
ADMINISTRACJA PUBLICZNA NA ŚWIECIE

Walka z korupcją w ramach OECD

Od 1989 r. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)¹ gra wiodącą rolę w zwalczaniu międzynarodowego przekupstwa i korupcji. Walka ta nabrała tempa wraz z wejściem w życie w 1999 r. Konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych. Konwencję podpisały 17 grudnia 1997 r. państwa, które współpracują w ramach grupy roboczej OECD zajmującej się tą problematyką. Obecnie umowa ma 34 sygnatariuszy, z czego ratyfikowało ją 26 państw².

Dokument ten stanowi rezultat ambitnego zadania, jakie postawili przed sobą przedstawiciele szeregu państw działających w Grupie Roboczej OECD ds. przekupstwa w międzynarodowych transakcjach handlowych. Przyjęcie Konwencji zostało poprzedzone uchwaleniem trzech rekomendacji odnoszących się do tych zagadnień (w latach 1994, 1996 i 1997). Ogólnym celem umowy jest zapobieganie powstawaniu przekupstwa w międzynarodowych transakcjach handlowych. Od państw – stron Konwencji wymaga się wprowadzenia w swoich systemach karnych penalizacji przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, ustanowienia odpowiednich sankcji oraz właściwych metod wykrywania i zwalczania takich przestępstw. Państwa te są zobowiązane do stosowania pozakryminalnych metod prewencji, pełnej jawności działań i wspierania współpracy międzynarodowej. Muszą też zrezygnować ze zwolnień podatkowych od dochodów pochodzących z korupcji. Postanowienia Konwencji stosuje się wobec wszystkich osób, również pośredniczących w przekazywaniu łapówki, bez względu na jej wysokość.

OECD stosuje zróżnicowane podejście wobec zwalczania przekupstwa, uznając, iż uporanie się z podażą i popytem na skorumpowane transakcje wymaga róż-

¹ Organizacja międzynarodowa istniejąca od 1961 r., będąca zapleczem debaty i współpracy najwyżej rozwiniętych ekonomicznie państw świata. Polska jest jej członkiem od 1996 r.

² Polska złożyła dokumenty ratyfikacyjne 8 września 2000 r.

nych metod działania. Zdaniem ekspertów Organizacji skuteczne zmniejszanie zapotrzebowania na przekupstwo nie może opierać się wyłącznie na karaniu samego aktu korupcji zagranicznego funkcjonariusza publicznego (skrajnym przykładem są egzekucje wykonywane na skorumpowanych wysokich urzędnikach państwowych w Chinach). Również sfera biznesu winna tutaj odegrać ważną rolę poprzez prezentowanie odpowiedniej kultury pracy – do opracowanych w 1976 r. Wskazówek OECD dla przedsiębiorstw multinarodowych dodano rozdział dotyczący wręczania i nakłaniania do przyjmowania łapówek. Część firm sektora prywatnego ustanowiła już swoje własne wewnętrzne regulaminy etyczne oraz zasady postępowania w przypadku wykrycia faktów korumpowania funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych.

OECD zadbała także, za pośrednictwem Komitetu PUMA³, o wskazanie odpowiednich metod wdrażania Kodeksu postępowania etycznego w służbie publicznej (zawartych w Rekomendacji z 1998 r.). W raporcie przekazanym niedawno Radzie Ministerialnej OECD przedstawiono metody wykrywania, badania, ścigania sądowego oraz karania niewłaściwego postępowania urzędników państwowych, w tym korupcji.

Sytuacja strony przyjmującej łapówki jest badana również przez ekspertów SIGMA⁴ oraz dyskutowana w gronie państw członkowskich Unii Europejskiej, krajów kandydujących do UE, a także wspomnianej Grupy Roboczej OECD. Osobne zagadnienie to zwalczanie prania brudnych pieniędzy pochodzących z przekupstwa – zajmuje się nim Finansowa Grupa Zadaniowa OECD ds. prania brudnych pieniędzy. Z państwami nie należącymi do OECD Organizacja współpracuje w tej dziedzinie m.in. w ramach tzw. Centrum Współpracy z Państwami Nieczłonkowskimi (CCNM), promującego zwalczanie źródeł korupcji. Wspecjalizowany Komitet Wsparcia Rozwojowego (DAV) oraz Centrum Rozwoju OECD zajmują się w szczególności państwami rozwijającymi się, w których kultura etyczna w administracjach państwowych stoi często na bardzo niskim poziomie, a przyjmowanie i wręczanie łapówek traktowane jest jako jeden z nieodłącznych elementów działalności biznesowej.

Można natomiast zadać sobie pytanie, dlaczego w ogóle należy zwalczać korupcję? Odpowiedź wydaje się prosta: wystarczy chociażby przypomnieć wpływ,

³ Komitet Zarządzania Publicznego OECD (Public Management Committee).

⁴ Wspólna inicjatywa OECD i Unii Europejskiej na rzecz Wsparcia i Doskonalenia Administracji i Zarządzania w Krajach Europy Środkowej i Wschodniej (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries).

jaki skandale korupcyjne miały na wystąpienie kryzysów finansowych w krajach Azji Południowo-Wschodniej oraz politycznych w Europie i Stanach Zjednoczonych. Z czysto ekonomicznego punktu widzenia przekupstwo znacznie obniża faktyczne dochody państwa, z moralnego i społecznego najbardziej traci na tym niezamierzona część społeczeństwa, pozbawiona możliwości skorzystania z podstawowych usług socjalnych. Erozja zaufania publicznego wynikająca z powszechności łapówkarstwa powoduje, że zarówno obywatele, jak i władze państwowe nabierają lekceważącego stosunku do rządów prawa. Korupcja zwiększa inflację, obniża konkurencyjność gospodarki, odstrasza inwestorów zagranicznych, zmniejsza poziom wzrostu i rozwoju gospodarczego. Presja ze strony społeczności międzynarodowej oraz rynków finansowych, wynikająca z obserwacji podobnych zjawisk, wymusiła właśnie takie kroki, jak przyjęcie Konwencji OECD.

Konwencja definiuje przekupstwo jako zaoferowanie, obietnicę lub wręczenie czegoś w zamian za wpłynięcie na decyzję podejmowaną przez funkcjonariusza publicznego w ramach jego obowiązków służbowych. Łapówki mają na ogół formę pieniężną, lecz zdarza się, iż jest to członkostwo w ekskluzywnym klubie, stypendium zagraniczne lub wykreowanie odpowiedniego wizerunku w mediach. Przekupstwo może się odbywać między stroną przekupującą (dającą łapówkę) oraz stroną przekupywaną (skorumpowany urzędnik państwowy). Często jednak w operacjach tego typu uczestniczą osoby trzecie (pośrednicy) bądź też rzeczywistym beneficjentem przekupstwa nie jest sam urzędnik, lecz jeszcze ktoś inny. Zazwyczaj stroną korumpowaną jest sektor publiczny, lecz – jak na ironię – niedawny skandal związany z korupcją wśród członków Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego stanowi przykład wręczania łapówek właśnie przez funkcjonariuszy administracji państwowej.

Państwa – strony Konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych zobowiązane są także do zaakceptowania zapisów zrewidowanej w 1997 r. Rekomendacji Rady Ministerialnej OECD w sprawie zwalczania korupcji oraz Rekomendacji w sprawie zwolnień podatkowych od pobieranych łapówek z 1996 r. Na mocy Konwencji karane są nie tylko działania korupcyjne związane z zamówieniami publicznymi, lecz również wszelkie preferencyjne stosowanie podatków, ceł oraz procedur sądowych i prawnych. Utworzone już wcześniej instytucje państwowe do walki z korupcją krajową powinny natomiast, w myśl Konwencji, rozszerzyć swoją działalność o zwalczanie międzynarodowych aspektów przekupstwa. Państwa – strony Kon-

wencji muszą także zapewnić, że nie będą stosować procedur księgowania umożliwiających ukrywanie przestępstw o charakterze korupcyjnym, oraz że ich właściwe organy będą ułatwiały swoim partnerom z innych krajów sprawne prowadzenie dochodzeń w sprawach o łapówkarstwo, łącznie ze stosowaniem procedur ekstradycyjnych. Ponadto Rekomendacja z 1997 r. zaleca wprowadzanie w przedsiębiorstwach prywatnych systemów wewnętrznej kontroli zapobiegających korumpowaniu zagranicznych funkcjonariuszy publicznych.

Monitorowanie skutecznego wdrażania postanowień Konwencji przebiega w dwóch fazach. Najpierw bada się, czy istnieje odpowiednia legislacja krajowa. Państwa wypełniają specjalny kwestionariusz zawierający szczegółowe pytania, a Sekretariat OECD oraz dwa kraje „egzaminujące” na podstawie otrzymanych odpowiedzi sporządzają raport wstępny. Grupa Robocza ds. przekupstwa w międzynarodowych transakcjach handlowych w oparciu o wyniki raportu organizuje następnie dwie rundy konsultacji celem przedstawienia państwom dodatkowych sugestii dotyczących dostosowania ich rozwiązań prawnych do wymogów Konwencji. Dalej Grupa opracowuje ocenę sytuacyjną, która wykorzystywana jest w drugiej fazie procesu monitorowania, kiedy to eksperci przyglądają się praktycznym aspektom wprowadzania w życie procedur antykorupcyjnych. Dane dotyczące pierwszej grupy „przetestowanych” państw znajdują się na stronie internetowej OECD⁵.

Istotnym elementem polityki przeciwdziałania i zwalczania korupcji w sektorze publicznym jest prewencja. Rekomendacja OECD w sprawie postępowania etycznego w służbie publicznej, na przykładzie jednego z istniejących mechanizmów reformowania administracji publicznych, sugeruje właściwe metody działania. Ustalenie wspólnych standardów minimalnych, egzekwowanie ich na poziomie zarządzania oraz wykonawczym ma pozytywny wpływ na środowisko pracy i ogranicza przypadki korupcji w administracji publicznej. Zaleca się ponadto aktywne wykorzystywanie mediów do informowania społeczeństw o zagrożeniach płynących z korupcji oraz o postępach w jej zwalczaniu.

Obecnie przed OECD stoi niełatwe zadanie doprowadzenia do pełnego egzekwowania postanowień Konwencji w państwach, które się nią związały. Rada Ministerialna OECD uznała za priorytetowe następujące zagadnienia: przekupywanie przez partie polityczne osób podejmujących pracę w administracji publicznej, pranie brudnych pieniędzy pochodzących ze skorumpowanych źródeł, rola zagranicz-

⁵ www.oecd.org/daf/nocorruption/report.htm.

nych subsydiów w transakcjach opartych na przekupstwie oraz rola zamorskich centrów transakcji łapówkarskich.

Polska, która jako członek OECD jest stroną omawianej Konwencji, przyjęła niedawno istotne zmiany w swoim systemie prawnym związane z wdrażaniem postanowień tego dokumentu. W związku z procesem dostosowywania polskiej legislacji do standardów Unii Europejskiej (co zapisano w Narodowym Programie Przygotowania Polski do Członkostwa w UE 2000), która uznaje umowę OECD za część swojego własnego porządku prawnego, polski parlament przyjął we wrześniu 2000 r. poprawki do kodeksu karnego, kodeksu postępowania karnego, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy prawo bankowe, które weszły w życie w styczniu 2001 r. Zmiany te dostosowują nasze prawo do norm Konwencji OECD oraz Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i przepadku mienia pochodzącego z przestępstwa z 8 listopada 1990 r. W ramach planowanej kolejnej nowelizacji kodeksu karnego Polska związała się dodatkowo postanowieniami Wspólnego Działania z 22 grudnia 1998 r. dotyczącego korupcji w sektorze prywatnym oraz Konwencji z 26 maja 1997 r. w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy państw członkowskich Unii Europejskiej. Tym samym z prawnego punktu widzenia, co ma szczególne znaczenie w świetle krytyki ze strony Banku Światowego oraz organizacji pozarządowej Transparency International pod adresem skuteczności działań antykorupcyjnych, Polska będzie zharmonizowana z trzema istotnymi porządkami prawnymi: Wspólnot Europejskich⁶, Rady Europy oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Jest to znaczący krok na drodze do skutecznego wyeliminowania korupcji i przekupstwa w naszym kraju.

Ponadto Polska oraz unijne Biuro OLAF⁷ podpisały Memorandum of Understanding w sprawie utworzenia prawnych i administracyjnych podstaw współpracy. *(Filip Jasiński*)*

⁶ Dyrektywa Rady nr 91/308/WE z 10 czerwca 1991 r. w sprawie przeciwdziałania wykorzystywania systemu finansowego do prania brudnych pieniędzy.

⁷ Biuro ds. Walki z Defraudacją.

* Filip Jasiński – specjalista w Departamencie Polityki Integrycyjnej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
