarach szczególnie zagrożonych korupcją wykazują się słabością charakteru;
4. Przełożeni dają zły przykład przyjmując prezenty;
5. Brak konsekwencji w przypadku wykrycia manipulacji; tym samym brak efektu odstraszenia.

Można temu zapobiegać stosując następujące środki:

1. Pouczenie i uwrażliwienie

Rozmawiaj regularnie ze swoimi podwładnymi na podstawie „Kodeksu zachowań antykorupcyjnych” o zobowiązaniach, jakie wynikają z zakazu przyjmowania wynagrodzeń i prezentów oraz z przepisów o unikaniu konfliktu interesów.

2. Zmiany organizacyjne (w ramach Twoich kompetencji)

Zwróć uwagę, aby jasno zdefiniować i w razie potrzeby ograniczyć kompetencje decyzyjne Twoich podwładnych.

Wyjaśnij strukturę delegowania zadań, granice samodzielnej oceny sytuacji i obowiązek kontrasygnaty.

W przypadku przydzielania spraw na podstawie systemu liczbowego lub alfabetycznego w najbardziej korupcjogennych obszarach zadбай o prawidłowe jego funkcjonowanie poprzez:

- a) krytyczną kontrolę sposobu załatwiania spraw w tym systemie;
- b) przekazywanie zakresu obowiązków na zasadzie losowania lub
- c) częste zmiany zakresu odpowiedzialności poszczególnych pracowników (zmianę liter lub numerów, za które jest odpowiedzialny dany pracownik).

O ile to tylko możliwe realizuj zasadę „wielu oczu”. Ewentualnie można polecić pracownikom pracę w zespołach lub grupach. Sprawdź, czy nie ma potrzeby

¹ Opracowano w oparciu o treść Dyrektywy Rządu Federalnego Niemiec w sprawie prewencji antykorupcyjnej w administracji federalnej z dnia 30 lipca 2004r

i możliwości zapewniania funkcjonowania zasady „wielu oczu” poprzez wspólne wysyłanie pracowników na rozmowy poza urzędem lub kontrole zewnętrzne raz stworzenie „szklanych biur” w przypadku przyjmowania interesantów. Jeśli warunki nie pozwalają na podjęcie ww. działań, organizuj kontrole – w dość małych odstępach czasu.

Konsekwentnie stosuj instrumenty polityki personalnej szczególnie tam, gdzie wiedza fachowa jest szybko przyswajalna:

1. W obszarach o szczególnym zagrożeniu korupcyjnym interwał rotacji nie powinien przekraczać pięciu lat.
2. W przypadku rezygnacji z przeniesienia w wyjątkowych przypadkach – np. gdy czynności zawodowe wymagają długo zdobywanej wiedzy – należy uzasadnić ją pisemnie i przeprowadzić gruntowną kontrolę.

Jeżeli w Twoim urzędzie nie jest niczym nadzwyczajnym wyznaczenie dwóch miejsc pracy w jednym pomieszczeniu, to wykorzystaj to do prewencji antykorupcyjnej w szczególnie zagrożonych obszarach, np. poprzez sporadyczną zmianę miejsca pracy (także bez zmiany zakresu obowiązków).

3. Dbłość o pracowników

W obszarach szczególnie korupcjogennych prewencja wymaga także szczególnej dbałości o pracowników.

- a) Zawsze uwzględniaj fakt, że pojedynczy pracownicy są bardziej zagrożeni korupcją.
- b) Także stały dialog jest wyrazem dbałości.
- c) Uwzględniaj służbowe i prywatne problemy swoich pracowników.
- d) Stosuj środki zaradcze, jak np. zwolnienia pracownika z zadań, które wedle Twojej wiedzy mogą prowadzić do konfliktu między interesem pracownika wynikającym z jego pracy pozazawodowej lub interesem jego najbliższych a jego obowiązkami zawodowymi.
- e) Szczególną ostrożność należy wykazać w sytuacji, gdy pracownik ma wyraźnie zbyt dużo lub zbyt mało obowiązków.
- f) Szczególnej uwagi wymagają osobiste słabości (np. uzależnienia, zamiłowanie do drogich, trudnych do sfinansowania hobby) lub nadmierne zadłużenie Twoich pracowników; pracownicy o nieuregulowanych kwestiach finansowych nie powinni być zatrudniani w dziale zakupów ani na stanowiskach, na których byliby szczególnie wystawieni na nieuczciwe wpływy osób trzecich.
- g) Wreszcie, szczególną uwagę należy zwrócić w przypadku otwarcie wyrażanego niezadowolenia z pracodawcy; należy spróbować temu zaradzić.

4. Nadzór; styl kierowania

Uświadom sobie, że w przypadkach korupcji nie ma poszkodowanych, którzy wnosiliby skargę, dlatego prewencja antykorupcyjna wymaga Twojej szczególnej wrażliwości i uwrażliwienia Twoich podwładnych. Wymaga jednak od Ciebie także nadzoru służbowego i merytorycznego – co jest przecież i tak Twoim podstawowym obowiązkiem jako przełożonego. Złe rozumiany egalitarny styl przywództwa lub postawa leseferystyczna mogą prowadzić do zgubnych skutków szczególnie w obszarach zagrożenia korupcyjnego. W związku z tym spróbuj:

- a) zoptymalizować kontrolę procedur np. poprzez wbudowanie w nie mechanizmów kontrolnych (dwukrotne sprawdzanie itp.),
- b) unikać odgradzania się lub usamodzielniania poszczególnych pracowników,
- c) zwracać szczególną uwagę na oznaki korupcji,

- d) poprzez wrywkową kontrolę sprawdzać, czy pracownicy nie wykraczają poza swoje kompetencje,
- e) badać zadowolenie z działania administracji poprzez rozmowy z interesantami.

Korzystaj z możliwości dalszego kształcenia się w zakresie prewencji antykorupcyjnej.

5. Pierwsze oznaki korupcji, sygnały ostrzegawcze

Mimo wszystko korupcji nie można wykluczyć.

Zachowania korupcyjne często idą w parze z innymi zachowaniami, które można odczytać jako oznaki skorumpowania. Ich ocena obarczona jest jednak marginesem błędu, ponieważ niektóre wskazówki, uważane za neutralne, a nawet korzystne, ostatecznie mogą okazać się oczywistymi sygnałami.

Żadna z tych wskazówek nie jest „dowodem” na korupcję. Jeśli jednak na podstawie wypowiedzi lub obserwacji czyjeś zachowanie zwróci Twoją uwagę, to musisz sprawdzić, czy występowanie danej wskazówki w połączeniu z warunkami w otoczeniu może być sygnałem zagrożenia korupcją.

Wskazówki neutralne

- a) zwracający uwagę, a nie wyjaśniony wysoki poziom życia; wystawny styl życia; chwalenie się symbolami statusu;
- b) niecodzienne kontakty prywatne pracownika (np. zaproszenia, działalność pozazawodowa, umowy doradcze lub rzeczoznawcze, udziały kapitałowe);
- c) niewyjaśniony opór wobec zmiany zakresu zadań lub przeniesienia, w szczególności gdy wiążą się z awansem lub podwyżką płacy albo przynajmniej z taką perspektywą;
- d) działalność pozazawodowa bez odpowiedniego zezwolenia lub poinformowania przełożonych;
- e) nietypowe, niewyjaśnione zachowanie (np. wynikające z faktu, że pracownik jest szantażowany lub ma nieczyste sumienie); coraz większe zamknięcie w sobie; nagła zmiana zachowania wobec kolegów i przełożonych;
- f) obniżenie identyfikacji z pracodawcą lub zadaniami;
- g) problemy społeczne (uzależnienie od alkoholu, narkotyków, hazardu itp.);
- h) chęć imponowania, chwalenie się kontaktami służbowymi i prywatnymi;
- i) przyjmowanie korzyści od osób trzecich (np. specjalne ceny przy zakupach, przyjmowanie drogich obiadów w restauracjach, zaproszeń na imprezy prywatne lub biznesowe interesantów);
- j) nadzwyczajna wspałałość ze strony przedsiębiorstw (np. sponsoring).

Wskazówki alarmowe

Oprócz tych raczej neutralnych wskazówek istnieją jeszcze takie, które są charakterystyczne dla już istniejącej korupcji i dlatego muszą zostać uznane za „wskazówki alarmowe”.

Wskazówki wewnętrzne:

- a) obchodzenie albo „przeoczenie” przepisów; częste „drobne nieprawidłowości”; różnice między faktycznym przebiegiem procedury a późniejszym jej udokumentowaniem;
- b) brak identyfikacji z pracodawcą lub zadaniami;
- c) niezwykle decyzje bez jasnego uzasadnienia;

- d) różna ocena sytuacji i decyzja przy takim samym stanie faktycznym, lecz różnych wnioskodawcach; nadużywanie kompetencji decyzyjnych;
- e) udzielanie zezwoleń (i np. zwolnienie z wynikających stąd zobowiązań) przy ominięciu innych właściwych urzędów;
- f) celowe unikanie kontroli, zagarnianie konkretnych zadań;
- g) utrzymywanie w tajemnicy procedur;
- h) wyjątkowo krótki czas podejmowania niektórych decyzji uprzywilejowujących;
- i) stronniczość w przypadku niektórych wnioskodawców lub oferentów;
- j) bagatelizowanie zasady oszczędności;
- k) próby wpływania na decyzje w przypadku zadań, które nie należą do zakresu odpowiedzialności danego pracownika, a mają znaczenie dla interesów osób trzecich;
- l) milczące przyzwolenie na uchybienia, w szczególności na zachowania sprzeczne z prawem;
- m) brakująca lub niewystarczająca kontrola procedur tam, gdzie byłoby to szczególnie ważne; zbyt słaby nadzór służbowy i merytoryczny;
- n) brak reakcji na wydarzenia lub sytuacje podejrzane;
- o) zbyt wielka koncentracja zadań w rękach jednej osoby.

Wskazówki w kontaktach zewnętrznych:

- a) nadzwyczajna uprzejmość wobec wnioskodawców;
- b) preferowanie przetargów ograniczonych lub zleceń z wolnej ręki; rozbijanie zleceń tak, by możliwe było wydanie ich z wolnej ręki; unikanie sprawdzania porównywalnych ofert;
- c) znaczące lub ciągle przekraczanie budżetu przewidzianego na dane zlecenie;
- d) zakupy w cenie innej niż rynkowa; niepotrzebne zakupy; zawieranie długotrwałych umów bez przejrzystego konkursu na zasadach niekorzystnych dla urzędu;
- e) mnożenie się „błędów rachunkowych”, poprawki w kosztorysach;
- f) pisma przychodzące w sprawach dotyczących przetargów bez stempla „wpłynęło dnia...” (przyjmowanie ich „prywatnie”);
- g) kosztowne prace na podstawie aneksów do zamówień publicznych;
- h) praca pozazawodowa pracownika lub jego najbliższych dla firm, które są jednocześnie zleceniobiorcami lub wnioskodawcami w administracji publicznej;
- i) „kumpelski” ton lub nadzwyczajna uległość w negocjacjach z przedsiębiorstwami;
- j) wykorzystywanie (domniemanej) pozycji siły przez przedsiębiorstwo;
- k) częste „podróże służbowe” do konkretnych firm (szczególnie wtedy, gdy skutkują właściwie nie koniecznymi noclegami);
- l) „ciągle wizyty” przedsiębiorstw w urzędzie (u konkretnych decydentów lub pracowników merytorycznych) i przedstawianie spraw przez przedsiębiorców tylko wtedy, gdy obecni są „ich” pracownicy;
- m) brak konfliktów z przedsiębiorstwami lub wnioskodawcami tam, gdzie zwykle często występują.

Uwagę powinny zwracać przede wszystkim takie zachowania, które wykraczają poza zwykłą normę („niewyjaśnione”, „niezrozumiałe”, „nagle odmienione”, „zwracające uwagę”). Częstym i wyraźnym sygnałem ostrzegawczym jest wystawny lub nadzwyczajnie wysoki poziom życia pracowników „dorabiających”, z czym wiąże się też okazywanie odpowiednich symboli statusu. Rzadziej zdarza się, by taki pracownik krył się ze swoim faktycznym poziomem życia.

Sygnałami ostrzegawczymi są ponadto sugestie kolegów, plotki spoza urzędu czy anonimowe donosy (np. ze strony poszkodowanych przedsiębiorstw, które wpadły przez to w tarapaty finansowe). Sygnały te są jeszcze wyraźniejsze, gdy się mnożą i koncentrują na konkretnych osobach lub zadaniach. Tym niemniej należy stale oceniać wagę „plotek” i analizować ich znaczenie, aby wykluczyć nadużycia. Z drugiej strony anonimowe donosy wielokrotnie przyczyniły się do podjęcia postępowania wyjaśniającego, które w efekcie rzeczywiście prowadziło do wykrycia korupcji.

Podejrzenie

W przypadku konkretnego i uzasadnionego podejrzenia o korupcję musisz bezzwłocznie zgłosić się do osoby pierwszego kontaktu ds. prewencji antykorupcyjnej i poinformować dział personalny i ew. kierownictwo instytucji. Może się jednak zdarzyć, że w pewnych sytuacjach sam będziesz zmuszony do podjęcia działań uniemożliwiających matactwo. W grę wchodzi m.in.:

- a) odebranie pracownikowi niektórych bieżących lub zakończonych spraw,
- b) zakaz dostępu do akt,
- c) zabezpieczenie miejsca pracy, notatek dotyczących spraw służbowych lub narzędzi pracy (takich jak komputer, dyskietka itp.).

Zakres koniecznych środków zapobiegawczych można ocenić tylko na podstawie okoliczności konkretnego przypadku.

Pamiętaj, że korupcja to nie „młodzieńczy wybryk” i jej ukrywanie szkodzi także Twojemu wizerunkowi.

W przypadku niewypełnienia obowiązków również i Ty możesz zostać oskarżony o wykroczenie służbowe i ukarany.