

Materiał szkoleniowy

Dyrektywa Rządu Federalnego Niemiec w sprawie prewencji antykorupcyjnej w administracji federalnej

**Federalne Ministerstwo
Spraw Wewnętrznych**

**Dyrektywa Rządu Federalnego
w sprawie prewencji antykorupcyjnej
w administracji federalnej**

z 30 lipca 2004 r.

Zgodnie z art. 86 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej wydaje się następującą dyrektywę:

1. Zakres stosowania

1.1 Dyrektywa ta jest podstawą działań antykorupcyjnych wszelkich instytucji federalnych; instytucje federalne w rozumieniu tej dyrektywy to najwyższe urzędy federalne, instytucje pośredniej i bezpośredniej administracji federalnej, sądy federalne i Federalny Majątek Odrębny. Przepisy te mają także zastosowanie do sił zbrojnych; szczegóły określi Ministerstwo Obrony.

1.2 Dyrektywa ta ma odpowiednie zastosowanie także wobec publicznych i prywatnych osób prawnych, w których jedynym udziałowcem jest Republika Federalna Niemiec.

1.3 Ponadto przy zastosowaniu tych przepisów należy uwzględniać specyfikę organizacyjną i merytoryczną poszczególnych instytucji.

2. Ustalenie i analiza obszarów szczególnie korupcjogennych

We wszystkich instytucjach federalnych należy ustalać w regularnych odstępach czasu lub w razie potrzeby obszary szczególnie korupcjogenne.

W tym celu należy dokonać analizy zagrożeń. Na podstawie wyników tej analizy należy ustalić, jakie zmiany trzeba przeprowadzić w strukturze organizacji, przepływie dokumentów lub osobowym podporządkowaniu służbowym.

3. Zasada wielu oczu i przejrzystości

3.1 Zasadę wielu oczu (współpraca lub kontrola kilku pracowników lub jednostek organizacyjnych) należy wprowadzić przede wszystkim w obszarach szczególnie korupcjogennych. Jeśli zastosowaniu tej zasady stoją na przeszkodzie przepisy prawa lub niemożliwe do pokonania trudności praktyczne, to kontrolę można ograniczyć do kontroli wyrywkowej lub podjąć inne działania antykorupcyjne (np. zintensyfikowanie nadzoru służbowego lub merytorycznego).

3.2 Należy zapewnić przejrzystość podejmowania decyzji, w tym całego procesu decyzyjnego (np. poprzez jednoznaczne wyznaczenie zakresów kompetencji, sprawozdawczość, komputerową kontrolę procesu decyzyjnego, dokładną i pełną dokumentację procesu decyzyjnego).

4. Personel

4.1 Personel do pracy w obszarach szczególnie korupcjogennych należy dobierać ze szczególną starannością.

4.2 W obszarach tych należy zasadniczo ograniczać czas zatrudnienia personelu; co do zasady nie powinien on przekraczać pięciu lat. W przypadku konieczności przedłużenia zatrudnienia na danym stanowisku należy podać uzasadnienie i zachować je w aktach.

5. Osoby pierwszego kontaktu w sprawach prewencji antykorupcyjnej

5.1 Przy odpowiednim charakterze zadań i wielkości danego urzędu należy zatrudnić osobę pierwszego kontaktu do spraw prewencji antykorupcyjnej. Może ona być odpowiedzialna za więcej niż jeden urząd. Można na nią nałożyć następujące zadania:

- a) osoba pierwszego kontaktu dla osób zatrudnionych i kierownictwa danego urzędu, z dostępem także bez zachowania drogi służbowej, a także dla obywateli i obywateli;
- b) doradzanie kierownictwu urzędu;
- c) edukacja zatrudnionych (np. poprzez regularne posiedzenia informacyjne);
- d) współpraca przy podwyższaniu kwalifikacji pracowników;
- e) obserwacja i ocena oznak korupcji;
- f) współpraca przy informowaniu opinii publicznej o sankcjach służbowych i karnych (aspekt prewencyjny), przy uwzględnieniu praw osobistych osób zainteresowanych.

5.2 Jeśli osoba pierwszego kontaktu wejdzie w posiadanie informacji o faktach, które byłyby podstawą do podejrzenia o korupcję, to informuje o tym kierownictwo urzędu i formułuje propozycje dot. wewnętrznego dochodzenia, przeciwdziałania mactwu i poinformowania instytucji śledczych. Kierownictwo urzędu podejmuje działania konieczne do ujawnienia stanu faktycznego.

5.3 Osobie pierwszego kontaktu nie wolno przekazywać żadnych kompetencji dyscyplinarnych; w postępowaniu dyscyplinarnym nie może ona uczestniczyć jako prowadzący dochodzenie.

5.4 Urzędy mają obowiązek w odpowiednim terminie i szczegółowo poinformować osobę pierwszego kontaktu o jej zadaniach, w szczególności w sytuacjach podejrzenia o korupcję.

5.5 Podczas wykonywania swoich zadań w ramach prewencji antykorupcyjnej, osoba pierwszego kontaktu nie jest zobowiązana do wykonywania bezpośrednich

poleceń. Ma bezpośredni dostęp do kierownictwa urzędu i nie może być dyskryminowana ze względu na wypełnianie swoich obowiązków.

5.6 Osoba pierwszego kontaktu ma obowiązek zachować milczenie w sprawie osobistych stosunków osób zatrudnionych, także po zakończeniu swojej kadencji; jest jednak zwolniona z tego obowiązku wobec kierownictwa urzędu oraz administracji personalnej, jeżeli dowie się o faktach, które uzasadniają podejrzenie korupcji. Dane osobowe należy wykorzystywać zgodnie z zasadami prowadzenia akt osobowych.

6. Jednostka organizacyjna do walki z korupcją

Jeżeli wymagają tego wyniki analizy lub szczególne powody, należy na czas określony lub na stałe powołać osobną, niezależną jednostkę organizacyjną do kontroli i koordynacji powziętych w danej instytucji działań antykorupcyjnych; jednostki takie mają prawo bezpośredniego dostępu do kierownictwa urzędu. Zadania te mogą przejąć także jednostki audytu wewnętrznego. W przypadku stwierdzenia braków w prewencji antykorupcyjnej omawiana jednostka organizacyjna bezpośrednio informuje o tym kierownictwo urzędu i osobę pierwszego kontaktu; powinna przy tym zasugerować odpowiednie zmiany.

7. Uwrażliwienie i pouczanie zatrudnionych

7.1 Zatrudnionym należy w momencie przyjmowania przyrzeczenia służbowego lub zatrudnienia zwrócić uwagę na zagrożenie korupcją oraz pouczyć o konsekwencjach zachowań korupcyjnych. Pouczenie należy udokumentować. Pracowników należy uwrażliwiać także w późniejszym okresie na możliwe zagrożenia korupcyjne. Ponadto należy przekazać wszystkim zatrudnionym „Kodeks zachowań antykorupcyjnych” (patrz zał. 1), aby stosowali się do niego w szczególności w najbardziej korupcjogennych obszarach lub sytuacjach.

7.2 W przypadku pracy w najbardziej korupcjogennych obszarach – także w wypadku podjęcia tam obowiązków służbowych – należy w regularnych odstępach czasu uwrażliwiać zatrudnione tam osoby oraz przeprowadzać pogłębione pouczenia uwzględniające specyfikę danego miejsca pracy.

8. Kształcenie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych

Instytucje kształcące i podnoszące kwalifikacje zawodowe włączają do swego programu temat „Prewencja antykorupcyjna”. Należy przy tym uwzględnić przede wszystkim podnoszące swoje kwalifikacje zawodowe osoby na stanowiskach kierowniczych, osoby pierwszego kontaktu w sprawach prewencji antykorupcyjnej, osoby zatrudnione w obszarach szczególnie korupcjogennych i osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych wymienionych w punkcie 6.

9. Konsekwentny nadzór służbowy i merytoryczny

9.1 Przełożeni konsekwentnie wykonują nadzór służbowy i merytoryczny (por. „Wskazówki dla przełożonych i kierownictw instytucji”; załącznik 2). Obejmuje to aktywne, przewidujące kierowanie personelem i jego kontrolę.

9.2 W tym kontekście przełożeni zwracają uwagę na sygnały o korupcji. Regularnie i zgodnie z potrzebą uwrażliwiają współpracowników na zagrożenie korupcją.

10. Zawiadamianie i działania w przypadku podejrzenia o korupcję

10.1 W przypadku uzasadnionego faktami podejrzenia o korupcję kierownictwo urzędu ma obowiązek bezzwłocznego poinformowania prokuratury i najwyższego kierownictwa danej instytucji; ponadto ma obowiązek przeprowadzić wewnętrzne dochodzenie oraz podjąć działania uniemożliwiające ew. mactwo.

10.2 Najwyższe instytucje federalne informują dorocznie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w wymaganej przez nie, anonimowej formie, o przypadkach podejrzenia o korupcję, w których podjęto dochodzenie (z podziałem na obszar, stan faktyczny, podjęte przeciwdziałania) oraz wynik dochodzeń, które zostały zakończone w roku będącym przedmiotem raportu.

11. Zasady przetargów

11.1 Konkursy

Zasada organizowania publicznych przetargów lub otwartych konkursów ma szczególne znaczenie dla prewencji antykorupcyjnej.

W przypadku zamówień publicznych należy w ramach nadzoru służbowego i merytorycznego regularnie kontrolować, czy nie miały miejsca niedopuszczalne oddziaływania zewnętrzne.

11.2 Zasadniczy rozdział planowania, zamawiania i rozliczania

W przypadku zamówień publicznych zgodnie z przepisami dot. budżetu i zamówień publicznych należy zasadniczo oddzielić pod względem organizacyjnym przygotowanie, planowanie i opis zapotrzebowania z jednej strony od postępowania przetargowego z drugiej strony, a w miarę możliwości także od procesu rozliczania.

11.3 Wykluczenie z konkursu

Urzędy mają obowiązek sprawdzać, czy ze strony uczestników przetargu nie mają miejsca poważne uchybienia, które poddawałyby w wątpliwość ich wiarygodność i mogły prowadzić do ich wykluczenia z konkursu.

Z takim poważnym uchybieniem mamy do czynienia przede wszystkim wtedy, gdy jeden z takich uczestników przetargu oferuje, obiecuje lub gwarantuje korzyści osobie zajmującej się przygotowaniem lub przeprowadzeniem przetargu lub osobie trzeciej.

12. Klauzula antykorupcyjna, zobowiązania zleceńbiorców zgodnie z ustawą o nakładaniu formalnych zobowiązań na osoby nieurzędowe (VerpflG)

12.1 W przypadku zamówień publicznych należy w odpowiednich przypadkach zastosować klauzule antykorupcyjne.

12.2 Jeśli przy wykonywaniu zadań przez sektor publiczny współdziała on z przedsiębiorstwami prywatnymi, to pojedynczy pracownicy tych przedsiębiorstw – o ile to konieczne – powinni zostać zgodnie z ustawą o zobowiązaniach (VerpflG) zobowiązani do sumiennego wypełniania swoich obowiązków wynikających z zamówienia publicznego. Odpowiednia informacja powinna znaleźć się już w specyfikacji przetargowej (wraz z wymogiem oświadczenia o gotowości poddania się tej procedurze). Osobom tym należy wręczyć „Kodeks zachowań antykorupcyjnych” (zob. załącznik 1) oraz wyciąg z przepisów dotyczących przyjmowania wynagrodzeń i prezentów.

13. Wspieranie przedsięwzięć i instytucji publicznych; sponsoring

W przypadku przyjmowania przez jeden lub więcej urzędów federalnych korzyści finansowych, rzeczowych lub w formie usług od osób prywatnych (sponsorów) znajdują zastosowanie Ogólne Przepisy Administracyjne Rządu Federalnego w sprawie wspierania działalności Federacji przez osoby prywatne (sponsoring, świadczenia pieniężne i inne podarunki) z 7 lipca 2003 r. (Federalny Dziennik Urzędowy s. 14906).

14. Beneficjenci dotacji

14.1 W zamian za dotacje ze strony Federacji w ramach wspierania instytucji beneficjenta dotacji należy zobowiązać w formie dodatkowych postanowień w zawiadomieniu o przyznaniu dotacji do odpowiedniego zastosowania przepisów tej dyrektywy, jeżeli prawo budżetowe nakazuje mu stosowanie przepisów o zamówieniach publicznych (czyli jeśli wysokość dotacji lub finansowania z różnych instytucji przekracza w sumie 100.000 Euro). W przypadku umów o dotacjach należy odpowiednie zastosowanie tej dyrektywy uzgodnić w takiej umowie.

14.2 W przypadku instytucjonalnych zagranicznych beneficjentów dotacji należy umownie uzgodnić z nimi zasady prewencji antykorupcyjnej.

15. Działania szczególne

W razie konieczności urzędy mogą podejmować działania antykorupcyjne wykraczające poza zakres tej dyrektywy.

16. Wejście w życie

Ta dyrektywa wchodzi w życie w dzień po jej opublikowaniu w Federalnym Dzienniku Urzędowym. Jednocześnie traci moc dyrektywa z 17 czerwca 1998 (Fed. Dz. Urz. Nr 127, s. 9665).

Berlin, 30 lipca 2004 r.
O 4 – 634 140-15/1

Federalny Minister Spraw Wewnętrznych

(-) S c h i l y

Załącznik 1

**Kodeks zachowania
antykorupcyjnego**

Poniższy kodeks zachowania ma wskazać pracownikom sytuacje zagrożenia, w których wbrew swej woli mogą zostać uwikłani w działania korupcyjne. Ponadto ma za zadanie zmobilizować zatrudnionych do obowiązkowego i zgodnego z prawem wypełniania ich obowiązków i uzmysłwić im skutki zachowań korupcyjnych:



(Korupcja szkodzi wszystkim.)

(Korupcja szkodzi wizerunkowi Państwa i jego pracowników.)

(Korupcja to nie „młodzieńczy wybryk”, lecz przestępstwo zagrożone karą.)

(Korupcja zaczyna się już od drobnych uprzejmości.)

(Korupcja uzależnia.)

(Korupcja prowadzi do utraty pracy.)

Dlatego:

- 1. Świeć przykładem: Pokaż swoim zachowaniem, że nie tolerujesz ani nie wspierasz korupcji.**
- 2. Natychmiast odrzucaj próby korupcji i bezzwłocznie informuj o nich osobę pierwszego kontaktu ds. prewencji antykorupcyjnej i swojego przełożonego.**
- 3. Jeśli przypuszczasz, że ktoś chce prosić Cię o bezprawne preferencje, poproś koleżankę lub kolegę, by był świadkiem rozmowy.**
- 4. Pracuj tak, aby w każdej chwili można było skontrolować Twoją pracę.**
- 5. Oddzielaj bezwzględnie życie prywatne od służbowego. Sprawdzaj, czy Twoje interesy prywatne nie stoją w sprzeczności z Twoimi zobowiązaniami służbowymi.**
- 6. Wspieraj instytucję, w której pracujesz, w wykrywaniu i wyjaśnianiu przypadków korupcji. Informuj osobę pierwszego kontaktu ds. prewencji korupcyjnej oraz swojego przełożonego, jeśli masz konkretne podejrzenia dotyczące zachowań korupcyjnych.**
- 7. Wspieraj instytucję, w której pracujesz, w wykrywaniu błędów w strukturze organizacyjnej, które ułatwiają zachowania korupcyjne.**

8. Przejdź szkolenia w zakresie prewencji korupcyjnej.

9. Co zrobić, kiedy już się uwikłałeś?

Uwolnij się od ciągłego strachu przed wykryciem! Oczyszczyć się!

Przyznaj się z własnej inicjatywy i złóż zeznania umożliwiające pełne wyjaśnienie stanu faktycznego, ponieważ może to skutkować złagodzeniem kary w postępowaniu karnym oraz dyscyplinarnym.

Ad. 1

Łatwiej można by uniknąć korupcji w administracji publicznej, gdyby każdy postawił sobie za cel zwalczanie korupcji. Jest to zresztą zgodne ze zobowiązaniami wobec przełożonych i pracodawców, jakie wzięli na siebie pracownicy w momencie zatrudnienia:

Pracownicy w momencie zatrudnienia zobowiązali się do przestrzegania przepisów Ustawy Zasadniczej (Konstytucji) Republiki Federalnej Niemiec i obowiązujących ustaw oraz rzetelnego wypełniania obowiązków. Pracownicy mają obowiązek zachowywać się tak, jak wymaga się tego od urzędników publicznych, a ponadto całym swoim zachowaniem okazywać swoje przywiązanie do wolnościowo - demokratycznego porządku prawnego w rozumieniu Ustawy Zasadniczej. W związku z tym wszyscy pracownicy mają obowiązek bezstronnego i sprawiedliwego wypełniania swoich obowiązków.

Zachowania korupcyjne są sprzeczne z tymi zobowiązaniami i szkodzą wizerunkowi służby publicznej. Niszczą zaufanie do bezstronności i obiektywizmu administracji państwowej, a tym samym podstawy współżycia we wspólnocie państwowej.

Wszyscy pracownicy mają zatem za zadanie swoim zachowaniem stanowić przykład dla innych, dla przełożonych i obywateli.

Ad. 2

W przypadku kontaktów z osobami z zewnątrz, np. z przedstawicielami zleceniobiorcy lub wnioskodawcy albo w przypadku czynności kontrolnych musisz od początku stworzyć jasne stosunki i natychmiast odrzucać wszelkie próby korupcji. Nie możesz nigdy sprawić wrażenia, że jesteś otwarty na „drobne prezenty”. Nie wahaj się przed zwrotem lub odesłaniem prezentu – z prośbą o wyrozumiałość ze względu na obowiązujące Cię reguły.

Jeśli pracujesz w wydziale, który zajmuje się dokonywaniem zamówień publicznych, bądź szczególnie wrażliwy na podejmowane przez osoby trzecie próby wpływania na Twoje decyzje. W tym obszarze ma miejsce najczęściej działań korupcyjnych.

W związku z tym stosuj się bezwzględnie do przepisów prawa, w tym dyrektywy zakazującej przyjmowania wynagrodzeń i prezentów.

Jeśli osoby trzecie proszą Cię o przysługę budzącą Twoje wątpliwości, poinformuj swojego przełożonego oraz osobę pierwszego kontaktu ds. prewencji korupcyjnej. Po pierwsze umożliwi Ci to uniknięcie podejrzenia o korupcję, a po drugie, jeśli okaże się to potrzebne, podjęcie kroków prawnych przeciw tymże

osobom trzecim. Jeśli odrzucisz propozycję korupcyjną, lecz o niej nie poinformujesz, to proponujący zwróci się do innej osoby i podejmie powtórna próbę korupcyjną. Chroń więc swoje koleżanki i kolegów poprzez konsekwentne informowanie o próbach korupcji podejmowanych przez osoby trzecie.

Wszyscy pracownicy (w tym przełożeni) muszą działać wspólnie, aby prezentować się jako zgodny i wiarygodny zespół.

Ad. 3

Czasem czeka Cię rozmowa, podczas której przypuszczasz, że możesz otrzymać budzącą Twoje wątpliwości propozycję, którą nie będzie Ci łatwo odrzucić. W takiej sytuacji często nie wystarczy jednoznaczny dystans wobec rozmówcy. Nie staraj się sam podołać tej sytuacji, lecz poproś o pomoc współpracownika. Porozmawiaj z nim przedtem i poproś go, aby swym zachowaniem również jednoznacznie sygnalizował odrzucenie wszelkich prób korupcyjnych.

Ad. 4

Twoja praca powinna być przejrzysta i łatwa do skontrolowania.

Ponieważ zajmujesz swoje miejsce pracy tylko czasowo (możesz otrzymać nowe zadania lub zostać przeniesiony) lub będziesz czasowo nieobecny (choroba, urlop), wykonywane przez Ciebie czynności już choćby z tego powodu powinny być przejrzyste, aby w każdej chwili ktoś mógł Cię zastąpić. Przejrzyste prowadzenie akt pomoże Ci jednak także obronić się podczas kontroli przed wypowiedzianym lub niewypowiedzianym zarzutem nieuczciwości. Powinieneś unikać prowadzenia „podwójnych akt”, aby od samego początku wykluczyć wrażenie nieuczciwości. Akta podręczne należy prowadzić tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do wypełnienia obowiązków.

Ad. 5

Próby korupcyjne mają często swój początek w przenoszeniu kontaktów służbowych na sferę prywatną. Jak wiadomo, szczególnie trudno jest odmówić „uprzejmości” osobie, z którą ma się znakomite kontakty prywatne i samemu można liczyć na wdzięczność wobec siebie i rodziny (bilety na koncert, wspólny urlop po obniżonej cenie, zaproszenie do drogiej restauracji, którego nie można odrzucić itp.). W prywatnych kontaktach musisz więc od początku jednoznacznie oświadczyć, że musisz ściśle rozdzielać życie prywatne od służbowego, aby nie stworzyć podejrzenia przyjmowania korzyści.

Ten ścisły rozdział między interesami prywatnymi i zadaniami służbowymi należy zresztą do Twoich obowiązków – bez względu na zagrożenie korupcją. Twój pracodawca oraz każdy obywatel mają prawo do tego, byś był wobec nich uczciwy, rzeczowy i bezstronny. Dlatego sprawdź przy każdym postępowaniu służbowym, za które jesteś odpowiedzialny, czy prywatne interesy Twoje lub Twoich bliskich, lub ew. organizacji, z którymi jesteś związany, nie mogą znaleźć się w konflikcie z Twoimi zobowiązaniami zawodowymi. Staraj się w zarodku tępić wszelkie przejawy stronniczości. Unikaj wrażenia, że jesteś onieśmielony, także „miękkimi” próbami wpływania na Ciebie przez zainteresowaną stronę.

Jeśli zorientujesz się przy wykonywaniu konkretnego zadania służbowego, że istnieje możliwość konfliktu między Twoimi obowiązkami służbowymi a Twoim interesem prywatnym lub interesem osób trzecich, co do których czujesz się

zobowiązany, to natychmiast poinformuj o tym swojego przełożonego, aby umożliwić mu odpowiednią reakcję (np. zwolnienie z czynności w tym konkretnym przypadku).

Również w przypadku Twojej pracy pozazawodowej musisz jednoznacznie rozgraniczać między nią a pracą zawodową. Związki osobiste, które są skutkiem takiej pracy pozazawodowej nie mogą wpływać na Twoje działania zawodowe. Jeśli będzie to konieczne, zrezygnuj z pracy dodatkowej.

Pamiętaj przy tym, że jeśli podejmujesz pracę pozazawodową wymagającą zgody, a zgody takiej nie uzyskałeś, grożą Ci konsekwencje dyscyplinarne lub wynikające z prawa pracy; to samo dotyczy niespełnienia obowiązku zawiadomienia o podjęciu takiej pracy.

Niezależnie od powyższego, wcześniej czy później zaszkodziś swojemu wizerunkowi – a tym samym wizerunkowi całej służby publicznej, jeśli w przypadku konfliktu interesów będziesz preferował swoje interesy prywatne. Dotyczy Cię to tym bardziej, im bardziej wpływowe jest Twoje stanowisko. W takim przypadku zwracaj szczególną uwagę na to, by działać tylko w taki sposób, jaki jest uregulowany abstrakcyjnie dla podobnych przypadków.

Ad. 6

Korupcji można unikać i zwalczać ją tylko wtedy, kiedy każdy czuje się odpowiedzialny i wszyscy dążą do wspólnego celu, jakim jest „urząd wolny od korupcji”. Oznacza to z jednej strony, że wszyscy pracownicy muszą w ramach wypełniania swoich obowiązków dbać o to, by osoby z zewnątrz nie mogły nieuczciwie wpływać na decyzje.

Z drugiej strony oznacza to także, że nie wolno kryć skorumpowanych pracowników ze względu na źle rozumianą solidarność czy lojalność. Wszyscy są zobowiązani przyczyniać się do ujawnienia karalnych działań i chronić swój urząd przed możliwymi szkodami. Jedna „czarna owca” psuje wizerunek całego stada. Dlatego nie bierz udziału w próbach zatuszowania karygodnych zachowań.

Każdy urząd ma osobę pierwszego kontaktu ds. prewencji korupcyjnej. Nie obawiaj się porozmawiać z nią, jeśli zachowanie innych zatrudnionych daje Ci konkretne i możliwe do zbadania podstawy, że mogą być przekupni. Osoba pierwszego kontaktu uwzględni Twoją prośbę o zachowanie tajemnicy i zdecyduje, czy i jakie działania należy podjąć. Bardzo ważne jest przy tym, abyś informował o swoich podejrzeniach tylko wtedy, kiedy będziesz miał konkretne przesłanki. Nie wolno doprowadzić do sytuacji, w której ktoś zostanie oczerniony bez konkretnych podstaw.

Ad. 7

Często długo nie zmieniane procedury prowadzą do tworzenia się nisz, w których kwitnie korupcja. Mogą to być procedury, przy których tylko jedna osoba decyduje o przyznaniu ewentualnych przywilejów. Mogą to być jednak także niejasne procedury, które utrudniają lub uniemożliwiają kontrolę.

Remedium na to mogą być zmiany w strukturze organizacyjnej. Dlatego wzywa się wszystkich zatrudnionych, by osobom organizującym pracę zgłaszali wskazówki, które mogłyby przyczynić się do stworzenia jasnych i przejrzystych procedur.

Również wewnątrz jednostek organizacyjnych procedury muszą być tak przejrzyste, aby korupcja w ogóle nie mogła zaistnieć.

Innym sposobem na skuteczne wyeliminowanie niebezpieczeństw jest rotacja personelu. W obszarach szczególnie zagrożonych korupcją należy w zwiększonym zakresie korzystać z tego instrumentu. W tym celu niezbędna jest gotowość zatrudnionych do regularnych zmian kompetencji – w zasadzie zatrudnienie na jednym stanowisku nie powinno trwać dłużej niż pięć lat – nawet jeśli będzie się to najczęściej wiązało ze zwiększonym wysiłkiem z ich strony (wdrożenie się do nowych zadań!).

Ad. 8

Jeśli pracujesz w obszarze szczególnie zagrożonym korupcją, korzystaj z ofert urzędu, proponującego Ci kształcenie się w zakresie rodzajów sytuacji korupcyjnych, zagrożenia korupcją, środków zapobiegawczych, konsekwencji dyscyplinarnych i karnych itp. Dowiesz się w ten sposób, jak sam możesz likwidować korupcję i jak musisz reagować, kiedy ktoś próbuje Cię skorumpować, lub kiedy odkryjesz korupcję w swoim otoczeniu. Dzięki doksztalcaniu się będziesz potrafił w sposób pewny, prawidłowy i zgodny z prawem reagować na korupcję.

Wskazówki dla przełożonych i kierownictw instytucji

I.

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 i możliwości zapewniania funkcjonowania zasady „wielu oczu” poprzez wspólne wysyłanie pracowników na rozmowy poza urzędem lub kontrole zewnętrzne oraz 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 byłiby 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. Źle 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.

II.

1. Pierwsze oznaki korupcji, sygnały ostrzegawcze

Mimo wszystko korupcji nie można wykluczyć.

Według wyników badania¹ przeprowadzonego wśród ekspertów przez Federalny Urząd Kryminalny (BKA) 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.

1.1 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;

¹Por. Seria publikacji naukowych BKA „Korruption - hinnehmen oder handeln?“ s. 151 – 160; Wiesbaden 1995

- 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 wspałałomyślność ze strony przedsiębiorstw (np. sponsoring).

1.2 Wskazówki alarmowe

Oprócz tych raczej neutralnych wskazówek istnieją jeszcze takie, które wedle doświadczeń BKA 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 podejrzanę;
- 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) „ciągłe 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.

Według badań BKA powyższa lista uzmysławia, że 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 wg ekspertów ankietowanych przez BKA 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.

2. 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.