



EUROPEJSKI SEMESTR – ZESTAWIENIE INFORMACJI TEMATYCZNYCH

WALKA Z KORUPCJĄ

1. WPROWADZENIE

Korupcja jest hamulcem wzrostu gospodarczego. Uniemożliwiając przeznaczenie zasobów na cele produktywnie gospodarczo, osłabia efektywność wydatków publicznych. Szczególnie gdy środki publiczne są ograniczone, korupcja szkodzi także stabilności budżetów publicznych i zmniejsza fundusze publiczne przeznaczane na inwestycje. W warunkach deficytu również koszt obsługi części długu wynikającej z korupcji ma długoterminowy wpływ na finanse publiczne.

Szacuje się, że korupcja oznacza dla gospodarki UE koszt 120 mld EUR rocznie, czyli niewiele mniej niż roczny budżet Unii Europejskiej¹. Ponieważ korupcja i niskie wskaźniki wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu wzajemnie się wzmacniają, walka z korupcją ma kluczowe znaczenie dla trwałości reform strukturalnych. Opinia publiczna i przedsiębiorstwa oczekują od UE oraz państw członkowskich ochrony gospodarki przed przestępczością

¹ Trudno jest obliczyć całkowite koszty gospodarcze korupcji. Przytoczona kwota opiera się na szacunkach wyspecjalizowanych instytucji i organów, takich jak Międzynarodowa Izba Handlowa, Transparency International, inicjatywa ONZ *Global Compact*, Światowe Forum Ekonomiczne, Clean Business is Good Business, 2009, według których wartość korupcji odpowiada 5% PKB na poziomie światowym.

zorganizowaną, oszustwami finansowymi i podatkowymi, praniem pieniędzy i korupcją.

W środowisku biznesowym korupcja wywołuje niepewność, spowalnia procesy i może generować dodatkowe koszty. Powoduje to, że dana lokalizacja staje się mniej atrakcyjna do prowadzenia działalności gospodarczej, czego wynikiem jest ograniczenie prywatnych inwestycji oraz konkurencyjności, a także uniemożliwienie gospodarce wykorzystania jej potencjału. Korupcja stanowi również czynnik zniechęcający podatników do płacenia podatków. Wszystko to wywołuje efekt domina oddziałujący na finanse sektora publicznego, zmniejszając dochody podatkowe i jeszcze bardziej ograniczając zdolność sektora publicznego do inwestycji.

Zmniejszenie zasobów w wyniku praktyk korupcyjnych może mieć negatywny wpływ na ochronę socjalną i usługi publiczne, ponieważ ogranicza dostępny budżet oraz zakłóca sprawiedliwy dostęp do usług publicznych². Z biegiem czasu korupcja nasila i pogłębia nierówności społeczne, zmniejszając zaufanie do państwa oraz do instytucji i rządów. Wreszcie w skrajnych przypadkach korupcja może być zagrożeniem dla samej demokracji.

Prawdziwego społecznego kosztu korupcji nie można mierzyć jedynie

² Gupta i in. (2002), Olken (2006).

sumą zapłaconych łapówek lub sprzeniewierzonych funduszy publicznych. Koszt ten obejmuje również spadek produkcji spowodowany niewłaściwym przeznaczeniem zasobów, zakłóceniami środków zachęty i innymi przypadkami nieefektywności wywołanymi przez korupcję. Korupcja może też wywierać negatywny wpływ na podział dochodu oraz powodować lekceważenie ochrony środowiska. Co najbardziej istotne, korupcja podważa zaufanie do legalnych instytucji, zmniejszając ich zdolność do świadczenia odpowiednich usług publicznych oraz tworzenia sprzyjających warunków dla rozwoju sektora prywatnego. W skrajnych przypadkach może to przyczyniać się do delegitymizacji państwa, prowadząc do niestabilności politycznej i gospodarczej. Wynikająca stąd niepewność zniechęca prywatne przedsiębiorstwa do angażowania się w długoterminową strategię rozwoju, co utrudnia osiągnięcie zrównoważonego rozwoju.

Źródło: OECD (2013) 'Issue Paper: Corruption and Economic Growth'

Większa przejrzystość i uczciwość w sektorze publicznym ogranicza natomiast możliwości korupcji. Oznacza to większą konkurencyjność, skuteczniejsze ściąganie podatków i wydatki publiczne oraz wzmocnienie praworządności. W rezultacie konkurencja na rynku towarów i usług poprawia się wraz ze zmniejszaniem barier handlowych i inwestycyjnych.

Powszechnie przyjęta definicja korupcji to „nadużycie władzy dla prywatnych korzyści”. Choć obejmuje to również sektor prywatny³, ogólnie przyjmuje się, że korupcja oznacza nadużywanie pozycji w administracji publicznej lub powiązań z tą administracją w celu zapewnienia sobie lub osobie trzeciej nienależnych korzyści. Korupcja na dużą skalę wiąże się z wymianami zachodzącymi pomiędzy wyższymi szczeblami administracji

krajowej i lokalnej, najważniejszymi członkami partii politycznych, politykami wybranymi w wyborach oraz interesami sektora prywatnego. Drobna korupcja zachodzi podczas interakcji pomiędzy niższymi szczeblami administracji publicznej a pojedynczymi obywatelami.

Niezbędnym warunkiem skuteczności długoterminowych reform krajowych jest rzeczywista wola polityczna. Przekłada się ona na świadomość problemów z korupcją na szczeblu politycznym, traktowanie priorytetowo przeznaczania zasobów na egzekwowanie polityki antykorupcyjnej, wyznaczanie jasnych, konkretnych celów oraz tworzenie ogólnego klimatu odpowiedzialności politycznej. Środki zmierzające do ograniczenia korupcji, konfliktu interesów i faworytyzmu muszą być połączone z głęboko zakorzenionymi zmianami strukturalnymi i kulturowymi w podmiotach publicznych i szeroko pojętym społeczeństwie, a nie polegać tylko na przyjmowaniu przepisów i zapewnianiem ich formalnego przestrzegania. Choć ustawodawstwo antykorupcyjne jest potrzebne, najważniejsze wyzwania są związane głównie z jego wdrożeniem. Korupcja może wpływać zarówno na krajowe, jak i unijne polityki i fundusze. Uwzględniono to w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w którym zaliczono korupcję do dziedzin przestępczości, które mogą wymagać wspólnego ich zwalczania przez UE⁴.

Komisja, oprócz skupienia większej uwagi na korupcji w sprawozdaniach i zaleceniach w ramach europejskiego semestru, wspiera także wysiłki na rzecz reform w państwach członkowskich, publikując Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE⁵ i organizując warsztaty

³ Zob. decyzja ramowa Rady 2003/568/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym.

⁴ Art. 83 TFUE
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A12008E083>

⁵ Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE,
<http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/>

wymiany doświadczeń⁶ w całej UE dla ekspertów w odnośnych dziedzinach. Zestaw narzędzi dotyczących jakości administracji publicznej, obejmujący prawie 170 studiów przypadków, pomaga praktykom promować uczciwość⁷.

Szereg aspektów, które również są istotne w odniesieniu do korupcji, takich jak administracja publiczna i skuteczne systemy wymiaru sprawiedliwości, omówiono w [oddzielnych zestawieniach informacji](#).

Niniejsze zestawienie informacji ma następującą strukturę: w sekcji 2 dokonano przeglądu aktualnej sytuacji w zakresie zwalczania korupcji w państwach członkowskich UE oraz najważniejszych wyzwań z tym związanych; w sekcji 3 omówiono szereg narzędzi politycznych mających na celu sprostanie tym wyzwaniom, natomiast w sekcji 4 przedstawiono przykłady dobrych praktyk w państwach członkowskich.

2. NAJWAŻNIEJSZE WYZWANIA

Korupcja jest złożonym zjawiskiem, mającym wymiar gospodarczy, społeczny, polityczny i kulturowy. Skuteczna reakcja polityczna na korupcję musi opierać się na dowodach dotyczących jej rozpowszechnienia i form w danym kraju, warunków ją umożliwiających oraz instytucjonalnych i innych zachęt, które można wykorzystać w walce z tym zjawiskiem. Walki z korupcją nie można ograniczyć do standardowego, uniwersalnego zestawu środków. Niemniej jednak aby

⁶ Warsztaty wymiany doświadczeń w dziedzinie zwalczania korupcji (Anti-corruption Experience Sharing Workshops) https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en

⁷ Zestaw narzędzi dotyczących jakości administracji publicznej (Toolbox on the quality of public administration), <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>

reakcja była skuteczna, muszą być wdrożone narzędzia służące zapobieganiu, wykrywaniu, tłumieniu i karaniu korupcji.

2.1. Pomiar korupcji

Do opracowania strategii walki z korupcją niezbędna jest wiedza na temat jej poziomu i form w danym kraju oraz określenie sektorów wysokiego ryzyka i czynników napędzających to zjawisko. Zebranie wiarygodnych danych na temat poziomu korupcji stanowi jednak szczególne wyzwanie, biorąc pod uwagę fakt, że korupcja bardzo dobrze rozwija się właśnie wtedy, gdy pozostaje ukryta. Niewiele jest porównywalnych krajowych statystyk publicznych dotyczących przestępstw korupcyjnych. Zebrane przez Komisję rozpoznawcze statystyki na poziomie UE⁸ w 2015 r. ujawniły wiele różnic między państwami członkowskimi pod względem definicji przestępstw, dostępnych wskaźników i metod rejestrowania danych.

Pomiar korupcji to skomplikowane zadanie. Korupcja różni się od większości aspektów charakteryzujących stan i zamożność gospodarki, które można mierzyć obiektywnymi wskaźnikami ekonometrycznymi. O ile da się *ocenić* sytuację, o tyle zazwyczaj nie jest możliwe ilościowe określenie pełnej skali problemu.

W związku z tym oceny ilościowe opierają się na wrywkowych badaniach doświadczeń związanych z korupcją, połączonych z ocenami ekspertów opartymi na badaniach naukowych. Oceny takie są tradycyjnie wykorzystywane wraz z analizami cech systemowych wpływających w różnych warunkach na zagrożenie korupcją lub na zabezpieczenia przed tym zagrożeniem. Badania opinii publicznej na temat postrzegania tego zjawiska stanowią również ważny wskaźnik jego

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan_16_en.pdf

rozpowszechnienia w danym czasie. Jeżeli przedsiębiorstwa lub ogół społeczeństwa postrzegają korupcję jako zjawisko powszechne, może to samo w sobie stanowić istotną barierę dla inwestycji, potęgując skutki korupcji dla gospodarki⁹.

Według badania Eurobarometr Flash z 2015 r. dotyczącego nastawienia przedsiębiorstw w UE wobec korupcji („Businesses' attitudes to corruption in the EU”)¹⁰:

- 40% przedsiębiorstw w UE twierdzi, że korupcja stanowi dla nich problem przy prowadzeniu działalności gospodarczej;
- 71% przedsiębiorstw twierdzi, że korupcja jest rozpowszechniona w ich państwie;
- 44% respondentów uważa, że koneksje polityczne są jedynym sposobem na osiągnięcie sukcesu biznesowego;
- 34% przedsiębiorstw, które uczestniczyły w przetargach publicznych lub w procedurach zamówień publicznych w ciągu ostatnich 3 lat, było zdania, że korupcja uniemożliwiła im zdobycie zamówienia;
- 68% przedsiębiorstw zgodziło się, że faworytyzm i korupcja szkodzą konkurencji biznesowej w ich państwie;
- 4% przedsiębiorstw oświadczyło, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy wymagano lub oczekiwano od nich

⁹ Wyniki niedawno przeprowadzonych badań wskazują, że istnieje zgodność pomiędzy postrzeganiem korupcji a rzeczywistymi doświadczeniami z nią związanymi. Charon, Nicholas (2015) „[Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts](#)”. European Political Science Review. Tom 8, numer 1; luty 2016, s. 147–171.

¹⁰ Badanie Eurobarometr Flash z 2015 r. dotyczące postaw przedsiębiorstw w UE wobec korupcji (2015 Flash Eurobarometer on Businesses' attitudes to corruption in the EU), http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2084_428_ENG

łapówki w celu udzielenia określonych usług publicznych lub zezwoleń.

W porównaniu z 2013 r. odnotowano przeciętnie nieznaczłą poprawę w postrzeganiu poziomu korupcji na szczeblu UE (np. korupcję uważa obecnie za rozpowszechnioną 71% ankietowanych, w porównaniu do 75% respondentów w 2013 r.). Wyniki na poziomie państw członkowskich znacznie się różnią. Zgodnie z ogólną tendencją przedsiębiorstwa w Europie południowej i wschodniej częściej doświadczają przypadków korupcji i postrzegają ją jako zjawisko bardziej rozpowszechnione niż w Europie północnej i zachodniej.

Wyniki te są w dużej mierze skorelowane z wynikami innych powszechnie stosowanych wskaźników złożonych.

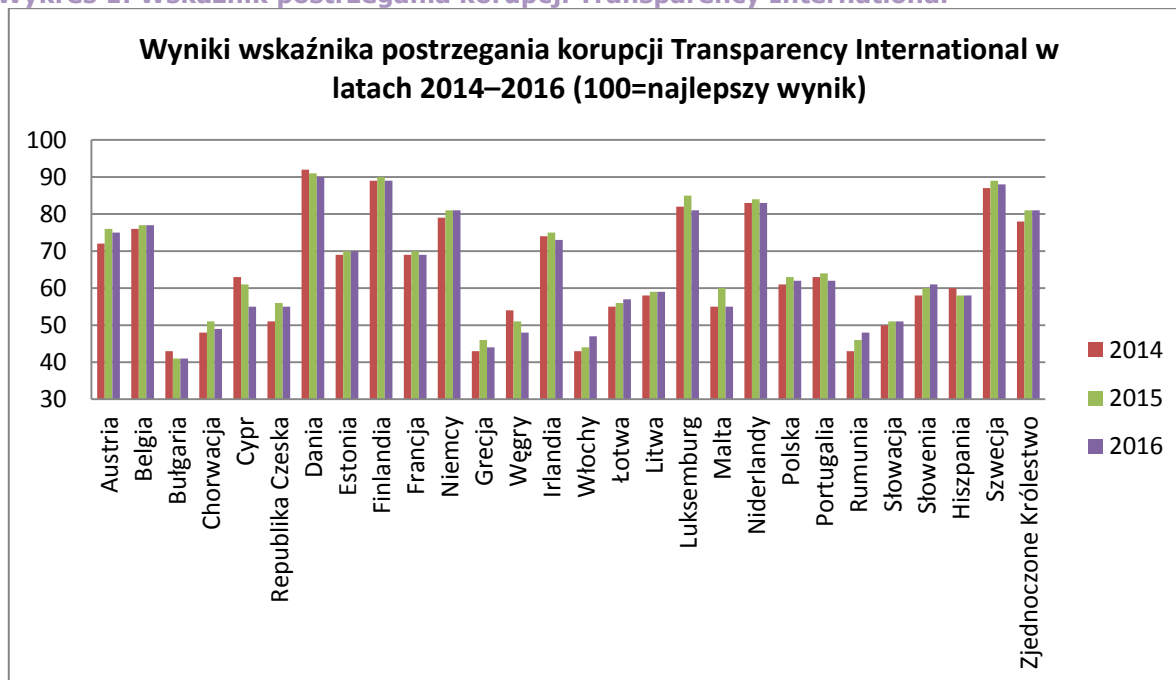
Jednym z takich często przywoływanych wskaźników światowych jest wskaźnik postrzegania korupcji Transparency International¹¹, wyliczany na podstawie 12 źródeł danych z 11 instytucji odnotowujących postrzeganie korupcji w ciągu poprzednich 2 lat. Innym powszechnie stosowanym wskaźnikiem jest wskaźnik kontroli korupcji („control of corruption”) opracowany przez Bank Światowy jako jeden ze wskaźników dotyczących światowego zarządzania. Wskaźniki te opierają się na kilkuset zmiennych dotyczących postrzegania zarządzania, pochodzących z 31 różnych źródeł danych¹². Najnowsze wyniki tych dwóch badań w przypadku państw członkowskich UE przedstawiono na poniższych wykresach.

¹¹ Wskaźnik postrzegania korupcji, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>

¹² Wskaźniki dotyczące światowego zarządzania (World Governance Indicators)

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf>

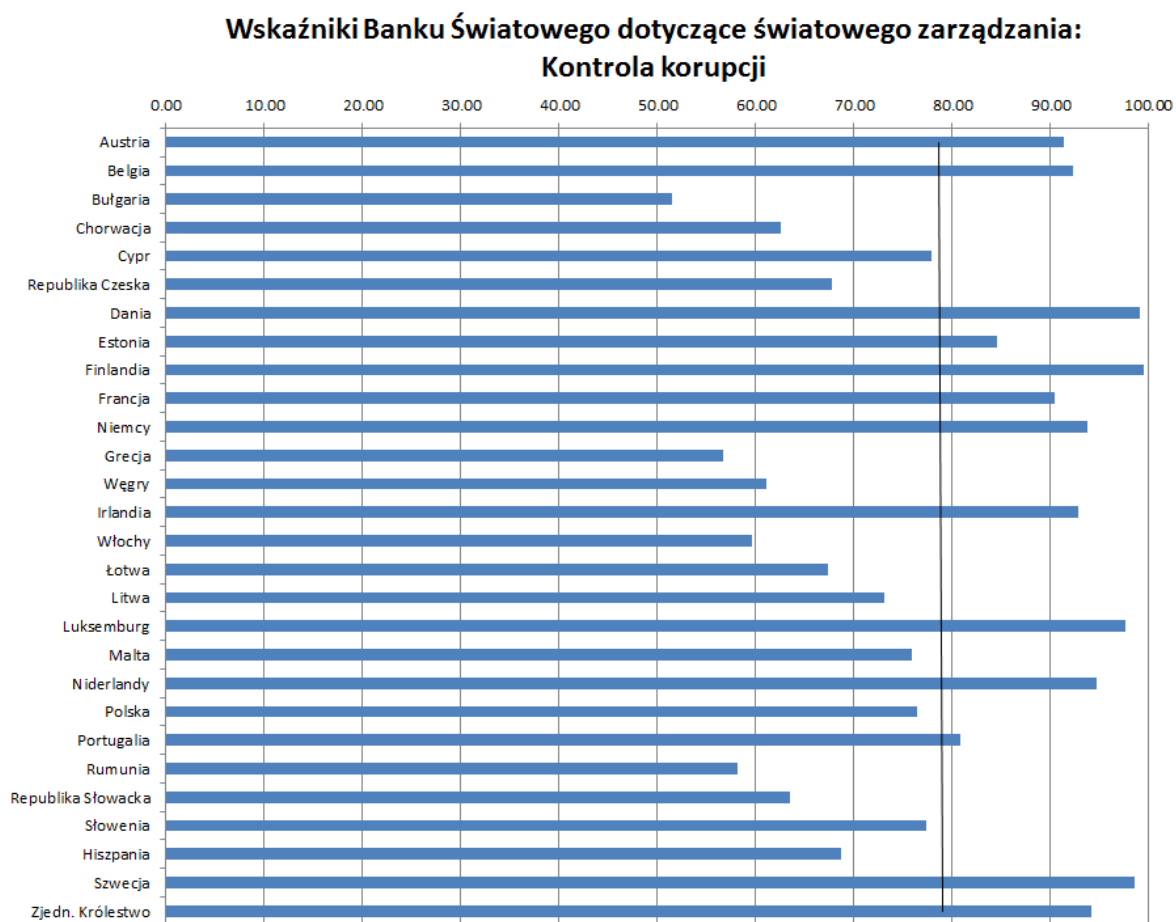
Wykres 1. Wskaźnik postrzegania korupcji Transparency International



Źródło: Transparency International¹³

¹³ Wskaźnik postrzegania korupcji, <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>

Wykres 2. Wskaźniki Banku Światowego dotyczące kontroli korupcji („Control of Corruption”), 2016



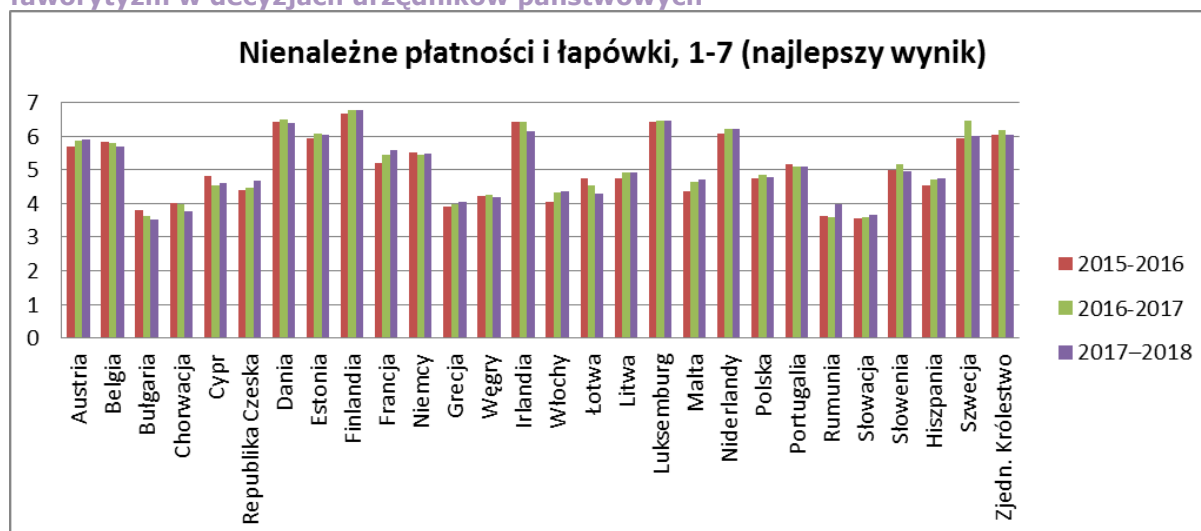
Źródło: Wskaźnik dotyczący kontroli korupcji („Control of Corruption”) spośród wskaźników Banku Światowego dotyczących światowego zarządzania (World Governance Indicators)¹⁴

¹⁴ Wskaźniki dotyczące światowego zarządzania (World Governance Indicators)
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>

Trzecim często przywoływanym badaniem jest sprawozdanie w sprawie globalnej konkurencyjności (Global Competitiveness Report)¹⁵. Jest ono sporządzane co roku przez Światowe Forum Ekonomiczne w celu określenia poziomu wydajności gospodarek na całym świecie i obejmuje szereg wskaźników koncentrujących się na instytucjach istotnych z punktu widzenia ryzyka związanego z korupcją. Wyniki opierają się na odpowiedziach przedsiębiorstw udzielonych w badaniu opinii wśród kadry zarządzającej (Executive Opinion Survey), ważonych w celu uwzględnienia liczebności próby; zawierają one odpowiedzi z ostatnich dwóch lat¹⁶.

Na wykresach 3, 4 i 5 pokazano najnowsze wyniki dla państw członkowskich UE. Wyższe wartości wskazują na relatywnie lepszą sytuację niż niższe.

Wykres 3. Nienależne płatności i łapówki, sprzeniewierzenie funduszy publicznych oraz faworyzizm w decyzjach urzędników państwowych



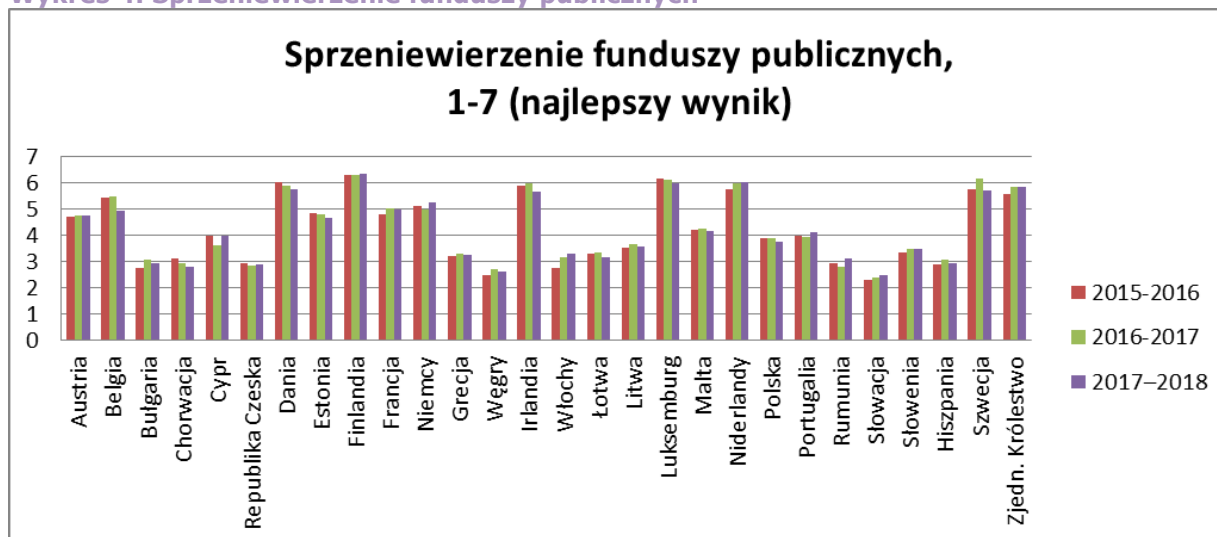
Źródło: Światowe Forum Ekonomiczne, Global Competitiveness Report

¹⁵ Sprawozdanie w sprawie globalnej konkurencyjności w latach 2016-2017 (Global Competitiveness Report 2016-2017)

<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/>

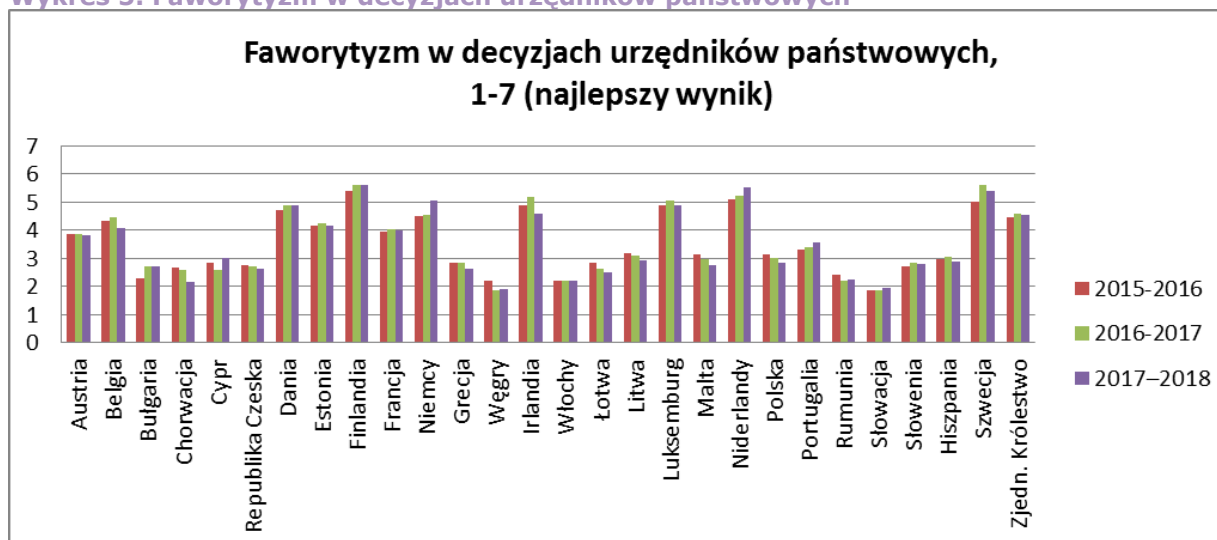
¹⁶ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>

Wykres 4. Sprzeniewierzenie funduszy publicznych



Źródło: Światowe Forum Ekonomiczne, Global Competitiveness Report

Wykres 5. Faworytyzm w decyzjach urzędników państwowych



Źródło: Światowe Forum Ekonomiczne, Global Competitiveness Report

2.2. Zapobieganie: ograniczanie możliwości korupcji

Zapobieganie to kluczowy filar walki z korupcją. Wiele państw członkowskich ustanowiło specjalne zasady i instytucje w celu zapobiegania korupcji oraz

zapewnienia większej uczciwości w sektorze publicznym¹⁷.

Jednym z głównych wyzwań związanych z zagwarantowaniem skuteczności środków zapobiegawczych jest zapewnienie, by były one oparte na

¹⁷ Inne państwa dysponują mniej zaawansowanymi ramami prawnymi, ale ryzyko korupcji jest w nich mniejsze ze względu na ugruntowane mechanizmy zapobiegawcze, praktyki lub tradycje.

dokładnej diagnozie ryzyka i podatności. Środki zapobiegawcze muszą być ukierunkowane na problemy, którym mają zaradzić, oraz być stosowane tam, gdzie są rzeczywiście potrzebne. W przeciwnym razie mogą przerodzić się w jedynie biurokratyczne działania. Bez właściwego wdrożenia i działań następczych nawet najbardziej złożona strategia prewencyjna będzie mieć charakter czysto formalny i nie wpłynie w znaczący sposób na występowanie korupcji.

Kolejne wyzwanie jest związane z rozproszeniem działań. Środki zapobiegawcze często nie przynoszą widocznych rezultatów, jeżeli nie są częścią kompleksowego podejścia. Na przykład szkolenie w zakresie podnoszenia świadomości będzie mało skuteczne, jeżeli pracownicy stojący w obliczu dylematów związanych z uczciwością nie otrzymają ciągłego wsparcia i wskazówek lub jeśli szkoleniu nie będą towarzyszyć reformy służby cywilnej wprowadzające rekrutację opartą na kryteriach merytorycznych lub rotację pracowników na newralgicznych stanowiskach.

Istotne jest także poczucie odpowiedzialności i rozliczalność. Środki zapobiegawcze mogą nie przynosić pożądaných skutków, jeżeli nie ma wyraźnego przykładu idącego z góry oraz

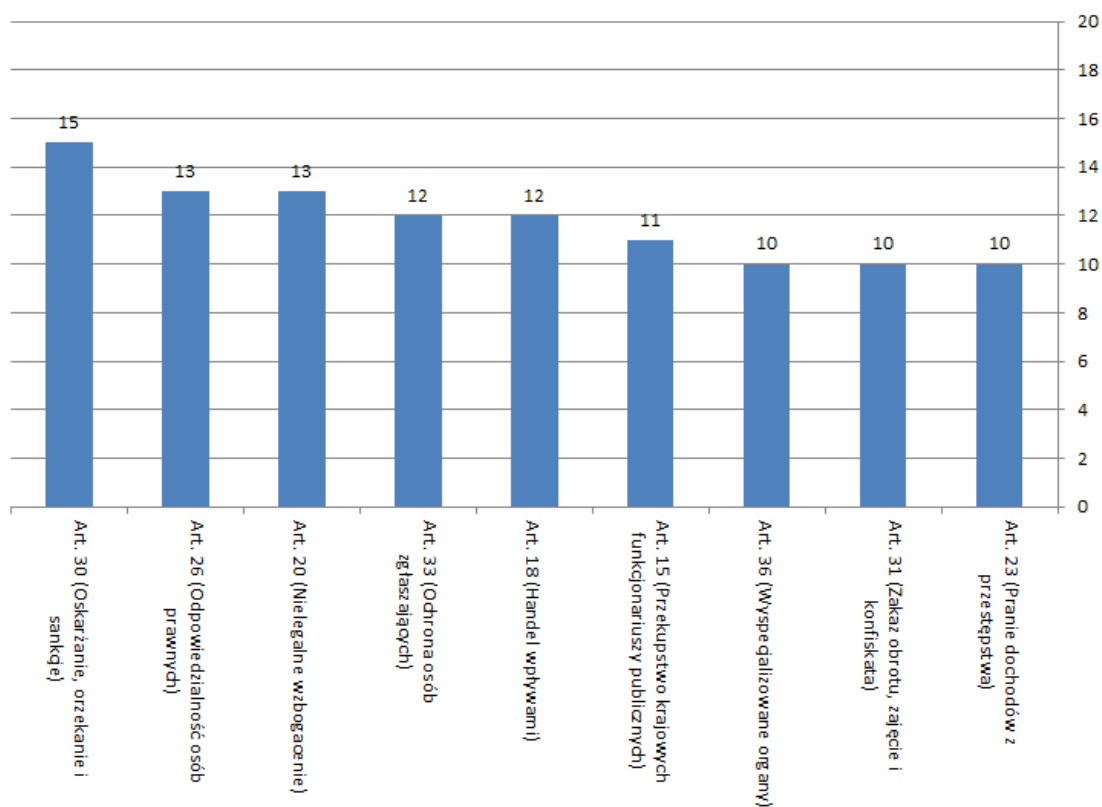
jeśli przepisy nie są egzekwowane na najniższych szczeblach. Skuteczna strategia prewencyjna powinna obejmować między innymi niezwłoczne i współmierne działania następcze w stosunku do incydentów, w tym w stosownych przypadkach postępowania dyscyplinarne, oraz komunikację i obsługę medialną odpowiednią do poziomu wrażliwości tych incydentów.

2.3. Zapewnienie skutecznej reakcji na korupcję w ramach prawa karnego

Rada Europy, ONZ i UE ustanowiły międzynarodowe standardy penalizacji korupcji. W odpowiedzi na te standardy wiele państw członkowskich wprowadziło istotne reformy ustawodawcze mające na celu zwiększenie skuteczności procedur i wzmocnienie przepisów antykorupcyjnych (w tym lepsze definiowanie przestępstw, wyższe kary w niektórych przypadkach oraz przepisy przyspieszone).

Pomimo tych ciągłych starań niektóre państwa członkowskie nadal muszą stawiać czoła wyzwaniom w tej dziedzinie. W pierwszym przeglądzie wdrożenia przez państwa członkowskie UE Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji wskazano wiele pojawiających się wyzwań.

Wykres 6. Najczęstsze wyzwania związane z wdrażaniem w UE konwencji NZ przeciwko korupcji

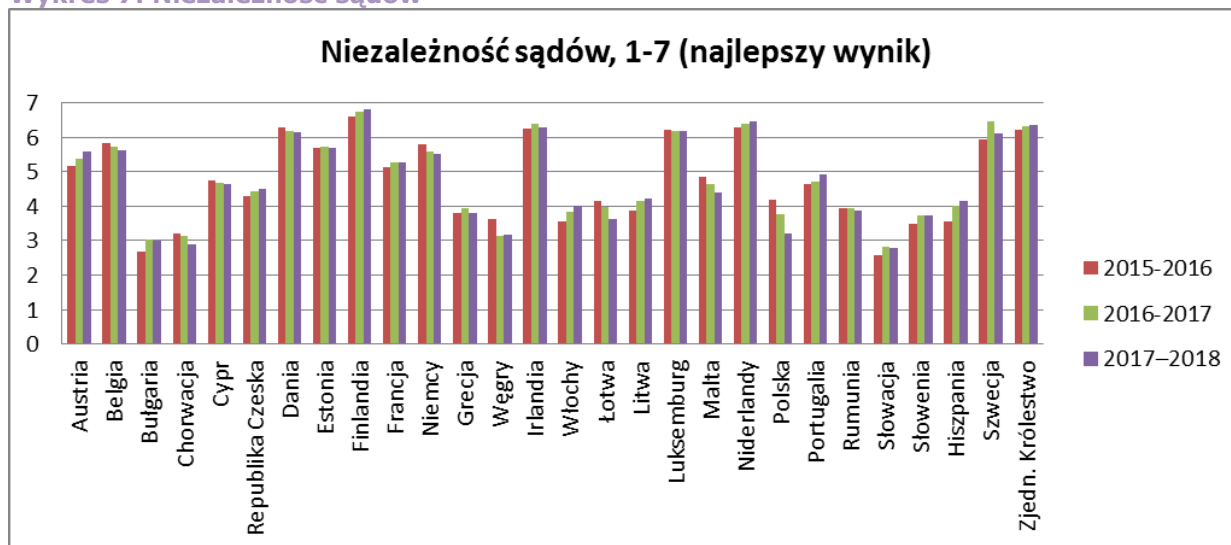


Źródło: Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości

Oprócz samych przepisów prawnych kluczowe znaczenie ma również skuteczne i bezstronne działanie instytucji zajmujących się ich egzekwowaniem. Ważne jest, by organy sądownicze, prokuratorskie i organy ścigania były niezależne i dysponowały niezbędnymi środkami finansowymi, zasobami ludzkimi, możliwościami technicznymi oraz wykazywały się profesjonalizmem.

Ponadto w niektórych państwach członkowskich nadal problemem pozostaje znalezienie właściwej równowagi pomiędzy przywilejami i immunitetami urzędników publicznych a zapewnieniem, by nie stanowiły one przeszkody utrudniającej skuteczne dochodzenie i postępowanie karne w sprawie zarzutów korupcji.

Wykres 7. Niezależność sądów



Źródło: Światowe Forum Ekonomiczne, wskaźnik globalnej konkurencyjności (Global Competitiveness Index)

Zdolność systemu sądowego do nakładania zniechęcających sankcji karnych odgrywa istotną rolę odstraszającą i jest dowodem skuteczności polityki opartej na zerowej tolerancji dla korupcji.

2.4. Wybrane sektory polityki

W niniejszej sekcji omówiono bardziej szczegółowo wyzwania związane z dwoma konkretnymi sektorami: zamówieniami publicznymi i ochroną zdrowia. Wśród innych obszarów wysokiego ryzyka można wymienić takie sektory gospodarki, jak budownictwo i przemysł wydobywczy. Do sektorów lokalnej administracji publicznej najbardziej narażonych na ryzyko korupcji należą: planowanie rozwoju obszarów miejskich i pozwolenia z tym związane, gospodarowanie odpadami oraz decyzje dotyczące zmiany przeznaczenia.

Zamówienia publiczne stanowią istotną część krajowych gospodarek w UE (zob. [oddzielne zestawienie informacji](#)). Według szacunków Komisji łączna wartość przetargów o wartości przekraczającej progi określone w unijnej dyrektywie w sprawie

zamówień publicznych¹⁸ wyniosła w 2016 r. około 14% PKB UE¹⁹.

Ze względu na poziom generowanych przepływów finansowych oraz ścisłą interakcję pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym zamówienia publiczne są szczególnie narażone na korupcję.

Jak zauważyła OECD: „nieskuteczne zarządzanie zamówieniami publicznymi utrudnia konkurencję na rynku i prowadzi do wzrostu cen płaconych za towary i usługi przez administrację, co ma bezpośredni wpływ na wydatki publiczne, a tym samym na zasoby podatkników”²⁰.

Z badania przeprowadzonego w 2013 r. w ośmiu państwach członkowskich

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych.

¹⁹ Wskaźniki dotyczące zamówień publicznych (Public Procurement Indicators) http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec3.

²⁰ OECD (2009) Zasady uczciwości w zamówieniach publicznych (Principles for Integrity in Public Procurement), <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

wynika, że w 2010 r. całkowite bezpośrednie koszty korupcji w obszarze zamówień publicznych w pięciu wybranych sektorach gospodarki wyniosły od 1,4 mld EUR do 2,2 mld EUR.

W niedawno przeprowadzonym badaniu roczny koszt korupcji w obszarze zamówień publicznych w państwach członkowskich UE oszacowano na 5,33 mld EUR²¹.

W Sprawozdaniu o zwalczaniu korupcji w UE (z 2014 r.) stwierdzono, że największe zagrożenie korupcji w obszarze zamówień publicznych występuje w takich sektorach, jak: budownictwo, energetyka, transport, obronność i ochrona zdrowia. Na podstawie postępowań karnych w sprawie korupcji w obszarze zamówień publicznych w państwach członkowskich odnotowano, że problemy występują najczęściej na etapie przed udzieleniem zamówienia.

Do najczęstszych praktyk należą:

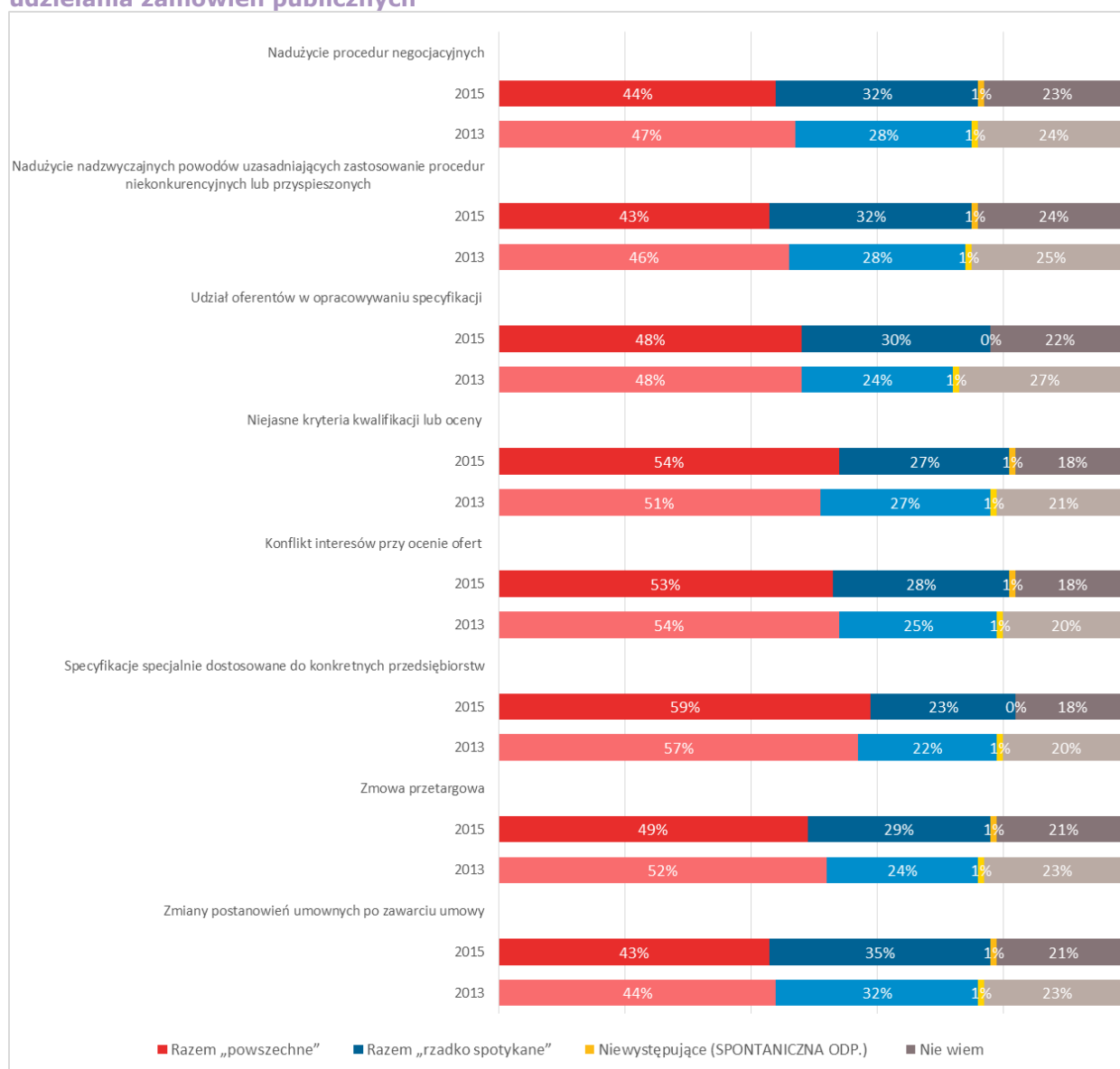
- opracowywanie specjalnie dostosowanych specyfikacji w celu faworyzowania niektórych oferentów;
- podział ofert publicznych na mniejsze oferty w celu uniknięcia procedury konkurencyjnej;
- konflikty interesów dotyczące nie tylko urzędników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne, ale także pracowników wyższego szczebla instytucji zamawiających;
- nieuzasadnione stosowanie procedur nagłych lub zwolnienia z obowiązku publikacji ofert.

Niepokój budzi jednak również niewystarczające monitorowanie i weryfikacja na etapie po udzieleniu zamówienia, co umożliwia takie działania, jak niewystarczające uzasadnienie zmian w zamówieniach publicznych, celowa modyfikacja jakości rezultatów oraz wypłata nielegalnych honorariów.

Badanie Eurobarometr przeprowadzone w 2015 r. wśród przedsiębiorstw potwierdza, że wiele z tych kwestii w dalszym ciągu dotyczy podmiotów gospodarczych w państwach członkowskich UE.

²¹ RAND Europe (2016) [„The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption”](#), RAND Europe. Badanie to opiera się na danych uzyskanych od [Quality of Government Institute](#).

Wykres 8. Postrzeżenie rozpowszechnienia praktyk korupcyjnych w obszarze procedur udzielania zamówień publicznych



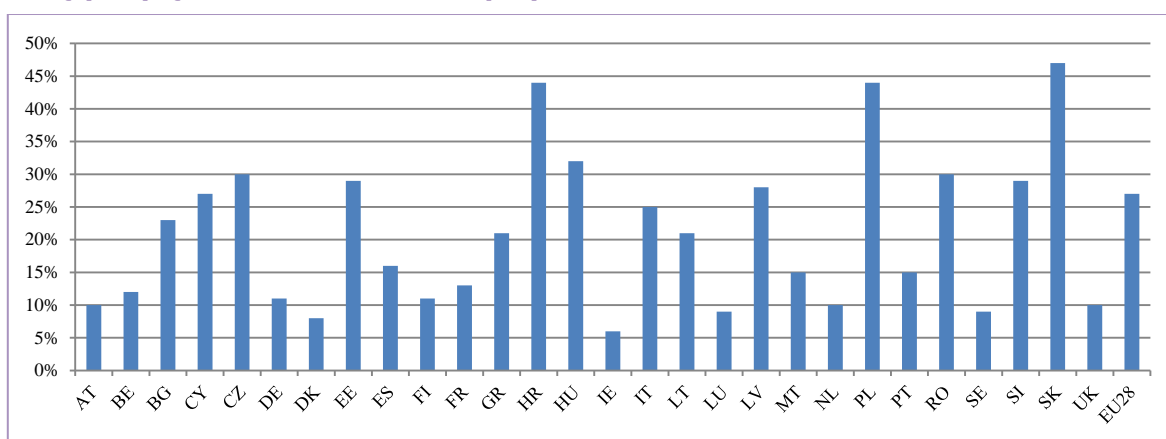
Źródło: Badanie Eurobarometr Flash 428 (2015) dotyczące postaw przedsiębiorstw w UE wobec korupcji (Businesses' attitudes to corruption in the EU)²².

²² Badanie Eurobarometr Flash 428 (2015) dotyczące nastawienia przedsiębiorstw w UE wobec korupcji (Businesses' attitudes to corruption in the EU)
<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instrument/FLASH/surveyKy/2084>

Oczywiście w określonych okolicznościach stosowanie procedur negocjacyjnych i procedur bezpośredniego udzielenia zamówienia jest uzasadnione. W pewnych przypadkach są one jednak stosowane specjalnie w celu uniknięcia obowiązkowych procedur konkurencyjnych. W niektórych państwach członkowskich procedury niekonkurencyjne są stosowane znacznie częściej niż przeciętnie w UE.

Nieuzasadnione stosowanie procedur negocjacyjnych może zwiększać ryzyko praktyk korupcyjnych. Podobnie pojedyncze oferty składane na konkurencyjnych rynkach mogą być uznane za wskaźnik potencjalnego ryzyka korupcji w obszarze zamówień publicznych, zwłaszcza gdy towarzyszą im inne wskaźniki ostrzegawcze.

Wykres 9. Odsetek postępowań o udzielenie zamówienia, w których złożono tylko jedną ofertę (z wyłączeniem umów ramowych) w latach 2006–2017



Źródło: Komisja Europejska na podstawie danych Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej / TED (Chorwacja 2013–2016, Rumunia i Bułgaria 2007–2016)

2.4.1. Korupcja w sektorze ochrony zdrowia

Sektor ochrony zdrowia jest jednym z sektorów, w których w niektórych okolicznościach istnieje ryzyko drobnej korupcji. Przyjmuje ona formę nieoficjalnych płatności uiszczanych w celu uzyskania odmiennego traktowania. Wydaje się, że taka korupcja jest powszechna tylko w nielicznych państwach członkowskich UE. Jednak tam, gdzie występuje, pociąga za sobą istotne negatywne skutki dla powszechnego dostępu do [opieki zdrowotnej](#). W ostatnich latach kilku państwom członkowskim udało się osiągnąć znaczne postępy w tej dziedzinie. Niektóre państwa członkowskie odnotowały postępy w ograniczaniu nieformalnych płatności dzięki połączeniu kampanii podnoszących świadomość, aktywnego prowadzenia dochodzeń i postępowań karnych oraz przekazu medialnego. Podstawowe przyczyny tego zjawiska są złożone,

natomiast w krajach najbardziej nim dotkniętych obejmują one powszechną akceptację łapówek jako utrwalonej praktyki, niskie płace pracowników służby zdrowia, nieskuteczne struktury zarządzania oraz nieefektywne mechanizmy kontroli²³. Rozdrobnienie ram prawnych może również prowadzić do powstawania luk i niepewności, umożliwiając rozwój nieformalnych płatności.

Obraz ten potwierdzają badania przeprowadzone wśród obywateli UE dotyczące ich bezpośrednich doświadczeń z korupcją; natomiast wiele państw członkowskich w dalszym ciągu zmagają się z poważnymi zagrożeniami korupcyjnymi w sektorze ochrony

²³ Ecorys (2017) Updated study on corruption in the healthcare sector. https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies_en?policy=456

zdrowia. Poza nieformalnymi płatnościami ryzyko korupcji w sektorze opieki zdrowotnej dotyczy również takich kwestii, jak: uprzywilejowany dostęp, prowadzenie podwójnej praktyki²⁴, niewłaściwy marketing, udzielanie zamówień publicznych i certyfikacja wyrobów medycznych oraz udzielanie zamówień publicznych i zezwoleń dotyczących produktów leczniczych²⁵.

3. NARZĘDZIA POLITYCZNE SŁUŻĄCE ROZWIĄZANIU PROBLEMÓW

Przejrzystość i rozliczalność można uznać za najważniejsze elementy minimalizowania korupcji²⁶. Kluczowe znaczenie mają również **uczciwość podczas wyborów** oraz przejrzysty i rozliczalny system finansowania partii politycznych. **Skuteczne ściganie** korupcji, **sprawiedliwe procesy** oraz stanowcze stosowanie **zniechęcających wyroków** za przestępstwa związane z korupcją w istotnym stopniu zwiększają skutek odstrasżający. Skuteczna **ochrona prawna sygnalistów** zgłaszających nieprawidłowości oraz istnienie niezależnych **mediów i społeczeństwa obywatelskiego** to zasadnicze elementy skutecznych ram antykorupcyjnych.

Ściganiu przestępstw musi towarzyszyć solidna polityka prewencyjna, którą można wdrożyć jedynie w warunkach lepszej jakości instytucji i zarządzania sektorem publicznym.

Odpowiednie środki z zakresu polityki są odmienne w różnych krajach. Opisane w niniejszej sekcji środki są potrzebne, ale ich lista nie jest wyczerpująca ani nie gwarantują one wyeliminowania

korupcji²⁷. Niezbędnym warunkiem powodzenia jakiegokolwiek polityki jest wola polityczna płynąca z góry – zarówno ze strony polityków wybranych w wyborach, jak i urzędników powoływanych. Potrzebne jest również niezależne i bezstronne sądownictwo, gotowe i zdolne do prowadzenia dochodzeń oraz ścigania i karania przypadków korupcji.

Ograniczenie korupcji jest możliwe pod warunkiem rzeczywistej zmiany kultury w organach publicznych i całym społeczeństwie. Samo przyjęcie środków prawodawczych lub administracyjnych nie wystarczy, ale skuteczne i zrównoważone wdrożenie obu tych rodzajów środków przyczyni się do poprawy walki z korupcją. Niektóre państwa członkowskie, które borykały się z poważnymi problemami w walce z korupcją, utworzyły złożone i zaawansowane ramy prawne i instytucjonalne oraz przyjęły liczne ukierunkowane strategie lub programy. Inne państwa członkowskie dysponują mniej zaawansowanymi ramami prawnymi, ale ryzyko korupcji jest w nich mniejsze. Jest to spowodowane istnieniem ugruntowanych mechanizmów zapobiegawczych, praktyk lub tradycji, na przykład dotyczących dostawców i odbiorców usług publicznych, lub wysokiego poziomu przejrzystości.

3.1. Stosowanie polityki prewencyjnej

Przejrzystość to wyjątkowo mocne narzędzie w walce z korupcją. Swoboda dostępu do informacji sprzyja dobremu sprawowaniu rządów i umożliwia zwiększenie rozliczalności władz. W obszarach szczególnego ryzyka, takich jak opieka zdrowotna i zamówienia publiczne, szybkie i proaktywne ujawnianie istotnych danych w jasnej i łatwej do wyszukiwania formie może w znacznym stopniu wyeliminować

²⁴ Podwójna praktyka odnosi się do lekarzy pracujących zarówno w prywatnych, jak i publicznych placówkach opieki zdrowotnej.

²⁵ Zob. przypis 23.

²⁶ OECD (2013) „Issue Paper: Corruption and Economic Growth”.

²⁷ Środki tego rodzaju są regularnie zalecane we wzajemnych ocenach w ramach Grupy Państw Przeciwno Korupcji (GRECO) Rady Europy, Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji oraz OECD.

możliwości korupcji i umożliwić nadzór społeczeństwa nad decyzjami o dużych skutkach finansowych.

Dąży się do większej otwartości władz oraz szerszego udostępniania danych publicznych. 21 państw członkowskich UE jest stronami Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu – wielostronnej inicjatywy, której celem jest uzyskanie konkretnych zobowiązań rządów do promowania przejrzystości, wzmocnienia pozycji obywateli, walki z korupcją i wykorzystania nowych technologii do wzmocnienia zarządzania²⁸.

Budowanie uczciwości w administracji publicznej, w tym przez wzmocnienie **komponentu opartego na osiągnięciach**²⁹ oraz wdrożenie skutecznej polityki **zapobiegania korupcji** wymaga zajęcia się takimi kwestiami, jak konflikt interesów, klientelizm i faworytyzm. Tylko w ten sposób można zapobiec powstawaniu warunków sprzyjających potajemnemu handlowaniu nadmiernymi wpływami pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi.

W złożonym świecie kształtowania polityki publicznej administracje publiczne chcą prowadzić stały dialog z zewnętrznymi zainteresowanymi podmiotami, aby zapewnić wszystkim zainteresowanym stronom możliwość przedstawiania swojego zdania. Ponieważ działalność lobbująca może zwiększać ryzyko korupcji i „przechwycenia” regulacji³⁰, wskazane jest wprowadzenie mechanizmów monitorowania takiej działalności i zapewniania przejrzystości, czy to

poprzez ustawodawstwo, czy też dobrowolną rejestrację lobbystów. Takie mechanizmy mogą przyczynić się do ograniczenia ryzyka korupcji przez tworzenie jasnych relacji pomiędzy władzami i zewnętrznymi zainteresowanymi stronami. Do tej pory stosunkowo niewiele państw członkowskich podjęło takie kroki, ale niektóre państwa planują przyjęcie ustawodawstwa lub przepisów w tym zakresie albo debatuje nad możliwymi nowymi mechanizmami.

3.2. Solidne zewnętrzne i wewnętrzne administracyjne mechanizmy weryfikacji

Mechanizmy weryfikacji w ramach podmiotów prawa publicznego odgrywają ważną rolę w zapobieganiu korupcji i jej wykrywaniu. Chociaż ściganie przestępstw ma zasadnicze znaczenie w walce z korupcją, to z głęboko zakorzoną korupcją można skutecznie walczyć jedynie za pomocą kompleksowego podejścia mającego na celu wzmocnienie mechanizmów zapobiegania i weryfikacji na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Silne i niezawisłe trybunały obrachunkowe mogą odgrywać istotną rolę w realizacji reform antykorupcyjnych, opracowywaniu analiz ryzyka korupcji oraz informowaniu innych właściwych organów o podejrzeniach korupcji. W wielu państwach członkowskich weryfikacje wewnętrzne (zwłaszcza na szczeblu lokalnym) są nadal niewystarczające i nieskoordynowane; ich wzmocnienie w połączeniu ze zdecydowaną polityką prewencyjną mogłoby doprowadzić do osiągnięcia wymiernych i trwałych wyników.

3.3. Ujawnianie informacji majątkowych i interesów

Ujawnianie informacji majątkowych przez urzędników zajmujących newralgiczne stanowiska jest praktyką, która pomaga zwiększać rozliczalność funkcjonariuszy publicznych, zapewnia większą przejrzystość i ułatwia wykrywanie potencjalnych przypadków nielegalnego wzbogacenia, konfliktów interesów, niezgodności, a także wykrywanie i prowadzenie dochodzeń

²⁸ <http://www.opengovpartnership.org/about>

²⁹ Charron, N., Dahlström, C. i Lapuente, V. (2016) „Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe”, European Journal on Criminal Policy and Research, tom 22, numer 3, s. 499-523.

³⁰ Termin ten dotyczy sytuacji, w której agencje państwowe posiadające kompetencje regulacyjne, zamiast działać w interesie publicznym, wspierają interesy handlowe lub polityczne grup szczególnego interesu dominujących w danej branży lub sektorze, w których działa agencja.

w sprawie potencjalnych praktyk korupcyjnych. Skuteczny system ujawniania informacji majątkowych może przyczynić się do przejrzystości służb publicznych, które będą się cieszyć większym zaufaniem publicznym.

Istnieją różne podejścia do ujawniania informacji majątkowych przez urzędników wybieranych: od wymogu ujawniania znacznej ilości informacji po mniej restrykcyjne wymogi ujawniania lub politykę nieujawniania informacji. Ujawnianie informacji majątkowych nie oznacza automatycznie ich publikacji; w tym względzie trzeba mieć na uwadze prawo do ochrony danych. Niektóre państwa członkowskie stosujące systemy ujawniania informacji majątkowych nie publikują wszystkich oświadczeń majątkowych. Wymagają jednak, by urzędnicy publiczni przedkładali szczegółowe oświadczenia majątkowe do właściwych organów. W przypadku wysoko wykwalifikowanych urzędników publicznych w niektórych sektorach ujawnianie informacji majątkowych może być sposobem na uniknięcie konfliktów interesów. W ramach tych różnych podejść widoczna jest ogólna tendencja do zaostrzania wymogów dotyczących ujawniania informacji majątkowych przez urzędników publicznych.

Weryfikacja jest ważnym elementem każdego skutecznego systemu ujawniania informacji majątkowych. W niektórych państwach członkowskich organy odpowiedzialne za monitorowanie ujawniania informacji majątkowych dysponują ograniczonymi uprawnieniami i narzędziami. W innych państwach niewiele jest dowodów świadczących o aktywnym wdrażaniu lub egzekwowaniu tych przepisów. W kilku krajach system weryfikacji jest złożony i skomplikowany, co ogranicza jego skuteczność. Niewiele państw członkowskich dysponuje systemem dokładnej weryfikacji. W państwach posiadających taki system wnikliwe kontrole przeprowadzają wyspecjalizowane niezależne agencje antykorupcyjne lub ds. uczciwości, dysponujące niezbędnymi uprawnieniami i narzędziami do sprawdzania pochodzenia mienia danych urzędników

publicznych w wielu bazach danych (administracja podatkowa, rejestr handlowy itp.) w celu wykrycia potencjalnych nieprawidłowych oświadczeń.

3.4. Rozwiązywanie problemu konfliktów interesów

Konflikty interesów w procesie decyzyjnym, przydziale funduszy publicznych i zamówieniach publicznych, w szczególności na szczeblu lokalnym, stanowią powtarzający się schemat w wielu państwach członkowskich. Konflikty interesów oznaczają sytuację, w której urzędnicy publiczni działają lub zamierzają działać w prywatnym interesie lub stwarzają wrażenie takiego działania³¹. Kwestia konfliktu interesów została więc włączona w zakres szerokiej gamy instrumentów antykorupcyjnych i mechanizmów przeglądu, w tym związanych z Konwencją Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, GRECO i OECD

Regulacje i sankcje mające zastosowanie w przypadku konfliktów interesów są różne w poszczególnych państwach UE. W niektórych państwach członkowskich obowiązują specjalne przepisy dotyczące szerokiego zakresu powoływanych i wybieranych urzędników publicznych, a także działają wyspecjalizowane agencje zajmujące się przeprowadzaniem kontroli.

³¹ Rada Europy definiuje konflikt interesów jako sytuację, „w której funkcjonariusz publiczny posiada taki interes prywatny, który wpływa lub wydaje się wpływać na bezstronne i obiektywne wykonywanie jego obowiązków służbowych”, przy czym interes prywatny oznacza „wszelkie korzyści dla niego samego, jego rodziny, bliskich krewnych, przyjaciół oraz osób lub organizacji, z którymi utrzymuje lub utrzymywał stosunki handlowe lub polityczne”. Obejmuje to także wszelkie powiązane zobowiązania finansowe bądź cywilne. Zob. zalecenie nr R (2000) 10 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie kodeksów postępowania urzędników wybieranych:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

Konflikty interesów są również uwzględnione w prawodawstwie sektorowym, np. w zamówieniach publicznych. Poziom kontroli różni się między państwami członkowskimi; niektóre posiadają niezależne agencje monitorujące, natomiast inne – komisje ds. etyki podlegające parlamentowi danego kraju.

Podobnie jak w przypadku ujawniania informacji majątkowych, do skutecznego zapobiegania konfliktom interesów konieczna jest weryfikacja oświadczeń. Oznacza to dysponowanie odpowiednimi możliwościami w zakresie monitorowania oraz narzędziami niezbędnymi do przeprowadzania skutecznych kontroli. Szczególne trudności pojawiające się we wszystkich obszarach wynikają z ograniczonych i niewystarczających sankcji mających zastosowanie do urzędników wybieranych.

Jednym z obszarów podwyższonego ryzyka jest mobilność pracowników pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. W rozwiązaniu problemów mogą pomóc zakazy wykonywania określonych czynności w okresie pełnienia funkcji publicznych. Jasne przepisy dotyczące efektu „drzwi obrotowych” obejmują okresy karencji oraz skuteczne przeprowadzanie weryfikacji i transferów między tymi dwoma sektorami, jak również stosowanie odstrasżających sankcji w przypadku naruszenia przepisów. Takie przepisy mają kluczowe znaczenie dla promowania uczciwości i eliminowania możliwości korupcji.

3.5. Skuteczna ochrona sygnalistów

Ochrona sygnalistów – osób ujawniających nieprawidłowości – pomaga zapobiegać korupcji i innym nadużyciom w sektorze publicznym i prywatnym oraz je wykrywać. W niektórych państwach członkowskich UE normy kulturowe czasem zniechęcają pracowników do zabierania głosu. W ochronie sygnalistów chodzi o coś więcej niż uwzględnienie tego pojęcia w przepisach prawnych – mianowicie o zmianę kultury w dłuższej perspektywie czasowej. W perspektywie krótkoterminowej państwa mogą

przyjmować i wdrażać prawodawstwo wyraźnie pokazujące, że nie toleruje się działań odwetowych wobec sygnalistów. W 2014 r. Rada Europy wydała szczegółowe zalecenie, w którym określiła 29 zasad ochrony sygnalistów, na przykład zasadę stanowiącą, że w przypadku domniemych działań odwetowych ciężar dowodu powinien spoczywać na pracodawcy³².

Sygnaliści potrzebują pomocy prawnej i psychologicznej. Wybór pomiędzy publicznym lub prywatnym finansowaniem usług doradczych i usług wsparcia rodzi złożone pytania o oddziaływanie na ich niezależność. Przykłady ze Zjednoczonego Królestwa i Niderlandów pokazują, że są różne sposoby zapewnienia wsparcia. W Zjednoczonym Królestwie główną rolę w tym względzie odgrywa samofinansująca się organizacja charytatywna Public Concern at Work. Niderlandy utworzyły niedawno Izbę Sygnalistów (Huis voor Klokkeluiders), będącą częścią urzędu Krajowego Rzecznika Praw Obywatelskich, której zadaniem jest rozpatrywanie doniesień z sektora publicznego i prywatnego, udzielanie porad oraz wszczynanie dochodzeń w sprawie zgłoszonych nadużyć.

Podobnie jak w innych obszarach kluczowe znaczenie ma wdrożenie przepisów. Prawodawstwo niektórych krajów dotyczące sygnalistów jest powszechnie uznawane za dobre, ale nie jest ono w wystarczającym stopniu wdrożone w praktyce³³. Jednym z wniosków wyciągniętych z warsztatów wymiany doświadczeń zorganizowanych przez Komisję w 2015 r. jest większe prawdopodobieństwo skuteczności przepisu prawnego, jeżeli przyjęto go

³² Zalecenie Rady Europy w sprawie ochrony sygnalistów

http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp.

³³ Transparency International, Informowanie o nieprawidłowościach w Europie: Ochrona prawna sygnalistów w UE ,

<https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>

w wyniku działań podnoszących świadomość i szeroko zakrojonej debaty publicznej, w której kluczową rolę odgrywało społeczeństwo obywatelskie³⁴.

3.6. Prowadzenie dochodzeń, ściganie i karanie przypadków

Zdolność systemu sądowego do nakładania zniechęcających sankcji karnych odgrywa istotną rolę odstraszającą i jest wyraźnym znakiem, że korupcja nie jest tolerowana.

Eliminowanie wyzwań w zakresie zdolności sądownictwa do skutecznego prowadzenia postępowań karnych i wymierzania kar w przypadkach korupcji może obejmować działania związane z kwestiami proceduralnymi, budżetem i kompetencjami personelu. Inne działania obejmują upraszczanie przepisów prawnych dotyczących uchylania immunitetów i przedawnienia, które utrudniają zakończenie skomplikowanych spraw, zwłaszcza w połączeniu z długimi postępowaniami lub nieelastycznymi zasadami dostępu do informacji bankowych, co utrudnia dochodzenia finansowe i współpracę transgraniczną.

Jednak zasadniczym elementem skutecznego rozpatrywania spraw związanych z korupcją, w tym na wysokim szczeblu, jest zdolność sądownictwa do niezależnego działania i wymierzania sprawiedliwości w sprawach o korupcję w sposób obiektywny oraz bezstronny, bez nadmiernego wpływu.

Rzeczywista i postrzegana niezależność³⁵ sądownictwa ma również wpływ na ogólne zapobieganie przestępczości,

³⁴ Program wymiany doświadczeń w dziedzinie zwalczania korupcji https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en

³⁵ Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości (2016) zawiera wyniki badań Eurobarometr na temat postrzegania niezależności sądów z punktu widzenia osób fizycznych i przedsiębiorstw.

w tym przestępstwach związanych z korupcją.

Uczciwość w sądownictwie ma kluczowe znaczenie dla zapewniania niezależności i bezstronności. Korupcja dotyczy nie tylko stosunków pomiędzy pracownikami wymiaru sprawiedliwości i innymi osobami (podmiotami publicznymi oraz prywatnymi, prokuratorami i oskarżonymi w sprawach karnych); dotyczy również stosunków wewnętrznych w sądownictwie, w tym mianowania, przydzielania spraw i możliwości rozwoju kariery. Wyraźne oczekiwania dotyczące uczciwości, jasno określona ścieżka kariery oraz wiarygodne i oparte na osiągnięciach procedury mianowania na wszystkich szczeblach przyczyniają się znacząco do dobrego funkcjonowania niezależnego sądownictwa.

4. BADANIE KRZYŻOWE STANU REALIZACJI POLITYKI

Wszelkie zmiany instytucjonalne lub zmiany w ustawodawstwie mogą wywoływać pewne konsekwencje budżetowe dotyczące zasobów (głównie zasobów ludzkich), jak również krótkoterminowych kosztów, na przykład kosztów nowych systemów informatycznych. Zmiany strukturalne i ustawodawcze przynoszą efekty głównie w perspektywie średnio- i długoterminowej, a korzyści długoterminowe ocenia się jako istotnie przewyższające wszelkie koszty krótkoterminowe. Polityka ograniczania korupcji przynosi korzyści dynamicznym i konkurencyjnym przedsiębiorstwom, podatnikom i ogółowi społeczeństwa, ograniczając jednocześnie możliwości nadużyć związanych z partykularnymi interesami.

Poniższe przykłady pochodzące z państw członkowskich przedstawiają różne rodzaje działań politycznych, które zostały wdrożone lub są wdrażane. Chociaż nie ma jednego uniwersalnego rozwiązania problemu korupcji, te krótkie przykłady należy postrzegać jako studia przypadków pokazujące, co można osiągnąć przy wystarczającej woli politycznej i poświęceniu uwagi szczegółom technicznym.

Aktywna promocja uczciwości sektora publicznego w Niderlandach

W niderlandzkiej administracji publicznej aktywnie promuje się uczciwość, przejrzystość i rozliczalność. Utworzone przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Stosunków w Królestwie Biuro Promocji Uczciwości Sektora Publicznego (BIOS) jest niezależnym instytutem zachęcającym sektor publiczny do opracowywania i wdrażania polityki uczciwości oraz wspierającym go w tych działaniach.

Ponadto wiele niderlandzkich miast i gmin wdraża lokalną politykę uczciwości, przyczyniając się do poprawy wykrywalności spraw związanych z uczciwością. W ciągu ostatnich 20 lat polityki uczciwości na szczeblu lokalnym uległy zmianom, stając się integralną częścią lokalnego sprawowania rządów.

System ujawniania informacji majątkowych i interesów w Rumunii

W 2007 r. utworzono w Rumunii Krajową Agencję ds. Etyki (ANI) w celu weryfikacji oświadczeń majątkowych, potencjalnych niezgodności i konfliktów interesów osób pełniących funkcje publiczne. Agencja rozpoczęła działalność w 2008 r. Droga do utworzenia w pełni funkcjonującej agencji była trudna, ale podjęto znaczne wysiłki na rzecz rozwoju i wzmocnienia potencjału instytucjonalnego agencji oraz spójnego orzecznictwa w sądach. Krajowa Agencja ds. Etyki może pochwalić się historią stałych osiągnięć w zakresie dochodzeń, ustaleń i odsyłania spraw oraz sankcji. Agencja uruchomiła także portal publiczny, na którym publikowane są wszystkie oświadczenia majątkowe i deklaracje interesów składane przez osoby pełniące funkcje publiczne, co stanowi istotne działanie na rzecz przejrzystości. Agencja rozpatruje rocznie ponad pół miliona oświadczeń. Podjęto również działania mające na celu zapewnienie wytycznych dotyczących niezgodności i konfliktów interesów, wypełniania oświadczeń majątkowych i deklaracji interesów, a także prowadzenie szkoleń w punktach kontaktowych instytucji publicznych

w celu podniesienia świadomości oraz poprawy skuteczności i dokładności procedury składania oświadczeń.

Ochrona sygnalistów w Irlandii i Zjednoczonym Królestwie

Ustawa Zjednoczonego Królestwa o ujawnianiu informacji publicznych z 1998 r. jest powszechnie uważana za pierwszą taką ustawę w UE³⁶. Prawo Zjednoczonego Królestwa ma na celu ochronę interesu publicznego przez chronienie w miejscu pracy osób ujawniających informacje na temat korupcji i innych nadużyć. Prawo Zjednoczonego Królestwa stanowi wzorzec również w innym względzie: zawarte w nim podejście stopniowe zachęca w pierwszej kolejności do sporządzania sprawozdań wewnętrznych lub sprawozdań dla organów regulacyjnych, gdy to możliwe, a w uzasadnionych przypadkach pozwala na szersze ujawnianie informacji. Zewnętrzne ujawnianie informacji wymaga lepszego udokumentowania.

W irlandzkiej ustawie o chronionym ujawnieniu informacji z 2014 r., opartej na systemie Zjednoczonego Królestwa, wykonano krok dalej, zobowiązując organy sektora publicznego do wprowadzenia polityki informowania o nieprawidłowościach spełniającej wymogi tej ustawy. Ustawa ta ma zastosowanie do pracowników sektora publicznego i prywatnego, wykonawców zewnętrznych, stażystów, personelu agencji, byłych pracowników i osób ubiegających się o pracę. W odróżnieniu od przepisów innych krajów, w których wymaga się od sygnalistów wykazania, że działają w „dobrej wierze” lub w „interesie publicznym”, w Irlandii motywacja stojąca za ujawnieniem informacji jest nieistotna. Przepisy te zachęcają osoby z wszystkich kategorii wymienionych powyżej do zgłaszania nadużyć i ułatwiają obronę tych osób.

³⁶ Więcej szczegółowych informacji znajduje się w zestawie narzędzi dotyczących jakości administracji publicznej, s. 139 <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en>.

Osobom zwolnionym za chronione ujawnienie informacji przysługuje tymczasowe zawieszenie zwolnienia. W prawie irlandzkim przewidziano również przekazywanie ujawnionych informacji zawierających szczególnie wrażliwe materiały niezależnemu „odbiorcy ujawnianych informacji” – czynnemu zawodowo lub emerytowanemu sędziemu.

Przejrzystość i wykorzystanie otwartych danych oraz e-zamówień w celu zapobiegania korupcji i jej wykrywania w Chorwacji, Estonii, Portugalii i Słowenii

Regularne i systematyczne zbieranie, monitorowanie i publikowanie kompleksowych danych na temat zamówień publicznych pozwala zwiększyć przejrzystość i pomaga zapobiegać korupcji.

Aplikacja online słoweńskiej Komisji ds. Zapobiegania Korupcji „Supervisor” zawiera informacje o transakcjach handlowych szeregu organów publicznych, wskazując strony umowy, największych odbiorców, powiązane podmioty prawne, daty, kwoty i cel transakcji. W aplikacji dostępny jest przegląd wydatków sektora publicznego na towary i usługi, wynoszących średnio 4,7 mld EUR rocznie. Zawiera ona również szczegółowe informacje na temat zarządów i rad nadzorczych wszystkich przedsiębiorstw państwowych i kontrolowanych przez państwo oraz ich sprawozdań rocznych. Ten system przejrzystości ułatwia wykrywanie nieprawidłowości w zamówieniach i wydatkach publicznych.

Portugalia dysponuje krajowym portalem internetowym BASE, służącym do centralizacji informacji na temat zamówień publicznych. Na portal BASE przesyłane są dane dotyczące otwartych i ograniczonych procedur przed udzieleniem zamówienia pochodzące z elektronicznego wydania portugalskiego Dziennika Urzędowego oraz z certyfikowanych platform elektronicznych. Wszystkie publiczne instytucje zamawiające korzystają z zastrzeżonego obszaru portalu w celu rejestrowania danych o zamówieniach,

umieszczania zamówień we własnym zakresie oraz zapisywania informacji na temat ich realizacji. W latach 2008–2011 na portalu BASE publikowano jedynie zamówienia udzielane bezpośrednio. Od stycznia 2012 r. na portalu tym muszą być publikowane wszystkie zamówienia udzielane w wyniku wszystkich rodzajów procedur podlegających kodeksowi zamówień publicznych. Na portalu udostępniane są również informacje na temat realizacji zamówień.

W marcu 2013 r. lokalna organizacja pozarządowa w Chorwacji uruchomiła portal internetowy i elektroniczną bazę danych o zamówieniach publicznych. W bazie danych zbierane są informacje na temat wdrażania procedur udzielania zamówień publicznych oraz przedsiębiorstw zaangażowanych w te procedury. Jest ona dostępna publicznie i bezpłatnie. Elektroniczna baza danych zawiera również informacje o mieniu i interesach urzędników publicznych, zgodnie z zasadami ujawniania informacji majątkowych. Takie dane zagregowane umożliwiają przeprowadzenie kontroli krzyżowych.

Ściganie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w Zjednoczonym Królestwie

Państwa członkowskie skutecznie zwalczające korupcję w obrębie swoich granic często nie radzą sobie z działaniami swoich przedsiębiorstw za granicą, szczególnie w krajach, w których praktyki korupcyjne są rozpowszechnione.

W Zjednoczonym Królestwie ustawa o przekupstwie z 2010 r. zapewnia ramy prawne wykraczające poza wymagania Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych. Władze opublikowały także wytyczne³⁷ mające pomóc

³⁷ Wytyczne Urzędu ds. Poważnych Nadużyć Finansowych
<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/bribery-act-guidance/>.

przedsiębiorstwom w dostosowaniu się do wymogów ustawy o przekupstwie z 2010 r.

W szczególności na mocy ustawy o przekupstwie z 2010 r. wprowadzono odpowiedzialność na zasadzie ryzyka dla przedsiębiorstw, którym nie udało się zapobiec wręczaniu łapówek przez osoby powiązane w imieniu tego przedsiębiorstwa w celu uzyskania lub utrzymania korzyści biznesowych lub pokrewnych. Oznacza to, że organizacje komercyjne popełniają przestępstwo, jeśli nie zapobiegły dokonaniu przekupstwa przez ich pracowników lub inne powiązane osoby. Jeżeli w danej organizacji komercyjnej wprowadzone były odpowiednie procedury, można to wykorzystać w jej obronie. Ustawa ta, wprowadzająca tak silne zachęty dla przedsiębiorstw do zapobiegania przekupstwu, jest uważana za skuteczny środek odstrasżający i przyczyniła się do przyjęcia kompleksowych procedur zapobiegawczych przez przedsiębiorstwa.

Urząd ds. Poważnych Nadużyć Finansowych (SFO) w Zjednoczonym Królestwie może pochwalić się osiągnięciami³⁸ w zakresie prowadzenia dochodzeń i postępowań karnych w sprawie poważnych przypadków przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, w tym spraw związanych z działalnością czołowych brytyjskich przedsiębiorstw. Urząd ten zawarł niedawno dwie umowy o odroczeniu postępowania karnego³⁹ w sprawach prowadzonych na podstawie sekcji 7 ustawy o przekupstwie z 2010 r., dotyczącej braku działań w celu zapobieżenia przekupstwu.

Data: 22.11.2017

³⁸ Sprawy prowadzone przez Urząd ds. Poważnych Nadużyć Finansowych <https://www.sfo.gov.uk/our-cases/>.

³⁹ Umowy o odroczeniu postępowania karnego <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-policy-and-protocols/deferred-prosecution-agreements/>.

5. PRZYDATNE MATERIAŁY

- Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en
- Zestaw narzędzi dotyczących jakości administracji publicznej
<http://ec.europa.eu/esf/toolbox>
- Wskaźniki Banku Światowego dotyczące światowego zarządzania (World Bank World Governance Indicators)
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>
- Zasady uczciwości w zamówieniach publicznych OECD (OECD Principles for Integrity in Public Procurement)
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- Komisja Europejska, urzędowe dane statystyczne dotyczące korupcji (Official Corruption Statistics)
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf
- Rada Europy: Grupa Państw Przeciwko Korupcji
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp
- Zalecenie Rady Europy w sprawie ochrony sygnalistów (Council of Europe Recommendation on whistleblower protection)
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp