

**CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE**

# **EUROPA BEZ KORUPCJI**

**III Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna**  
**Warszawa, 10 grudnia 2012 r.**

**Materiały pokonferencyjne**

**WARSZAWA 2013**

**CENTRALNE BIURO ANTYKORUPCYJNE**

Al. Ujazdowskie 9

00-583 Warszawa

**[www.cba.gov.pl](http://www.cba.gov.pl)**

ISBN 978-83-62455-57-7

Opracowanie graficzne, skład, korekta i druk

Wydawnictwo Centrum Szkolenia Policji

ul. Zegrzyńska 121, 05-119 Legionowo

[www.csp.edu.pl](http://www.csp.edu.pl)

Nakład 300 egz.

# Spis treści

Paweł WOJTUNIK	
Przedmowa .....	7
Piotr WIESIOŁEK	
Przemówienie .....	9
Jacek KAPICA	
Przemówienie .....	11
Johan VLOGAERT	
Przemówienie .....	15
Stephen MULL	
Przemówienie .....	18
Jacek MICHAŁOWSKI	
Przemówienie .....	20
Brunon HOŁYST	
Problematyka relacji interpersonalnych w działaniach korupcyjnych .....	23
<b>CZEŚĆ 1.</b>	
<b>Wewnętrzne polityki antykorupcyjne służb krajowych i europejskich ....</b>	<b>39</b>
Pavel NOVOTNY	
Przemówienie .....	41
Hans-Joachim STÄHR	
Prewencja korupcji w niemieckiej Służbie Celnej .....	46
Sławomir PICHOR	
Polityka antykorupcyjna Misji Granicznej Unii Europejskiej dla Mołdawii i Ukrainy (EUBAM) – Zero Tolerancji .....	51
Maria DURO MANSILLA	
Instrumenty antykorupcyjne w kontroli granic Unii Europejskiej. Rola Frontexu .....	59
Jacek BAJGER	
Polityka antykorupcyjna stosowana w Straży Granicznej .....	66
Artur JANISZEWSKI	
Wewnętrzne polityki antykorupcyjne służb krajowych i europejskich. Wnioski z panelu dyskusyjnego .....	74

## **CZĘŚĆ 2.**

<b>Korupcja a rozwój społeczno-ekonomiczny, w tym doświadczenia i wnioski na przyszłość z antykorupcyjnych działań międzynarodowych instytucji finansowych .....</b>	<b>79</b>
--	-----------

Rohan SCHAAP

Korupcja i rozwój społeczno-ekonomiczny.

Doświadczenia Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju .....	81
--	----

Halina WASILEWSKA-TRENKNER

Korupcja a rozwój społeczno-ekonomiczny .....	91
---	----

Andrzej BARCIKOWSKI

Korupcja jako hamulec rozwoju społeczno-gospodarczego .....	96
---	----

Dominik ADAMSKI

Wnioski z panelu dyskusyjnego .....	99
-------------------------------------	----

# Table of contents

Paweł WOJTUNIK	
Opening speech .....	103
Piotr WIESIOŁEK	
Speech .....	105
Jacek KAPICA	
Speech .....	107
Johan VLOGAERT	
Speech .....	110
Stephen MULL	
Speech .....	112
Jacek MICHAŁOWSKI	
Speech .....	114
Brunon HOLYST	
Personal relationships in corrupt activities .....	117
<b>PART 1.</b>	
<b>Internal anti-corruption policies of national and European services .....</b>	<b>133</b>
Pavel NOVOTNY	
Speech .....	135
Hans-Joachim STÄHR	
Corruption prevention in the German Customs Service .....	139
Sławomir PICHOR	
European Union Border Assistance Mission (EUBAM) policy towards corruption – Zero Tolerance .....	144
Maria DURO MANSILLA	
Anti-corruption measures in EU border control. The role of Frontex .....	151
Jacek BAJGER	
The anti-corruption policy adopted by the Border Guard .....	157
Artur JANISZEWSKI	
Internal anti-corruption policies of national and European services.	
Conclusions from the panel discussions .....	164

## **PART 2.**

<b>Corruption and socio-economic development, including experiences and conclusions for the future resulting from anti-corruption activities performed by international financial institutions .....</b>	<b>167</b>
Rohan SCHAAP	
Corruption and socio-economic growth. European Bank for Reconstruction and Development's experience .....	169
Halina WASILEWSKA-TRENKNER	
Corruption and socio-economic development .....	179
Andrzej BARCIKOWSKI	
Corruption as suppression of socio-economic growth .....	183
Dominik ADAMSKI	
Conclusions from the panel discussions .....	186

# Przedmowa

---

Mam zaszczyt i przyjemność powitać wszystkich Państwa na III Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej organizowanej z okazji przypadającego w dniu 9 grudnia Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji. W imieniu Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz instytucji, które przyczyniły się do realizacji dzisiejszego wydarzenia, serdecznie dziękuję za przyjęcie zaproszenia i liczne przybycie.

W tym miejscu składam szczególne podziękowania za wkład w przygotowanie Konferencji na ręce znacznych współorganizatorów: Narodowego Banku Polskiego, Służby Celnej, a także Europejskiego Banku Inwestycyjnego, którego obecność wśród nas ma szczególne znaczenie w kontekście tematu tegorocznej Konferencji – „Europa bez korupcji”.

Pragnę wyrazić serdeczne podziękowania dla władz Zamku Królewskiego w Warszawie, dzięki któremu nasza Konferencja zyskała wspaniałą oprawę.

Czujemy się zaszczytzeni, goszcząc przedstawicieli służb, agencji rządowych, organizacji pozarządowych, uczelni wyższych i świata nauki oraz wszystkie osoby, które swoją codzienną pracą dają świadectwo, że tematyka dzisiejszego spotkania nie jest im obojętna.

W sposób szczególny witam także laureatów konkursu na najlepszą pracę magisterską i doktorską o szeroko rozumianej tematyce korupcyjnej.

Organizowana przez Biuro Konferencja stała się już wydarzeniem cyklicznym, stanowiąc wyrazisty sygnał woli współdziałania i tym samym realizację idei łączenia wysiłków w walce z patologią korupcji. Jako Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego wyrażam głęboką nadzieję, że będzie ona stanowiła istotny wkład w propagowanie wiedzy, poszerzanie świadomości społecznej oraz kształtowanie najlepszych praktyk i postaw.

Ufam, że dzisiejsze obrady będą owocowały najlepszymi efektami współpracy. Zapewniam ponadto, że Biuro nadal będzie dokładać starań mających

na celu kontynuację dotychczasowej współpracy, jak również podejmowanie kolejnych inicjatyw zorientowanych na nowe obszary współdziałania. Liczę, że doprowadzi nas to do osiągnięcia naszego wspólnego celu, jakim jest nie tylko Polska, ale i Europa wolne od korupcji.

*Paweł Wojtunik*  
*Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego*



# Przemówienie

---

**Piotr Wiesiolek**

Wiceprezes NBP

Pierwszy Zastępca Prezesa NBP

Korupcja jest zjawiskiem wielowymiarowym, występującym na świecie we wszystkich dziedzinach funkcjonowania państwa, a zarazem trudnym do jednoznacznego zdefiniowania. Dlatego też przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym wymaga współpracy wielu instytucji publicznych, w tym podmiotów organizujących tegoroczną Międzynarodową Konferencję Antykorupcyjną „Europa bez korupcji”, a więc Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Celnej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a także Narodowego Banku Polskiego.

Jednym z najbardziej rozpowszechnionych i szkodliwych rodzajów korupcji jest ta związana z życiem gospodarczym. Do jej konsekwencji w wymiarze ekonomicznym należy zaliczyć nieefektywną alokację zasobów finansowych, skutkującą deformacją działalności sektora prywatnego, zniekształcaniem struktury i rozmiarów wydatków publicznych oraz obniżaniem efektywności inwestycji publicznych i programów rządowych. Korupcja zakłóca funkcjonowanie mechanizmów rynkowych, destabilizuje system finansowy oraz ogranicza potencjał inwestycyjny i konkurencyjność przedsiębiorstw. Zjawisko łapownictwa obniża dochody państwa, wzmacnia tzw. szarą strefę i podnosi koszty prowadzenia działalności gospodarczej, przez co przyczynia się do zwiększenia poziomu bezrobocia. Niska jakość i nieefektywność otoczenia instytucjonalnego państw o wysokim poziomie korupcji odstrasza inwestorów zagranicznych. Istotnym skutkiem korupcji w życiu gospodarczym jest również ograniczenie poziomu zaufania społeczeństwa do instytucji państwowych i obniżenie motywacji do produktywnego działania.

Korupcja działa ujemnie na kluczowe czynniki wzrostu gospodarczego, takie jak np.: inwestycje, edukacja, polityka handlowa, stabilność polityczna, otoczenie instytucjonalne. Istnieje zatem ścisły związek pomiędzy poziomem korupcji a poziomem stopy wzrostu gospodarczego danego kraju.

Istotnym zadaniem instytucji publicznych powinna być prewencja antykorupcyjna przybierająca formę działań edukacyjnych kierowanych do całego społeczeństwa. III Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna posiada w tym kontekście szczególną wartość. Jako inicjatywa organizowana dzięki współpracy kilku instytucji otwiera drogę do wielopłaszczyznowego ujęcia korupcji oraz jej destrukcyjnych skutków. Obecność Narodowego Banku Polskiego wśród organizatorów konferencji wynika z przynależnego bankowi centralnemu zadania wspierania rozwoju gospodarczego Polski. Dlatego też, ze względu na obciążenia, jakie dla gospodarki stwarzają zjawiska korupcyjne, widzimy celowość podejmowania działań edukacyjnych przez wszystkie zainteresowane instytucje, w tym również NBP.

W realizację tej misji z całą pewnością wpisuje się organizacja wydarzenia mającego na celu przeciwdziałanie zagrożeniom stwarzanym dla gospodarki przez zjawiska korupcyjne. Narodowy Bank Polski zaangażował się szczególnie w przygotowanie merytoryczne panelu pt. „Korupcja a rozwój społeczno-ekonomiczny, w tym doświadczenia i wnioski na przyszłość z antykorupcyjnych działań międzynarodowych instytucji finansowych”. Wymiana myśli i doświadczeń zaproszonych gości powinna – zgodnie z intencją organizatorów konferencji – przyczynić się pośrednio do podnoszenia świadomości społecznej w odniesieniu do zależności, jaka występuje między zjawiskami korupcyjnymi a zdrowiem gospodarki.

# Przemówienie

---

**nadinsp. celny Jacek Kapica**  
Szef Służby Celnej

Jako współorganizator III Konferencji „Europa bez korupcji” jestem usatysfakcjonowany, że mogliśmy przyjąć w historycznych wnętrzach Zamku Królewskiego wysokich rangą przedstawicieli agend i służb państw Unii Europejskiej oraz innych państw, w których przykładą się dużą wagę do zwalczania korupcji. Szczególnie cenna jest obecność na Konferencji reprezentantów polskiego środowiska naukowego, organizacji społecznych, kół gospodarczych oraz administracji publicznej i funkcjonariuszy służb krajowych. Państwa wkład we wspólne antykorupcyjne działania wzmacnia również moją determinację w tym zakresie.

Z uwagi na rangę wydarzenia, z satysfakcją przyjąłem zaproszenie otrzymane od Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego do współorganizowania konferencji. Zaproszenie to traktuję jako wyraz docenienia wkładu Służby Celnej w przeciwdziałanie korupcji w naszym kraju, za co serdecznie dziękuję Panu Ministrowi Pawłowi Wojtunikowi.

Mając świadomość wysokiego stopnia narażenia funkcjonariuszy celnych na korupcję, a jednocześnie biorąc pod uwagę fakt, że Służba Celna nie posiada uprawnień do ścigania przestępstw korupcyjnych, skierowaliśmy nasze działania na zapobieganie korupcji. Tymi przesłankami kierowałem się, zatwierdzając do realizacji w lipcu 2010 r. *Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej 2010–2013+*. Program jest jednym z kluczowych dokumentów wypracowanych w ramach inicjatyw wynikających ze strategii działania Służby Celnej, określającej zadania na lata 2010–2015. W toku realizacji Programu zbudowaliśmy system analiz i monitorowania zjawisk korupcyjnych w celu identyfikacji i usuwania ich przyczyn. Wprowadziliśmy zaostrzone kryteria naboru i rotację funkcjonariuszy na poszczególnych stanowiskach pracy. Uruchomiliśmy kanały komunikowania się ze Służbą Celną poprzez

m.in. pocztę elektroniczną, krajowy telefon interwencyjny, ankiety badawcze, karty obsługi klienta.

Przyczynami podjęcia działań antykorupcyjnych były zdarzenia z lat 2000–2008. Wówczas liczba funkcjonariuszy Służby Celnej, którym postawiono zarzuty związane z przyjęciem korzyści majątkowej lub osobistej, stale rosła. W szczytowym okresie przypadającym na 2007 r. odnotowano 153 przypadki, co stanowiło blisko 1% ogółu osób pełniących służbę i zatrudnionych w Służbie Celnej.

W 2008 r. zarzuty postawiono 150 funkcjonariuszom celnym, a więc liczba tych przestępstw utrzymała się niemal na tym samym poziomie, co rok wcześniej. Od 2009 r. sytuacja zaczęła się poprawiać, na co niewątpliwie istotny wpływ miało wdrażanie *Programu antykorupcyjnego*. Następował stały spadek liczby funkcjonariuszy, którym stawiano zarzuty przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej. W okresie od 2009 r. do pierwszej połowy 2012 r., przy niezmiennym zaangażowaniu służb ścigających przestępczość korupcyjną, zarzuty przedstawiono: w 2009 r. – 37, w 2010 r. – 19, w 2011 r. – 18 oraz w 2012 r. – 8 funkcjonariuszom celnym. W tym samym czasie zanotowaliśmy występowanie coraz większej liczby przypadków zgłaszania przez funkcjonariuszy celnych prób ich skorumpowania – 10 przypadków w 2010 r., 20 przypadków w 2011 r. W bieżącym roku funkcjonariusze celni zgłosili już 14 takich przypadków – tj. prawie dwa razy więcej niż liczba funkcjonariuszy, którym postawiono zarzuty przyjęcia korzyści majątkowej. Szczególnie zasługuje na podkreślenie, że coraz mniej funkcjonariuszy postrzega takie zachowania jako „donosicielstwo”, a coraz więcej (ok. ¼ według badań Instytutu Socjologii Uniwersytetu Śląskiego) akceptuje te postawy, traktując je jako działania zasługujące na uznanie i szacunek. Przytoczone dane najlepiej charakteryzują korzystne zmiany w Służbie Celnej. Są one wynikiem naszej pracy od podstaw, polegającej na ustawicznym wpływaniu na postawy funkcjonariuszy celnych, w szczególności na ich świadomość.

Dostrzegając występujące zagrożenia, z uwagi na funkcjonowanie Służby Celnej w okolicznościach stwarzających z reguły większą presję korupcyjną, podejmowane są działania, które koncentrują się na dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze – budowanie motywacyjnego systemu wynagradzania funkcjonariuszy celnych, by uleganie presji korupcyjnej nie było powodowane koniecznością zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych i nie mogło stanowić usprawiedliwienia negatywnych zachowań.

Stworzono system dodatków do uposażenia i nagród dla funkcjonariuszy celnych realizujących zadania w ramach kontroli granicznych oraz w komórkach zwalczania przestępczości, gdzie presja korupcyjna jest największa. Wzrost wynagrodzenia jest również większy na stanowiskach, gdzie podejmowane

są decyzje o zakresie kontroli, prowadzone są kontrole przedsiębiorców bądź wydawane decyzje w I i II instancji. Ważne jest również określenie jasnej ścieżki rozwoju zawodowego i zwiększenie stabilności zatrudnienia.

Po drugie – realizowane są działania profilaktyczne poprzez tworzenie właściwych procedur prewencyjnych, kształtowanie kultury organizacyjnej oraz współpracę z innymi służbami, zmierzające do eliminowania przyczyn zachowań korupcyjnych wśród funkcjonariuszy i pracowników Służby Celnej.

Ponieważ zachowania korupcyjne powodują naruszanie przyjętych powszechnie norm prawnych i moralnych, szczególny nacisk w systemie położony jest na uwalnianie i kształtowanie oczekiwanych postaw etyczno-moralnych oraz świadomości funkcjonariuszy celnych i pracowników na wszystkich szczeblach zarządzania. Środkami do realizacji tych celów są szkolenia służące kształtowaniu zasad etycznych, komunikacji wewnętrznej, asertywnej postawy wobec zagrożeń korupcyjnych oraz budowanie kultury organizacyjnej.

*Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej* jest wyrazem woli przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym obecnego kierownictwa Służby Celnej. W przyszłości chcemy wprowadzić ustawowy obowiązek, dla Szefa Służby Celnej i dyrektorów izb celnych, systemowego przeciwdziałania korupcji, wpisując go do katalogu zadań zawartego w ustawie o Służbie Celnej. Pozwoli to na szersze współdziałanie z organami, służbami i instytucjami państwowymi uprawnionymi do ścigania przestępstw korupcyjnych.

Współpracując z innymi organami, Służba Celna działa, opierając się na uprawnieniach ustawowych, a szczegóły współpracy reguluje, zawierając porozumienia dwustronne. 28 września roku podpisałem Porozumienie z Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego w sprawie współdziałania Służby Celnej i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, umożliwiające również współdziałanie służb na poziomie regionalnym.

Podsumowując – należy podkreślić, że *Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej* jest pierwszym tak kompleksowym dokumentem na rzecz przeciwdziałania i zwalczania zjawisk korupcyjnych w Służbie Celnej, a realizacja jego założeń jest w znacznym stopniu zaawansowana i przynosi już pierwsze pozytywne efekty.

Główną tezę przyjętego w lipcu 2010 r. *Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010–2013+* jest: „Zero tolerancji dla korupcji”.

Doświadczenia Służby Celnej mogą z powodzeniem wykorzystać inne jednostki administracji państwowej w kraju, a także za granicą, i w tym zakresie deklarujemy pomoc i współpracę.

Uważam, że III Międzynarodowa Konferencja Antykorupcyjna była właściwym forum wymiany doświadczeń i dobrych praktyk między przedstawicielami służb oraz organizacji krajowych i europejskich.

Konferencja przyczyniła się do wypracowania nowych metod współpracy w celu przenoszenia najlepszych rozwiązań między organizacjami i państwami Unii Europejskiej oraz partnerami z całego świata zainteresowanymi omawianą problematyką.

\*\*\*

**nadinsp. celny Jacek Kapica**

Szef Służby Celnej, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów.

Absolwent Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Podyplomowych Studiów Rachunkowości i Zarządzania Szkoły Głównej Handlowej oraz Podyplomowych Studiów Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

W Ministerstwie Finansów zajmował się przeprowadzeniem audytu realizacji „Strategii działania polskiej administracji celnej w 2004 r.”, a także kierował zespołem projektującym „Strategię działania Służby Celnej na lata 2005–2007”. W latach 2004–2008 był zastępcą, a następnie Dyrektorem Izby Celnej w Szczecinie. 1 lutego 2008 r. został mianowany Szefem Służby Celnej.

# Przemówienie

---

## Johan Vlogaert

Szef Wydziału ds. Nadużyć Finansowych  
Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI)

**D**zień dobry!  
To dla mnie ogromna przyjemność móc uczestniczyć w III Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej i wspólnie z Państwem uczcić Międzynarodowy Dzień Przeciwdziałania Korupcji, który EBI z całą mocą wspiera. W ten sposób łączymy się z innymi na całym świecie w walce z korupcją. Pewnie niektórzy z Państwa czytali książkę pt. „Freakonomics” autorstwa Stevena Levitta i Stephena Dubnera. Twierdzą oni, że bez względu na motywację, bez względu na sytuację, nieuczciwi ludzie będą próbowali uzyskać korzyść za pomocą wszelkich możliwych środków.

Jak Państwo wiedzą, EBI, mający siedzibę w Luksemburgu, znany jest jako „Bank UE”. Jego akcjonariuszami jest 27 Państw Członkowskich. W 2011 r. Bank pożyczył 61 miliardów euro, z czego około 90% krajom członkowskim Unii Europejskiej, a 10% krajom spoza Unii Europejskiej: z Afryki, Azji Środkowej i Ameryki Południowej. Wiele spośród projektów finansowanych przez EBI:

- to ogromne projekty infrastrukturalne (drogi, koleje, energia);
- pociąga za sobą ogromne kwoty wypłacane na towary i usługi;
- angażuje przedsiębiorców i dostawców z jurysdykcji i sektorów z całego świata.

Tytułem przykładu, Polska pożyczyła z EBI:

- 4 miliardy euro na budowę autostrad A1 i A2;
- ponad miliard euro na polskie projekty kolejowe;
- 300 milionów euro na tramwaje w Warszawie, Poznaniu i Krakowie.

W wielu przypadkach środki pożyczone z EBI są wykorzystywane równolegle z funduszami strukturalnymi UE.

Dostrzegamy poważne i powszechne problemy wynikające z korupcji, które mogą powodować:

- wypaczanie procesów udzielania zamówień publicznych;
- nielegalne bogacenie się osób;
- niewłaściwe wykorzystywanie środków publicznych do tego stopnia, że podważane są rządy prawa i procesy demokratyczne.

Tak więc doskonale zdajemy sobie sprawę z tego, że projekty finansowane przez EBI są celem oszustw i korupcji. Jednak co możemy zrobić w przypadku, kiedy będą miały miejsce?

EBI stosuje politykę „zera tolerancji” dla oszustw i korupcji. Osiągnięcie takiego celu wymaga odpowiednich środków przeciw nadużyciom finansowym podczas realizowanych przez EBI transakcji handlowych i umów. Środki te ujęte zostały w kreowanej przez EBI Polityce Przeciw Nadużyciom, której zasady są dostępne na stronie internetowej Banku.

EBI jest zobowiązany do stosownego i uczciwego zajmowania się podejrzeniami oszustw i korupcji, które może wyjaśnić przy pełnym wsparciu partnerów z Europejskiego Urzędu ds. Przeciwdziałania Nadużyciom (OLAF). Dodatkowo w powyższym zakresie bardzo blisko współpracujemy z innymi międzynarodowymi instytucjami finansowymi (w szczególności z Bankiem Światowym i EBRD).

EBI akceptuje i popiera działania polskich organów ścigania oraz ich istotny wkład w ściganie przypadków korupcji, wśród których mogą znaleźć się projekty finansowane ze środków EBI. Oczywiście kluczowe jest pociągnięcie do odpowiedzialności tych, którzy dopuścili się nieprawidłowości oraz powstrzymanie tych, którzy chcieliby postąpić niewłaściwie w przyszłości.

Dostrzegamy pozytywne zmiany w Polsce, które znajdują odzwierciedlenie w wyższej punktacji, jaką kraj uzyskał w Indeksie Percepcji Korupcji Transparency International z 2012 r. (nawet jeśli w globalnym rankingu utrzymał pozycję 41., to w rankingu europejskim zdołał awansować z 21. na 20. miejsce).

Oczywiste jest, że zarówno instytucje krajowe, jak i międzynarodowe finansowe instytucje publiczne odgrywają pewną rolę w zapewnianiu wykorzystania publicznych środków finansowych zgodnie z przyjętym celem. Ważne jest stwierdzenie, że w kontekście prowadzonych w Polsce dochodzeń korupcyjnych EBI może dysponować mnóstwem potencjalnie użytecznych i istotnych informacji dotyczących tworzenia i wdrażania projektów, które finansuje w Polsce. Co więcej, EBI posiada wiele narzędzi, które mogą być wykorzystane do pozyskiwania dalszych informacji i dowodów, takich jak uprawnienie do audytu ksiąg i rejestrów wykonawców. Dodatkowo, by umożliwić EBI nakładanie sankcji, przyjęliśmy Procedury Wykluczenia, które umożliwiają odsunięcie firm zaangażowanych w oszustwa czy korupcję. Informacje o podejrzeniu popełnienia przestępstwa kierujemy także do krajowych organów ścigania.



Jak Państwo widzieli w agendzie, przed południem odbędzie się panel, podczas którego zostaną omówione dokładniej kluczowe zagadnienia:

- w jaki sposób międzynarodowe instytucje i polskie organy ścigania mogą opracować szybkie i łatwe metody wymiany informacji oraz szerzej, w jaki sposób możemy współpracować skuteczniej.

Ostatecznie, mamy wspólny cel: walkę z korupcją! Jeszcze raz dziękuję. Liczę na fascynujący dzień oraz debaty o użytecznych i efektywnych rozwiązaniach!

\*\*\*

### **Johan Vlogaert**

Urodzony w 1955 r., absolwent Catholic University of Louvain, Sędzia Honorowy Sądu Apelacyjnego; członek Brukselskiego Zrzeszenia Adwokatów; sędzia; ekspert narodowy Rady Unii Europejskiej, Szef Wydziału w Europejskim Urzędzie ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF); Szef Wydziału Ścigania Przestępstw Finansowych w Generalnym Inspektoracie Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

# Przemówienie

---

**Stephen Mull**

Ambasador USA w Polsce

Ambasada amerykańska docenia pracę Centralnego Biura Antykorupcyjnego i liczy na dalszą współpracę polsko-amerykańską.

Jestem wdzięczny za możliwość wystąpienia na konferencji, w której biorą udział ludzie oddani niełatwemu zadaniu zwalczania korupcji w sektorze publicznym.

Unia Europejska oraz Stany Zjednoczone wyznają te same wartości demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka oraz fundamentalnych swobód. Rozumiemy wszyscy, że przestępstwa międzynarodowe i korupcja stanowią zagrożenie dla tych wspólnych wartości.

Świadomość problemu zaowocowała cenną współpracą transatlantycką na rzecz umacniania sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, która jest odzwierciedlona w naszych porozumieniach dotyczących ekstradycji, wzajemnej pomocy prawnej oraz współpracy między organami ścigania. Jestem niezmiernie wdzięczny wszystkim naszym partnerom w Unii Europejskiej za współpracę na rzecz wykorzenienia korupcji.

Dzięki naszemu trwałemu partnerstwu możemy umacniać instytucje zwalczające korupcję na całym świecie i zapewnić, by odgrywały one istotną rolę. Nadal też współpracujemy nad promowaniem i wdrażaniem kluczowych instrumentów międzynarodowych, w szczególności konwencji ONZ w sprawie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej oraz konwencji ONZ przeciwko korupcji.

Każda demokracja opiera się na zaufaniu społeczeństwa do przedstawicieli władz i instytucji. A przedstawiciele rządu w ogromnej większości przypadków rzeczywiście na to zaufanie zasługują i utrzymują wysokie standardy, których zobowiązali się przestrzegać.

Niestety każdy incydent związany z korupcją w sektorze publicznym podważa zaufanie społeczeństwa do nas wszystkich, opierające się na przekonaniu, które jest fundamentem każdej demokracji: że przedstawiciele instytucji pu-

blicznych – czy to wybrani w wyborach, czy mianowani – będą wypełniać swoje obowiązki dla dobra ogółu i nie zdradzą tego zaufania dla korzyści osobistych.

Korupcja w sektorze publicznym może też odstraszać inwestorów zagranicznych i hamować wzrost gospodarczy, ponieważ inwestorzy muszą mieć zaufanie do rzetelności i bezstronności administracji i systemu prawnego kraju. Korupcja jest wielokrotnie wymieniana jako jedna z głównych przeszkód na drodze do inwestycji zagranicznych, jako że zwiększa ryzyko i koszty biznesowe.

Korupcja w sferze publicznej stanowi też fundamentalne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Może mieć negatywny wpływ na każdy aspekt życia społeczeństwa – począwszy od ochrony granic i bezpieczeństwa miejsc, w których żyjemy, poprzez decyzje sądów, a skończywszy na jakości dróg i szkół.

Skorumpowani urzędnicy mogą przyzwalać na nielegalny obrót narkotykami i bronią, bezkarność przestępczych grup zorganizowanych oraz działania terrorystów, zagrażających naszemu życiu.

Dowiecie się Państwo na tej konferencji o pewnych wydarzeniach, które miały miejsce niedawno. Neil Campbell, obywatel australijski, został aresztowany przez władze w Indiach i wydany do Stanów Zjednoczonych za przyjęcie łapówki podczas pracy dla międzynarodowej organizacji humanitarnej działającej w Afganistanie. Campbell próbował wyłudzić od afgańskich kontrahentów 180 tysięcy dolarów, po czym wyjechał do Indii w oczekiwaniu na swoją działkę. Jego aresztowanie i skazanie przez sąd amerykański było rezultatem intensywnego śledztwa prowadzonego przez FBI i inne amerykańskie agencje, które wymagało bliskiej współpracy międzynarodowej.

Stany Zjednoczone od wielu lat prezentują twarde stanowisko w sprawie przekupywania nie tylko urzędników we własnym kraju, ale też funkcjonariuszy publicznych w innych krajach. Ustawa o przeciwdziałaniu korupcji za granicą (Foreign Corrupt Practices Act), uchwalona w 1977 r., stanowi, że wręczanie łapówek zagranicznym urzędnikom w celu uruchomienia lub podtrzymania działalności biznesowej jest nielegalne.

Reasumując, mam nadzieję, że ta konferencja umocni współpracę transatlantycką i przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa zarówno Europejczyków, jak i Amerykanów w obliczu zagrożeń związanych z przestępczością międzynarodową i korupcją.

Wiem, że ani dla mojego rządu, ani dla rządów, które Państwo reprezentują, nie ma czegoś takiego jak akceptowalny poziom korupcji. W końcu to, czy chodzi o miliony, czy tylko setki dolarów, jest bez znaczenia. Nie ma poziomu dopuszczalnej korupcji. Zaufanie jest nadużywane tak samo. Szkoda dla demokracji jest taka sama.

Bardzo dziękuję.

# Przemówienie

---

**Jacek Michałowski**

Szef Kancelarii Prezydenta RP

Szanowni Państwo!

Cieszę się, że mogę uczestniczyć w międzynarodowej debacie, poświęconej temu, jak razem budować Europę bez korupcji. Serdecznie dziękuję za zaproszenie – w imieniu własnym i Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Chciałbym wyrazić uznanie organizatorowi naszego spotkania, Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu. To już kolejna tego rodzaju konferencja, służąca wymianę doświadczeń. Widać, że inicjatywa polskiego CBA okazała się naprawdę wartościowa, znalazła wielu partnerów. Jestem pewien, że również dzisiejsza dyskusja – dzięki zaangażowaniu Narodowego Banku Polskiego, Służby Celnej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz udziałowi znakomitych ekspertów – wspólnie nas zainspiruje, pomoże wypracować dobre rozwiązania.

Międzynarodowy Dzień Przeciwdziałania Korupcji przypomina, że jak szkodliwym, niebezpiecznym zjawiskiem musimy się zmagać. Korupcja to nie tylko przestępstwo. To również zagrożenie dla podstaw społecznego ładu. Korupcyjne praktyki wymierzone są w państwo, bo pokazują jego słabość i nieskuteczność. Zadają również cios demokratycznym zasadom i społeczeństwu obywatelskiemu. Chorobliwe jest także oddziaływanie korupcji na sferę gospodarki. Korupcja – domena mętnych interesów – nie jest w interesie tych, którzy chcą trwałego, pomyślnego rozwoju. To potężne argumenty, abyśmy wspólnie starali się uczynić wszystko co możliwe, by eliminować korupcję z życia publicznego.

Polska coraz ściślej wpisuje się w antykorupcyjną współpracę międzynarodową. Ta konferencja jest również tego wyrazem. Żeby jednak być wiarygodnym partnerem na arenie międzynarodowej, trzeba się jednocześnie legitymować antykorupcyjną skutecznością na własnym podwórku. Mamy tu pewne powody do satysfakcji. Według badań opinii publicznej zwiększa się liczba Polaków, którzy

uważają, że korupcja w Polsce jest zjawiskiem rzadkim, a zmniejsza liczba tych, którzy postrzegają ją jako zjawisko częste.

Także coraz lepiej wypadamy w rankingach Transparency International, choć zapewne daleko nam jeszcze do doskonałości. Warto wszakże przy tym podkreślić, że tego rodzaju sondaże badają społeczną percepcję korupcji, nie są natomiast w stanie – z oczywistych względów – zdiagnozować rzeczywistej skali korupcyjnych praktyk. Pamiętajmy, że my, Polacy, mamy pewną skłonność do czarnowidztwa i malkontenctwa. To fakt stwierdzony przez socjologów i psychologów społecznych. Niewykluczone więc, że w odbiorze społecznym korupcja w naszym kraju prezentuje się groźniej niż w rzeczywistości. Być może, jesteśmy wobec siebie bardziej podejrzliwi niż faktycznie skorumpowani. To teza, którą trudno niezbitie udowodnić w sposób empiryczny – ale warto o tych mentalnościowych uwarunkowaniach pamiętać.

Można powiedzieć, że korupcja niejedno ma imię. Potrafi przejawiać się w różnych sferach życia publicznego; przybierać nowe, trudne do wykrycia formy. I to powinno nas mobilizować do czujności. Ale warto również zachować obiektywizm i chłodny rozsądek. Warto kierować się społeczną empatią. Stosować działania wyważone i adekwatne w stosunku do zagrożeń.

Istnieje przecież całe kontinuum postaw i zachowań kojarzących się z korupcją. Inne są przejawy korupcji w Europie Zachodniej, inne w Polsce, jeszcze inne na wschodzie kontynentu. Jest też ogromna przestrzeń pomiędzy rzeczywistymi przestępstwami korupcyjnymi a zachowaniami nagannymi czy niefrasobliwymi, które prowadzą jedynie do potencjalnego konfliktu interesów, jednak nie są podszyte złymi intencjami. Myślę, że w Polsce, gdzie doświadczaliśmy tak wielkiej transformacji, potrzebujemy głębokiej refleksji nad tym, jak skutecznie wprowadzać antykorupcyjne standardy. Warto poszukiwać zło tego środka, odpowiedniego do dzisiejszej rzeczywistości. Trzeba go znaleźć. Z jednej strony musimy przezwycięzać mentalnościowe pozostałości po dawnym systemie, w którym niemal wszystko trzeba było „załatwiać”, a więc tworzył on atmosferę społecznego przyzwolenia, pobłażania dla korupcji. Z drugiej natomiast strony istotne jest, by uchronić się przed postawą neoficką, przed aberracją nieustannej podejrzliwości i zapalczywości. Nie jest bowiem prawdą, że z korupcją można walczyć tylko metodami „hiszpańskiej inkwizycji”, rodem z Monty Pythona.

Ogromną wartość ma prewencja: przekształcanie społecznej wrażliwości, tworzenie dobrych praktyk działania instytucji, przejrzystych procedur decyzyjnych. Transparentność funkcjonowania państwa i gospodarki usuwa popyt na korupcję. Myślę, że wśród potrzebnych nam standardów jest również wszystko to, co umacnia zaufanie społeczne oraz zaufanie między władzami publicznymi a obywatelem. Nie służy temu nazbyt automatyczne stosowanie prawa antyko-

rupcyjnego. Nie służy groźba wysokich sankcji i utraty reputacji za działania, które czasem można uznać za potencjalnie korupcjogenne, ale które w istocie korupcją nie są. Byłoby naszą wspólną porażką, gdyby zbyt surowa penalizacja stała się objawem bezradności państwa – naszej bezradności – które po prostu nie ma innych pomysłów na przeciwdziałanie korupcji. Podkreślmy – nie chodzi tu o pobłażanie, ale o zaufanie. Warto budować atmosferę, w której jednostka czuje, że ma prawo do błędu. Nie każdy błąd oznacza od razu przestępstwo. Obywatel ma grać fair wobec państwa, a państwo wobec obywatela.

Polska znalazła się na tym etapie rozwoju, że te zasady, charakterystyczne dla państw o długiej demokratycznej tradycji, powinny również u nas zostać upowszechnione. Tworząc antykorupcyjne standardy, utrwalając dobre praktyki – chcemy odwoływać się do doświadczeń naszych partnerów. Takie konferencje jak dzisiejsza są bardzo potrzebne. Cieszę się, że Centralne Biuro Antykorupcyjne, w swoim obecnym kształcie, daje świadectwo, że rozumie i docenia znaczenie przedsięwzięć prewencyjnych.

Warto budować ogólnoeuropejską współpracę dla promowania dobrych praktyk. Kancelaria Prezydenta RP pragnie brać w tym aktywny udział. Raz jeszcze dziękuję za zaproszenie do uczestnictwa w tej debacie.

Życzę Państwu i sobie owocnych obrad, życzę Polsce i Europie pomyślnej przyszłości, wolnej od wszelkich korupcyjnych patologii.

Wszystkiego dobrego!

# Problematyka relacji interpersonalnych w działaniach korupcyjnych

---

**prof. Brunon Hołyst**

Rektor Wyższej Szkoły Menedżerskiej

Członek Rady Konsultacyjnej Szefa CBA

**P**roblematyka korupcji jest zagadnieniem bardzo złożonym. Jednym z jej aspektów jest kwestia relacji interpersonalnych, jakie występują pomiędzy obiema stronami transakcji korupcyjnej, czyli takich jak przekupstwo, sprzedażność, płatna protekcja, nepotyzm, nieuczciwe pośrednictwo i wykorzystywanie zajmowanego stanowiska dla osobistych bądź rodzinnych czy koleżeńskich celów<sup>1</sup>. Najbardziej typowymi cechami korupcji są: powszechność – odkąd wyodrębniona została sfera spraw publicznych, korupcja występuje we wszystkich systemach politycznych i gospodarczych; entropia – korupcja rozprzestrzenia się – na podobieństwo tkanki nowotworowej – na dziedziny, które wcześniej nie były nią zainfekowane; rynkowość – cena korupcyjnych transakcji jest wypadkową podaży i popytu na zawłaszczane zasoby publiczne; interakcyjność – partnerami korupcyjnej transakcji są zawsze „dawcy” jakichś zasobów publicznych i ich „biorcy”<sup>2</sup>. Uczestnikami relacji korupcyjnej zazwyczaj kieruje motywacja osiągnięcia maksymalnych osobistych korzyści i wspólne dążenie do zminimalizowania ryzyka, że zawarta transakcja korupcyjna zostanie ujawniona.

Do kręgu pojęciowego łapownictwa zalicza się pośrednictwo oraz prowokację łapówki. Pośrednictwo stanowią czyny osoby trzeciej, polegające na doprowadzeniu do porozumienia między wręczającym a przyjmującym łapówkę, na prowadzeniu pertraktacji z tymi osobami i na współdziałaniu w ten sposób w przestępstwie. Pośrednik może występować w imieniu lub w interesie jednego z podmiotów przestępstwa łapownictwa, jednak z reguły jest związany z drugim podmiotem. Może także wystąpić pomocnictwo okazywane jednej ze stron bez związku z drugą stroną, obejmujące np. wskazanie osoby, od której pełniący funkcję publiczną może zażądać korzyści, czy udzielanie stosownych rad i wskazówek. W niektórych przypadkach pośrednik okazuje się inicjatorem organizującym udzielenie i przyjęcie łapówki, działając w tym względzie niezależnie od

przyjmującego i wręczającego. W takiej sytuacji mógłby niekiedy odpowiadać za sprawstwo łapownictwa. Działanie pośrednika winno być umyślne. Jeśli jakaś osoba nieświadomie stwarza sytuację ułatwiającą czy umożliwiającą wręczenie i przyjęcie łapówki, nie dopuszcza się pośrednictwa. Prowokacja łapówki polega na umyślnym stworzeniu sytuacji i warunków wywołujących żądanie łapówki lub na udzieleniu jej w celu późniejszego ujawnienia przyjmującego łapówkę. Ze strony osoby pełniącej funkcję publiczną może wchodzić w grę przyjęcie łapówki w celu ujawnienia faktu wręczenia i skierowania przeciwko wręczającemu postępowania karnego. Jeśli organ powołany do ścigania przestępstw stwarza celowo takie warunki i okoliczności, których następstwem jest przestępstwo łapownictwa, to można także mówić o prowokacji z jego strony.

Określenia przyjmowane w literaturze przedmiotu, a sprowadzające się do podziału przekupstwa na bierne, polegające na przyjmowaniu korzyści lub ich obietnicy bądź żądaniu korzyści w związku z pełnieniem funkcji publicznej, oraz czynne, polegające na udzielaniu łapówek mogą wprowadzać w błąd, jako że przyjmowanie łapówek z reguły nie jest zachowaniem biernym<sup>3</sup>. Całkowita pasywność wyłącza zresztą popełnienie jakiegokolwiek przestępstwa. Łapownictwo bierne jest znaczeniowo tożsame ze sprzedajnością. Ten ostatni termin stanowi rzeczownik od „sprzedajny”, który słownikowo oznacza „taki, którego można przekupić, który dla korzyści materialnych zdradza lub idzie na czyjeś usługi”<sup>4</sup>.

Korupcja powoduje utratę zaufania ludzi do administracji państwowej i samorządu terytorialnego. Samo przeświadczenie o powszechności tego zjawiska niszczy lojalność i szacunek obywateli wobec władz. Optymalna komunikacja i interakcja między obywatelem a administracją zostają zakłócone. Łapownictwo bierne godzi w widocznym stopniu w zasadę jednakowego traktowania petentów, w bezstronność osób pełniących funkcje publiczne, i stąd może poczynić wiele szkód rzeczowych. Ta także niematerialna szkodliwość łapownictwa jest trudna do naprawienia. Tylko pozornie łapownictwo przedstawia się jako przestępstwo bez ofiar. W gruncie rzeczy pokrzywdzeni są wszyscy obywatele. Koszty finansowe łapownictwa, aczkolwiek rozłożone w czasie, wyrażają się we wzroście opłat, podatków i cen towarów; w krańcowych wypadkach mogą wręcz prowadzić do upadłości drobnych firm, starających się w ten sposób o zamówienia – a tym samym do zredukowania miejsc pracy. Także pomniejszenie wpływów budżetowych może być dotkliwie odczuwane. Korupcja należy do przestępstw niepowodujących materialnie uchwytnych śladów swego wystąpienia. Współdziałający starają się postępować w ten sposób, by swemu działaniu nadać pozory legalności i przez to ukryć akt przestępstwa, a w razie ujawnienia go zabezpieczyć sobie korzyści i zapewnić prawdopodobny sposób wytłumaczenia. Do wręczenia łapówki dochodzi w cztery oczy, bez obecności osób trzecich, a mała liczba ludzi wtajemniczonych w konkretną działalność przestępczą



utrudnia nie tylko ujawnienie łapownictwa, lecz także odszukanie osób, które mogłyby złożyć zeznania. Przekupstwo pozostaje sprawą wzajemnego zaufania. Powszechnie podkreśla się, że jest to przestępstwo statystycznie mało wymierne, „ciemna liczba” jest tutaj bardzo duża<sup>5</sup>.

Podmiotami przestępstw korupcyjnych mogą być zarówno biznesmeni, jak i tzw. zwykli obywatele. Ofiarą korupcji staje się najczęściej całe społeczeństwo, które ponosi z tego powodu straty ekonomiczne, społeczne i kulturowe. Głośne afery korupcyjne powodują – oprócz strat materialnych – nieufność obywateli wobec organów administracji państwowej. Zwykły obywatel nie zawsze zdaje sobie sprawę z ogromu szkód materialnych; zapomina, że w rezultacie sam staje się ofiarą, gdyż poszkodowane przedsiębiorstwo poniesione koszty korupcji doliczy do ceny towarów, podatków, składek itp. Ponadto konsekwencją korupcji może być nawet upadłość przedsiębiorstwa, a więc utrata miejsc pracy. Przyczyny korupcji tkwią głęboko ukryte w społeczeństwie i te są niełatwe do wyeliminowania, natomiast występujące w administracji publicznej i gospodarczej można w miarę szybko usunąć. Do przyczyn korupcji zalicza się: zanik podstawowych wartości etycznych oraz etosu urzędnika; łatwość zdobycia znacznych pieniędzy ze środków publicznych; dążenie do osiągnięcia wysokiej pozycji w życiu publicznym bądź gospodarczym; nacisk konkurencji w formie manipulacji korupcyjnych; nieudolne zarządzanie<sup>6</sup>.

Granica między działaniami legalnymi a nielegalnymi jest bardzo płynna. Korupcja występuje tam, gdzie istnieją stosunki świadczeń między instytucjami państwowymi a prywatnym zapotrzebowaniem (udzielanie zamówień, zaopatrzenie). Dotacje są często udzielane w formie ekspertyz, umów o doradztwo itp. Bez skrupułów są też przyjmowane pieniądze jako „podziękowanie za dobrą współpracę” albo jako „uzupełnienie” wynagrodzenia za pracę. Urzędnicy na ogół nie uznają przyjęcia korzyści materialnej za naruszenie prawa. Przedsiębiorcy traktują pieniądze przeznaczone na łapówki jako czynnik ryzyka i włączają je do ofert.

Struktury korupcyjne występują na wszystkich płaszczyznach, a korupcja – na wszystkich szczeblach administracji. Jest ona rezultatem „upadku wartości”, odejścia od altruizmu, moralności i lojalności oraz świadomości obowiązków i przejścia do egoistycznej i materialnej samorealizacji kosztem innych. Obchodzenie prawa nie jest potępiane, lecz uznawane za przejaw sprytu i dynamiki, a łamanie prawa, zwłaszcza podatkowego, jest zjawiskiem nagminnym. Korupcja nie jest zjawiskiem przejściowym, okazuje się, że każda wykryta sprawa ujawnia kolejne sprawy. Korupcja istniała zawsze, ale obecnie objęła już wszystkie działy służby publicznej; stała się też elementem polityki handlowej, a więc nowym rodzajem przestępczości gospodarczej. Wykrycie korupcji jest niezwykle trudne ze względu na ściśle powiązanie osób ją uprawiających, ich konspi-

racyjne metody działania oraz maskowanie technik manipulacyjnych. Ciemna liczba tej przestępczości jest zatem na pewno bardzo duża.

Upowszechnianie się „mentalności korupcyjnej” rodzi niebezpieczeństwo infiltracji gospodarki administracji oraz wymiaru sprawiedliwości i Policji przez przestępców zorganizowanych. Do tradycyjnych metod ich postępowania należy bowiem wywieranie nacisku na przedstawicieli instytucji i państwa właśnie za pomocą korupcji. Szczególnie niebezpieczne z punktu interesów państwa i społeczeństwa jest zjawisko korupcji w Policji. Jak wynika z dotychczasowych doświadczeń, policjanci najczęściej popełniają przestępstwa łapownictwa i płatnej protekcji<sup>7</sup>.

Korupcję traktuje się jako jedno z poważniejszych zagrożeń dla rozwoju społecznego i gospodarczego oraz stosunków międzyludzkich. Korupcja nie tylko narusza zaufanie do prawa i władz państwowych, lecz także zwiększa koszty towarów, usług i transakcji handlowych, powoduje brak poczucia bezpieczeństwa u obywateli, dewastuje podstawowe zasady moralne, uczciwość, lojalność i odpowiedzialność, a tym samym niszczy podstawową tkankę społeczeństwa obywatelskiego. Źródłem korupcji politycznej jest m.in. finansowanie partii politycznych i ich kampanii wyborczych przez ludzi biznesu. Za pomocą szczególnego sponsoringu, w którego uprawianiu pośredniczą firmy tzw. doradztwa strategicznego, duży i wielki biznes wpływa na działania i decyzje podejmowane przez polityków w parlamencie i w samorządach lokalnych.

Korupcji politycznej sprzyja brak prawnej regulacji lobbingu. Jeśli przedstawiciele organów ustawodawczych i władzy wykonawczej są pod stałym naciskiem różnych grup interesu lub sami szukają z nimi kontaktów, to brak jakichkolwiek ograniczeń tych interakcji częstokroć skłania do nawiązywania korupcyjnych porozumień. Z badań wynika, że połowa podejmowanych prób lobbingu kończy się sukcesem, a jego najczęściej stosowanymi formami są: wykorzystywanie powiązań towarzysko-osobistych i dostarczanie decydentom wartościowych informacji<sup>8</sup>. Korupcja znajduje podatny grunt tam, gdzie dochodzi do zatarcia granicy między sferą prywatną i sferą publiczną. Z jednej strony, ludzie wybierają politykę lub administrację publiczną w nadziei zarobienia pieniędzy, a z drugiej, biznesmeni wiążą się z politykami i urzędnikami publicznymi, by dzięki tym nieformalnym układom czerpać korzyści z zamówień publicznych, wpływać na kształt prawa lub jego wdrożenie<sup>9</sup>. Zachętą do nawiązywania korupcyjnych transakcji i porozumień są takie zjawiska, jak: tolerowanie braków w sprawozdawczości urzędów, prowadzenie przez nie niejasnych i niepełnych ewidencji, zawieranie umów bez pisemnego poświadczenia, nieefektywny nadzór nad pracą urzędników, zgoda na wydawanie poleceń sprzecznych z obowiązującymi przepisami oraz pełnienie przez wysokich rangą urzędników państwowych funkcji kierowniczych w spółkach prywatnych.

Korupcji sprzyja prawo udzielania i przyznawania przez ministerstwa i urzędy centralne rozmaitych dotacji, zezwoleń, koncesji, uznaniowych ulg, limitów, zwolnień oraz ustanawianie kontyngentów. Jeśli uzyskanie bardzo dochodowego kontraktu, limitu importowego, inwestycji rządowej czy koncesji zależy od podpisu urzędnika, to jest oczywiste, że przedsiębiorcy, właściciele firm czy politycy będą o ten podpis wszelkimi sposobami zabiegali. W gestii koalicji czy ugrupowania rządzącego pozostaje desygnowanie nie tylko ministrów, sekretarzy stanu, podsekretarzy, wojewodów i wicewojewodów, lecz także dyrektorów i wicedyrektorów departamentów, szefów różnego rodzaju urzędów centralnych, agencji i inspektoratów oraz funduszy celowych. Stanowiska w tych urzędach i w administracji państwowej, mimo że obowiązuje ustawa o służbie cywilnej, są obsadzone z partyjnej rekomendacji i są poszukiwanym „łupem” przydzielanym nie tylko za działalność na rzecz partii politycznej, lecz także jako rekompensata za usługi świadczone partyjnym liderom. Trzecią kategorią beneficjentów stanowisk państwowych są eksperci i doradcy. Chociaż mają oni zazwyczaj niewielki wpływ na decyzje polityczne, administracyjne czy prawne, aprobują swój status za cenę wymiernych dobrodziejstw i pożytków doczesnych. Mimo że ogłasza się konkursy na stanowiska kierownicze, to wielokrotnie są one fikcją, gdyż wymagania konkursowe ustala się pod upatrzonego z góry kandydata. Inne jeszcze „rozdawane” popłatne posady są w radach nadzorczych spółek skarbu państwa, spółkach komunalnych, prywatyzowanych i skomercjalizowanych przedsiębiorstwach. Ta rozległa sfera wpływów, układów i cichych porozumień, która pozostaje w gestii polityków, jest wielkim sprzymierzeńcem porozumień i układów korupcyjnych. Na działania o charakterze korupcyjnym są najczęściej narażone następujące czynności urzędników publicznych i jednostek budżetowych: zlecanie robót i usług; wydawanie zezwoleń budowlanych itp.; podejmowanie decyzji o przyznaniu, zamianie lub wynajmie lokalu; wydawanie zatrzymanych podczas kontroli dowodów rejestracyjnych pojazdów; przeprowadzanie egzaminów i przyjmowanie na studia wyższe.

Spośród trzech rodzajów postaw – akceptacji, przyzwolenia i dezaprobaty – najczęstsza w społeczeństwie polskim jest postawa przyzwalająca. Polacy godzą się na „miękkie” formy korupcji, takie jak drobna łapówka, protekcjonizm i pośredniczenie w niezupełnie legalnych transakcjach. Z tą postawą idzie w parze przekonanie, że korupcja jest najbardziej rozpowszechniona w instytucjach, z którymi każdy obywatel ma częsty kontakt. „Twarde” kategorie korupcji – przekupstwo, płatna protekcja i nadużywanie uprawnień – są deklaratywnie odrzucane, nie uznaje się bowiem, by w pewnych sytuacjach życiowych mogły być usprawiedliwioną koniecznością. Oburzenie, które towarzyszy ujawnionym, choć sądownie nierozliczonym, wielkim aferom, zdaje się świadczyć o tym, że na „twardą” korupcję nie ma w Polsce społecznego przyzwolenia, ale zarazem

ludzie są przekonani, iż nie istnieją siły, które byłyby w stanie skutecznie przeciwstawić się korupcji.

Zgodnie z wynikami badań przeprowadzonych przez Instytut Spraw Publicznych w listopadzie 2000 r. na próbie 1055 osób na temat społecznej percepcji zjawiska korupcji ponad jedna piąta Polaków (22%) nie potrafiła określić, co to jest korupcja i na czym polega<sup>10</sup>. Brak orientacji cechował zwłaszcza osoby starsze, bez wykształcenia, o niskich dochodach. Pozostali respondenci utożsamiali korupcję głównie z dawaniem i braniem łapówek, z przekupstwem, wręczaniem i przyjmowaniem prezentów lub pieniędzy za załatwienie sprawy. Stwierdzono, że tam gdzie opisywane są zachowania związane ze sferą publiczną, jak np. urzędy, działalność polityków, partii politycznych, dysponowanie publicznym dobrem – zdecydowana większość badanych uznaje je za zachowania korupcyjne. Natomiast gdy w grę wchodzi wdzięczność, drobne usługi, prezenty, a osoby potencjalnie przekupywane (nauczyciel, lekarz) są traktowane nie jak funkcjonariusze państwowi, to postrzeganie tych zachowań jako silnie korupcyjnych jest zdecydowanie rzadsze<sup>11</sup>. Z najpowszechniejszą dezaprobatą spotyka się korupcja urzędnicza, polityczna i policyjna, słabiej natomiast takie zachowania, jak:

- 1) przyjęcie do pracy w urzędzie kogoś z rodziny lub znajomych, gdy inna osoba miała lepsze kwalifikacje;
- 2) przyjęcie przez polityka pieniędzy na prowadzenie kampanii wyborczej od firmy, przedsiębiorstwa, bez ujawniania tego faktu;
- 3) rezygnacja policjanta z wypisania mandatu za złamanie przepisów, gdy kierowcą okazał się nauczyciel dziecka policjanta;
- 4) przyjęcie przez nauczyciela prezentu wartości kilkuset złotych od całej klasy po zakończeniu roku szkolnego;
- 5) obsadzanie stanowisk w firmach państwowych przez kolegów, w zamian za przekazywanie pieniędzy tych firm na rzecz partii politycznych;
- 6) użytkowanie przez dziennikarza przez rok samochodu firmy, o której następnie będzie pisał artykuł;
- 7) oświadczenie nauczyciela na zebraniu rodziców, iż dzieci nie poradzą sobie bez korepetycji, których może udzielać on albo jego znajomi;
- 8) częstowanie piwem uczestników festynów i spotkań przedwyborczych;
- 9) przyjęcie przez lekarza kwiatów, koniaku czy słodczy po zakończeniu leczenia;
- 10) przydzielanie przez urzędników kontraktów zamówień finansowych z publicznych pieniędzy rodzinie czy znajomym prowadzącym prywatne firmy.

Charakterystycznym zjawiskiem jest to, że ludzie, którzy przyznają, iż dawali łapówki (głównie osoby czynne zawodowo, lepiej wykształcone i zamożniejsze), częściej znają biorców łapówek niż ci, którzy łapówek nie dawali. Powody wręczania łapówek są różnicowane, ale dominuje traktowanie ich jako

strategii ułatwiającej życie. Najczęstszy powód wręczania łapówek, jaki wskazywali badani (42% przypadków), to poczucie przymusu – był to ich zdaniem jedyny sposób załatwienia sprawy. Dla ponad połowy badanych (51%) decydujące znaczenie miały względy „pragmatyczne” – podnoszące efektywność własnych działań. I tak dla 20% najważniejszy był czas – dzięki łapówce sprawę można było załatwić szybciej. Większą dokładność, rzetelność w załatwieniu sprawy wymieniono w 17% przypadków, w 14% przypadków łapówka pozwalała na tańsze załatwienie sprawy. Inne rodzaje powodów decydujących o wręczeniu łapówki, takie jak chęć okazania wdzięczności, ratowania zdrowia, uniknięcia bardziej kosztownej kary bądź mandatu, pojawiły się w 4% przypadków.

Jako biorcy łapówek najczęściej są wymieniani lekarze (blisko połowa respondentów), policjanci (co czwarty respondent), a poza nimi sporadycznie – urzędnicy, nauczyciele i kontrolerzy w środkach komunikacji. Co druga łapówka wręczana jest w miejscu pracy „biorcy”, a co czwarta w miejscu publicznym. Okazało się, że silne moralne potępienie łapownictwa deklaruje co piąta osoba, umiarkowane potępienie – niemal co trzecia, słabe potępienie – 41%, a brak moralnej dezaprobaty dla łapownictwa ujawnia 8% badanych. Najczęściej wskazywanymi przyczynami łapownictwa są: chęć dorobienia czy wzbogacenia się (66% wskazań); brak zasad moralnych i nieuczciwość (58%); źle działająca, niesprawna administracja (46%) i zbyt wielka liczba niejasnych przepisów prawa (43%).

Wyniki badań opinii publicznej w 2009 r. ujawniły, że Polacy są przekonani, iż w wielu dziedzinach życia ciągle jest dużo nieuczciwości, przekupstwa i korupcji<sup>12</sup>. Wśród zjawisk, które najbardziej hamują rozwój kraju, najczęściej wymienia się kumoterstwo, klikowość, łapownictwo i nadużywanie stanowisk dla osiągnięcia osobistych korzyści. W badaniach przeprowadzonych w 2010 r. najpowszechniejszym zarzutem wobec wysokich rangą urzędników państwowych i polityków był nepotyzm<sup>13</sup>. Ponad cztery piąte badanych (84%) uważało, że praktykowany przez nich proceder obsadzania stanowisk w urzędach, spółkach, bankach i innych tego typu instytucjach krewnymi i znajomymi jest częsty. Innym aspektem nepotyzmu i kumoterstwa jest załatwianie kontraktów dla rodziny i znajomych prowadzących działalność gospodarczą. Takie zachowania jako bardzo rozpowszechnione wśród polityków i wysokich rangą urzędników państwowych wskazało prawie trzy czwarte badanych (73%). Natomiast co ósmy respondent (13%) uważał, że nie zdarzają się one często.

Warunkiem koniecznym korupcji są zaburzenia w sferze wartości. Nie wszystkie zmiany w sferze wartości mają jednak charakter patologiczny, gdyż o patologii można mówić np. wówczas, gdy wartości instrumentalne stają się wartościami celowymi. W ostatnim okresie stało się to widoczne na przykładzie zjawiska, które określa się jako „kult powodzenia”, rozumianego najczęściej jako osiągnięcie wysokiej pozycji społecznej dzięki zdobytemu majątkowi. Tego

typu filozofia życiowa, uznająca „powodzenie” za wartość najwyższą, staje się dosyć łatwo wygodnym usprawiedliwieniem wszelkich poczynań, nawet takich, które są niezgodne z obowiązującymi normami, a pozwolą ten cel życiowy zrealizować. Kult powodzenia wyzwała dążenie do maksymalnych zysków, a tego typu postawa ułatwia podejmowanie przedsięwzięć niezgodnych z prawem.

Im dłużej człowiek pozostaje aktywny w sferze działalności przestępnej oraz im intensywniejsza jest jego sieć kontaktów społecznych z tym kręgiem społecznym, przy jednoczesnym ograniczeniu kontaktów ze środowiskami niedotkniętymi patologią, z tym gorszą sytuacją mamy do czynienia. Istota problemu polega na ustaleniu czynników warunkujących podjęcie lub zaniechanie działań korupcyjnych. Czynnikiem rozstrzygającym jest kultura etyczna działającego podmiotu. W tej kategorii przestępczości, jaką stanowi korupcja, obserwuje się bardzo silne zróżnicowanie, analogiczne do stopnia zróżnicowania społecznego. Wyższa pozycja jednostki w systemie gospodarczym oznacza zazwyczaj większe możliwości dokonywania nadużyć, a zatem można przyjąć, iż zajmowane miejsce w strukturze społecznej decyduje o możliwych formach patologii. Istotne znaczenie mają zatem właściwe kwalifikacje moralne osób pełniących ważne funkcje i zajmujących znaczące stanowiska w instytucjach gospodarczych i finansowych<sup>14</sup>.

Zachowania korupcyjne zaburzają podstawy porządku ekonomicznego, osłabiają więzi interpersonalne, podważają zaufanie do norm i wartości oraz przyjętych rozwiązań instytucjonalnych. Wyształcanie się różnorodnych form patologii dokonuje się zawsze kosztem systemu, który wytwarza nowe dobra, usługi itp. Istniejący typ porządku społeczno-politycznego stymuluje powstawanie specyficznych przejawów patologii w sferze gospodarki, czego ewidentną manifestacją jest przestępczość zorganizowana<sup>15</sup>. Dominujące formy patologii stanowią negatywny aspekt systemu społeczno-gospodarczego, który je generuje. Stanowią tym samym drugie oblicze przyjętego porządku społecznego oraz jego autonomiczną część. Polityka protekcyjizmu, rozbudowany system koncesji, zezwoleń, ulg, licencji i istnienie rozmaitych funduszy celowych sprzyjają tworzeniu się patologicznych powiązań i układów o zasięgu nie tylko ogólnokrajowym, lecz także międzynarodowym. Kiedy administracja państwowa jest poddawana ustawicznej penetracji przez układy partyjne, wtedy w jej działaniach bierze górę polityczna dyspozycyjność kosztem organizacyjnej sprawności. Taka sytuacja jest niejako naturalnym podłożem, na którym rozwijają się układy korupcyjne i następuje rozmywanie się poczucia odpowiedzialności za sprawy publiczne.

Osobami zainteresowanymi w podtrzymywaniu korupcji są ci, których obszarem działania jest szara strefa polityki bez zasad i biznes nastawiony na szybki zysk. W analizach dotyczących biznesu dostrzega się tendencję do tzw. pragmatyzacji świadomości. Idea pragmatycznej instrumentalnej skuteczności, pojmowa-

nej często jako bezwzględne dążenie do indywidualnej korzyści przy stosowaniu zasady „cel uświęca środki”, zdobywa coraz więcej zwolenników<sup>16</sup>. Stwierdzenia o „merkantylizacji charakteru”, „żądzy zysku”, „ubóstwieniu pieniądza” odwołują się do zmian zachodzących w sferze osobowości. Dominację wartości instrumentalnych (pieniądze, kariera) nad autotelicznymi czy preferowanie w indywidualnych wyborach wąsko pojmowanego interesu własnego tłumaczy się koniecznością przystosowania się do praw rynkowych. Koresponduje z tym swoiste zachłyśnięcie się swobodą gospodarczą i niezrozumienie potrzeby pozytywnego z niej korzystania. Pęd do gromadzenia coraz to nowych dóbr materialnych, alienacja człowieka i instrumentalizacja relacji międzyludzkich powodują, że wraz z utrwalaniem się społeczeństwa biznesu orientacja merkantylna staje się dominująca.

Jedną z plag społecznych wywołanych w dużym stopniu rozpowszechnianiem się korupcji jest wielka wzajemna podejrzliwość, która niszczy relacje międzyludzkie. Pracownicy nie ufają pracodawcom, a pracodawcy pracownikom<sup>17</sup>. Deficyty zaufania są też konsekwencją cynizmu, czyli niewiary w uczciwość, połączonej czasami z fascynacją złem i wyrażającą się w ironicznym stosunku do wszelkich konstruktywnych usiłowań. Rozprzestrzenianie się postaw cynicznych oznacza oczywiście obniżoną zdolność do podejmowania wspólnych inicjatyw oraz niechęć do spontanicznej i twórczej kooperacji. Ponieważ niedobory zaufania powodują wzrost „kosztów transakcyjnych”, a więc nie są obojętne dla konkurencyjności gospodarki, zjawisko to stało się ostatnio przedmiotem ożywionej refleksji. Społeczna akceptacja prywatnych norm gościnności, wdzięczności, wzajemności, solidarności koleżeńskiej i rodzinnej miewa negatywne konsekwencje w sferze publicznej<sup>18</sup>. To, co wartościowe w życiu prywatnym, praktykowane na publicznym stanowisku może okazać się wadą. W Polsce ekspansję drobnej przedsiębiorczości i firm rodzinnych tłumaczy się m.in. właśnie dominacją „rodzinnej” formy zaufania. Obdarza się nią co najwyżej krewnych – „swoich”. Gospodarczą implikacją tego zjawiska jest też nastawienie ludzi biznesu na natychmiastowy zysk. Długoterminowe inwestycje, oczekiwanie na profity odsunięte w czasie wymagają bowiem wysokiego poziomu zaufania do innych ludzi oraz do instytucji. Jest prawdopodobne, że w najbliższej przyszłości dominować będzie niski poziom zaufania społecznego. W związku z tym wielkie korporacje, spółki ponadnarodowe będą traktowane podejrzliwie.

Przyzwolenie ze strony społeczeństwa stanowi jeden z ważnych czynników korupcjogennych, a jego wzrost wiąże się ze zmianami w zakresie tzw. poczucia moralnego obywateli. Poczucie moralne, inaczej zmysł moralny, to przeświadczenie imperatywne nakazujące pewne czyny uznawać za słuszne, godne pochwały i naśladowania, a inne za zasługujące na potępienie, niskie lub występne. Zdarza się, że uczciwe postępowanie bywa wyśmiewane i deprecjonowane, a lojalność względem państwa jest uznawana za wyraz nieudolności. Objawy procesu obniżania się

standardu etycznego jednostek nie da się w pełni zrozumieć i ocenić w izolacji – bez uwzględnienia szerszego kontekstu pełnionych ról i uwarunkowań społecznych<sup>19</sup>. Czynnikiem sprzyjającym rozwojowi relacji korupcyjnych jest także niski prestiż organów i przedstawicieli władzy państwowej. Blisko 60% Polaków ma poczucie, że posłowie nie reprezentują i nie bronią ich interesów, nie dbają o potrzeby wyborców ani społeczeństwa, mają bowiem na uwadze głównie własne interesy, a następnie profity krewnych i znajomych. 78% Polaków uważa, iż częstym działaniem wśród wysokich rangą urzędników państwowych jest obsadzanie w urzędach, spółkach, bankach itp. krewnych, kolegów i znajomych, 72% sądzi, że w takim samym trybie przyznawane są kontrakty i zamówienia publiczne, a 69% jest zdania, że wysocy rangą urzędnicy biorą łapówki za załatwienie sprawy<sup>20</sup>.

Negatywna rola korupcji polega na stymulowaniu i podtrzymywaniu krytycznego nastawienia do przemian gospodarczych i utrwalenia przeświadczenia, że kryje się za nimi wiele nieuczciwości. Takie nastawienie wiąże się zazwyczaj z ogólnym pogorszeniem się nastrojów społecznych i narastaniem niezadowolonia z warunków życia, jak i zamieszczanymi w mediach wiadomościami o korupcji w gospodarce i innych dziedzinach życia publicznego. Większość Polaków uważa, że np. na prywatyzacji najbardziej skorzystali cwaniacy i kombinatorzy oraz urzędnicy państwowi uczestniczący w prywatyzacji. Zła reputacja instytucji publicznych, ich negatywny wizerunek w odbiorze społecznym mają nie tylko dla nich samych, lecz także dla ich otoczenia wiele negatywnych konsekwencji. Jedną z nich jest brak zaufania do kadry kierowniczej i pracowników, a także nieufność do innych instytucji. W atmosferze przeświadczenia, że „nie ma ludzi uczciwych”, w atmosferze powszechnej podejrzliwości, że każdy „ma coś na sumieniu” łatwo dochodzi do rozmaitych nadużyć, multiplikowania się korupcyjnych, wielopiętrowych porozumień, oportunistów, instrumentalnego traktowania powierzonych obowiązków itd.

Konsekwencją tolerowania korupcji i uwikłanych w nią wysoko postawionych osób jest również kryzys autorytetów. Wyraża się on m.in. w tym, że ludzie, którzy w codziennym życiu i pracy są uczciwi, rzetelni, bezinteresowni i, co więcej, mają na uwadze dobro publiczne, nie mogą się spodziewać, że z tego tytułu spotka ich publiczne uznanie, wyróżnienie czy awans zawodowy. Ponieważ składnikiem autorytetu jest zaufanie, przeto i ta wartość jest w znacznym stopniu zagrożona. Kiedy miejsce zaufania i uczciwości zajmują uznaniowość i nieskrępowana żadnymi ograniczeniami interesowność, wtedy powstają dogodne warunki do kształtowania się moralności krańcowej. Polega ona nie tyle na jawnym i ostentacyjnym łamaniu norm moralnych, ile na zbliżaniu się do krańca tego, co dozwolone, na oscylowaniu wokół granicy tego, co dopuszczalne, na balansowaniu na krawędzi zła, skrajnego egoizmu i braku skrupułów. Nasilająca się korupcja stwarza dogodne warunki do upowszechniania się w społeczeństwie moralności



krańcowej i szerzenia się destrukcji normatywności, co wyraża się w postępującej degradacji zasad i reguł przyzwoitości w stosunkach międzyludzkich.

Skuteczność działań antykorupcyjnych wymaga podjęcia wielu skoordynowanych i konsekwentnie przeprowadzanych działań na szczeblu centralnym. I tak, konieczna jest taka reforma prokuratury i zmiana ustroju sądów powszechnych, aby były one w stanie skutecznie radzić sobie z nowymi formami zorganizowanej przestępczości o zasięgu międzynarodowym. Zagrożenie przestępczością korupcyjną będzie zmniejszać się tym wydatniej, im bardziej uda się nie tylko usprawnić działalność Policji i sądów, lecz także skoordynować działania wszystkich podmiotów mających zapobiegać, ścigać, ujawniać i karać sprawców przestępstw. Ponieważ zjawiska patologii społecznej rozwijają się i stabilizują jako „produkt uboczny” silnego poczucia deprywacji oraz wadliwego funkcjonowania instytucji publicznych i systemu prawnego, poprawa w tych dziedzinach może skutkować zmniejszeniem się podatności na korupcję zarówno całych instytucji, jak i poszczególnych osób.

Istotną rolę, oprócz cech systemu prawnego, odgrywają czynniki, takie jak: kulturowa tożsamość zbiorowości, skuteczność systemu kontroli społecznej, przekonanie o nieuchronności kary za popełnione wykroczenie, skuteczność działania instytucji zajmujących się ściganiem i zwalczaniem przestępczości<sup>21</sup>. Istotą korupcji jest bowiem nadużycie zaufania. Normalne funkcjonowanie każdego systemu gospodarczego opiera się na wzajemnym zaufaniu różnych podmiotów stanowiących ten system. Bez wzajemnego zaufania nie jest możliwy proces wymiany ekonomicznej i produkcji. Wykluczone są jakiekolwiek działania długookresowe, inwestowanie, zaciąganie kredytów. Pojawienie się oszustw powoduje, że w szybkim czasie wszyscy pragną się zabezpieczyć przed tego typu działaniami. Wszyscy zaczynają być traktowani jak potencjalni winowajcy, co prowadzi po pewnym czasie do degradacji całego systemu społecznego. Istotne znaczenie dla powstrzymania patologizacji relacji interpersonalnych mają właściwe kwalifikacje moralne osób pełniących ważne funkcje i zajmujących znaczące stanowiska w instytucjach gospodarczych i finansowych. Wadliwe funkcjonowanie mechanizmów doboru i awansowania kadr, uwzględniające nie tylko wąskie kryteria fachowości, lecz także wymogi etyczne może stanowić czynnik ułatwiający wystąpienie patologii, a powstanie w ramach organizacji struktur przestępczych prędzej czy później zaczyna oddziaływać na istniejące kanały ruchliwości pionowej.

Gdy zjawiska patologii osiągają maksymalne nasilenie, mamy do czynienia z sytuacją, w której w społeczeństwie faktyczną władzę przejmują przestępcy, narzucając innym swój system norm i wartości. Powszechne staje się poczucie bezradności i brak nadziei na powrót do stanu normalnego. Wewnętrzna dynamika procesów patologicznych w sferze gospodarczej prowadzi do poszerzenia obszarów aktywności, angażowania w tę działalność coraz większej liczby osób,

a także dysponowania coraz większymi środkami finansowymi. Wiedzie do stanu, w którym zmieniają się formy samej przestępczości. Gdy możliwe jest stosowanie bardziej skomplikowanych przedsięwzięć, dopuszczalne staje się „inwestowanie” w niektóre typy działalności, pozwalające uzyskiwać wysokie korzyści z pewnym opóźnieniem. Pojawia się również profesjonalizacja połączona z daleko posuniętą specjalizacją.

Zachwalanie korupcji służy łatwemu rozgrzeszaniu właścicieli nielegalnie zdobytych fortun i może stwarzać zachętę do dalszych działań przestępnych. Jest to próba tworzenia ideologii na użytek klasy nowobogackich, w której pomija się całkowicie destrukcyjne oddziaływanie tego typu działań na pozostałą część gospodarki i społeczeństwa. Tolerowanie, a zatem wspieranie korupcji jest w dłuższym czasie działaniem autodestrukcyjnym. Podważa zaufanie do reguł istniejącego systemu ekonomicznego, a także może wytwarzać tzw. efekt spiralny – podmioty działające nielegalnie zyskują w jakimś sektorze pozycję dominującą i zaczynają wpływać na realizowaną w tej dziedzinie politykę państwa. Uczciwe prowadzenie interesów w takich warunkach staje się utrudnione lub wręcz niemożliwe<sup>22</sup>. Działania grup przestępczych polegają między innymi na stopniowym uzależnianiu osób zajmujących istotne stanowiska i pełniących znaczące funkcje społeczne, natomiast wobec osób nieulegających korupcji stosowana jest przemoc lub groźba jej użycia. Na poziomie najbardziej ogólnych analiz przestępczość gospodarczą można łączyć ze stosunkiem urzeczowiającym wobec innych ludzi. Przyjmowanie takiej postawy prowadzi zwykle do zachowań mających charakter przestępny, których celem jest osiągnięcie jakiegoś zysku przez jednostkę podejmującą działanie przestępne. Działanie to w przypadku przestępczości korupcyjnej nie musi mieć charakteru niszczącego innego człowieka w taki czy inny sposób. Zawsze jednak będzie podejmowane z pobudek egoistycznych, a więc wykonywane w celu osiągnięcia korzyści.

Bardzo ważna jest ochrona państwowej administracji, sądownictwa, prokuratury, Policji i instytucji samorządowych przed ingerencją biznesu i wpływem partykularnych interesów partyjnych<sup>23</sup>. W młodych demokracjach, które dopiero uczą się pluralizmu politycznego i rynkowej gospodarki, realizacja tego postulatu jest z wielu powodów utrudniona. Od politycznych decydentów zależy, czy odpowiednie projekty powstaną i czy będą konsekwentnie wdrażane. Dotychczasowe polskie doświadczenia wskazują, że sceptycyzm w tym względzie jest uzasadniony. Osobami zainteresowanymi w podtrzymywaniu korupcji są ci, których obszarem działania jest szara strefa polityki bez zasad i biznes nastawiony na szybki zysk. Korupcja stosowana przez zorganizowane grupy przestępcze ma – w porównaniu z tradycyjną – większy zakres i większe rozmiary. Infiltracja organów władzy bądź obszarów działalności politycznej stanowi próbę wprowadzenia stosunków mafijnych w państwie. Jak wskazują doświadczenia

włoskie i południowoamerykańskie, zwalczanie tego zjawiska jest niezwykle trudne. Działania zapobiegające korupcji w organach administracji państwowej, gospodarce i polityce są zadaniem wykraczającym poza kompetencje organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości; powinny się stać obowiązkiem ogólnospołecznym. Jednym z instrumentów zapobiegania i zwalczania korupcji mogłyby być instytucje kontrolne niezależne od administracji, np. placówki doradcze dla petentów administracji, które m.in. przyjmowałyby wnioski od kierowników instytucji i kierowały podejrzaną sprawą do szefów urzędów lub wewnętrznych instancji rewizyjnych. Również umacnianie podstawowych wartości w państwie, gospodarce i społeczeństwie mogłoby sprzyjać zahamowaniu tego przestępstwa.

Warto pamiętać także o relacjach, jakie zachodzą między stopniem nasilenia tej patologii a mechanizmami społeczeństwa obywatelskiego. Ponieważ korupcja jest wypadkową możliwych do osiągnięcia korzyści, zakresu uznaniowości oraz mechanizmów rozliczania z odpowiedzialności, postawy społeczne charakterystyczne dla społeczeństwa obywatelskiego spełniają funkcję kontrolną wobec działań administracji. Wraz z mechanizmami sprawozdawczości i rozliczania z odpowiedzialności są efektywną odtrutką na zachowania korupcyjne. Grupowa aktywność społeczna polega na organizowaniu się i wspólnym działaniu osób o zbliżonych poglądach lub interesach. Grupy takie powstają oddolnie, spontanicznie, na zasadzie dobrowolnego udziału obywateli i funkcjonują niezależnie od struktur państwowych. Ich działalność obejmuje te sfery życia społecznego, w których państwo pozbywa się swych prerogatyw na rzecz społeczeństwa obywatelskiego. Silna identyfikacja obywatelska ma szansę ukształtować się przede wszystkim na gruncie zaufania w możliwość kreowania otaczającej rzeczywistości i mocnych więzi społecznych.

Na podstawie typów więzi społecznych i nasilenia określonych postaw A.J. Heidenheimer wyróżnił cztery systemy społeczne: rodzinny, patron – klient, wielki szef – podwładny oraz system ukierunkowany na społeczność. System rodzinny jest systemem tradycyjnym. Więzi społeczne ograniczają się tu do kręgów rodzinnych. W systemie tym nie występuje pojęcie odpowiedzialności za wspólnotę. W tradycyjnym systemie „patron – klient” bogaty opiekun ochrania klienta w zamian za świadczenia przed strukturami biurokratycznymi, realizując w ten sposób swoje prawa. We współczesnym systemie „szef – podwładny” ma miejsce mutacja systemu „patron-klient”, wynikająca z postępu cywilizacyjnego, występująca w amerykańskich miasteczkach, gdzie jeden zamożny obywatel „rządzi” całą resztą mieszkańców. System ukierunkowany na społeczność wywodzi się z krajów anglosaskich, w których można spotkać wysoką identyfikację ze wspólnotą, gdzie miała miejsce sublimacja patronatu w kapitał moralny. Typologie społeczności wg A.J. Heidenheimera i odpowiadające im zjawiska korupcyjne zostały zaprezentowane w poniższej tabeli<sup>24</sup>.

**Tabela 1.** Typologia społeczności wg A.J. Heidenheimera

	System rodzinny	System patron – klient	System wielki szef – podwładny	System ukierunkowany na społeczność
Urzednicy popełniają drobne przekroczenia przepisów na rzecz swych przyjaciół.	□XXX	□XXX	□XXX	□XX
W zamian za „przychylnie nastawienie” urzednicy (i partie) przyjmują prezenty i przysługi.	□XXX	□XXX	□XXX	■X
Nepotyzm i kumoterstwo przy mianowaniu na stanowiska oraz dostawach rządowych i kontraktach.	□XXX	□XXX	■XXX	■X
Urzednicy czerpią zyski z decyzji oficjalnych (np. z góry bronią się przed skutkami niekorzystnych dla nich decyzji gospodarczych).	□XXX	□XXX	■XX	■X
Klienci głosują według życzenia patronów.	□XXX	□XXX	■XX	■—
Klienci zdani są na łaskę patronów przy załatwianiu swych spraw w urzędach.	□XXX	■XX	■X	■—
Urzednicy oczekują gratyfikacji lub łapówek za załatwienie spraw.	□XXX	■XX	■X	■—
Urzednicy tolerują zorganizowaną przestępczość w zamian za odpowiednie wynagrodzenie.	□XX	■XX	■X	■—
Aktywiści partyjni nieoczekiwanie zmieniają przynależność partyjną w zamian za materialne korzyści.	□XX	■X	■X	■—

- biała korupcja – członkowie społeczności nie uznają danego aktu za praktykę korupcyjną;  
 ■ szara korupcja – ocena wewnątrz społeczności jest niejednolita; są tacy, którzy uważają daną praktykę już za korupcyjną, inni jeszcze nie;  
 ■ czarna korupcja – społeczność jednoznacznie uważa dany akt za korupcję;  
 XXX – korupcja jest stałą praktyką;  
 XX – zachowania korupcyjne zdarzają się często;  
 X – korupcja zdarza się sporadycznie;  
 — sytuacje korupcji nie zdarzają się.

Warto podkreślić, że największy poziom akceptacji dla zachowań korupcyjnych wyrażają zazwyczaj członkowie społeczności o charakterze rodzinnym, najmniejszą zaś w systemie ukierunkowanym na społeczność. Teoria ta jasno obrazuje zależności między mechanizmami społeczeństwa obywatelskiego a skłonnością do zachowań korupcyjnych. W systemach ukierunkowanych na dobro wspólne, w których najsilniejsze są więzi społeczne, największa jest kontrola społeczna nad działaniami urzędników i zarazem najmniejszy stopień zachowań korupcyjnych. Do podstawowych wartości etycznych, wspólnych dla wszystkich pracowników administracji – bez względu na zajmowane stanowiska – można zaliczyć: uczciwość, profesjonalizm, lojalność, otwartość, prawość, wiarygodność, oszczędność, szacunek wobec ludzi<sup>25</sup>. Wartości te mogą i powinny być pomostem łączącym urząd z obywatelem oraz pracownikami administracji. Dzięki realnemu wpojeniu tych zasad w etykę urzędniczą możliwe stanie się odbudowanie społecznego zaufania do urzędników, a przy tym również zwiększenie skuteczności administracji.

Ośrodki badawcze i organizacje społeczne zajmujące się zwalczaniem korupcji uzyskują dane świadczące o wysokim stopniu bierności Polaków w ich relacjach społecznych. Przyczyn takiego stanu poszukuje się zazwyczaj w czynnikach kulturowych, odziedziczonych po realnym socjalizmie, obejmujących m.in. wykorzenienie tradycji obywatelskich i demokratycznych, skompromitowanie pojęcia pracy społecznej, pozbawienie umiejętności organizacyjnych i menedżerskich niezbędnych w działalności społecznej. Wskazuje się również na niedostatki w zakresie takich czynników, jak: niski poziom świadomości obywatelskiej, brak poczucia wpływu na sprawy kraju i swojego środowiska, brak wiary w skuteczność działań obywatelskich, wzmacniane negatywną oceną polskiej sceny politycznej.

---

<sup>1</sup> M. Surkont, *Łapownictwo*, Warszawa 1999, s. 28.

<sup>2</sup> A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 233–254.

<sup>3</sup> A. Marek, *Prawo karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1997, s. 622.

<sup>4</sup> *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, Warszawa 1966, s. 649.

<sup>5</sup> M. Surkont, *Łapownictwo*, s. 35.

<sup>6</sup> W. Sielaff, *Bruchstellen im polizeilichen Berufsethos*, „Kriminalistik” 1992, nr 6, s. 352.

<sup>7</sup> R. Dąbrowski, *Analiza wybranych zagrożeń korupcyjnych w poszczególnych pionach Policji*, „Kwartalnik Policyjny” 2010, nr 4, s. 21–26.

<sup>8</sup> J. Wasilewski, *Zbirowi aktorzy polskiej transformacji*, Warszawa 1997.

<sup>9</sup> A.Z. Kamiński, *Patologia procesu prywatyzacji. Kapitalizm polityczny. Korupcja*, w: *Manowce polskiej prywatyzacji. Studia*, pod red. M. Jarosza, Warszawa 2001.

<sup>10</sup> A. Kubiak, *Korupcja w doświadczeniu codziennym. Raport z badań*, tekst powielony, Warszawa 2001.

- <sup>11</sup> Tamże.
- <sup>12</sup> *Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa. Komunikat z badań*, maj 2009, Warszawa, CBOS.
- <sup>13</sup> *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce. Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa. Komunikat z badań*, maj 2009, Warszawa, CBOS.
- <sup>14</sup> A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 233–254.
- <sup>15</sup> H.Ch. Schaefer, *Organisierte Kriminalität aus der Sicht der Justiz, BKA-Forschungsreihe*, Wiesbaden 1997, t. 43, s. 107–111.
- <sup>16</sup> M. Ziółkowski, *Pragmatyzacja świadomości społeczeństwa polskiego*, „Kultura i Społeczeństwo”, nr 4.
- <sup>17</sup> A. Polańska, *Kwestia bogacenia się w etyce chrześcijańskiej*, w: *Etyka biznesu w działaniu*, red. W. Gasparski, J. Dietl, Warszawa 2001, s. 103.
- <sup>18</sup> A. Dylus, *Erozja standardów etycznych w biznesie*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 278.
- <sup>19</sup> K. Włodarczyk-Śpiewak, *Aspekty etyczne funkcjonowania holdingów w Polsce w okresie transformacji gospodarki*, „Annales” 1999, t. 2, s. 280–281.
- <sup>20</sup> *O społecznym postrzeganiu korupcji. Komunikat z badań*, maj 1997, Warszawa, CBOS.
- <sup>21</sup> R. Dyoniziak, A. Słaboń, *Patologia życia gospodarczego. Aspekty socjologiczne*, Kraków 1997.
- <sup>22</sup> Tamże, s. 26.
- <sup>23</sup> A.J. Heidenheimer, *Perspectives on the perception of corruption*, w: *Political corruption. Transaction Publishers*, red. A.J. Heidenheimer, M. Johnson, V.T. Le Vine, New Jersey 1999.
- <sup>24</sup> E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986.
- <sup>25</sup> B. Kudrycka, *Etyczne administrowanie: wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Muncypium, Warszawa 2000.

# CZĘŚĆ 1

---

## **Wewnętrzne polityki antykorupcyjne służb krajowych i europejskich**





# Przemówienie

---

**Pavel Novotny**

Generalny Dyrektor Ceł

Ministerstwo Finansów Republiki Czeskiej

Szanowny Panie Prezesie, Szanowni Państwo!

Na początku pragnę podziękować panu Jackowi Kapicy, szefowi polskiej Służby Celnej, za zaproszenie mnie na dzisiejszą konferencję. Tematyka walki z korupcją to w Republice Czeskiej jeden z priorytetowych programów rządowych, stąd poświęcamy jej dużo uwagi również w Służbie Celnej. Dlatego pozwolę sobie przybliżyć Państwu sytuację w Republice Czeskiej oraz kroki podejmowane przez czeską Służbę Celną w zakresie walki z korupcją.

Patrząc wstecz, muszę stwierdzić, że najwyższa liczba podejrzeń o działalność korupcyjną wśród funkcjonariuszy Służby Celnej przypada na okres bezpośrednio przed wejściem Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej. Za wykroczenia polegające na nadużyciu stanowiska przez urzędnika państwowego i przyjmowaniu łapówek w latach 2003–2004 skazano w 2007 r. 20 celników. Po wejściu Czech do Unii, likwidacji granicznych urzędów celnych i rozszerzeniu działań antykorupcyjnych doszło do znaczącego spadku przestępstw na tle korupcyjnym w Służbie Celnej. W latach 2007–2010 organy ścigania nie wysunęły wobec pracowników służby celnej Republiki Czeskiej żadnych oskarżeń o przyjmowanie korzyści majątkowych lub korupcję pośrednią. W 2011 r. organy ścigania oskarżyły o przyjmowanie korzyści majątkowych trzech funkcjonariuszy Służby Celnej. Jak wynika ze statystyki, kroki podejmowane przez Służbę Celną sprawdzają się – z kilkoma wyjątkami – bardzo dobrze.

Są to rozwiązania oparte na dwóch źródłach – zaleceniach Światowej Organizacji Ceł (WCO), zawartych w znowelizowanej Deklaracji z Arushy, i na strategii walki z korupcją opracowanej przez rząd Republiki Czeskiej.

Podstawowym dokumentem w określaniu procedur antykorupcyjnych w Służbie Celnej Republiki Czeskiej jest znowelizowana Deklaracja z Arushy, zawierająca 10 kluczowych zasad etyki zawodowej dla organów celnych. Na

podstawie wspomnianych zasad wybrani pracownicy czeskiej Służby Celnej, pod kierownictwem wykładowców z WCO, stworzyli Plan działań na rzecz uczciwości w Służbie Celnej Czech. Zawiera on zbiór zagrożeń i zestaw procedur antykorupcyjnych dla wszystkich obszarów i poziomów działania Służby Celnej, których realizacją mają zajmować się wszyscy funkcjonariusze Służby Celnej w celu wyeliminowania zagrożenia korupcyjnego wśród pracowników Służby Celnej.

Plan działania na rzecz uczciwości był również podstawą stworzenia antykorupcyjnego programu Służby Celnej, poddawanego na bieżąco ocenie i aktualizacjom. Jednym ze znaczących rozwiązań antykorupcyjnych jest automatyzacja polegająca na elektronizacji postępowania celnego, wprowadzenie pewnych mechanizmów kontrolnych, zwiększenie przejrzystości procesów przez internetowe upublicznienie dostępu do wybranych baz danych i aplikacji, zwłaszcza jeżeli chodzi o postępowanie celne i skarbowe. Ponadto ułatwiliśmy dostęp do informacji za pośrednictwem stron internetowych, a także zorganizowaliśmy Centrum Doradczo-Informacyjne, gdzie zainteresowani obywatele i przedsiębiorcy mogą przez telefon lub drogą e-mailową uzyskać merytoryczną odpowiedź na swoje pytania.

Służba Celna Republiki Czeskiej, jako jedna z pierwszych organizacji w czeskim sektorze publicznym, stworzyła i opublikowała na stronie internetowej Służby Celnej i w czasopiśmie „Clo-Douane” w 2000 r. Kodeks etyczny celnika. Celnicy szczegółowo zapoznają się z treścią Kodeksu etycznego na podstawowym kursie dla celników podczas wykładów z etyki i uczciwości. Jego przestrzeganie, wraz z lojalnością wobec organizacji, podlega ocenie podczas Regularnej oceny pracownika służby celnej. W maju 2012 r. rząd zatwierdził Kodeks etyczny dla urzędników i pracowników administracji publicznej, nakładając na wszystkich kierowników urzędów centralnych i innych urzędów administracyjnych obowiązek opublikowania go w formie wewnętrznego regulaminu. Służba Celna wydała go rozkazem Dyrektora Generalnego i stanowi on załącznik do Regulaminu pracy w Służbie Celnej Republiki Czeskiej. Obowiązek, by zdecydowanie przeciwstawiać się wszelkim działaniom o charakterze korupcyjnym i nie przyjmować żadnych prezentów ani korzyści, oferowanych w związku z wykonywaniem służby lub pracy, nakłada na celników również regulamin wewnętrzny pod nazwą „Dyscyplina służbowa i zawodowa uprzejmość w pracy celnika, przestrzeganie przepisów prawa odnoszących się do pracy wykonywanej przez pracowników cywilnych”.

Jeżeli chodzi o rozwój zawodowy, opracowaliśmy i zrealizowaliśmy projekty edukacyjne na rzecz wspierania uczciwości, poświęcone obszarom najbardziej narażonym na korupcję, obejmującym lotne patrole, opłaty drogowe – kontrole drogowe, postępowanie celne, kontrole skarbowe i powtórne kontrole.

Głównym celem projektów było zdobycie informacji na temat skali ryzyka korupcyjnego wśród pracowników wykonujących powyższe czynności, a także monitorowanie „wskaźnika dostrzegania korupcji”, stwierdzenie, na ile pracownicy są świadomi ryzyka związanego z ewentualnymi czynami korupcyjnymi, na ile pracownicy Służby Celnej Republiki Czeskiej identyfikują się z przepisami Kodeksu etyki, jaka jest ich motywacja i chęć do wprowadzania procedur antykorupcyjnych i wykrywania tych negatywnych zjawisk. Dane zostały zgromadzone za pomocą kwestionariuszy, opracowanych, a następnie ocenionych przy współpracy z psychologiem Służby Celnej Republiki Czeskiej.

Ważnymi narzędziami w walce z korupcją są bezpłatny telefon antykorupcyjny z automatyczną sekretarką i antykorupcyjna skrzynka e-mailowa. Obywatele mogą za ich pomocą anonimowo zgłaszać podejrzenia o działalność korupcyjną celników i pracowników Służby Celnej. Wszystkie zgłoszenia są rejestrowane i przekazywane odnośnym wydziałom Służby Celnej lub właściwym organom administracji państwowej.

Jak już wspomniałem, działania antykorupcyjne Służby Celnej są powiązane z działaniami rządu Republiki Czeskiej w zakresie walki z korupcją, będącej jednym z rządowych priorytetów. W styczniu 2011 r. przyjęto Rządową strategię walki z korupcją na lata 2011 i 2012. Celem strategii jest obniżanie poziomu korupcji w Czechach przez stopniowe wprowadzanie poszczególnych rozwiązań, opierających się na trzech filarach: prewencji, ściganiu i przejrzystości procesów, które należy stosować w odpowiednio wyważonych proporcjach. Celem koordynacji realizacji zadań czeski Urząd Rady Ministrów powołał Wydział do spraw koordynacji walki z korupcją. Zadania wynikające ze strategii są rozdzielane między poszczególne resorty oraz centralne i lokalne urzędy administracyjne przez międzyresortową grupę do spraw koordynacji walki z korupcją, której członkiem jest również przedstawiciel Generalnej Dyrekcji Ceł. Rząd otrzymuje szczegółowe informacje na temat realizacji zadań wynikających ze strategii dwa razy do roku. Krótkie raporty informacyjne przedstawiane są wiceprezes Rady Ministrów i przewodniczącej rządowej Komisji do spraw koordynacji walki z korupcją. Z zadań wynikających ze strategii dla Służby Celnej na lata 2011 i 2012 można wspomnieć np. o obowiązkowym upublicznianiu w Internecie informacji o sprzedaży zbędnego majątku i o zamówieniach publicznych lub wydaniu Kodeksu etycznego dla urzędników i pracowników administracji publicznej w formie wewnętrznego regulaminu. Aktualnie przygotowywany jest projekt zadań do nowej strategii rządowej na lata 2013 i 2014, w którym Służba Celna m.in. zaproponowała wprowadzenie systemu kształcenia ustawicznego w dziedzinie walki z korupcją. Nowa strategia obejmuje również projekt wprowadzenia jednolitego programu nauczania na kursach antykorupcyjnych we wszystkich centralnych urzędach administracyjnych. Znormalizowane progra-

my antykorupcyjne będą regularnie, raz na rok, aktualizowane ze względu na zmienny charakter ryzyka korupcji oraz publikowane na stronach internetowych poszczególnych resortów.

W 2010 r. w Czechach wszedł w życie nowy kodeks karny, który wprowadził bardziej surowe kary za przestępstwa korupcyjne osób pełniących urząd. Przyjęcie łapówki za załatwienie sprawy będącej w interesie ogólnym, popełnione przez osobę pełniącą urząd, zakwalifikowano jako przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności od trzech do dziesięciu lat lub karą pięciu do dwunastu lat, jeżeli czyn popełnia urzędnik w celu zapewnienia znacznej korzyści sobie lub osobie trzeciej.

Wykroczenia funkcjonariuszy i pracowników Policji Republiki Czeskiej, Służby Celnej Republiki Czeskiej i Służby Więziennej Republiki Czeskiej od teraz bada, wykrywa i wyjaśnia Generalna Inspekcja Służb Bezpieczeństwa (dalej jako GISB), która rozpoczęła swoją działalność 1 stycznia 2012 r. Jednym z ważnych działań antykorupcyjnych, również o charakterze prewencyjnym, jest prawo funkcjonariuszy inspekcji do przeprowadzenia testu wiarygodności funkcjonariusza lub pracownika służby bezpieczeństwa, polegającego na sprowokowaniu sytuacji, z którą dana osoba musi sobie poradzić. Przebieg testu wiarygodności jest rejestrowany w formie obrazu i dźwięku. Osoba poddawana próbie zostaje natychmiast poinformowana o przeprowadzeniu testu wiarygodności, w którym dopuściła się czynów niezgodnych z prawem. Właściwa służba bezpieczeństwa otrzymuje protokół dołączany do akt osobowych sprawdzanej osoby. Inspekcja GISB raz na pół roku zgłasza poszczególnym służbom bezpieczeństwa w zbiorowym raporcie imiona i nazwiska sprawdzanych osób, które w trakcie testu wiarygodności nie dopuściły się przestępstwa.

Szanowni Państwo, Służba Celna Republiki Czeskiej jest obecnie w trakcie gruntownych zmian organizacyjnych związanych m.in. ze zmianą systematyzacji stanowisk i funkcji służbowych. Kierownictwo Służby Celnej zdaje sobie sprawę ze zwiększenia ryzyka korupcji, które może wynikać z poczucia niepewności co do przyszłości pracowników. Dlatego zwracamy dużą uwagę na informowanie wszystkich pracowników Służby Celnej na bieżąco podczas spotkań i narad służbowych, a także za pośrednictwem bieżących publikacji informacyjnych na stronie internetowej Służby Celnej i w czasopiśmie „Clo-Douane”.

Jednym z nowych zjawisk pociągających za sobą duże ryzyko wystąpienia korupcji może być również niewypłacalność w wyniku coraz gorszej sytuacji, zwłaszcza o charakterze ekonomicznym, i tu również pracownicy Służby Celnej mogą znaleźć się w sytuacjach mających wpływ na ich życie zawodowe i osobiste. Musimy radzić sobie także w tych sytuacjach, podejmując kroki zmierzające do obniżania ryzyka związanego z działaniami korupcyjnymi celników i pracowników Służby Celnej.

Kierownictwo Służby Celnej zdaje sobie sprawę, iż w kwestii walki z korupcją dużą uwagę należy przywiązywać zwłaszcza do prewencji, kształcenia i kształtowania szacunku do zawodu i dumy z przynależności do Służby Celnej. Tu niezastąpiona wydaje się rola skutecznej kontroli wewnętrznej. Jednocześnie należy zawsze deklarować zero tolerancji wobec wszelkich przejawów działań korupcyjnych, które każdorazowo muszą pociągać za sobą zwolnienie z pracy lub ze służby.

Dziękuję za uwagę.

# Prewencja korupcji w niemieckiej Służbie Celnej

---

**Hans-Joachim Stähr**

Szef Administracji Celnej

Republiki Federalnej Niemiec

Niemiecka Służba Celna, jako administracja podatkowa, ma do czynienia z wysokimi kwotami. Z nieustannym wzrostem w światowym ruchu towarowym oraz znaczną ilością napływających do kraju towarów wiąże się potrzeba uiszczania wysokich opłat celnych oraz podatku obrotowego od towarów importowanych. Z tego względu dzień w dzień urzędnicy celni muszą podejmować decyzje, które dla przedsiębiorców mają – czasami znaczące – konsekwencje finansowe. By zapobiegać ryzyku korupcyjnemu w tego typu sytuacjach, niezbędny jest system obejmujący skuteczne środki ostrzegawcze i odpowiednie środki prewencyjne, jak również konsekwentnie realizowaną strategię kontroli i zwalczania korupcji.

## Strategia zwalczania i zapobiegania korupcji

---

Zakres przedmiotowy przestępstw korupcyjnych w Niemczech ogranicza się do pojedynczych przypadków.

Powodem tego jest konsekwentnie realizowana i zrównoważona strategia zapobiegania i zwalczania korupcji, zbudowana na dwóch filarach odpowiedzialnych za jej sukces.

### **1 filar (zwalczanie korupcji)**

Kiedy ujawniony zostanie przypadek korupcji, pożądane jest, by go w pełni wyjaśnić i wyciągnąć przewidziane konsekwencje prawne. Oznacza to, że muszą zostać wypełnione przewidziane krajowymi przepisami karnymi znamiona przestępstwa korupcyjnego, które pozwolą na nałożenie kar adekwatnych do winy. Istotny jest „szczelny” system ostrzegania, który zapobiegnie „zamiataniu spraw

pod dywan” zamiast wniesienia aktu oskarżenia. Tylko tak może zostać zagwarantowana prewencyjna rola odstraszenia.

## **2 filar (zapobieganie korupcji)**

Drugi filar – prewencja – jest nie mniej istotny. Istnieje wiele możliwości, by w ogóle nie dopuścić do zaistnienia korupcji.

Zalicza się do niego wyczerpujące informowanie – zarówno podwładnych, jak i przełożonych – o przyczynach, formach i symptomach korupcji, jak również o wyrządzanych szkodach. Muszą oni otrzymać jasne wytyczne, jak mają się zachowywać w różnych okolicznościach (kodeks postępowania). Pracownikom musi również zostać uzmysłowione, jakie są konsekwencje udowodnienia komuś czynu korupcyjnego. W Niemczech wyrok skazujący oznacza karę 12 miesięcy pozbawienia wolności, w określonych przypadkach jedynie 6 miesięcy, ale również automatyczne zwolnienie pracownika z administracji publicznej oraz utratę praw emerytalnych.

Wykonana praca przyniesie efekt jedynie, jeśli obu filarom: zwalczaniu i zapobieganiu poświęcona zostanie równie duża uwaga.

## **Uwarunkowania prawne**

---

### **Podstawy prawne**

Podstawy prawne zwalczania korupcji w administracji publicznej oparte są na:

- przepisach karnych oraz
- przepisach prawa pracy oraz prawa dotyczącego funkcjonariuszy publicznych.

Niemiecki kodeks karny zawiera fragment na temat korupcji, który skierowany jest bezpośrednio do funkcjonariuszy publicznych. Podlegają oni ponadto przepisom dyscyplinarnym, stanowiącym część przepisów o funkcjonariuszach publicznych, w przypadku wykroczeń służbowych. Oznacza to, że w przypadku potwierdzenia się korupcyjnych podejrzeń, oprócz postępowania karnego, przeprowadzane jest również postępowanie dyscyplinarne, które może się zakończyć nawet najsurowszą karą, tj. usunięciem z szeregów administracji publicznej.

### **Wytyczne odnośnie do zapobiegania korupcji w administracji publicznej**

Niemiecki rząd w 1998 r. wydał wytyczne odnośnie do zapobiegania korupcji w administracji publicznej, wiążące dla całej administracji centralnej, jako szczególny środek mający stanowić pomoc w prewencji korupcji. Wytyczne zawierają jasne instrukcje, jak w praktyce wdrażać środki zaradcze, które obejmują:

- identyfikację i analizę obszarów funkcjonowania szczególnie zagrożonych korupcją,
- zagwarantowanie w działalności urzędu zasady wielu par oczu i przejrzystości,
- staranny dobór kadr oraz odgórne ograniczenie czasu pracy na danym stanowisku (np. rotacja personelu),
- powołanie pełnomocnika ds. zapobiegania korupcji,
- uwrażliwienie i przestrzeganie pracowników w ramach szkoleń podstawowych i doskonalących,
- konsekwentny nadzór,
- podkreślenie znaczenia dawania przykładu przez przełożonych.

### **Przepisy wewnętrzne Służby Celnej dotyczące przeciwdziałania korupcji**

Wypełniając rządowe wytyczne, Ministerstwo Finansów wydało przepisy wewnętrzne z zakresu przeciwdziałania korupcji dla Służby Celnej.

## **Środki z zakresu prewencji korupcji**

---

### **Mapa zagrożeń korupcyjnych w Służbie Celnej**

Głównym zadaniem jest ustalenie obszarów działalności Służby Celnej szczególnie narażonych na korupcję. Wynik tej analizy stanowi mapa zagrożeń korupcyjnych. Na tym etapie na szczeblu centralnym według poniższych kryteriów przeprowadzono dla poszczególnych obszarów działalności Służby Celnej sprawdzian zagrożeń korupcyjnych.

Kryteria, przy pomocy których identyfikuje się zagrożenia korupcyjne, są następujące:

- częste kontakty zewnętrzne – również poprzez aktywność kontrolną i nadzorczą;
- gospodarowanie mieniem znacznej wartości, przydzielanie zamówień publicznych oraz subwencji, włącznie z rozdzielaniem dotacji oraz wsparcia;
- wydawanie decyzji administracyjnych, zezwoleń itp., przyznawanie koncesji oraz ustalanie wysokości i pobieranie opłat;
- praca z dokumentami zawierającymi informacje stanowiące tajemnicę służbową, nieprzeznaczoną dla podmiotów trzecich.

Następnie w ramach danych obszarów działalności zidentyfikowano szczególnie narażone na korupcję podstawowe procesy i aktywności oraz wdrożono dostępne służbowe środki zabezpieczające. W rezultacie końcowej analizy ustalono, na jaką skalę potrzebne są ewentualne dalsze zabezpieczenia (np. rotacja kadr, zasada wielu par oczu, wzmożony nadzór służbowy, nakaz dokumentowania czynności).



### **Pełnomocnik ds. zapobiegania korupcji**

Jako kolejny środek zabezpieczający w każdej placówce ustanowiono komórkę audytorską odpowiedzialną za prewencję korupcji i wyznaczono pełnomocnika ds. zapobiegania korupcji.

Do obowiązków pełnomocnika ds. zapobiegania korupcji należy m.in.:

- prowadzenie działań uwrażliwiających na potrzebę zapobiegania korupcji,
- doradztwo kierownictwu placówek,
- uświadamianie personelu (np. poprzez działalność informacyjną),
- monitorowanie i analiza symptomów korupcji,
- w przypadku zaistnienia podejrzenia korupcji, poinformowanie kierownictwa oraz doradztwo odnośnie do podejmowania dalszych kroków.

Ważne jest, aby pełnomocnik nie był zobowiązany osobiście prowadzić korupcyjne dochodzenie. Tym bardziej nie chodzi w jego przypadku o prowadzenie działalności pod przykryciem. Powinien raczej pełnić rolę doradcy i osoby zafiancowania dla personelu i kierownictwa.

### **Aktywność szkoleniowa**

Działalność pełnomocnika dopełniają szkolenia, które obejmują oprócz podstaw zapobiegania korupcji również analizę przypadku w różnych obszarach aktywności służby celnej.

### **Zasada wielu par oczu**

W tym przypadku chodzi o to, że oprócz każdorazowo przydzielonego funkcjonariusza, w podjęciu rozstrzygnięcia bierze udział jeszcze jedna osoba. W zakresie nabywania towarów poprzez publiczne przetargi zasadę wielu par oczu udało się w pełni wdrożyć. Przy kontroli pojazdów jej realizację zapewniają procedury, które ze względów bezpieczeństwa funkcjonariuszy zabraniają jednoosobowej kontroli kierowców i nakazują przeprowadzanie jej w obecności innego funkcjonariusza. W innych obszarach działalności, na przykład przy wydawaniu decyzji o wezwaniu do zapłaty, istnieje obowiązek kontrasygnaty przez drugiego funkcjonariusza.

W sytuacji gdy z powodu braków kadrowych nie będzie można zrealizować zasady wielu par oczu (w niemieckiej Służbie Celnej jest to przypadek kontroli podatkowej w przedsiębiorstwach), musi być ona realizowana przynajmniej w losowo wybranych przypadkach oraz zagwarantowany musi być wzmoczony nadzór przełożonych.

### **Zasada rotacji**

Oparte na powszechnym doświadczeniu badania wykazały, że ryzyko korupcyjne wzrasta po przepracowaniu około 5 lat na tym samym stanowisku.

Z tego względu zasadniczo po tym czasie przeprowadzane są zmiany personalne na stanowiskach o podwyższonym zagrożeniu korupcyjnym. Jednakże w zakresie kontroli celnej, która w dużym stopniu wymaga wiedzy specjalistycznej i doświadczenia, nie zawsze taką rotację można przeprowadzić. W tych konkretnych przypadkach, w których zrezygnowano z zasady rotacji, w aktach osobowych muszą zostać udokumentowane przyczyny oraz środki zastępcze (na przykład zasada wielu par oczu).

Alternatywą dla przeniesienia funkcjonariusza jest zmiana zakresu obowiązków na zajmowanym przez niego stanowisku. Na przykład funkcjonariusz nie zajmuje się już przedsiębiorcami, których nazwiska zaczynają się na litery od A do E, a od F do L.

### **Zasada nadzoru przełożonych**

Należyte wykonywanie funkcji nadzorczych przez przełożonych obejmuje między innymi następujące czynności:

- opiniowanie procedur kontrolnych,
- zachowanie czujności wobec wystąpienia symptomów korupcji,
- wyrywkowa kontrola ochrony informacji niejawnych.

Im bardziej działalność nakierowana będzie na zapobieganie, a mniej na zwalczanie korupcji, tym skuteczniejsza będzie prewencja, a mniej konieczna walka z korupcją.

\*\*\*

### **Hans-Joachim Stähr**

Od 1 kwietnia 2003 r. do 31 grudnia 2012 r. jako dyrektor kierował departamentem celno-akcyzowym w Ministerstwie Finansów w Bonn.

# Polityka antykorupcyjna Misji Granicznej Unii Europejskiej dla Mołdawii i Ukrainy (EUBAM) – Zero Tolerancji

---

**gen. Sławomir Pichor**

Zastępca Szefa Misji Granicznej Unii Europejskiej  
dla Mołdawii i Ukrainy (EUBAM)

## Historia EUBAM

---

Republika Mołdawii i Ukraina są krajami postsowieckimi, które odzyskały niepodległość po rozwiązaniu Związku Radzieckiego w grudniu 1991 r.

Obydwa kraje zmagają się z problemami związanymi z zarządzaniem ich wspólną granicą. Położenie geograficzne na trasie przemytu sprawia, że granica ta jest narażona na działania zorganizowanej przestępczości międzynarodowej. Brak władz mołdawskich wzdłuż centralnego odcinka granicy spowodowany występującymi tam konfliktami ogranicza możliwości prawidłowej koordynacji działań obydwu krajów i naraża region na kolejne przestępstwa.

Ponieważ Unia Europejska ma liczne doświadczenia związane ze wspieraniem zarządzania granicami, jest naturalnym partnerem organów ścigania i agencji ochrony granic w Mołdawii i na Ukrainie.

Na wspólną prośbę Prezydentów Mołdawii i Ukrainy, Misja Graniczna Unii Europejskiej dla Mołdawii i Ukrainy (EUBAM) rozpoczęła działalność 30 listopada 2005 r. na okres 24 miesięcy z możliwością przedłużenia umowy, jeśli strony wyrażą zgodę.

Mandat Misji przedłużano trzykrotnie (w roku 2007, 2009 i 2011). Na mocy ostatniej umowy zawartej pomiędzy Unią Europejską a rządami Republiki Mołdawii i Ukrainy, Misja będzie prowadziła działalność do 30 listopada 2015 r.

EUBAM jest w pełni finansowana przez Unię Europejską. Jest technicznym organem doradczym, nieposiadającym uprawnień wykonawczych.

Główny cel EUBAM to usprawnienie procedur zarządzania granicami, które spełniają normy Unii Europejskiej oraz spełnianie uzasadnionych potrzeb obywateli Mołdawii i Ukrainy, podróżnych i uczestników handlu, co z kolei poprawi bezpieczeństwo regionalne i wesprze rozwój gospodarczy.

EUBAM składa się z około 100 oddelegowanych pracowników lub będących na kontraktach międzynarodowych (głównie z państw członkowskich UE) i ponad 130 pracowników z Mołdawii i Ukrainy. Misja wykonuje swoje obowiązki w siedzibie w Odessie na Ukrainie i sześciu biur terenowych: trzech w Mołdawii i trzech na Ukrainie. Ma również biuro łącznikowe w Kiszyniowie, w Mołdawii.

## Jakiego wsparcia udziela EUBAM?

---

Wsparcie, jakiego udziela EUBAM, można podzielić na dwie kategorie: wsparcie operacyjne i wsparcie w zakresie budowania potencjału. Wsparcie operacyjne polega głównie na codziennym doradztwie w sprawach analitycznych i technicznych w zakresie działalności dochodzeniowo-śledczej, w tym ułatwień kontaktów między krajowymi i międzynarodowymi organami ochrony granic i organami ścigania w celu poprawy wszystkich aspektów zarządzania granicami i zwalczania przestępczości transgranicznej. Budowanie potencjału koncentruje się na inicjatywach szkoleniowych, rozwoju organizacyjnym i reformie legislacyjnej oraz wspieraniu walki z korupcją i dobrego współzarządzania. Szkolenia odbywają się w dziedzinach, takich jak udogodnienia w handlu, analiza ryzyka, zarządzanie i przywództwo, techniki badań i identyfikacji oraz komunikacja publiczna, ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia stabilności.

## Podstawowe wartości EUBAM

---

EUBAM opiera swoją działalność na oświadczeniu o misji, standardach i wartościach Unii Europejskiej oraz sześciu wartościach własnych: neutralności, partnerstwie, niezawodności, efektywności, służeniu i przejrzystości.

Opierając się na podstawowych wartościach EUBAM – zespół jest zaangażowany w pracę w sposób spójny ze wszystkimi partnerami, wspólnie dążąc do osiągnięcia sukcesu.

## Percepcja korupcji w Mołdawii i na Ukrainie

---

W obu krajach korupcja jest problemem endemicznym wymagającym ukierunkowanego wsparcia antykorupcyjnego. W latach 2004–2012 Ukraina i Mołdawia zajmowały niskie pozycje w Indeksie Percepcji Korupcji<sup>1</sup> (CPI) Transparency International, osiągając w 2012 r. 26 (Ukraina) i 36 punktów (Mołdawia). Wynik poniżej 50 punktów oznacza poważny problem z korupcją. W Unii Europejskiej przeciętny wynik to 64. Liczne raporty sporządzone przez instytucje międzynarodowe na temat sytuacji w tym regionie wskazują, że największym problemem jest korupcja w sektorze usług publicznych, która podważa wiarygodność i skuteczność egzekwowania prawa, jak również poszanowania rządów prawa w ogóle. Korupcja jest wszechobecna w organach władzy wykonawczej, prawodawczej i sądowniczej, a także w społeczeństwie.

Percepcja korupcji służb partnerskich jest podobna do ogólnego postrzegania korupcji w kraju. Wyniki przeprowadzonych badań wykazały, że spółki zazwyczaj uznają przekraczanie granicy i sprawdzanie dokumentów za najbardziej korupcjogenne etapy procesu odprawy celnej<sup>2</sup>.

Okolo 35% respondentów poinformowało, że musiało wręczyć łapówkę każdorazowo przy przekraczaniu granicy, w zamian za co większość z nich została odprawiona szybciej, a jedna trzecia otrzymała „lepszą” klasyfikację towarów.

Walka z korupcją wymaga długoterminowego zaangażowania ze strony instytucji publicznych, społeczeństwa obywatelskiego i organizacji międzynarodowych. Nasi czterej główni partnerzy zadeklarowali zobowiązanie do długoterminowej walki z korupcją i wspierania inicjatyw antykorupcyjnych.

EUBAM przyjmuje te zobowiązania w dobrej wierze w celu rozwoju partnerstwa z gospodarzami w Mołdawii i na Ukrainie.

## Antykorupcyjne wsparcie przez EUBAM

---

EUBAM stara się przede wszystkim dawać przykład swoją codzienną pracą, promować najbardziej profesjonalne standardy i stosować się ściśle do podstawowych wartości Misji. EUBAM stosuje politykę zerowej tolerancji wobec korupcji.

W swojej pracy eksperci EUBAM zajmujący się walką z korupcją mają świadomość konkretnych przypadków, w których personel służb partnerskich podejrzewany jest o korupcję lub może mieć postawione zarzuty popełnienia czynów korupcyjnych. Misja EUBAM związana z reagowaniem na takie sytuacje ma charakter krytyczny, zarówno jeśli chodzi o wspieranie lokalnych

menedżerów w prawidłowym podejściu do zagadnienia, jak i wykazanie zobowiązań EUBAM w zakresie walki z korupcją. Bez względu na wagę domniemania lub podejrzenia popełnienia przestępstwa.

W celu usprawnienia prac przeciwdziałających korupcji, prowadzonych ze służbami partnerskimi, Misja opracowała Strategię Pomocy Antykorupcyjnej opartą na europejskich zasadach dobrego współzarządzania, a mianowicie: otwartości, uczestnictwa, odpowiedzialności, skuteczności i spójności.

Strategia opracowana na lata 2010–2014 ma na celu wspieranie służb partnerskich w wypełnianiu ich zobowiązań wynikających z uczestnictwa w procesie zainicjowanym przez Europejskie stowarzyszenie ds. reformowania i wzmacniania kompetencji instytucji publicznych oraz poprawy klimatu inwestycyjnego poprzez tworzenie przejrzystych i przewidywalnych warunków gospodarczych i uproszczonych procedur administracyjnych.

Główne obszary pomocy świadczonej przez EUBAM:

- ramy regulacyjne, które są podstawowym instrumentem stosowanym do wzmocnienia środowisk antykorupcyjnych i tworzą solidne podstawy do przyszłych interwencji w sprawach korupcyjnych;
- przejrzystość i otwartość jako podstawowe elementy umacniania legitymizacji władz publicznych i zaufania społecznego; im lepiej obywatele są poinformowani o swoich prawach i obowiązkach oraz o prawach i obowiązkach władz państwowych, tym mniej będą chętni do wręczania łapówek i tym bardziej będą dochodzić swoich praw;
- audyty i dochodzenia antykorupcyjne, które zapewniają zrównoważoną podstawę antykorupcyjną, gwarantującą wszczęcie postępowania i stosowne karanie tych, którzy łamią prawo;
- kodeksy postępowania, które zawierają podstawowe prawa i obowiązki urzędników w czasie pełnienia służby; opracowanie takich zasad proceduralnych i instrukcji zapewnia jednorodność i spójność zachowań;
- zarządzanie zasobami ludzkimi (ZZL) jest kluczowym warunkiem wstępnym skuteczności i wydajności każdej organizacji, jako że ludzie są najcenniejszym składnikiem majątku; zwyczaje związane z ZZL określają w zasadniczy sposób poziom korupcji wewnątrz organizacji, mając wpływ na czynnik ludzki od bardzo wczesnych etapów selekcji i powołań aż po zwolnienia lub przejścia na emeryturę;
- podnoszenie świadomości społecznej w sprawach związanych z korupcją oraz organizowanie szkoleń i edukacja to podwaliny przeciwdziałania korupcji i kształtowania nietolerancji wobec „starych” nawyków i zachowań korupcyjnych.

## Główne inicjatywy

---

W 2010 r., w wyniku podpisania umowy ze służbami partnerskimi, dwa Przejścia Graniczne (PG) zostały wytypowane do udziału w projekcie pilotażowym „Modelowy PG”, z myślą o utworzeniu „wysp uczciwości”, a mianowicie PG Tudora-Starokozacz na południu oraz PG Otaci-Mohylew Podolski na północy. W latach 2010–2012, przy wsparciu zarządów, personel wszystkich czterech służb partnerskich uczestniczył w intensywnych szkoleniach i seminariach na temat etyki i uczciwości. Niektóre wydarzenia były połączone. Ponadto miejscowe kierownictwo zostało przeszkolone w zakresie zastosowań i rozwoju środków walki z korupcją.

Idąc za potrzebą zapewnienia większej przejrzystości i otwartości procedur przekraczania granic, EUBAM ułatwiła przekazywanie informacji związanych z prawami i obowiązkami pasażerów. Znaki informacyjne dotyczące przepisów celnych, procedur składania skarg, gorących linii itp., zostały wydrukowane i umieszczone (zainstalowane) w punktach granicznych Mołdawii i Ukrainy.

W listopadzie 2011 r. EUBAM przeprowadziła Wstępną Ocenę Zagrożenia Integralności (PIRA) w Służbie Celnej Republiki Mołdawii. Raport PIRA dotyczy głównie kompatybilności Służby Celnej Mołdawii z Uaktualnioną Deklaracją z Aruszy i Standardami Etycznymi Unii Europejskiej dla Służb Celnych. Głównym celem było określenie obszarów podatności na korupcję i stworzenie zrównoważonych mechanizmów antykorupcyjnych obniżających poziom korupcji. Rekomendacje posłużą za podstawę opracowania koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi w Służbie Celnej Republiki Mołdawii. Podobna ocena jest obecnie w trakcie realizacji w mołdawskim oddziale Policji Granicznej. Ocena Zagrożenia Integralności została przeprowadzona dla mołdawskiej Policji Granicznej w związku ze zmianami strukturalnymi i połączeniem Służby z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych.

Misja uczyniła walkę z korupcją głównym zagadnieniem w strategii szkoleniowej, podpisała porozumienia o współpracy z agencjami antykorupcyjnymi dwóch krajów członkowskich Unii Europejskiej (Centralnym Biurem Antykorupcyjnym w Polsce i Specjalną Służbą Śledczą na Litwie), z myślą o wymianie dobrych praktyk. EUBAM bardzo aktywnie uczestniczy w podnoszeniu świadomości młodego pokolenia poprzez organizację szkół „Młodzież przeciwko korupcji” i prowadzenie wykładów na uczelniach.

W ramach antykorupcyjnych programów szkoleniowych w latach 2011–2012 zrealizowano następujące przedsięwzięcia: szkolenie na temat metod

antykorupcyjnych, serię szkoleń na temat oceny zagrożenia integralności, szkolenia antykorupcyjne w kontekście zarządzania granicami dla funkcjonariuszy Straży Granicznej i Służby Celnej na poziomie regionalnym, szkolenie dla trenerów Straży Granicznej i Służby Celnej z Mołdawskiego Centrum Szkoleń Celników i Akademii Wojskowej w Kiszyniowie, szkolenie antykorupcyjne dla rzeczników prasowych oraz szkolenie na temat komunikacji społecznej dla kierownictwa Krajowego Centrum Antykorupcyjnego.

W celu zapewnienia jak najwyższego poziomu uczciwości w służbach partnerskich EUBAM zainicjowała stworzenie wspólnego programu szkoleń antykorupcyjnych dla tych służb. Inicjatywa została poparta przez sześć służb partnerskich oraz Departament ds. Zagrożeń Transnarodowych OBWE. Aktualnie grupa robocza finalizuje prace nad wspólnym programem antykorupcyjnym i jest w trakcie opracowywania materiałów szkoleniowych, które posłużą realizacji tego programu.

W latach 2010–2012 dla służb partnerskich zorganizowano następujące wizyty studyjne: dwie wizyty studyjne na Węgrzech w Służbie Ochrony Krajowej dla 9 uczestników oraz jedna wizyta studyjna w Polsce dla 6 uczestników.

EUBAM prowadzi działalność z myślą o społeczeństwie obywatelskim, a w szczególności o społeczności akademickiej, zarówno w Mołdawii, jak i na Ukrainie. Misja wierzy, że całkowite zaangażowanie młodzieży mołdawskiej i ukraińskiej – poprzez jej wizyty w oddziałach terenowych EUBAM, uczestnictwo w dniach otwartych, pokazach ulicznych, wykładach, szkołach sezonowych – jest jednym z najbardziej skutecznych sposobów dzielenia się wartościami Unii Europejskiej i przeciwdziałania zjawiskom takim jak korupcja.

W latach 2011–2012 EUBAM zorganizowała w mołdawskich i ukraińskich szkołach serię prezentacji antykorupcyjnych – wiele z nich prowadzili absolwenci szkół „Młodzież przeciwko korupcji”, ale także funkcjonariusze oddziałów terenowych EUBAM. Do 30 sierpnia 2012 r. ponad 30 prezentacji zostało przedstawionych 1300 studentom z 15 miast i wsi Mołdawii i Ukrainy.

W ramach kompleksowej strategii EUBAM do tej pory zawarła formalne umowy partnerskie z 11 uczelniami na Ukrainie i w Mołdawii. W oparciu o porozumienia eksperci EUBAM wygłosili wykłady na uniwersytetach, uzupełnione wizytami w Misji i uczestnictwem w sezonowych obozach, szkołach i wizytach studyjnych organizowanych dla studentów. Prezen-



tacje EUBAM w 2012 r. na uczelniach partnerskich obejrzało ponad 150 studentów.

W ramach prowadzonej przez EUBAM kampanii podnoszenia świadomości w zakresie dobrego współzarządzania i walki z korupcją Misja zaprasza studentów z instytucji akademickich Ukrainy i Mołdawii na tygodniowe szkoły „Młodzież przeciwko korupcji”. Szkoły te organizowane są przez EUBAM wspólnie z Krajową Strażą Graniczną Ukrainy i Krajowym Centrum Antykorupcyjnym Mołdawii. W latach 2010–2012 w szkołach uczestniczyło 182 studentów z uczelni w Mołdawii i Ukrainie. Studenci ci to przyszli liderzy Mołdawii i Ukrainy, są zatem wybierani na podstawie udokumentowanych uzdolnień przywódczych.

Podnoszenie świadomości na najniższym poziomie wśród młodzieży jest jednym z najważniejszych sposobów radzenia sobie z problemem korupcji. „Młodzież przeciwko korupcji” jest cennym forum wymiany poglądów na bieżące tematy przez przyszłych nauczycieli, lekarzy i polityków z tych dwóch krajów.

## Patrząc w przyszłość

---

EUBAM w dalszym ciągu będzie wspierać służby partnerskie w następujących obszarach:

- wzmocnienie zaufania obywateli poprzez wdrożenie zasad przejrzystości i otwartości;
- zapewnienie zrównoważonego podejścia antykorupcyjnego przez stworzenie korzystnego środowiska dla efektywnego i skutecznego monitorowania i prowadzenia dochodzeń;
- poprawa wdrażania kodeksu postępowania i nadzoru nad nim;
- wdrożenie zdrowych systemów uczciwości, opartych na obiektywnym, efektywnym i skutecznym zarządzaniu zasobami ludzkimi;
- podniesienie poziomu świadomości społecznej oraz wprowadzenie szkoleń antykorupcyjnych i edukacji antykorupcyjnej jako podstawowych elementów przeciwdziałania korupcji;
- przekazywanie wiedzy pomiędzy partnerami EUBAM a państwami członkowskimi UE, instytucjami antykorupcyjnymi oraz innymi organizacjami międzynarodowymi na temat najlepszych praktyk UE w zakresie walki z korupcją;
- poprawa działań antykorupcyjnych odnoszących się do dwóch projektów pilotażowych w międzynarodowych punktach granicznych Republiki Mołda-

wii i Ukrainy; wdrożenie sprawdzonych działań antykorupcyjnych na innych przejściach granicznych;

- reforma zarządzania zasobami ludzkimi w Służbie Celnej Mołdawii.

Droga do zakończenia prac jest długa, jako że Misja i Partnerzy muszą stawiać czoła nowym wyzwaniom. W ramach mandatu EUBAM będziemy razem walczyć o otwartą i bezpieczną Europę, służącą dobru i bezpieczeństwu obywateli.

---

<sup>1</sup> The Corruption Perceptions Index scores countries on a scale from 0 (highly corrupt) to 100 (very clean).

<sup>2</sup> Corruption and Business regulations in Ukraine: Customs and Transportation of Goods Comparative Analysis of National Surveys: 2007–2009 for the MCC Threshold Country Program, Management Systems International and InMind, August 2009, USAID.

# Instrumenty antykorupcyjne w kontroli granic Unii Europejskiej. Rola Frontexu

---

**Maria Duro Mansilla**

Młodszy Analityk

Europejska Agencja Zarządzania

Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych

Państw Członkowskich UE (Frontex)

## Wstęp

---

Problem korupcji w środowisku funkcjonariuszy straży granicznej jest zazwyczaj pomijany w literaturze przedmiotu i inicjatywach programowych, w tym także dotyczących Unii Europejskiej (UE). Mimo to specyfika zadań związanych z przemieszczaniem się ludzi oraz obrotem towarów i usług w ruchu granicznym czyni instytucje ochrony granic podatne na korupcję.

W ostatnich latach Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) poświęca coraz więcej uwagi problemowi korupcji, skupiając się na wypełnianiu luk w wiedzy, a także zapewnia pomoc ekspertów przy tworzeniu programów. Niniejszy artykuł jest ogólnym spojrzeniem na rolę i aktywność Frontexu w tym obszarze z naciskiem na wyniki badań przeprowadzonych przez Agencję w odniesieniu do instrumentów antykorupcyjnych w kontroli granic Unii Europejskiej<sup>1</sup>. W artykule później omówiono powody, dla których korupcja w służbach granicznych zasługuje na uwagę, potem przybliżono rolę i działania Frontexu ogólnie na polu badań, a w szczególności na polu etyki w ochronie granic. Później omawiano główne rodzaje praktyk korupcyjnych, czynniki wpływające na korupcję straży granicznej i najważniejsze instrumenty antykorupcyjne. Na końcu zaprezentowano rekomendacje do dalszych działań.

## 1. Dlaczego korupcja jest związana z zarządzaniem granicami

Korupcja wskazywana jest przez obywateli jako jedno z głównych zagrożeń: w 2012 r. badania Eurobarometru pokazały, że prawie trzy czwarte Europejczyków (74%) przyjmuje, że korupcja jest głównym problemem w ich kraju<sup>2</sup>. Nie jest niespodzianką, że walka z korupcją stała się najpoważniejszym celem politycznym w Unii Europejskiej. W Programie sztokholmskim – wieloletnim programie wyznaczającym kierunki rozwoju wymiaru sprawiedliwości, swobód obywatelskich i bezpieczeństwa na lata 2010–2014 – szefowie państw lub rządów państw członkowskich wezwali Komisję Europejską do stworzenia kompleksowej polityki antykorupcyjnej<sup>3</sup>. W czerwcu 2011 r. Komisja ogłosiła utworzenie nowego raportu antykorupcyjnego Unii Europejskiej – jako narzędzia monitorowania i oceny wysiłku państw członkowskich podejmowanego w celu przeciwdziałania korupcji, który ma być publikowany co dwa lata, poczynając od roku 2013<sup>4</sup>. Zostało to uznane za pierwszy krok do wzmożenia europejskich inicjatyw antykorupcyjnych.

Korupcja jest także wyzwaniem dla zachowania bezpieczeństwa granic, a w konsekwencji dla bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Podobnie jak w przypadku zarządzania migracją, funkcjonariusze służby granicznej we współpracy z policją odgrywają istotną rolę w zwalczaniu takiej działalności przestępczej na granicach jak przemyt narkotyków i papierosów<sup>6</sup>. Niemniej, skorumpowany funkcjonariusz straży granicznej może być kuszony łapówkami, by przymknął oko na pojazdy przewożące niedozwolone substancje lub na inne nielegalne działania.

Co więcej, korupcja wśród funkcjonariuszy straży granicznych ma daleko idące skutki polityczne. Większość państw członkowskich Unii Europejskiej i kilka innych krajów europejskich należy do strefy Schengen – wolnej strefy turystycznej pozbawionej kontroli osób podróżujących między państwami członkowskimi, zachowując jedynie zewnętrzną kontrolę osób podróżujących z lub do strefy. Obecnie ponad 400 milionów Europejczyków na terenie 26 państw europejskich może podróżować bez paszportu<sup>7</sup>.

Niezwykle ważne jest to, że Schengen zbudowano na zaufaniu – zaufaniu do możliwości i chęci innych państw członkowskich do obrony granic zewnętrznych, które tworzą bramę do całej strefy Schengen. Jeśli to zaufanie zaniknie, np. z uwagi na zaobserwowany problem z korupcją w jednym z państw członkowskich, wówczas strefa Schengen nie będzie prawidłowo funkcjonować<sup>8</sup>. Stąd zwalczanie korupcji w instytucjach ochrony granic ma zasadnicze znaczenie dla podtrzymywania zaufania i utrzymania Schengen, jednego z ogromnych osiągnięć integracji europejskiej.

## 2. Frontex i etyka zabezpieczania granic

---

Frontex został powołany w 2004 r. w celu poprawy zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami UE<sup>9</sup>. W szczególności jest upoważniony do ułatwiania i bardziej skutecznego stosowania istniejących i przyszłych instrumentów unijnych środków zarządzania granicami. Dotyczy to zwłaszcza kodeksu granicznego Schengen<sup>10</sup>, co ma się przyczynić do skutecznego, wysokiego i zintegrowanego poziomu kontroli osób i nadzoru nad zewnętrznymi granicami państw członkowskich. Główne zadania Frontexu skupiają się na koordynacji wspólnych operacji, tworzeniu standardów szkoleń dla funkcjonariuszy ochrony granic i opracowaniu analiz ryzyka dotyczących sytuacji na granicach zewnętrznych<sup>11</sup>.

Frontex dostarcza Komisji Europejskiej i państwom członkowskim także ekspertyzy w sprawach dotyczących zarządzania granicami. Wydział ds. Badań i Rozwoju Frontexu czynnie nadzoruje badania bezpieczeństwa granic i w nich uczestniczy. Frontex ma całościowe podejście do badań, wśród nich także w obszarach społecznych, i zleca badania wybitnym ekspertom, między innymi w dziedzinie etyki zarządzania granicami i stosowania środków zapobiegających korupcji (zob. dział 4 poniżej). We współpracy z państwami członkowskimi Frontex jest także bardzo aktywny w pracach nad rozwojem wytycznych związanych z dobrymi praktykami, które są cennym narzędziem wspierającym harmonizację i budowę zdolności zarządzania granicami w średniej i dłuższej perspektywie.

Opracowania Frontexu w zakresie etyki zarządzania bezpieczeństwem granic są przykładem roli agencji w promowaniu badań zarządzaniem granicami i pokazują, w jaki sposób badania te mogą być wykorzystane jako podstawa działań harmonizacyjnych. W 2010 r. Frontex zlecił Centre for Global Ethics Uniwersytetu Birmingham badania na temat zagadnień etycznych w pracy funkcjonariuszy ochrony granic<sup>12</sup>. Badanie dotyczyło także istniejących kodeksów postępowania wykorzystywanych przez służby ochrony granic w całej Unii Europejskiej. Okazało się, że o ile wiele państw członkowskich (23 z krajów członkowskich UE i spoza Unii należących do strefy Schengen) posiada kodeksy postępowania stosowane przez organy zarządzania granicami, o tyle trzy z nich zostały przygotowane konkretnie dla funkcjonariuszy straży granicznych. W rezultacie większość kodeksów postępowania pomijała wiele zadań kontrolnych mających konsekwencje etyczne<sup>13</sup>.

Chcąc zappełnić tę lukę, Frontex opracował i przyjął swój własny kodeks postępowania<sup>14</sup>. Jest on ukierunkowany na promowanie wartości zawodowych i tworzenie etycznych standardów zachowania, które będą dawać wskazówki wszystkim osobom uczestniczącym w działaniach Frontexu, w tym pracowni-

kom Frontexu i funkcjonariuszom straży granicznych państw członkowskich. Dyrektor Wykonawczy Frontexu ujął to w ten sposób: „Podnoszenie i harmonizacja standardów etycznych są kluczowe w zapewnieniu spójnej i całościowej odpowiedzi na wyzwania nowoczesnej kontroli granic”<sup>15</sup>.

Kilka artykułów kodeksu dotyczy zagadnień korupcji; najważniejszy z nich to artykuł 11 zakazujący nadużywania władzy i artykuł 14 zakazujący korupcji, a dosłownie „wykorzystywania stanowiska publicznego dla nielegalnego uzyskania prywatnych korzyści, jak również przyjmowania nienależnej korzyści majątkowej” i „przyzwolenia na jakąkolwiek formę działalności korupcyjnej”. Kodeks postępowania Frontexu zawiera także przepisy końcowe wprowadzające te standardy w życie. Uwzględniają one przepisy dotyczące szkolenia osób zaangażowanych w działania Frontexu (artykuł 21), jak również tworzą obowiązek zgłaszania korupcji (artykuł 22) i sankcje (artykuł 23) za złamanie zapisów kodeksu.

### 3. Instrumenty antykorupcyjne w kontroli granic UE

---

W marcu 2012 r. zostało opublikowane badanie dotyczące instrumentów antykorupcyjnych w kontroli granic UE<sup>16</sup>. Ma ono dwojaki cel. Po pierwsze, przybliżyć funkcjonariuszom straży granicznej ogólny obraz dostępnych badań na temat korupcji; po drugie, dokonuje oceny i analizy mechanizmów korupcyjnych i głównych instrumentów antykorupcyjnych obejmujących ogólnie sektor bezpieczeństwa publicznego, a bardziej szczegółowo – instytucji kontroli granic<sup>17</sup>. Metodologia użyta do zbierania informacji zawiera dodatkowy przegląd literatury, ankiety elektroniczne i wywiady z ekspertami z instytucji straży granicznej państw członkowskich<sup>18</sup>.

Praktyki korupcyjne obserwowane wśród funkcjonariuszy ochrony granic dzielą się na trzy szeroko pojęte kategorie: 1) zaangażowanie w zorganizowaną działalność przestępczą, która oznacza działanie w sieci przestępczej; 2) drobna korupcja lub korupcja na niższą skalę; 3) korupcja administracyjna (biurokratyczna), wliczając w to manipulowanie przetargami publicznymi w zamian za łapówki<sup>19</sup>.

Badanie ukazuje także wiele czynników wpływających na praktyki korupcyjne, które są charakterystyczne dla straży granicznych<sup>20</sup>. Wynikają one ze specyficznych cech organizacyjnych placówek straży granicznej i specyfiki środowiska pracy. Na przykład, państwa członkowskie na głównych szlakach przemytu narkotyków i papierosów, jak również na szlakach nielegalnej migracji stoją wobec większej presji korupcji ze strony zorganizowanych grup przestępczych. Jest tak w przypadku krajów na południowo-wschodniej granicy lądowej UE.

Poziom zarobków stanowi kolejną ważną zmienną. Nierówności w dochodach wśród funkcjonariuszy różnych państw członkowskich są bardzo znaczące – realnie nawet sześciokrotna różnica między Węgry (najniższe zarobki) a Luksemburgiem (najwyższe zarobki)<sup>21</sup>. Niskie zarobki mogą stać za korupcyjnym zachowaniem. Jeśli chodzi o wpływ kryzysu gospodarczego na poziom korupcji, powyższe nie dotyczy sędziów. Z jednej strony, wskazuje się, że obniżenie zarobków zaostrza problem korupcji, ponieważ funkcjonariusze próbują kompensować sobie straty w dochodach<sup>22</sup>; z drugiej strony, argumentuje się, że z powodu kryzysu ekonomicznego rekrutuje się bardziej wykwalifikowany personel, na co ma wpływ atrakcyjność pracy w sektorze publicznym, a podatni na korupcję funkcjonariusze mogą mniej chętnie łamać przepisy i ryzykować utratę pracy<sup>23</sup>.

Jeśli chodzi o środki przeciwdziałania korupcji, większość stosowanych programów antykorupcyjnych nie jest tworzonych pod kątem straży granicznych. Niektóre z głównych instrumentów antykorupcyjnych ocenionych w badaniu to: weryfikacja kandydatów, zapewnienie szkoleń i ukierunkowania, nakładanie kar, takich jak obniżenie stopnia służbowego, zwolnienie ze służby lub przeniesienie, przenoszenie funkcjonariuszy na różne posterunki i do różnych lokalizacji w celu zredukowania możliwości korupcji<sup>24</sup>. Dochodzenia korupcyjne zazwyczaj są wszczynane reaktywnie (np. wskutek skargi), chociaż niektóre kraje mają także podejście proaktywne, oparte na analizie ryzyka, wykorzystaniu informatorów i testach uczciwości<sup>25</sup>.

Poziom ścigania różni się w państwach członkowskich w zależności od skali problemu, jak również od tego, do jakiego stopnia zwalczanie korupcji staje się priorytetem. Poziom wykrytej korupcji jest wysoki w krajach o długiej zielonej granicy wzdłuż ważnych szlaków przemytu dóbr i nielegalnych imigrantów, takich jak południowo-wschodnie granice Europy. Te państwa członkowskie są także najbardziej aktywne we wdrażaniu działań antykorupcyjnych i proaktywnym ściganiu korupcji. Kraje nordyckie, dla odmiany, gdzie historycznie istnieje niski poziom korupcji, charakteryzują się niewielkim naciskiem korupcyjnym, posiadają też nieliczną, ale dobrze wynagradzaną straż graniczną. Liczba aktów oskarżenia w sprawach korupcyjnych jest także niska, ponieważ zwalczaniu korupcji nadaje się relatywnie niski priorytet.

## 4. Wnioski

---

Funkcjonariusze straży granicznej odgrywają zasadniczą rolę w ułatwianiu przepływu ludzi i towarów, dlatego też mogą się pojawiać okazje korupcyjne i nacisk na podejmowanie działań korupcyjnych. Korupcja w instytucjach straży granicznej może stanowić poważne wyzwanie dla bezpieczeństwa wewnętrznego Unii. Istnieje także ryzyko złamania wzajemnego zaufania między poszcze-

gólnymi państwami członkowskimi i dlatego stanowi to zagrożenie dla funkcjonowania strefy Schengen. Jednakże, może będzie to zaskoczeniem, korupcja w instytucjach straży granicznej jest często pomijana zarówno przez naukowców, jak i ustawodawców.

Nawiązując do obecnych badań Frontexu, niniejszy artykuł przedstawia czynniki stojące za korupcją w straży granicznej i główne narzędzia antykorupcyjne wykorzystywane do jej zwalczania. Ważnym wnioskiem jest to, że podejście państw członkowskich do zwalczania korupcji w straży granicznej jest bardzo zróżnicowane, podobnie jak zasięg jej zwalczania, któremu władze nadają właściwy priorytet. Stąd istnieje miejsce na praktyczną naukę i wymianę dobrych praktyk w tym wymiarze. Unia Europejska mogłaby ułatwić te działania, na przykład poprzez Komisję Europejską. Dodatkowo powinny zostać ustalone minimalne standardy antykorupcyjne, środki i wytyczne, a ich skuteczność powinna być monitorowana. Frontex powinien poświęcić większą uwagę propagowaniu dobrych praktyk przeciwdziałania korupcji, jak również czynnikom korupcji w analizie ryzyka.

W rzeczy samej, zwalczanie korupcji jest ambitnym przedsięwzięciem, które wymaga podjęcia przez różne podmioty wspólnego wysiłku na różnych poziomach. Podczas gdy korupcja pozostaje sprawą wrażliwą politycznie, rośnie przekonanie, że wysiłek ten musi zostać podjęty.

\*\*\*

### **Maria Duro Mansilla**

Urodzona w 1980 r. Absolwentka London School of Economics. Od października 2010 r. pracuje w Wydziale Badań i Rozwoju Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (Frontex).

---

<sup>1</sup> Frontex, *Study on anti-corruption measures in EU border control*, Warszawa, marzec 2012 r., dostępne na: [http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study\\_on\\_ant Corruption\\_measures\\_in\\_EU\\_border\\_control.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_ant Corruption_measures_in_EU_border_control.pdf) [dostęp 22 stycznia 2012 r.]. Badania przeprowadzone przez Center for the Study of Democracy (CSD) sponsorowane przez Frontex.

<sup>2</sup> European Commission, *Special Eurobarometer 374: Corruption*, luty 2012 r., s. 6.

<sup>3</sup> European Council, *The Stockholm Programme — An Open And Secure Europe Serving and Protecting Citizens*, OJ C 115, 4.5.2010.

<sup>4</sup> European Commission, *Fighting Corruption in the EU*, COM(2011) 308 final, Brussels, 6.6.2011.

<sup>5</sup> European Commission, *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*, COM(2010) 673 final, Brussels, 22.11.2010.



- <sup>6</sup> See Frontex, *Annual Risk Analysis 2012*, Warszawa, kwiecień 2012 r., s. 27–33.
- <sup>7</sup> European Commission, *Commission carries out the first Schengen 'health check'*, IP/12/481, 16 May 2012.
- <sup>8</sup> For an analysis of the relationship between Schengen and trust see Y. Pascouau, *Schengen and solidarity: the fragile balance between mutual trust and mistrust*, European Policy Centre, 4 lipca 2012 r.
- <sup>9</sup> European Union, *Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member states of the European Union*, OJ L 349, 25.11.2004. Frontex działa od maja 2005 r.
- <sup>10</sup> Idem, *Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member states of the European Union*, OJ L 349, 25.11.2004.
- <sup>11</sup> Dalsze informacje o misji Frontexu i jego zadaniach dostępne są na stronie: <http://www.frontex.europa.eu/>.
- <sup>12</sup> Frontex, *Ethics of Border Security*, Warszawa, 29 kwietnia 2011 r., dostępne na: <http://www.frontex.europa.eu/news/frontex-publishes-study-on-ethics-in-border-security-jU2XW4> [dostęp 21 stycznia 2013 r.].
- <sup>13</sup> Ibidem, s. 22–23.
- <sup>14</sup> Idem, *Code of Conduct for all persons participating in Frontex activities*, Warszawa, marzec 2012 r., dostępne na: [http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex\\_Code\\_of\\_Conduct.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Code_of_Conduct.pdf) [dostęp: 21 stycznia 2013 r.].
- <sup>15</sup> Ibidem, Preambuła.
- <sup>16</sup> Idem, *Study on anti-corruption measures in EU border control*, see note 1 above.
- <sup>17</sup> Ibidem, s. 6.
- <sup>18</sup> Ibidem, s. 12–13.
- <sup>19</sup> Ibidem, s. 44–54.
- <sup>20</sup> Ibidem, s. 55–63.
- <sup>21</sup> Ibidem, s. 62.
- <sup>22</sup> Idem, *Annual Risk Analysis 2012*, zob. przypis 7 powyżej, s. 42.
- <sup>23</sup> Idem, *Study on anti-corruption measures in EU border control*, zob. przypis 1 powyżej, s. 64.
- <sup>24</sup> Ibidem, s. 87–111.
- <sup>25</sup> Ibidem, s. 107–109.

# Polityka antykorupcyjna stosowana w Straży Granicznej

---

**plk Jacek Bajger**

Zastępca Komendanta Głównego  
Straży Granicznej

**S**zanowni Państwo!  
Dziękuję za zaproszenie do udziału w konferencji oraz możliwość zaprezentowania stosunku kierownictwa Straży Granicznej do problematyki zapobiegania i zwalczania korupcji.

Zanim przedstawię informacje dotyczące polityki antykorupcyjnej stosowanej w Straży Granicznej, chciałbym podkreślić, że proces tworzenia i wdrażania tej polityki w naszej formacji był w szczególny sposób związany ze stopniowym zmienianiem charakteru funkcjonowania instytucji.

Nie można w tym względzie pomijać historycznego kontekstu przekształceń Straży Granicznej, która w ciągu 21 lat skutecznie zmieniała się z formacji typu wojskowego w nowoczesną służbę graniczno-migracyjną o charakterze policyjnym.

Powołana w 1991 r. – w miejsce Wojsk Ochrony Pogranicza – formacja uzyskała nie tylko nową nazwę, lecz również całkowicie odmienny charakter. Stworzono nowoczesną strukturę dysponującą określonym rodzajem uprawnień i metod realizacji zadań. Było to niezbędne w kontekście nowych zadań, jakie stały przed nami, zwłaszcza w procesie włączania Polski w struktury Unii Europejskiej, a następnie strefy Schengen. Jednym z elementów tych zmian było odejście od ochrony granicy państwowej siłami funkcjonariuszy służby kandydackiej – odbywającymi zasadniczą służbę wojskową w Straży Granicznej – na rzecz pełnego uzawodowienia formacji.

Na początku lat 90. szybko okazało się, że wraz z rozwojem wolnego rynku w Polsce, nowych możliwości obrotu towarowego z zagranicą oraz wol-

ności podróżowania pojawiły się nowe zagrożenia dla naszej służby, związane z korupcją wśród jej funkcjonariuszy. Okazało się, że istniejące środki dyscyplinarne, wynikające z pragmatyki służbowej, są niewystarczające. Mając zatem na względzie te okoliczności oraz fakt, że służba w formacji granicznej jest szczególnie narażona na zagrożenia korupcyjne, w 1993 r. podjęto decyzję o powołaniu specjalnej komórki antykorupcyjnej – Inspektoratu Służby Granicznej. Struktura ta, w nieco zmienionej postaci, przetrwała do dziś. Chciałbym podkreślić, że była to pierwsza profesjonalna, wewnętrzna struktura antykorupcyjna w polskich służbach mundurowych w tym czasie. Obecnie zadania antykorupcyjne w Straży Granicznej realizuje Zarząd Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej, o zadaniach którego powiem w dalszej części prezentacji.

Jak wspomniałem, Straż Graniczna jest służbą graniczno-migracyjną, której najważniejszymi zadaniami są:

- kontrola ruchu granicznego na przejściach granicznych;
- ochrona granicy państwowej na lądzie, na morzu i w powietrzu;
- prowadzenie kontroli migracyjnych na terytorium kraju, w tym kontroli legalności pobytu oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców;
- rozpoznawanie i zwalczanie przestępczości granicznej.

## Aktualne zagrożenia

---

Zanim przedstawię działania podejmowane w Straży Granicznej ukierunkowane na przeciwdziałanie korupcji, chciałbym krótko omówić najważniejsze zagrożenia, związane z tym negatywnym zjawiskiem, które zostały zidentyfikowane w ostatnich latach i które, niestety, cały czas są aktualne. Wynikają one z faktu, że funkcjonariusze Straży Granicznej na co dzień działają w kontakcie z obywatelami. Podejmują określone czynności zarówno wobec cudzoziemców, jak i obywateli RP. Działalność funkcjonariuszy jest ściśle związana z przepływem osób oraz towarów przez granice, a także kontrolami migracyjnymi prowadzonymi wewnątrz kraju. Nie można też pominąć zagrożeń wynikających ze styku biznesu i administracji publicznej podczas dokonywania zakupów towarów lub usług przez Straż Graniczną. Dlatego też funkcjonariusze formacji są szczególnie narażeni na korupcję. Do najważniejszych zagrożeń należą:

- **korupcja na przejściach granicznych**, związana głównie z przemysłem towarów akcyzowych, kradzionych pojazdów oraz zorganizowanym przetrztem nielegalnych migrantów; obecnie nadal notuje się próby wręczania funkcjonariuszom Straży Granicznej korzyści majątkowych w zamian za umożliwienie przekroczenia granicy z pominięciem kolejki do odprawy lub

odstąpienie od wykonania czynności służbowych w związku ze stwierdzeniem próby przekroczenia granicy przez osoby niespełniające warunków wjazdu lub pobytu w UE/Schengen;

- **korupcja na „zielonej granicy”**, związana najczęściej z przemytem przez granicę towarów akcyzowych oraz zorganizowanym przetrztem nielegalnych migrantów;
- **ujawnianie informacji służbowych** (np. informowanie grup przestępczych o działaniach operacyjno-rozpoznawczych Straży Granicznej, „sprzedawanie służb”, czyli informowanie o lokalizacji patroli, częstotliwości, terminach i trasie ich przemieszczania);
- **udział funkcjonariuszy w grupach przestępczych**, zajmujących się np. przetrztem przez granicę towarów akcyzowych, pojazdów oraz pomocnictwem w przekraczaniu granicy przez zorganizowane grupy migrantów;
- **korupcja w związku z wykonywaniem zadań SG w głębi kraju** (głównie kontrole na drogach, kontrole legalności pobytu i zatrudnienia cudzoziemców, czynności w związku z legalizowaniem pobytu);
- **nieprawidłowości przy zamówieniach publicznych**, np. poprzez „ustawianie” przetargów lub przekazywanie strategicznych informacji dotyczących danego postępowania jego stronom w zamian za korzyści majątkowe lub osobiste;
- **korupcja przy naborze do służby** (ułatwianie przyjęcia do służby kandydatów niespełniających kryteriów lub kierowanie nowo przyjętych funkcjonariuszy na atrakcyjniejsze stanowiska służbowe).

Chciałbym podkreślić, że powyższe przykłady zachowań o charakterze korupcyjnym nie zawsze kończą się przyjęciem korzyści majątkowej lub osobistej przez funkcjonariuszy. Najczęściej próby korupcji są zgłaszane przez funkcjonariuszy przełożonym, co kończy się postawieniem zarzutów ich sprawcom. Świadczy to o skuteczności działań podejmowanych w Straży Granicznej w celu przeciwdziałania korupcji oraz o rosnącej świadomości funkcjonariuszy SG i ich wysokim morale.

## Podjęmowane działania zaradcze

---

Tak jak wspominałem wcześniej, służba w formacji granicznej była i jest narażona na zagrożenia korupcyjne. Konieczne stało się zatem wypracowanie i wdrożenie adekwatnych narzędzi, które przeciwdziałałyby takim zagrożeniom, eliminowały możliwość ich występowania w przyszłości oraz – jeżeli zastosowane środki okazałyby się jednak nieskuteczne – pozwalały ustalić sprawców korupcji i wprowadzić skuteczne karanie, na podstawie zgromadzonych dowodów.

Do najistotniejszych obszarów, w których wprowadzono działania mające na celu przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji, można zaliczyć:

- 1) proces naboru kandydatów do służby i profilaktykę antykorupcyjną w służbie – które są ze sobą ściśle powiązane,
- 2) nadzór służbowy bieżącej działalności,
- 3) funkcjonowanie scentralizowanego pionu spraw wewnętrznych Straży Granicznej.

## Profilaktyka antykorupcyjna w służbie

---

Profilaktyka antykorupcyjna prowadzona w Straży Granicznej to wiele działań, mechanizmów, unormowań prawnych, których głównym celem jest przeciwdziałanie zjawisku korupcji.

Działania takie podejmowane są już na etapie naboru kandydatów do służby. Każdy ubiegający się o przyjęcie do służby musi bowiem przejść szczegółowe postępowanie kwalifikacyjne, które decyduje o przyjęciu lub odrzuceniu kandydata. Należy przypomnieć, że zgodnie z ustawą o Straży Granicznej, służbę w formacji może pełnić osoba o nieposzlakowanej opinii, niekarana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, korzystająca w pełni z praw publicznych oraz posiadająca zdolność fizyczną i psychiczną do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej. Kandydat musi także dawać rękojmię zachowania tajemnicy, stosownie do wymogów określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych.

Dlatego w trakcie postępowania kwalifikacyjnego, oprócz oceny spełniania przez kandydata wymogów formalnych, prowadzone są wielotorowo określone czynności, których celem jest m.in. sprawdzanie przeszłości kandydata w celu wykluczenia ewentualnego konfliktu z prawem. Elementem postępowania na tym etapie jest również badanie psychofizjologiczne, podczas którego wykorzystywany jest wariograf (poligraf), zwany potocznie „wykrywaczem kłamstw”.

Jednym z elementów profilaktyki antykorupcyjnej jest również ślubowanie oraz pisemne zobowiązanie się funkcjonariusza do przestrzegania zasad etyki zawodowej. Są one składane po pozytywnym zakończeniu procesu rekrutacji, bezpośrednio po przyjęciu do Straży Granicznej. Wspomniane Zasady etyki zawodowej funkcjonariusza SG zostały wprowadzone w 2000 r. w formie decyzji Komendanta Głównego, która zobowiązuje wszystkich funkcjonariuszy do ich przestrzegania. Jedną z nich jest zobowiązanie do „bezwzględного zwalczania korupcji”, a także do tego, żeby zachowanie funkcjonariusza nigdy nie wskazywało „na chęć uzyskania korzyści materialnych”.

Działania w zakresie profilaktyki antykorupcyjnej, które podejmuje Straż Graniczna, są także elementem szerszych działań podejmowanych w kraju. Mam tu na myśli rządową Strategię Antykorupcyjną, która była realizowana w dwóch etapach (lata 2002–2004 i 2005–2009). Strategia ta wskazywała konkretne ob-

szary i zadania do realizacji przez poszczególne podmioty, w tym przez Straż Graniczną.

Do szczególnie istotnych przedsięwzięć, które w ramach tej strategii zostały zrealizowane i wprowadzone do pragmatyki służbowej, należy zaliczyć:

- **znowelizowanie przepisów dotyczących naboru** do służby, o czym mówiłem wcześniej;
- zaostrzenie rygorów dotyczących **posiadania prywatnych środków łączności** przez funkcjonariuszy podczas pełnienia służby przy odprawie granicznej i w trakcie ochrony „zielonej granicy”;
- **skrócenie terminu powiadamiania funkcjonariuszy o czasie i miejscu pełnienia służby** oraz o zadaniach do realizacji, a także ich wykonywania w sposób zapewniający wzajemną kontrolę (tzw. „zasada czterech oczu”);
- opracowanie wewnętrznych przepisów dotyczących **organizacji zamówień publicznych**;
- rozbudowanie Zintegrowanego Systemu Ewidencji w sposób umożliwiający **identyfikację funkcjonariuszy dokonujących kontroli granicznej**;
- częste stosowanie, we współdziałaniu ze Służbą Celną i Policją, **powtórnych kontroli granicznych** na drogach dojazdowych do przejść granicznych i w strefie nadgranicznej;
- wprowadzenie obowiązku corocznego **składania oświadczeń majątkowych** przez funkcjonariuszy i pracowników SG;
- dokonywanie regularnej **analizy sytuacji materialnej** funkcjonariuszy i pracowników SG, w odniesieniu do ich dochodów;
- stworzenie obywatelom możliwości **udzielania informacji o nieprawidłowościach** w działaniu SG i dokładne sprawdzanie wszystkich zgłoszonych przypadków;
- wprowadzenie przepisów, które powodują, że funkcjonariusze skazani prawomocnym wyrokiem za:

*przestępstwo umyślne lub przestępstwa skarbowe umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo udziału w zorganizowanej grupie albo związku przestępczym lub wobec których orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, które zostało popełnione przed zwolnieniem ze służby,*

**tracą prawo do zaopatrzenia emerytalnego, prawo do lokalu mieszkalnego** i w związku z tym mają obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego i zwrotu pomocy finansowej.

Inną istotną zmianą było poszerzenie uprawnień operacyjnych Straży Granicznej o realizację kontroli operacyjnej i kontrolowanego wręczenia, również

wobec osób niebędących funkcjonariuszami lub pracownikami SG, w sprawach o przestępstwa korupcyjne związane z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników SG, co miało znaczący wpływ na wzrost wykrywalności tych przestępstw przez służbę wewnętrzną.

Kolejnym istotnym elementem w profilaktyce antykorupcyjnej jest uwzględnienie tej tematyki w programach szkoleń funkcjonariuszy. W obszarze działalności szkoleniowej istnieje wiele szkoleń, kursów, przedsięwzięć, których tematyka obejmuje profilaktykę antykorupcyjną. Odbývają się one praktycznie na wszelkich poziomach szkolenia – od szkoleń podstawowych, poprzez szkołę chorążych i szkolenie specjalistyczne wymagane do mianowania na pierwszy stopień oficerski, a skończywszy na szkoleniach przeznaczonych dla kadry kierowniczej Straży Granicznej. Szczegółowe ich omówienie mogłoby z pewnością zająć wiele czasu i być przedmiotem odrębnego panelu.

Problematyka ta jest również obecna w przedsięwzięciach, które Straż Graniczna realizuje w ramach wewnętrznego propagowania pożądanych postaw antykorupcyjnych. Mam tu na myśli różne konkursy o tej tematyce, np. plakat, ulotka czy hasło. Takie działania powodują, że funkcjonariusze SG mają stałe do czynienia z tematyką antykorupcyjną. Wywiera to z pewnością wpływ na kształtowanie ich systemu wartości oraz poczucia odpowiedzialności, co nie jest bez znaczenia dla właściwej reakcji funkcjonariusza, kiedy znajdzie się w sytuacji sprzyjającej zachowaniom korupcyjnym (np. próby wręczenia korzyści majątkowej lub osobistej).

## Nadzór merytoryczny jako element działań antykorupcyjnych

---

Najistotniejszym elementem tego nadzoru jest stały, bieżący monitoring ze strony bezpośrednich przełożonych. Właściwie stosowany na wszystkich szczeblach zarządzania gwarantuje, że ewentualne zjawiska patologiczne, w tym również o charakterze korupcyjnym, zostaną wykryte, a sam fakt sprawowania stałego nadzoru ma również wymiar profilaktyczny.

Nadzór ten sprawowany jest także poprzez bardziej sformalizowane metody podejmowane przez jednostki nadrzędne. Może przybierać formę kontroli, wydawania decyzji i zaleceń mających na celu zlikwidowanie nieprawidłowości, usprawnienie działania czy bardziej efektywne funkcjonowanie.

Nadzór merytoryczny polega również na zbieraniu i analizie informacji zawartych w dokumentach oraz systemach teleinformatycznych. Wykonując czynności związane z nadzorem merytorycznym, upoważnieni funkcjonariusze mają prawo do żądania informacji oraz przeprowadzenia wizytacji. Wizyty te mogą być planowane lub niezapowiedziane (w formie jawnej i niejawnej).

W ich trakcie ocenia się między innymi, czy realizacja zadań jest zgodna z obowiązującymi procedurami lub też czy otrzymywane wcześniej informacje zgodne są ze stanem faktycznym.

Ponadto w ramach antykorupcyjnego aspektu nadzoru merytorycznego szczególny nacisk kładziony jest na przestrzeganie przepisów dotyczących planowania służby. W tym względzie w Straży Granicznej funkcjonuje wiele zasad, które mają eliminować możliwość wystąpienia zjawisk korupcyjnych. Polegają one między innymi na:

- planowaniu służb z zachowaniem zasad rotacji (np. zmienianie składów służb, kierowanie do wykonywania innych zadań);
- dokonywaniu kontroli pełnienia służby przez podległych funkcjonariuszy – zarówno w sposób jawny, jak i niejawni;
- rotacji składu służb dyżurnych do poszczególnych zmian;
- prowadzeniu systematycznych ocen osiągniętych wyników w służbie oraz stanu dyscypliny.

## Pion spraw wewnętrznych w Straży Granicznej

---

Na koniec chciałem krótko omówić zadania Zarządu Spraw Wewnętrznych SG, o istnieniu którego wspomniałem na wstępie.

Główne zadania Zarządu Spraw Wewnętrznych SG są następujące:

- 1) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie:
  - a) przestępstw i wykroczeń w zakresie właściwości Straży Granicznej, popełnionych przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej,
  - b) przestępstw określonych w art. 229 Kodeksu karnego, popełnionych przez osoby niebędące funkcjonariuszami lub pracownikami Straży Granicznej, w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników Straży Granicznej oraz ściganie ich sprawców, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach;
- 2) ujawnianie i rozpoznawanie występowania w Straży Granicznej zjawisk ujemnie wpływających na stan ochrony granicy państwowej i kontrolę ruchu granicznego;
- 3) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw w zakresie właściwości Straży Granicznej, skierowanych przeciwko funkcjonariuszom Straży Granicznej podczas pełnienia obowiązków służbowych lub w związku z nimi oraz ściganie ich sprawców.

W celu realizacji tych zadań ZSW SG dysponuje określonymi narzędziami i uprawnieniami. Należą do nich:



- prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym kontroli operacyjnej oraz kontrolowanego wręczenia bądź przyjęcia korzyści majątkowej;
- przeprowadzanie w niezbędnym zakresie czynności procesowych w granicach koniecznych dla zabezpieczenia śladów i dowodów ujawnionych przestępstw, przed ich utratą, zniekształceniem lub zniszczeniem (art. 308 Kodeksu postępowania karnego);
- przeprowadzanie, na polecenie prokuratora, czynności do śledztw i dochodzeń prowadzonych w sprawach o przestępstwa popełnione w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników Straży Granicznej;
- prowadzenie dochodzeń, w zakresie właściwości Straży Granicznej, w sprawach o przestępstwa popełnione przez pracowników Straży Granicznej.

Zarząd Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej jest obecny w postaci wydziałów zamiejscowych we wszystkich oddziałach Straży Granicznej. Pomimo ulokowania ich w poszczególnych oddziałach, wydziały te podległy są Dyrektorowi ZSW w Komendzie Głównej. Wprowadzenie takiej podległości sprawia, że pion spraw wewnętrznych Straży Granicznej jest scentralizowany – podległy bezpośrednio Komendantowi Głównemu.

Na koniec chciałbym podkreślić, że korupcja w Straży Granicznej to margines. Zdecydowana większość funkcjonariuszy to uczciwe i oddane służbie osoby. Niemniej jednak stale podejmujemy wskazane wyżej przedsięwzięcia antykorupcyjne, pamiętając przy tym, że funkcjonariusz Straży Granicznej jest pierwszym przedstawicielem naszego kraju, z którym styka się podróżny przyjeżdżający do Polski. Tym bardziej więc musimy dbać o to, aby wizerunek naszej formacji był pod tym względem wizytówką całego kraju.

# Wewnętrzne polityki antykorupcyjne służb krajowych i europejskich.

## Wnioski z panelu dyskusyjnego

---

**Artur Janiszewski**

Dyrektor Departamentu Kontroli  
Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier  
Ministerstwo Finansów

**W** wystąpieniach prezentowano programy antykorupcyjne i podejmowane rozwiązania organizacyjne oraz przedstawiano efekty prowadzonych działań, które generalnie są oparte na podobnych założeniach i służą realizacji tych samych celów. Odnajdujemy w nich regulacje prawa, których źródła można znaleźć w przyjętych międzynarodowych konwencjach, a także w innych znaczących umowach bilateralnych.

W wyniku wymiany poglądów doszliśmy do konsensusu, który można podsumować następująco – korupcję trudno zniwelować całkowicie, ale można ją znacząco ograniczyć, eliminując jej podłoże i przyczyny oraz stosując, jako element równowagi, odpowiednie do przewinienia sankcje karne, które mają być dotkliwe i nieuchronne.

Istotnym wnioskiem z konferencji, jak mogliśmy zauważyć, jest przyjęty priorytet dla działań realizowanych w ramach walki z korupcją oraz koncentracja prowadzonych polityk antykorupcyjnych w dwóch obszarach: prewencji korupcji oraz zwalczania korupcji. Z jednej strony, musi nastąpić identyfikacja obszarów najbardziej zagrożonych korupcją, tak aby można było wprowadzić adekwatne do potrzeb systemowe rozwiązania antykorupcyjne. Z drugiej strony, wysiłki poszczególnych organów administracji winny się koncentrować na walce z korupcją na drodze represji karnej. Pierwsze przedsięwzięcie wymaga rzetelnej i precyzyjnej informacji o przyczynach i źródłach korupcji, rozumianej zarówno jako zjawisko społeczne, jak i ujmowanej w kategoriach indywidualnych zachowań osób skorumpowanych. Drugie z kolei – właściwego zorganizowania działań organów administracji w zakresie rozpoznawania i wykrywania przestępstw korupcyjnych.

Model ten, tak jak i w innych krajach, ma też odzwierciedlenie w polityce antykorupcyjnej realizowanej przez Polskę.

Istotny wpływ na specyfikę prowadzonych przez poszczególne polskie służby działań ma natomiast zakres uprawnień, jakimi te służby dysponują. I tak przykładowo Straż Graniczna, jak i Centralne Biuro Antykorupcyjne, pomimo różnic w zakresie wykonywanych zadań, dysponują pełnymi uprawnieniami do realizowania zarówno działań prewencyjnych, jak i działań w obszarze zwalczania korupcji. Natomiast Służba Celna w obecnym stanie prawnym nie dysponuje kompetencjami organów ścigania w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej. Może posługiwać się jedynie środkami administracyjnymi i organizacyjnymi, aby zapobiegać temu zjawisku. Pomimo występujących ograniczeń, w ostatnich 4–5 latach ujawnienia korupcji w Służbie Celnej spadły kilkunastokrotnie. Sukces ten został osiągnięty między innymi na skutek wprowadzenia w życie przyjętego w lipcu 2010 r. *Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010–2013+* oraz podejmowania innych działań organizacyjnych i szkoleniowych, w tym z zakresu etyki.

Duże zainteresowanie wzbudziło wystąpienie, w którym zaprezentowano sposoby walki z korupcją w Republice Czeskiej. Podobnie jak w innych krajach, działania w tym zakresie to jeden z priorytetowych programów rządowych. Strategię obniżania poziomu korupcji oparto również na dwóch podstawowych filarach: prewencji i ściganiu, lecz dodatkowo włączono trzeci – przejrzystość procesów. Wszystkie te filary w Republice Czeskiej zaleca się stosować w odpowiednio wyważonych proporcjach.

Oryginalnym i wartym wskazania działaniem antykorupcyjnym o charakterze prewencyjnym jest prawo funkcjonariuszy czeskiej Generalnej Inspekcji Służb Bezpieczeństwa do przeprowadzenia testu wiarygodności funkcjonariusza lub pracownika służby bezpieczeństwa. Test polega na sprowokowaniu sytuacji korupcyjnej, której dana osoba musi sprostać. Po przeprowadzonym teście Inspekcja zgłasza kierownictwom poszczególnych służb w zbiorowym raporcie imiona i nazwiska sprawdzanych osób, które w trakcie testu wiarygodności nie dopuściły się przestępstwa.

Prewencyjny wydźwięk wspomnianego rozwiązania to zarówno groźba surowej kary za przestępstwo korupcyjne, jak i świadomość ciągłości realizowanych kontroli o charakterze prowokacyjnym, co niewątpliwie obniża podatność funkcjonariuszy na propozycje korupcyjne.

W Republice Federalnej Niemiec problem korupcji dotyczy zasadniczo pojedynczych przypadków, lecz jak usłyszeliśmy, stan taki został osiągnięty dzięki wysokiemu priorytetowi przyjętemu w walce z korupcją oraz wieloletniej, konsekwentnie prowadzonej strategii przeciwdziałania korupcji. Podobnie jak w innych krajach, strategię tę oparto na dwóch filarach, obejmujących zarówno

prewencję, jak i twarde zwalczanie korupcji, podkreślając przy tym duże znaczenie zaangażowania w działania prewencyjne. Sądzę, że trzeba to uznać za prawidłowy kierunek i zgadzam się w pełni z opinią, że im lepsza prewencja, tym mniejsza konieczność zwalczania korupcji. Przynosi korzyści społeczeństwu, a państwu zapewnia wymierne efekty ekonomiczne.

Uwagę słuchaczy zwróciły rozwiązania organizacyjne w polskiej Straży Granicznej i prowadzona profilaktyka korupcji, która podejmowana jest już na etapie naboru kandydatów do służby. Każdy kandydat ubiegający się o przyjęcie do służby w Straży Granicznej musi przejść szczegółowe postępowanie kwalifikacyjne, które decyduje o jego przyjęciu. W trakcie takiego postępowania, oprócz oceny spełnienia przez kandydata wymogów formalnych, prowadzone są czynności w celu wykluczenia ewentualnego konfliktu z prawem. Elementem postępowania na tym etapie jest również badanie psychofizjologiczne, podczas którego wykorzystywany jest wariograf. Innym ważnym elementem profilaktyki w Straży Granicznej jest regularna analiza sytuacji materialnej wszystkich funkcjonariuszy, w odniesieniu do ich dochodów. System składania oświadczeń majątkowych przez wskazane grupy zawodowe, między innymi przez przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, funkcjonariuszy służb państwowych i administracji jest prawnie usankcjonowanym narzędziem kontroli mającym duże znaczenie prewencyjne.

Ciekawą, zaprezentowaną w trakcie panelu inicjatywą jest kampania prowadzona przez Misję EUBAM. Celem tej kampanii jest podnoszenie świadomości antykorupcyjnej wśród młodzieży na Ukrainie i w Mołdawii. Powyższe działania przypominają wszystkim o znaczącej roli edukacji w przedsięwzięciach profilaktycznych.

Podczas panelu była również możliwość zapoznania się z działaniami kontrolnymi prowadzonymi przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich UE Frontex. Działania te są między innymi ukierunkowane na weryfikację procedur stosowanych przez służby i usprawnienie organizacji, co ma duże znaczenie dla ochrony granic UE, także w zakresie przeciwdziałania korupcji.

Obok podejmowania działań prewencyjnych uprawnione służby zajmują się zwalczaniem przestępstw korupcyjnych i ściganiem ich sprawców. Z zainteresowaniem wysłuchaliśmy ciekawego wystąpienia przedstawiciela Wydziału Zwalczania Międzynarodowej Korupcji w Federalnym Biurze Śledczym FBI, który przedstawiając efekty działań swojej służby, umożliwił nam poznanie skuteczności prowadzonych przedsięwzięć. Na tym tle warto podkreślić znaczenie profesjonalnej współpracy służb, które ścigają sprawców przestępstw korupcyjnych.

Należy jednak zaznaczyć, iż nawet bardzo szeroki wachlarz instrumentów służących zwalczaniu i przeciwdziałaniu korupcji nie daje niestety gwarancji

pełnej skuteczności. Szczególną wartość będzie miało w tym względzie rozwinięcie zarówno szeroko zakrojonej współpracy na poziomie europejskim czy światowym, jak i ukierunkowanie – na równie wysokim poziomie – naszych wspólnych wysiłków na zwalczanie korupcji w szeregach własnych administracji. Niezbędne jest też uwzględnienie kontekstu społeczno-kulturowo-ekonomicznego poszczególnych państw realizujących polityki antykorupcyjne, gdyż nie każde rozwiązanie przeniesione wprost na grunt innego kraju przyniesie takie same efekty.

W kwestii walki z korupcją, z jednym możemy zgodzić się wszyscy – dużą uwagę należy przywiązywać do prewencji, kształtowania szacunku do zawodu i dumy z przynależności w naszym przypadku do Służby Celnej, w odniesieniu do innych, do każdej służby państwowej. Deklarując zero tolerancji wobec wszelkich przejawów działań korupcyjnych, powinniśmy wspomagać się wzajemnie w wymiarze wewnętrznym – krajowym, oraz międzynarodowym.

Podsumowując wyniki spotkania i dyskusję przeprowadzoną podczas panelu, w imieniu organizatorów i przedstawicieli polskich służb chcę zapewnić, że jesteśmy otwarci na współpracę i wszelką pomoc w zakresie udostępnienia naszych doświadczeń i dobrych praktyk.



## CZEŚĆ 2

---

**Korupcja a rozwój społeczno-ekonomiczny,  
w tym doświadczenia i wnioski na przyszłość  
z antykorupcyjnych działań  
międzynarodowych instytucji finansowych**





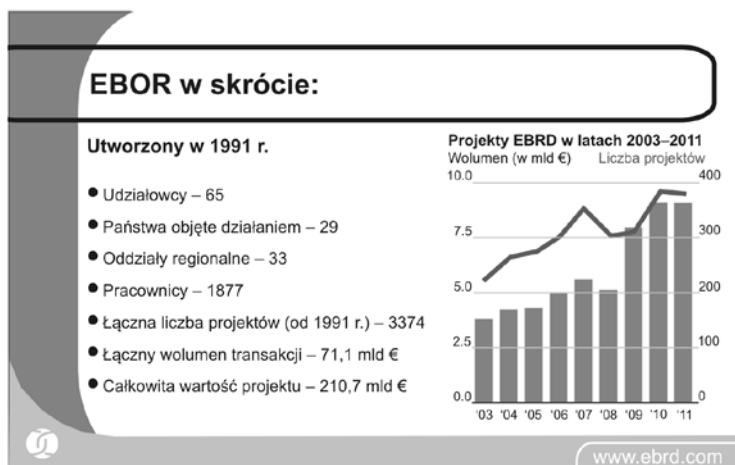
# Korupcja i rozwój społeczno-ekonomiczny. Doświadczenia Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju

## Rohan Schaap

Zastępca Dyrektora Biura ds. Zgodności  
Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju

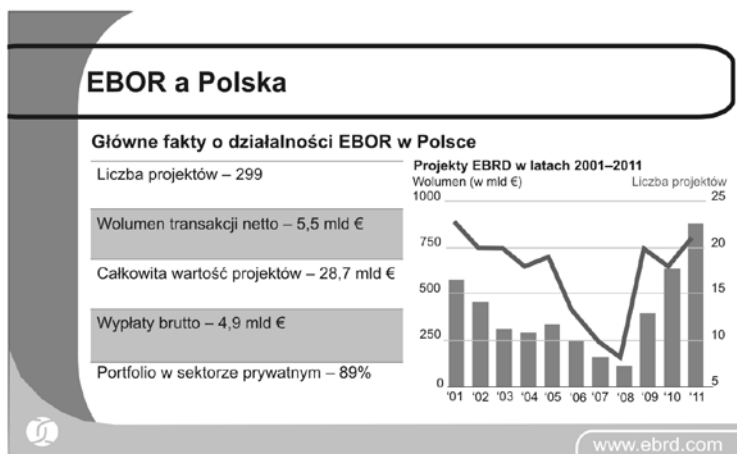
## EBOR i jego mandat

Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) jest najmłodszy wśród banków rozwoju wielostronnego. Został utworzony w 1991 r. w odpowiedzi na wydarzenia w Europie Środkowej i Wspólnocie Niepodległych Państw. EBOR jest także jedynym bankiem rozwoju wielostronnego, który uzyskuje mandat „rozwoju” na drodze promocji i wspierania krajów objętych jego działaniem w transformacji gospodarki rynkowej.



## EBOR a Polska

W aspekcie historycznym Polska zawsze była obszarem działania EBOR<sup>1</sup>. Pierwszej pożyczki w wysokości 50 milionów dolarów amerykańskich EBOR udzielił Bankowi Poznańskiemu w czerwcu 1991 r. Dzisiaj Polska jest czwartym największym krajem zaangażowania kredytowego EBOR, co stanowi około 7,5 procent jego zobowiązań. EBOR koncentruje się na wspieraniu sektora prywatnego i umacnianiu sektora finansowego, energetycznego, komunalnego i środowiska. W 2012 r. EBOR zakończy w Polsce od 20 do 25 projektów, wpłacając około 750 milionów euro<sup>2</sup>.



## Nadużycia finansowe i korupcja

EBOR uważa, że zapobieganie korupcji i walka z nią nie są przypadkiem czy dodatkiem do jego misji, lecz stanowią jej trzon. Strategie antykorupcyjne wpisane są zarówno w mandat Banku, jak i w jego działalność. EBOR dawno zauważył, że osiągnięcie „transformacji” jest bardzo trudne, o ile nie niemożliwe, jeśli dokonuje się na tle wszechobecnej korupcji.

EBOR prowadzi walkę z korupcją na czterech płaszczyznach<sup>3</sup>:

- mierzy i ocenia poziom korupcji w sektorach i państwach objętych swoją działalnością;
- opowiada się za poprawą środowiska biznesu, m.in. poprzez poprawę prawa handlowego w zakresie kredytów hipotecznych, upadłości, niewypłacalności, rejestrów handlowych, praktyk bankowych etc.;

- inwestuje lub udziela pożyczek wyłącznie na projekty, które uzna za wolne od korupcji;
- reaguje szybko i (miejmy nadzieję) zdecydowanie na znane sobie objawy nadużyć finansowych i korupcji.

## Pomiar i ocena korupcji

---

W celu dokonania pomiarów i oceny korupcji EBOR korzysta z typowych ankiet i statystyk, w szczególności z indeksu Transparency International i raportu „Doing Business” Banku Światowego. Ponadto EBOR przeprowadza dwa ważne badania: badanie „Środowiska Biznesu i Wyników Przedsiębiorstw” oraz „Życie w Transformacji”.

Badanie „Środowiska Biznesu i Wyników Przedsiębiorstw” prowadzone jest wspólnie przez EBOR oraz Bank Światowy i ma na celu przedstawienie szczegółowego obrazu środowiska ekonomicznego danego kraju. Ostatnie takie badanie dla Polski zostało przeprowadzone w 2009 r.<sup>4</sup> Wyniki były pod wieloma względami pozytywne dla Polski; raport wykazał, że kierownictwo spółek odnotowało stały spadek przeszkód w prowadzeniu działalności i rozwoju firm w większości aspektów środowiska biznesowego, a od 2005 r. znacząco spadła zgłaszana częstotliwość „nieoficjalnych płatności, aby załatwić sprawę”. Jednak niektóre przeszkody pozostają w zakresie inspekcji, licencji i zezwoleń, a korupcja nadal wskazywana jest jako istotna kwestia do rozwiązania.

Ustalenia badania w związku z korupcją pokrywają się ze Wskaźnikami Współzarządzania Banku Światowego, przeprowadzonymi w Polsce po raz ostatni w 2011 r.<sup>5</sup> W porównaniu z ośmioma krajami Europy Środkowej i Basenu Morza Bałtyckiego Polska ma dobre wyniki we wskaźnikach „Praworządności” i „Kontroli korupcji”, a także wykazuje znaczną poprawę swojej pozycji w badaniach od 2006 r.

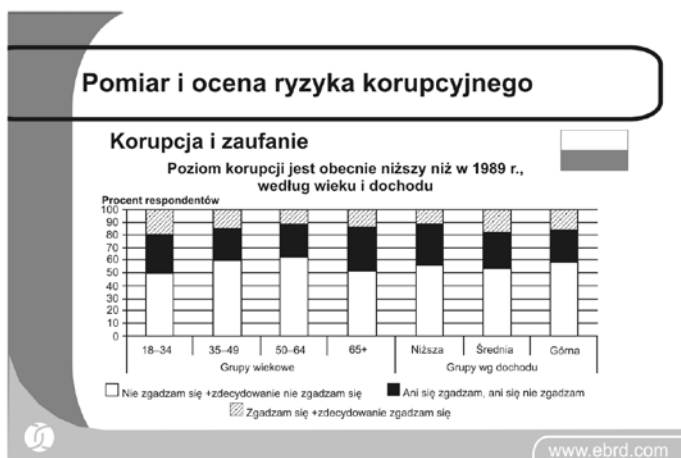
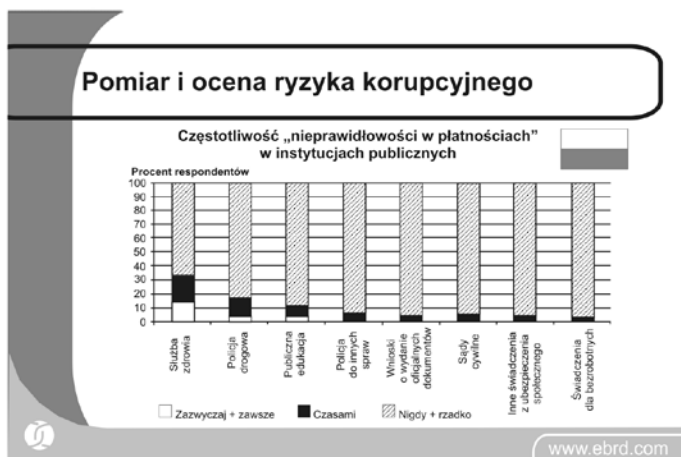
Ankieta „Życie w Transformacji” przeprowadzana została przez EBOR wraz z Bankiem Światowym pod koniec 2010 r. w niemal 39 000 gospodarstwach w 34 krajach w celu oceny postaw społecznych, zamożności i wpływu zmian gospodarczych i politycznych<sup>6</sup>. Jednym z obszarów badania jest „Korupcja i zaufanie”.

Zgodnie z innymi sondażami banków rozwoju wielostronnego, ankieta „Życie w Transformacji” dowiodła, że w Polsce „nieprawidłowości związane z płatnościami innym instytucjom są dość rzadkie i wykazują tendencję spadkową”<sup>7</sup>. Nieprawidłowości płatności najczęściej dotyczyły służby zdrowia. Ponad 8 procent badanych stwierdziło, że sektor ten sprzyja takim płatnościom, ale liczba ta spadła o połowę od 2006 r.

Odnosnie do policji drogowej – 3,5 procent respondentów uważało, że nieprawidłowości w płatnościach są problemem. Dla porównania, liczba ta

w Europie Zachodniej wynosiła 0,5 procenta. Jednak w odniesieniu do wszystkich innych usług publicznych, liczby w Polsce są o mniej niż jeden punkt procentowy wyższe niż w krajach zachodnich.

## Badanie „Życie w Transformacji” – Polska (wybrane wyniki)

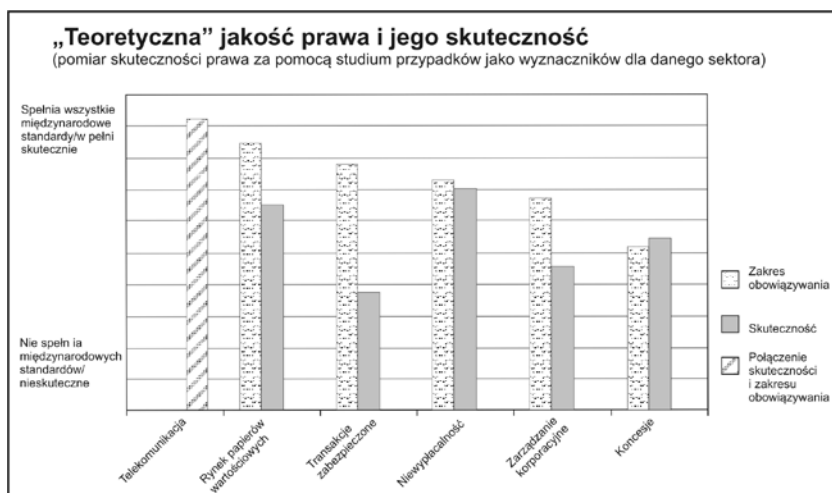


Z ogólnej oceny EBOR-u wynika, że poziom korupcji w Polsce jest relatywnie niski w porównaniu z innymi państwami Europy Środkowej i Basenu Morza Śródziemnego, i jeśli poprawa będzie w przyszłości następowała w takim samym tempie, wkrótce korupcja w Polsce nie będzie na wyższym poziomie niż w większości państw Europy Zachodniej.

## Opowiadanie się za poprawą środowiska biznesu

Program Transformacji Prawa jest inicjatywą EBOR-u ukierunkowaną na poprawę atmosfery inwestycji w państwach obszaru oddziaływania Banku poprzez tworzenie środowiska przyjaznego inwestorom, transparentnego i prawnie przewidywalnego. Zadania Programu koncentrują się na tworzeniu przepisów prawa oraz ustanowieniu instytucji i kultury przestrzegania prawa, na których opiera się szybko rozwijająca się gospodarka rynkowa.

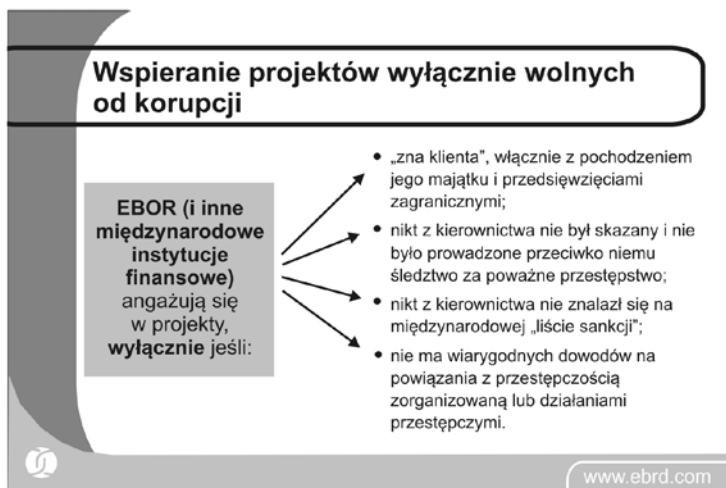
Ostatnia ocena polskiego prawa handlowego przez EBOR miała miejsce w lipcu 2010 r.<sup>8</sup> EBOR zauważył, że w ostatnich latach Polska wprowadziła w swoim systemie prawnym znaczące reformy, potwierdzając w ten sposób swoje miejsce w najbardziej zaawansowanych w transformacji państwach tego regionu. EBOR ocenia, że Polska dostosowała się do standardów UE i najlepszych praktyk międzynarodowych w wielu obszarach prawa handlowego. Zauważono jednak, że pozostało kilka wyzwań, a Polska mogłaby wiele zyskać poprzez poprawę skuteczności sądownictwa.



Source: EBRD legal assessments 2002–2005

## EBOR i projekty wolne od korupcji

Zaangażowanie EBOR-u w walkę z korupcją jest wpisane w jego praktyki biznesowe. Bank nie podejmie się inwestowania w projekt, jeśli istnieją przesłanki korupcji lub inne problemy prawne. Aby sprostać temu zobowiązaniu, EBOR stosuje kilka wytycznych, mających na celu uniemożliwienie angażowania się w projekty związane z korupcją lub inną formą nieuczciwości.



EBOR nie będzie brał udziału w transakcji, nie wiedząc, kim jest właściciel użytkowy. „Poznaj swojego klienta” jest podstawową zasadą i EBOR musi poznać beneficjenta końcowego, pochodzenie jego majątku i sposób zarządzania własnością. Zasada: „Poznaj swojego klienta” dotyczy także identyfikacji kredytobiorcy lub właścicieli podmiotu, w który EBOR planuje zainwestować, ale może być także konieczne poznanie właścicieli użytkowych innych partnerów transakcji, włącznie ze sponsorem, współinwestorem i udziałowcami. W transakcjach kapitałowych EBOR chce mieć pewność, że spółka, główni udziałowcy oraz właściciele-beneficjenci ujawnią wszelkie istotne informacje dotyczące własności użytkowej i kontroli wszystkich inwestorów oraz że zostanie zachowana zgodność z miejscowymi wymogami ujawniania tych danych.

EBOR stara się promować przejrzystość własności/kontroli wszędzie tam, gdzie jest to możliwe i ma na celu takie organizowanie przebiegu transakcji, by osiągnąć pełną przejrzystość. Nie przystąpi do transakcji, jeśli zaistnieją uzasadnione podejrzenia, że nieprzejrzyste struktury korporacyjne lub pojazdy służbowe są wykorzystywane do ukrycia własności użytkowej.

EBOR nie zaangażuje się w działalność z osobą skazaną lub osobą, wobec której prowadzono śledztwo za poważne przestępstwa. Skazanie za poważne przestępstwo, niezależnie od instancji, będzie niemal w każdym przypadku powodem odrzucenia przez EBOR proponowanego projektu. Dotyczy to również wszystkich osób, które mogą być przedmiotem międzynarodowego nakazu aresztowania, zostały oskarżone o łamane sankcji ONZ lub łamały te sankcje.

EBOR nie podejmuje działań z osobami lub podmiotami znajdującymi się na międzynarodowej „liście sankcji”. Od momentu określenia własności użytkowej EBOR ocenia profil ryzyka potencjalnego kontrahenta, jego najważniejszych udziałowców i kierownictwo. Powszechnie akceptowane i międzynarodowo uznawane „listy sankcji” (w tym Rady Bezpieczeństwa ONZ, Departamentu Skarbu USA, FBI, instytucji regulujących rynki finansowe, np. Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, Urzędu Nadzoru Finansowego, Biura Kontroli Aktywów Zagranicznych, banków centralnych, unijnego zakazu podróżowania, Banku Światowego, Interpolu itp.) podlegają konsultacji, by zostało ustalone, czy zaproponowana osoba, podmiot, jego kierownictwo lub udziałowcy znajdują się na którejkolwiek z list.

EBOR nie będzie uczestniczył w transakcji, jeśli istnieją wiarygodne dowody powiązań z przestępczością zorganizowaną i działaniami przestępczymi.

W Polsce EBOR z powodzeniem rozpoznał i sfinansował 299 niezależnych projektów, które ocenił jako spełniające powyższe kryteria i wolne od korupcji.

## Reakcja EBOR-u na zarzuty korupcji postawione kontrahentowi

---

Partnerzy EBOR-u słusznie oczekują od Banku szybkich i zdecydowanych działań w przypadku pojawienia się w programie zarzutów nadużyć finansowych lub korupcji. EBOR uważa, że pomimo swojej uczciwości, należytej staranności i monitorowania wysiłków jego kontrahenci mogą stać się przedmiotem zarzutów o nadużycia finansowe i korupcję.

Gdy pojawiają się zarzuty nadużyć finansowych lub korupcji, EBOR wymaga od swoich klientów podjęcia działań, które zmniejszą ryzyko utraty integralności przez Bank. Aby to osiągnąć, EBOR oczekuje, że kiedy kontrahent (lub jego przełożeni, pracownicy, dyrektorzy lub agenci) stanie się przedmiotem dochodzenia (śledztwa) prowadzonego przez organy krajowe, będzie w pełni z nimi współpracował, udostępniając pracowników w celu przesłuchań i dostarczając wymaganą dokumentację.

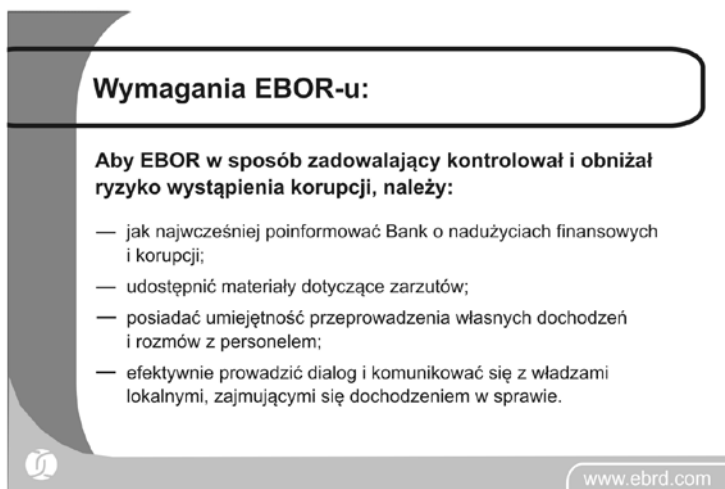
EBOR zwykle nie zezwala na udział oskarżonego personelu w pracach kontrahenta EBOR-u w trakcie trwania śledztwa (dochodzenia). W takim przypadku

kontrahent powinien przeprowadzić kompleksowy przegląd wewnętrzny, aby ustalić, zasady których audytów mogły zostać naruszone lub ominięte i (lub) podjąć decyzję o udoskonaleniu systemu kontroli.

O ile nie jest to niepraktyczne, EBOR często będzie podejmował inicjatywę przedyskutowania z kierownictwem klienta, np. z CEO, wpływu zarzutów korupcyjnych na klientów, oczekując wyjaśnień na temat zajścia i podjętych środków zaradczych.

Jeśli istnieje możliwość, EBOR będzie wspierać krajowe dochodzenie na mocy stosownych umów partnerskich lub kredytowych, aby zapewnić skuteczną współpracę klienta. Jeśli współpraca nie jest zadowalająca, EBOR może podjąć decyzję o podjęciu środków naprawczych lub zaradczych w ramach podpisanej umowy.


## Wymagania EBOR-u



**Wymagania EBOR-u:**

**Aby EBOR w sposób zadowalający kontrolował i obniżał ryzyko wystąpienia korupcji, należy:**

- jak najwcześniej poinformować Bank o nadużyciach finansowych i korupcji;
- udostępnić materiały dotyczące zarzutów;
- posiadać umiejętność przeprowadzenia własnych dochodzeń i rozmów z personelem;
- efektywnie prowadzić dialog i komunikować się z władzami lokalnymi, zajmującymi się dochodzeniem w sprawie.

 [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)

EBOR uważa, że aby wypełnić swój mandat, musi podjąć ryzyko, którego inni finansisci i inwestorzy nie chcą zaakceptować. Poprzez należytą staranność i monitorowanie, EBOR usiłuje zidentyfikować te ryzyka, a następnie zaakceptować je lub złagodzić. Jednak ryzyko korupcji jest szczególnie szkodliwe i niesie dla EBOR-u konsekwencje finansowe oraz wizerunkowe. Ponieważ łagodzenie ryzyka jest bardzo istotne dla EBOR-u, i ponieważ klienci Banku mogą nie chcieć składać raportów i skutecznie radzić sobie z tym ryzykiem, EBOR wnioskuję o pomoc lokalnych organów ścigania i niezmiennie tę pomoc docenia.



Główny wniosek EBOR-u skierowany do lokalnych organów ścigania dotyczy powiadomienia Banku o krajowych dochodzeniach związanych z klientem EBOR-u lub prowadzeniem zamówień, lub w przypadkach podejrzenia sprzeniewierzenia funduszy EBOR-u. Jeśli jest to możliwe, EBOR może zażądać dostępu do materiałów dochodzeniowych otrzymanych od klientów. Takie powiadomienie i dostęp do materiałów pozwoli EBOR-owi prawidłowo ocenić zagrażające mu ryzyko korupcyjne i podjąć odpowiednie działania łagodzące.

Przed wszystkim EBOR chciałby otworzyć kanały komunikacyjne z władzami lokalnymi, tak aby mógł przedyskutować przypadki podejrzeń o korupcję bezpośrednio ze śledczymi (dochodzeniowcami) prowadzącymi sprawę. Z kolei EBOR, w miarę swoich możliwości, pomoże w prowadzeniu dochodzenia i zwróci się z prośbą do swoich klientów o taką pomoc oraz udostępni organom lokalnym swoich ekspertów i stosowne materiały.

## Przykład z Polski

---

Ostatnie działania podjęte przez PKN Orlen w odpowiedzi na zarzuty korupcyjne postawione przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego są przykładem reagowania EBOR-u na poważne zarzuty.

W 2011 r. EBOR przyznał PKN Orlen pożyczkę w wysokości 250 mln euro na poprawę efektywności energetycznej. W grudniu 2011 r. PKN Orlen poinformował EBOR, że część jego pracowników stała się przedmiotem dochodzenia prowadzonego przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i że ABW aresztowała wielu z nich, w tym urzędników najwyższego szczebla. Zarzuty były postawione w sprawie przyjęcia korzyści majątkowych w związku z ogromnymi zamówieniami publicznymi.

EBOR wyraził satysfakcję, że PKN Orlen zareagował odpowiednio na zarzuty – zawiesił lub odwołał wszystkich swoich pracowników podejrzanych o udział w czynnościach korupcyjnych, zapewnił pełną współpracę w sprawie dochodzenia prowadzonego przez ABW i uruchomił własne szeroko zakrojone wewnętrzne dochodzenie.

EBOR oczekiwałby bezpośrednio od władz polskich informacji o zakresie współpracy z PKN Orlen, ale ich nie uzyskał. Niemniej EBOR jest zadowolony z podejścia PKN Orlen do wyjaśnienia tej kwestii i zgodził się, że oskarżenia korupcyjne nie wpłyną na współpracę z EBOR, a wypłata pożyczki zostanie dokonana zgodnie z planem.

## Wnioski

---

W oparciu o swoje badania i prowadzenie biznesu w Polsce od ponad 20 lat, EBOR sądzi, że w porównaniu z innymi krajami, z którymi Bank współpracuje, Polska nie cierpi z powodu endemicznej i wszechobecnej korupcji. Posiada skuteczne uregulowania antykorupcyjne oraz instytucje zajmujące się nadużyciami finansowymi i korupcją.

Istnieje zatem przestrzeń do zacieśnienia współpracy pomiędzy polskimi organami ścigania a jednostkami prowadzącymi dochodzenia (śledztwa) w ramach banków wielostronnych.

\*\*\*

### **Rohan Schaap**

Urodzony w 1969 r. Członek australijskiego Instytutu Finansowego oraz biegły księgowy.

Zastępca Dyrektora Biura ds. Zgodności w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju, wcześniej śledczy ds. korporacyjnych w australijskiej Komisji Papierów Wartościowych i Inwestycji, a następnie przez 10 lat starszy śledczy ds. finansowych w siedzibie Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku.

---

<sup>1</sup> Country Assessment: Transition Report, Poland 2012 <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/assessments/poland.pdf>.

<sup>2</sup> EBRD Country Strategy for Poland: <http://www.ebrd.com/downloads/country/strategy/poland.pdf>.

<sup>3</sup> Dalsze informacje na temat wysiłków antykorupcyjnych EBOR-u można znaleźć na: <http://www.ebrd.com/pages/about/integrity/reports.shtml>.

<sup>4</sup> The Business Environment and Enterprise Survey for Poland: [http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/704589-1267561320871/Poland\\_2010.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/704589-1267561320871/Poland_2010.pdf).

<sup>5</sup> Ogólnoświatowe wskaźniki współzarządzania dla Polski: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c177.pdf>.

<sup>6</sup> Life In Transition Survey: [http://www.ebrd.com/downloads/research/surveys/LiTS2e\\_web.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/research/surveys/LiTS2e_web.pdf).

<sup>7</sup> Life In Transition Survey – Poland: [http://www.ebrd.com/pages/research/publications/special/poland\\_lits2.shtml](http://www.ebrd.com/pages/research/publications/special/poland_lits2.shtml).

<sup>8</sup> Commercial Laws of Poland, An Assessment by the EBRD, July 2010, <http://www.ebrd.com/downloads/sector/legal/poland.pdf>.

# Korupcja a rozwój społeczno-ekonomiczny

---

**dr Halina Wasilewska-Trenkner**

Doradca Prezesa

Narodowego Banku Polskiego

**W**najszerszym, powszechnym rozumieniu korupcja to takie postępowanie, które:

- polega na zawarciu między stronami porozumienia korupcyjnego, w wyniku którego korzystna dla tych stron wymiana dóbr, usług lub innych świadczeń narusza prawo;
- strony angażujące się w to porozumienie postępują według zasady – „Daję, abyś dał”;
- partnerzy układu korupcyjnego, a więc „dawca ” i „biorca” dążą do osiągnięcia osobistych korzyści i zminimalizowania ryzyka wykrycia porozumienia oraz kary grożącej za jego wykrycie.

Te tajne porozumienia korupcyjne przybierają bardzo zróżnicowane formy, od łapówki za korzystną zmianę miejsca w kolejce po określone świadczenie do korupcji politycznej, polegającej na wykorzystywaniu miejsca w strukturze władzy do realizowania celów partykularnych. Nie zawsze są to korzyści czysto majątkowe, niekiedy dochodzi do zawłaszczania instytucji publicznych po to, by służyły celom partii lub określonego ugrupowania. Badacze zjawisk korupcyjnych są zgodni w ocenie, że korupcja polityczna jest najgroźniejszym dla państwa rodzajem tego zjawiska.

Korupcja – w różnych formach i z rozmaitym nasileniem – jest zjawiskiem chyba tak starym jak cywilizacja. Jednak ostatnie lata, od końca XX wieku, przyniosły wyraźne nasilenie działań rządów i organizacji międzynarodowych przeciwko korupcji. Pierwsze pytanie, na które starałam się znaleźć odpowiedź, to dlaczego doszło do tego nasilenia.

Wydaje się, że zostało to spowodowane równoległym wystąpieniem dwóch procesów w gospodarce światowej – globalizacji i transformacji.

Globalizacja w swej nowej, współczesnej formie pozwala na szybkie przemieszczanie się towarów i kapitału. Procesy te mogą nabierać tempa, jeśli warunki, w jakich się odbywają, są ujednolicone, podobne lub zgoła identyczne,

niezależnie od państwa czy regionu świata. Jednak warunki kulturowe i tradycje są zróżnicowane. Procesy globalizacyjne prowadzą do ich ujednolicenia. Korupcja jest jednym ze zjawisk społeczno-gospodarczych silnie zależnych od tradycji. Jej zwalczanie stało się konieczne, po to by minimalizować ryzyko inwestujących w wielu regionach świata, a także po to, aby ułatwić inwestorom rachunek opłacalności i efektywności projektowanych przedsięwzięć. Oczywiście nie tylko takie przesłanki legły u podstaw wypracowywania przez organizacje międzynarodowe zasad zwalczania korupcji i propagowania dobrych praktyk. Uważam jednak, że wymienionych powodów nie można pominąć, szukając odpowiedzi na postawione przeze mnie wyżej pytanie.

Powodem drugim – moim zdaniem – było nasilenie się pod koniec ubiegłego wieku procesów transformacji ustrojowej. Duża liczba krajów, w tym i Polska, podjęła trud przekształcenia gospodarki centralnie planowanej w gospodarkę rynkową oraz zmiany autorytarnego modelu władzy na system demokratyczny. W tej grupie krajów przez co najmniej 50 lat istniała swoista umowa społeczna, władza pełniła swoje funkcje z nadania politycznego, a społeczeństwo żyło w dużej mierze według własnych norm wypracowanych w sytuacji gospodarki permanentnych niedoborów. Towary i usługi nie były kupowane, lecz „dostawane”, „zdobywane” lub „organizowane”. Układ sprzyjał rozwojowi korupcji – wśród ogółu społeczeństwa z jednej, a wśród rządzących z drugiej strony. Ci ostatni wykorzystywali swoją pozycję polityczno-społeczną do osiągnięcia osobistych i grupowych interesów, niejednokrotnie lekceważąc istniejące normy prawne. Zmiana ustrojowa, jaka nadeszła w latach 90. ubiegłego stulecia, zmieniła układ sił politycznych, nie zmieniła jednak tradycyjnych sposobów postępowania.

Korupcja stała się jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla kształtującej się demokracji i dla gospodarki rynkowej. Rządy nowych państw demokratycznych podpisały i ratyfikowały w większości przypadków Cywilnoprawną Konwencję o Korupcji. Wprowadzały też do swego porządku prawnego wiele z zalecanych przez organizacje międzynarodowe dobrych praktyk z nadzieją, że to pomoże w zwalczaniu korupcji. Wdrożono również krajowe legislacje, w których starano się opisać zdarzenia korupcyjne oraz określać penalizację towarzyszącą wykryciu zdarzeń korupcyjnych. Działania te przynosiły i przynoszą pożądane zmiany, ale nie eliminują korupcji całkowicie z życia publicznego.

Dlaczego mimo tych starań i działań tak trudno pozbyć się korupcji? Zmiany, jakie zaszły w Polsce po 1989 r., upoważniają do postawienia tezy, że budowaniu nowego demokratycznego ustroju towarzyszyło przeniesienie części złych, negatywnych obyczajów społeczno-politycznych oraz mechanizmów życia gospodarczego z dawnego systemu nakazowo-rozdzielczego do realiów nowego życia. Co więcej, stosowane w celu przyspieszenia rozwoju gospodarki

rynkowej niektóre procesy gospodarcze (np. prywatyzacja) wpłynęły na umacnianie się tych negatywnych, starych sposobów postępowania. Przesunięcia na drabinie społecznych powiązań i przemieszczenia geograficzne prowadziły do alienacji jednostek, a co za tym idzie, także do osłabienia więzi społecznych wymuszających postępowanie według powszechnie akceptowanych norm. Osłabienie tej społecznej kurateli i dostępność do możliwości szerokiego wyboru z nowej „rynkowej” oferty miejsc pracy, szeroka dostępność do życia politycznego powodowały, że aspekt etyczny dokonywanych wyborów bywał zastępowany kalkulacją: „Czy to się opłaci?” w sensie majątkowym lub w dalszej karierze zawodowej, a niekiedy i politycznej.

W nowym ustroju politycznym znakomita część ludzi rządzących na szczeblu lokalnym lub ogólnopaństwowym nie ma odpowiedniego przygotowania zawodowego do pełnienia funkcji wynikających z zajmowanych stanowisk. Rodzi to wiele negatywnych konsekwencji, z których dwie wydają się najważniejsze z punktu widzenia trudności w eliminowaniu korupcji. Po pierwsze, w procesie legislacyjnym powstają niespójne, niedookreślone normy prawne, a to jest niejako pożywka do nadużyć korupcyjnych. Po drugie, wśród części rządzących lojalność wobec grupy wsparcia lub chęć wykorzystania posiadanej pozycji dla powiększenia własnego majątku dominuje nad zasadami etyki i nad obowiązkiem służenia dobru publicznemu.

Budowa gospodarki rynkowej nie dla wszystkich obywateli przyniosła oczekiwaną poprawę poziomu życia. Ta grupa rozczarowanych lub zawiedzionych często upatruje źródła swoich niepowodzeń w nieetycznym postępowaniu pozostałych członków społeczności, a zwłaszcza elit rządzących. Częściowo obumierają kanały porozumienia między różnymi grupami społecznymi, niszczy się wzajemne zaufanie rządzących i rządzonych, a to sprzyja lekceważeniu norm prawa, a w konsekwencji także korupcji.

Prawdą jest, że po wprowadzeniu w życie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym i po kilku głośnych procesach antykorupcyjnych zmalało w Polsce zagrożenie korupcją. Według raportu Transparency International z grudnia 2011 r. skala zagrożenia korupcją jest obecnie uznawana za słabszą niż przed 2006 r. Na tle 183 przebadanych krajów Polska zajęła 41. miejsce, czyli znajduje się wyraźnie w pierwszej ćwiartce badanych, a wskaźnik postrzegania korupcji został wyliczony na 5,5 w skali 1 (najwyższy poziom zagrożenia) do 10 (najniższy stopień zagrożenia), ale są to wyniki skromne wobec podejmowanych na tym polu starań.

Co należy zrobić, aby eliminowanie zjawisk korupcyjnych przebiegało jeszcze szybciej niż dotychczas?

Obiektywnie patrząc, okres spowolnienia wzrostu gospodarczego, jaki dziś dotyka wszystkie kraje Europy, w tym Polskę, nie sprzyja efektywnemu zwal-

czaniu przynajmniej niektórych przejawów korupcji, szczególnie tych, które wiążą się z gospodarowaniem ograniczonymi zasobami. Nie uważam jednak, abyśmy byli na przegranych pozycjach. Trzeba sobie jednak uzmysłwić, że walka z korupcją to proces długotrwały i nieograniczający się do jednej lub nawet kilku ustaw. Niewątpliwie eliminacji zjawiska sprzyja podejmowane przez rząd działania służące wzmocnieniu zaufania urzędników do petentów (oświadczenia zamiast zaświadczeń), czy zmniejszenie liczby zawodów o limitowanej, regulowanej dostępności, wreszcie podejmowane i zapowiadane działania mające na celu ujednolicanie i porządkowanie norm prawa. Jednocześnie niezbędna jest permanentna edukacja poszczególnych obywateli i grup obywateli na temat ich obowiązków i uprawnień. W tej działalności edukacyjnej powinno się zwracać szczególną uwagę na etykę postępowania i konieczność orientowania się na dobro wspólne. Moim zdaniem należy również systematycznie wskazywać straty, jakie korupcja przynosi rozwojowi gospodarczemu kraju, czy to poprzez wykorzystywanie pieniędzy publicznych w nieefektywny sposób, czy poprzez wypaczanie rachunku ekonomicznego działalności gospodarczej w różnych dziedzinach, czy wreszcie poprzez psucie wizerunku Polski w oczach międzynarodowych inwestorów i organizacji finansowych.

Działalność dydaktyczna powinna swym zasięgiem obejmować zarówno dzieci, młodzież, jak i osoby dorosłe. Do świadomości społecznej trzeba wprowadzać przekonanie o tym, że równie nieetyczne jest podpowiadanie koledze (i korzystanie z podpowiadania), jak przekupywanie rejestratora w zakładzie leczniczym, aby przydzielił lepsze miejsce w kolejce, czy urzędnika, aby szybciej i pozytywnie dla zainteresowanego podjął jakąś decyzję. To są działania naruszające normy etyczne i (lub) normy prawne, a to jest niegodne współczesnego człowieka.

W tym procesie edukacyjnym, czy raczej dydaktycznym powinny się zjednoczyć rząd i organizacje pozarządowe. Wydaje się, że obywatel doświadczający pomocy państwa w sytuacjach codziennie dokonywanych wyborów, będzie bardziej skłonny do zaufania i da temu wyraz w plebiscycie wyborczym. Warto zwiększać wiedzę przeciętnego człowieka na tematy ekonomiczne i finansowe, na temat przysługujących obywatelowi uprawnień i ciążących na nim obowiązków wobec najbliższej rodziny oraz państwa.

Narodowy Bank Polski od wielu lat wspiera finansowo działalność organizacji pozarządowych, mediów i uczelni w rozwoju akcji dydaktycznych upowszechniających wiedzę z zakresu funkcjonowania rynków finansowych, istniejących na tych rynkach możliwości wyboru rozmaitych opcji oraz skali ryzyka towarzyszącego niektórym z nich. Mam nadzieję, że ta akcja sprzyja pogłębianiu wiedzy na tematy finansowe. Warto dodać, że dążąc do wyeliminowania posądzeń o stronniczość w przyznawaniu wsparcia finansowego, w banku central-

nym opracowano procedurę ubiegania się o wsparcie tych działań edukacyjnych. Procedura ta jest znana wszystkim beneficjentom, a stopień podporządkowania się wnioskodawców jej wymogom jest przedmiotem oceny zarówno ze strony pracowników banku, jak i specjalnej, powołanej do tego celu Rady, w której zasiadają osoby niebędące pracownikami banku, natomiast uznane przez swoje środowiska (instytuty, uczelnie) za ekspertów w ocenie procesów dydaktycznych.

## Bibliografia

---

*Transformacja. Elity. Społeczeństwo*, red. M. Jarosz, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2007.

*Polacy we wspólnej Europie*, red. M. Jarosz, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011.

\*\*\*

### **dr Halina Wasilewska-Trenkner**

Obecnie doradca Prezesa Narodowego Banku Polskiego, członek Rady Polityki Pieniężnej w kadencji 2004–2010, w latach 1995–2004 Podsekretarz i Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów.

# Korupcja jako hamulec rozwoju społeczno-gospodarczego

---

**dr Andrzej Barcikowski**

Dyrektor Departamentu Ochrony  
Narodowy Bank Polski

Nie ma jednolitej definicji korupcji, co z pewnością utrudnia analizy i przeciwdziałanie zjawisku. Nie ulega wszakże wątpliwości, że korupcja jest – ujmując alegorycznie – „ciężarem” dla rozwijającego się społeczeństwa, zwłaszcza tam, gdzie potencjał rozwojowy jest wyższy niż faktycznie osiągnięte tempo wzrostu gospodarczego.

Przyjmijmy najbardziej uniwersalną definicję korupcji za artykułem 2 Międzynarodowej Konwencji Cywilnoprawnej o korupcji z 4 listopada 1999 r.: „Żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie bezpośrednio lub pośrednio łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę”.

Przytoczona definicja jest właściwa dla szerokiego pojmowania korupcji oraz interpretacji jej skutków. Obejmuje korupcję urzędniczą i menedżerską. Pokazuje efekt korupcji w postaci deformacji wykonywania powierzonych ról publicznych w państwie i biznesie. Przyjmuje założenie, że do prawidłowo wykonywanych ról publicznych przypisane jest oczekiwanie działania na rzecz rozwoju, a deformacja tych ról oddziałuje kontrproduktywnie, w odwrotnym kierunku.

Korupcja bezpośrednio ogranicza rozwój, lecz nade wszystko zaznacza się jako pośredni hamulec, którego odczytanie wymaga głębszych interpretacji. Z reguły trudno jest precyzyjnie skwantyfikować taki wpływ, co nie umniejsza rangi uogólnionej tezy, że wpływ taki istnieje i jest znaczący.

Poniżej stawiam dziesięć tez na temat związku korupcji z rozwojem społeczno-gospodarczym. Główny wymiar rozwoju postrzegam we wzroście dochodu narodowego, choć nie bez znaczenia pozostaje wpływ korupcji na



autoteliczne istotne czynniki tego wzrostu, takie jak choćby zaufanie do władzy czy też jakość struktur społeczeństwa obywatelskiego.

Teza pierwsza – korupcja co do istoty jest dodatkowym podatkiem nakładanym na podmioty aktywne w gospodarce, w konsekwencji ogranicza skłonność do aktywności ekonomicznej, w szczególności do inwestowania, i obniża efektywność ekonomiczną, redukując zdolności do akumulacji środków potencjalnie adresowanych dla potrzeb wzrostu.

Teza druga – równie ważny dla atmosfery na rzecz rozwoju co faktyczny poziom korupcji jest czynnik jej percepcji społecznej i międzynarodowej, swoista aura społeczna, przeświadczenie o konieczności wręczania łapówek. Ta aura jest bowiem częścią subiektywnej wątpliwości, czy warto podejmować aktywność, w tym zwłaszcza ryzyko ekonomiczne.

Teza trzecia – w kontekście tezy drugiej należy zauważyć, że Polska wypada niekorzystnie w światowych badaniach Indeksu Percepcji Korupcji. Wprawdzie od 2005 r., gdy indeks dla Polski wyniósł 3,4 (w skali do 10, właśnie dziesięć to wynik najlepszy), sytuacja ulega stopniowej poprawie, lecz na przykład w 2011 r., gdy osiągnęliśmy wynik 5,5, nadal nie byliśmy postrzegani korzystnie, choćby wobec konkurentów, w grze o napływ zagranicznego kapitału inwestycyjnego. Optymizmem napawa utrzymanie tendencji poprawy w badaniach za rok 2012. W 2011 r. na 183 badane kraje zajęliśmy jednak odległe od skandynawskich liderów – 41. miejsce w rankingu.

Teza czwarta – interesujący i paradoksalny jest fakt, że pomimo wysokiego indeksu percepcji korupcji w Polsce oraz przekonania, że problem korupcji w naszym kraju jest duży lub raczej duży (takie przekonanie w 2010 r. przedstawiło 87% badanych przez CBOS), przedstawiciele polskiego środowiska menedżerskiego w światowych badaniach ERNST & YOUNG w 2012 r. wyrazili przeświadczenie, że nie postrzegają korupcji jako powszechnego problemu w polskim biznesie. Pod tym względem mieli odmienne zdanie od menedżerów działających w innych krajach Europy Wschodniej. Łagodniej ocenili też wpływ korupcji na biznes niż wynosiła średnia dla ludzi biznesu na świecie. Niestety może to świadczyć o przystosowaniu części polskich menedżerów do kultury dawania łapówek.

Teza piąta – korupcja jest z istoty czynnikiem ograniczającym prorożkową konkurencję w gospodarce. W grze gospodarczej na wielu polach wygrywają bowiem nie najlepsi, ale ci, którzy mają ugruntowaną pozycję i umiejętność poruszania się w układzie korupcyjnym. Korupcja podwyższa próg wejścia do poważnej gry ekonomicznej, w szczególności dla nowych podmiotów, często bardziej innowacyjnych, mniejszych, dynamicznych technologicznie.

Teza szósta – inwestorzy zagraniczni, gdy podejmują decyzje o lokowaniu środków w konkretnym kraju, biorą pod uwagę także czynnik skorumpowania

jego urzędników i przy porównywalnych wskaźnikach efektywności wyboru kraj o niższym skorumpowaniu.

Teza siódma – obraz Polski jako kraju wysoko skorumpowanego – postrzeganego poprzez Indeks Percepcji Korupcji – może utrudniać dostęp polskich podmiotów gospodarczych do zasobów finansowych w zagranicznych bankach. Dzieje się tak wówczas, gdy *scoring* wiarygodności, na przykład kredytowej, potencjalnego klienta wylicza się, biorąc pod uwagę między innymi skorumpowanie kraju, z którego klient pochodzi.

Teza ósma – korupcja w konsekwencji obniża dochody budżetowe kraju. Znane są przypadki skorumpowania urzędników aparatu skarbowego, gdzie oczekiwanie systematycznie płacących łapówki było sformułowane jednoznacznie – ja płacę – ty zapewnisz mi zwolnienia, ulgi podatkowe, korzystniejsze naliczenie kosztów produkcji itp. W skali masowej może to przynieść poważne obciążenia i ubytki dochodów publicznych.

Teza dziewiąta – skorumpowani urzędnicy czy parlamentarzyści będą uparczywie bronić takich przepisów, które zakładają uznaniowość, utrzymują bariery biurokratyczne kosztem efektywności i swobody działania, bowiem taki układ regulacji w istocie sprzyja korupcji. Skorumpowany urzędnik lub menedżer jest skłonny podejmować konkretne, nawet w oczywisty sposób antyrozwojowe decyzje, jeśli utrzymują jego korupcyjną korzyść.

Teza dziesiąta – obywatelskie przekonanie, że korupcja w państwie jest wysoka, nieskutecznie zwalczana, a nawet brakuje woli, aby ją zwalczać, wpływa na ograniczenie zasobów kapitału trudno mierzalnego, lecz bardzo istotnego jako czynnik rozwoju – kapitału zaufania społecznego, ufności w państwo i wzajemnej ufności podmiotów gospodarczych. W takim kontekście spada ranga społeczeństwa kooperującego, obywatelskiego. A obserwacja socjologiczna prowadzi do niezaprzeczalnego wniosku, że im więcej społeczeństwa obywatelskiego ma zaufanie do państwa, tym większa zdolność społeczna do innowacji i uczenia się nowych ról, tym mniejsza zaś skala oporu przeciwko koniecznym ekonomicznie i społecznie zmianom. Korupcja, która godzi w społeczeństwo obywatelskie i jego nadal kruche struktury, ujawnia swoją najgroźniejszą postać.

\*\*\*

### **dr Andrzej Barcikowski**

Urodzony w 1955 r., doktor nauk politycznych.

Dyrektor Departamentu Ochrony w Narodowym Banku Polskim, w latach 2001–2005 Wiceminister Spraw Wewnętrznych i Administracji, a następnie Szef Urzędu Ochrony Państwa i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

# Wnioski z panelu dyskusyjnego

---

## **Dominik Adamski**

Starszy specjalista ds. nadużyć  
Wydziału ds. Nadużyć Finansowych  
Europejski Bank Inwestycyjny

**K**orupcja została zidentyfikowana jako główna bariera rozwoju gospodarczego i społecznego. Świat zмага się z nią od czasów starożytnych cywilizacji po społeczeństwa współczesne. Klucz do sukcesu leży w edukacji i szerzeniu kultury uczciwości. Cel ten może zostać osiągnięty jedynie w długoterminowej przyszłości.

W najbliższym czasie istnieje kilka innych obszarów, w których poprawa może zostać osiągnięta relatywnie szybko. Na przykład jedną z głównych przeszkód w codziennym, efektywnym przeciwdziałaniu korupcji jest, pomimo wysiłków, słaba współpraca międzynarodowa i niewystarczające wzajemne wsparcie.

Międzynarodowe instytucje finansowe (IFIs) oraz inne organizacje, takie jak OLAF, są gotowe do współpracy z krajowymi organami ścigania poprzez:

- przekazywanie władzom krajowym spraw w celu prowadzenia dochodzenia;
- wsparcie w zakresie wniosków dotyczących informacji (dokumentów) i szkoleń;
- udostępnianie wyników audytów prewencyjnych projektów finansowanych przez IFIs, eksperckie opinie inżynierów itp.;
- udostępnianie świadków i (lub) materiałów dowodowych na potrzeby postępowania karnego z zastrzeżeniem immunitetów i przywilejów.

Współpraca powinna odbywać się dwukierunkowo, a krajowe organy ścigania powinny wcześniej powiadamiać o oszustwach lub sprawach korupcyjnych mających wpływ na projekty finansowane przez IFIs oraz udzielać wsparcia (poprzez wymianę informacji etc.) w celu ułatwienia dochodzeń i audytów prewencyjnych prowadzonych przez IFIs. Zarówno krajowe, jak i międzynarodowe dochodzenia są komplementarne i ostatecznie służą temu samemu celowi.

Istnieją praktyczne przykłady przezwycięzania przeszkód stojących na drodze współpracy, np. Europejski Bank Inwestycyjny i brytyjski Urząd ds. Poważnych

Przestępstw Gospodarczych podpisały porozumienie, które ułatwia wymianę informacji na temat przypadków nadużyć i korupcji, leżących w kręgu wspólnych zainteresowań.

Podczas panelu odbywającego się w ramach III Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej w Warszawie zaproponowano, by CBA oraz inne organy ścigania w Polsce rozważyły podpisanie podobnych dwustronnych porozumień jako sposobu rozwoju współpracy na rzecz efektywnego zapobiegania nadużyciom. Wzmacnianie współpracy powinno być poprzedzone przeglądem ram prawnych w celu zapewnienia zgodności takich umów z systemem prawnym obowiązującym w Polsce.

Dyskutowano także na temat działań OLAF-u oraz roli przyszłego Biura Europejskiego Oskarżyciela Publicznego (EPPO), mającego kompetencje dochodzeniowe w sprawach o przestępstwa i wykroczenia popełnione ze szkodą dla interesów finansowych UE. EPPO oznaczałoby istotny postęp na drodze do osiągnięcia lepszej harmonizacji i współpracy z krajowymi agencjami, powstrzymywania oraz zapobiegania przestępstwom gospodarczym i korupcji, a także zagwarantowania podstawowych praw i równego traktowania.

\*\*\*

### **Dominik Adamski**

Urodzony w 1972 r. Absolwent Szkoły Głównej Handlowej, biegły rewident. Starszy specjalista ds. nadużyć w Wydziale Nadużyć Finansowych – Europejski Bank Inwestycyjny w Luksemburgu. Wcześniej pracował w międzynarodowej firmie audytorskiej w Polsce.

**CENTRAL ANTI-CORRUPTION BUREAU**

# **EUROPE WITHOUT CORRUPTION**

**3<sup>rd</sup> International Anti-Corruption Conference  
10 December 2012, Warsaw**

Post-conference materials

**WARSAW 2013**



# Opening speech

---

I have the honour and the pleasure to welcome you all to the III International Anti-Corruption Conference organised to celebrate 9 December as the International Anti-Corruption Day. On behalf of the Central Anti-Corruption Bureau and other institutions which contributed to organising today's event, I thank you cordially for accepting the invitation and broad participation.

I would like to extend my special thanks to the noble co-organisers for their involvement in preparing the Conference: the National Bank of Poland, the Customs Service as well as the European Investment Bank. Their presence is of special significance in the context of the topic of this year's Conference – „Europe without Corruption”.

I wish to express my sincere thanks to the management of the Royal Castle in Warsaw for the wonderful setting of the conference.

We feel honoured to host scholars and representatives of law enforcement agencies, government authorities, NGOs and higher education institutions as well as every person whose day to day work proves that they are not indifferent to the topic of today's meeting.

I also welcome the winners of the contest for the best master's and doctoral thesis dealing with corruption.

The conference organised by the Bureau turned to a recurring event as a meaningful symptom of will to cooperate and therefore implement the idea of joining endeavours in the fight against the pathology of corruption. As the Head of the Central Anti-Corruption Bureau, I express deep hope that the above will have an important input in spreading knowledge, broadening the extent of social awareness and shaping best practices and attitudes.

I expect that today's debates will result in the best effects of cooperation. Moreover I wish to assure that the Bureau will continue to make all and every

effort to sustain current cooperation as well as to take up further initiatives aiming at new areas of cooperation. I also hope that it will lead us to achieving our common goal, which is not only Poland, but Europe without corruption.

*Paweł Wojtunik*  
*Head of Central Anti-Corruption Bureau*



# Speech

---

## **Piotr Wiesiolek**

Vice-President of the National Bank of Poland (NBP)

First Deputy President of the NBP

Corruption is a multidimensional phenomenon, occurring in all areas of the state operation, but at the same time it is difficult to define unambiguously. Therefore, counteracting corruption requires cooperation of many public institutions, including the entities organising this year's International Anti-Corruption Conference „Europe without Corruption”, so the Central Anti-Corruption Bureau, the Customs Service, the European Investment Bank and the National Bank of Poland.

One of the most common and most detrimental types of corruption is the one related to the economic life. In the economic dimension, it results in ineffective allocation of financial resources leading to distortion of the private sector, deformation of the structure and size of public spending and lowering of the effectiveness of public investments and government programmes. Corruption distorts the functioning of market mechanisms, destabilises the financial system and reduces the potential for investment and competitiveness of businesses. Bribery decreases government revenues, strengthens the so called grey economy and raises the cost of business activities, thus increasing the level of unemployment. Low quality and inefficiency of the institutional environment in countries with a high level of corruption deter foreign investors. An important effect of corruption in the economic life is the decrease in the level of public confidence in state institutions and lowering motivation for productive activities.

Corruption has a negative impact on the key drivers of economic growth, such as: investment, education, trade policy, political stability, institutional environment. Therefore, there is a close relationship between the level of corruption and the level of economic growth of the country.

An important task of public institutions should be corruption prevention, taking the form of education activities targeted at the general public. In this context, the Third International Anti-Corruption Conference is of particular value. As an initiative organised through the cooperation of several institutions,

it paves the way for a multi-faceted approach to corruption and its destructive effects. The presence of the National Bank of Poland among the organisers of the conference is due to its task as a central bank to promote the economic development of Poland. Therefore, due to the burden imposed on the economy by corruption, we can see the desirability of educational actions undertaken by all concerned institutions, including the National Bank of Poland.

The implementation of this mission certainly fits the organisation of an event aimed at addressing the threats posed to the economy by corruption. The National Bank of Poland has got involved particularly in the substantive preparation of the panel titled „Corruption and socioeconomic growth, including international finance institutions’ experience and lessons learned from anti-fraud actions”. The exchange of ideas and experiences between the invited guests should – according to the intentions of the organisers of the conference – indirectly contribute to raising public awareness with regard to the relationship which exists between corruption and the health of the economy.

# Speech

---

## **Superintendent of Customs Jacek Kapica** Head of Customs Service

As a co-organisier of the Third International Anti-Corruption Conference, „Europe without corruption”, I am satisfied that in these historical interiors of the Royal Castle we could receive high ranking representatives of agencies and services of the European Union and other countries, which attach a great importance to fight against corruption.

The presence of the representatives of the Polish scientific and business communities, social organisations, the public administration and officers of national services is especially precious. Your contribution to joint anti-corruption actions strengthens also my determination in this regard.

Due to the importance of this event, I was pleased to accept the invitation from the Head of the Central Anti-Corruption Bureau to co-organise the Conference. I take this invitation as an expression of appreciation of the Customs Service’s contribution to combating corruption in our country, for which I am grateful to Minister Paweł Wojtunik.

Being aware of the customs officers’ high exposure to corruption, at the same time taking into consideration the fact that the Customs Service has no powers to prosecute corruption offences, we have aimed to prevent corruption. Guided by these premises, in July 2010, I approved for implementation the *Anti-Corruption Program of the Polish Customs Service 2010–2013+*. The Program is one of the key documents developed within the scope of initiatives arising from the action strategy of the Customs Service, defining tasks for the years 2010–2015. In the course of the implementation of the Program, we have built the system of analysis and monitoring of corruption in order to identify and remove the causes. We have introduced tightened recruitment criteria and rotation of officers on individual workstands. We have launched the communication channels with the Customs Service through, among others, e-mail, domestic interventional telephone, research polls, customer service cards.

The reasons for undertaking anti-corruption activities were the 2000–2008 events. At that time, the number of the Customs Service officers presented with allegations related to accepting financial or personal gain was increasing. At

its peak in 2007, 153 cases were reported, which constituted almost 1% of all persons serving and employed in the Customs Service.

In 2008, allegations were brought against 150 customs officers, so the number of the offences remained almost at the same level as a year earlier. Since 2009, the situation has been improving. The implementation of the *Anti-Corruption Program* has undoubtedly had a significant impact on it. There was a steady decline in the number of officers accused of taking financial or personal gain. In the period from 2009 to the first half of 2012, with the constant involvement of services prosecuting corruption, allegations were presented against the following number of officers: in 2009 – 37, in 2010 – 19, in 2011 – 18 and in 2012 – 8. At the same time, we noted an increase in the number of attempts to corrupt customs officers reported by those officers – 10 cases in 2010, 20 cases in 2011. This year, the customs officers have already reported 14 such cases – this is almost twice as many as the number of officers accused of taking a financial gain. It is particularly worth emphasising that fewer and fewer officers perceive such behaviour as „denunciation”, and more and more (about ¼, according to the University of Silesia’s Faculty of Social Sciences research) accept these attitudes treating them as deserving acceptance and respect. The quoted data characterise favourable changes in the Customs Service in the best way. They are the results of our organic work, involving constant influencing customs officers’ attitudes, especially their awareness.

Recognising the existing risks, due to the operation of the Customs Service in circumstances creating, as a rule, bigger corruption pressure, measures which focus on two levels are undertaken. Firstly – building an incentive remuneration system for customs officers not to surrender to corruption pressure to satisfy the basic needs of living and provide justification for negative behaviours. There has been provided a system of fringe benefits and bonuses for customs officers executing tasks within the framework of border controls and in the crime-fighting units where corruption pressure is the greatest. The increase in remuneration is also higher in positions where decisions on inspection range are made, business checks are carried out or decisions in the first and second instance are issued. It is also important to define a clear professional development path and to improve employment stability. Secondly – preventive activities are performed through the creation of appropriate preventive procedures, development of organisational culture and co-operation with other services, which aim to eliminate the causes of corrupt conduct among the officers and employees of the Customs Service.

Because acts of corruption result in the infringement of universally accepted legal and moral norms, in the system a particular emphasis is put on raising awareness and shaping expected ethical and moral attitudes as well as awareness of customs officers and employees at all levels of management. The measures to implement these objectives involve training courses aiming to establish ethical principles, internal communications, assertive attitudes towards corruption risks and development of organisational culture.

The *Anti-Corruption Program of the Polish Customs Service* is the expression of the will to prevent corruption of the current management of the Customs Service. In the future, we want to introduce a statutory obligation for the Head of the Customs Service and the directors of the customs chambers to prevent system corruption by entering it into a catalogue of tasks contained in the Customs Service Act. This will allow for a more extensive cooperation with the authorities, services and public institutions authorised to prosecute corruption offences.

In cooperation with other services, the Customs Service acts under its statutory powers, while the details of cooperation are set forth in bilateral agreements. On 28 September this year, I signed an agreement on cooperation with the Head of the Central Anti-Corruption Bureau, which facilitates cooperation between the two services also at the regional level.

To sum up – it should be noted that the *Anti-Corruption Program of the Polish Customs Service* is the first comprehensive document for preventing and combating corruption in the Customs Service, and the implementation of its objectives is well advanced and has already brought the first positive effects.

The main thesis of the *Anti-Corruption Program of the Polish Customs Service 2010–2013+* adopted in July 2010 is: „Zero tolerance for corruption”.

Other public administration units in the country as well as abroad can successfully make use of the Customs Service’s experience, and in this regard we declare help and cooperation.

I believe that the Third International Anti-Corruption Conference was the appropriate forum for the exchange of experiences and good practices between the representatives of the services and national and European organisations.

The Conference has contributed to the development of new cooperation methods in order to transfer the best solutions between the European Union organisations and states as well as partners from all over the world interested in these issues.

\*\*\*

### **Superintendent of Customs Jacek Kapica**

Chief of the Customs Service. Undersecretary of State in the Ministry of Finance. Graduate of the Faculty of Economics at the University of Szczecin, Postgraduate Programme in Accounting and Management at the Warsaw School of Economics and Postgraduate Programme in Administration at the University of Warsaw.

In the Ministry of Finance, he was involved in the conduct of an audit for implementation of the Strategy of Operation of the Polish Customs Administration in 2004 and managed a team designing the Strategy of Operation of the Customs Service between 2005 and 2007. In the years 2004–2008, he was Deputy Director and then Director of the Customs Chamber in Szczecin. On 1 February 2008, he was appointed Chief of the Customs Service.

# Speech

---

## **Johan Vlogaert**

Head of Fraud Investigations Division  
at European Investment Bank

**G**ood morning!  
It is my great pleasure to join you all for this 3<sup>rd</sup> International Anti-Corruption Conference and especially to join with you to mark the International Anti-Corruption Day, which EIB whole-heartedly supports. In doing so, we join with others all around the world to put the spot light on corruption. Some of you may have read the book entitled 'Freakonomics' by Steven Levitt and Stephen Dubner. In it they state that: „Whatever the incentive, whatever the situation, dishonest people will try to gain an advantage by whatever means necessary”.

As some of you will know, the EIB is based in Luxembourg and is known as the „EU Bank”. It is owned by the 27 EU member states and lent € 61 billion in 2011, of which about 90% was lent to the EU member states and 10% was lent to countries outside the EU: in Africa, Asia Central and Southern America. Many of the projects financed by EIB:

- are large infrastructure projects (road, rail, energy);
- entail huge sums of money paid out for goods and services;
- involve contractors and suppliers from many jurisdictions and sectors around the world.

By way of examples, Poland has borrowed from EIB:

- € 4 bn for the A1 and A2 motorways;
- over € 1 bn for Polish rail projects;
- € 300 m for Warsaw, Poznań and Kraków tramways.

In many cases, loans from EIB are used alongside EU structural funds.

We recognise the serious and widespread problems posed by corruption, which can cause:

- competitive procurement processes to be derailed,
- individuals to illicitly enrich themselves,
- public funds to be misapplied, even to the point of undermining the rule of law and the democratic process.

So we know very well that the projects financed by EIB are targets for fraud and corruption. But what can we do about it when it happens?

EIB applies a „zero tolerance” policy to fraud and corruption. To achieve this, appropriate anti-fraud measures in EIB’s business dealings and contracts are required. These measures are reflected in the EIB’s Anti-Fraud Policy, which is available on EIB’s website.

EIB is committed to deal expediently and fairly with allegations of fraud and corruption and can do so with the full support of its partners at the European Anti-Fraud Office (OLAF). In addition, we have worked very closely with other International Financial Institutions (most importantly World Bank and EBRD) in combating fraud and corruption.

EIB recognises and supports the work of the law enforcement agencies in Poland for their critical role to investigate and prosecute cases of corruption, some of which may touch on EIB financed projects. It is of course critical to hold those who have engaged in wrong-doing to account and to deter those tempted to engage in misconduct in the future.

We recognise the positive developments in Poland that are reflected by the rise in Poland’s 2012 TI Perception Index score (even if the global ranking was maintained at 41., Poland was still able to progress in the European ranking from position 21. to 20.).

It is clear that both national agencies and international public financial institutions have a role to play in ensuring that funds, public funds, are used for their intended purposes. It is important to say that, in the context of corruption investigations in Poland, EIB may have lots of potentially useful and relevant information about the design and implementation of the projects it finances in Poland. Furthermore, EIB has various tools, which can be used to obtain further information and evidence – such as audit rights of contractors’ books and records of the project. In addition, we have adopted Exclusion Procedures, to enable EIB to sanction – to debar companies and firms found to have engaged in fraud or corruption. We also refer suspicions of criminal conduct to national law enforcement authorities.

As you will have seen from the agenda, there will be a panel later this morning, which will discuss some key issues in greater depth:

- how can international institutions and Polish law enforcement agencies develop quick and easy ways to share information? And more broadly, how can we cooperate together more effectively?

After all, our interests are the same: to combat corruption! Thank you again. I look forward to a fascinating day and discussing some pragmatic and effective solutions!

\*\*\*

### **Johan Vlogaert**

Born in 1955. Lic. iuris Catholic University of Louvain (B), Honorary Court of Appeal Judge. Member of Brussels Bar, Judge, National Expert EU Council of Ministers, Head of Unit at European Commission – OLAF, Head of Fraud Investigations Division in the Inspectorate General EIB.

# Speech

---

**Stephen Mull**

U.S. Ambassador to Poland

The Embassy of the United States appreciates the performance of the Central Anti-Corruption Bureau and looks forward to further co-operation between the countries. I am grateful for the opportunity to speak at a conference which brings together people devoted to an uneasy task of fighting corruption in the public sector.

The European Union and the United States profess the same values of democracy, the rule of law, respect for human rights and fundamental liberties. We all understand that transnational crimes and corruption constitute a threat to these common values.

Awareness of this problem resulted in valuable transatlantic cooperation on strengthening justice, freedom and security, which is reflected in our agreements on extradition, mutual legal assistance and cooperation between law enforcement agencies. I am grateful to our EU partners for their cooperation to uproot corruption.

Thanks to our solid partnership we can strengthen anti-corruption institutions in the world and ensure their important role. We still work together on promotion and implementation of the key international instruments, especially the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and United Nations Convention against Corruption.

Each democracy is based on public trust in representatives of the authorities and institutions. Actually, in most cases, the representatives of the government deserve such trust and maintain high standards which they undertook to comply with.

Unfortunately, each incident connected with corruption in the public sector undermines the public trust in all of us. The trust which is based on the belief which is the foundation of each democracy: that the representatives of public institutions – whether elected in the elections, or appointed – will perform their duties for the general good and will not betray that trust for personal gain.



Corruption in the public sector may discourage foreign investors and hamper economic growth as the investors have to have trust in the fairness and impartiality of the administration and the country's legal system. Corruption is repeatedly mentioned as one of main obstacles to foreign investments because it increases the risk and business costs.

Corruption in the public area brings a fundamental threat to the national security. It may have a negative impact on each aspect of the citizens' life – beginning with the border protection and security of the place of residence, through court orders, to end up with the quality of roads and schools.

Corrupt public officials may allow illicit trafficking in drugs and weapons, impunity of organized crime groups and terrorist activities which endanger our lives.

At the Conference, you will learn about some events, which happened not long ago. Neil Campbell, an Australian citizen, was arrested by the Hindu authorities and extradited to the United States because he accepted a bribe while working for an international humanitarian organization in Afghanistan. Campbell tried to extort 180 thousand dollars from his Afghan partners, then left India to wait for his share. His arrest and conviction by the U.S. court was the result of a strenuous investigation conducted by the FBI and other American agencies, which required close international cooperation.

For many years, the United States have presented a tough stance on bribing local official and also officials in other countries. The law on preventing corruption abroad (the Foreign Corrupt Practices Act) passed in 1977 stipulates that it is unlawful bribe foreign government officials to commence or sustain business.

To sum up, I hope that the Conference will consolidate the transatlantic cooperation and will help increase security of both Europeans and Americans in the face of threats connected with transnational crimes and corruption.

I do know that there is no such thing as an acceptable level of corruption, neither for my government nor the governments which you represent. In the end, whether it is millions or hundreds of dollars does not matter. There is no acceptable level of corruption. Trust is broken in the same way. The damage to democracy is the same.

Thank you very much.

# Speech

---

**Jacek Michalowski**

Head of Chancellery of the President  
of the Republic of Poland

**D**ear All!

It is a pleasure to participate in an international debate on building Europe without Corruption. I would like to thank for the invitation on my own behalf and on behalf of the Chancellery of the President of the Republic of Poland. I wish to express my appreciation to the organiser of our today's meeting, the Central Anti-Corruption Bureau. It is already the next conference of this type, aiming to exchange experience. The initiative of the Central Anti-Corruption Bureau has turned out to be very valuable and found many partners. I am convinced that thanks to the involvement of the Polish National Bank, the Customs Service, the European Investment Bank as well as the participation of many eminent experts today's discussion will be an inspiration for us all and will help to elaborate good solutions.

The International Anti-Corruption Day reminds us of how detrimental and dangerous corruption is to fight with. Corruption is not only an offence. It is also detrimental to the foundations of social order. Corrupt practices aim at the State's interest as they point to its weaknesses and ineffectiveness. They also inflict a blow to democratic principles and civil society. They have a pathological impact on the economic sphere. Corruption – a domain of dubious businesses – is not of interest to those who want a permanent and successful development. These are most important arguments to join forces to eliminate corruption from public life.

Poland's place in international cooperation within the scope of combating corruption is becoming higher and higher. This conference expresses this view as well. However, to be a reliable partner on the international stage, one must be effective in fighting corruption in one's own country. We have reasons to be proud. According to opinion polls, the number of Poles who consider corruption in Poland as a rare phenomenon is increasing, and the number of those considering corruption as a frequent phenomenon is going down.

Transparency International indices show Poland's better and better position although it is still far from perfect. However, it is worth noticing that these polls measure social corruption perception, but due to obvious reasons they do not diagnose the scale of actual corrupt practices. Let us keep in mind that Poles tend to be pessimistic and malcontent, which is confirmed by sociologists and social psychologists. Therefore, it is possible that the social perception of corruption builds a more dangerous picture than it actually is. We might be more suspicious of each other than corrupt. This thesis is difficult to prove, however, this mental conditioning is worth remembering.

Corruption may be said to have many names. It occurs in different spheres of public life, it can take new hard-to-detect forms. This should mobilise us to vigilance. But we should also keep objectivity and common sense. We should follow social empathy and act adequately to the threats.

There is a gallery of attitudes and behaviours typically associated with corruption. Manifestations of corruption in Western Europe are different than in Poland or Eastern Europe. There is also a huge gap between real corruption offenses and reprehensible or carefree conduct, leading only to a potential conflict of interest, but not paved with bad intentions.

I think that in Poland, where we have experienced such a tremendous transformation, we need a deep reflection on how to effectively implement anti-corruption standards. We should strike a happy medium, adequate to today's reality. We have to strike a happy medium. On the one hand, we must overcome the mental remnants of the old system, where almost everything had to be „handled”, thus creating a social approval and tolerance for corruption. On the other hand, however, it is important to protect oneself against the attitude of constant suspicion and impetuosity. It is not true that corruption can be fought only by way of „Spanish Inquisition”, straight out of Monty Python's production.

Prevention is of great value: the transformation of social sensitivity, creating best practices in institutions, transparent decision-making procedures. Transparency of state and economy eliminates the demand for corruption. I think that among the standards we need there is also everything that fosters public confidence and trust between the public authorities and the citizens. Too automatic application of anti-corruption regulations, the threat of sanctions or loss of reputation for the actions, which sometimes can be considered as potentially corrupt, but which in fact are not corrupt, do not serve the purpose. It would be our collective failure if too harsh criminalisation became a symptom of the state's helplessness – our helplessness – that there are simply no other ideas for combating corruption. We emphasize – it is not about tolerance, but about confidence. We should build an environment in which the individual

feels that they have the right to make mistakes. Not every mistake is a criminal offence. The citizens have to play fair to the state, and the state to the citizens.

Poland has found itself at the stage of development where these principles, characteristic of countries with a long democratic tradition, should also be disseminated. Creating anti-corruption standards and strengthening good practices, we want to refer to the experience of our partners. Conferences like today's one are very necessary. I am glad that the Central Anti-Corruption Bureau, in its current form, bears witness to understanding and appreciation for preventive undertakings.

It is worth building a pan-European cooperation for the promotion of good practices. The Chancellery of the President of the Republic of Poland wants to take an active part in this project. Once again, thank you for inviting me to participate in this debate. I wish fruitful discussions to us all. I wish a prosperous future to Poland and Europe, free from any corruption pathology.

All the best!

# Personal relationships in corrupt activities

---

## **Prof. Brunon Holyst**

Rector of the Warsaw Management Academy

Member of the Advisory Council to the Head of the CBA

Corruption is a complex problem. One of its aspects are personal relationships between the two parties to the corrupt transaction, i.e. such activities as bribery, venality, paid favouritism, nepotism, unfair intermediation and abuse of power for personal, family or friends' benefit<sup>1</sup>. The most typical features of corruption are: universality – corruption has appeared in all political and economic systems since the sphere of public affairs was separated; entropy – like a tumour tissue, corruption spreads to areas which have not previously been infected; marketability – the price of a corrupt transaction is the result of a balance between supply and demand on public resources appropriated; interactivity – partners of corrupt transactions are always „donors” of some public resources and the „recipients”<sup>2</sup>. Participants of corrupt relations are generally motivated by a maximum personal advantage and common desire to minimise the risk of the transaction disclosure.

Intermediation and bribery provocation belong to the concept of corruption. Intermediation is an act of a third party, consisting in reaching an agreement between the person giving a bribe and the one receiving a bribe, conducting negotiations with them and thus participating in the offence. The intermediary may act on behalf of or in the interest of one of the subjects of the offence, but they are usually associated with the other subject. There may also appear intermediation directed to one of the parties without any connection with the other party, relating to e.g. indicating a person from whom the person performing a public function may demand an advantage or giving appropriate advice and guidance. In some cases, the intermediary may initiate and organise the act of giving and accepting of a bribe, acting independently from the two parties. In such a situation, they could be liable for the perpetration of the offence. An intermediary's action should be intentional. If a person creates a situation which

facilitates the delivery and acceptance of a bribe unintentionally, they are not liable for intermediation. A provocation of a bribe involves an intentional creation of a situation and conditions resulting in the bribe demand or in giving the bribe for the purpose of future disclosure of the receiving party. A person performing a public function may accept an advantage to reveal that the bribe was given and to initiate a criminal proceeding against the person giving the advantage. If a law enforcement agency intentionally creates environment which results in the perpetration of a corrupt act, it may be called a provocation.

The terminology used in professional literature results in the division of bribery into passive and active. Passive bribery is defined as an acceptance, promise or a demand of an advantage in relation to the function performed, while active bribery means giving a bribe. This division may be misleading as the acceptance of an advantage is never a passive behaviour<sup>3</sup>. Entire passiveness excludes the perpetration of any offence. Passive bribery is semantically identical to venality. The latter term is a noun form of the adjective „venal”, which is defined in a dictionary as „one who is capable of being bought, betrays for money or other valuable consideration or is at someone’s service”<sup>4</sup>.

Corruption causes the citizens’ loss of trust in the state and local administration. The conviction that the phenomenon is universal destroys people’s loyalty and respect to the authorities. The optimal communication and interaction between the citizen and administration is disrupted. Passive bribery meaningfully violates the principle of equal treatment of clients and impartiality of persons performing public functions and thus it may cause serious damage. This immaterial noxiousness of bribery is difficult to redress. Corruption seems not to bring any victims. Actually, all citizens are aggrieved. The financial costs are staggered but they result in the increase in payments, taxes and prices of goods; in extreme cases, it may lead to the bankruptcy of small businesses applying for contracts and thus it causes reduction of workplaces. The decrease in budgetary receipts may be painful. Corruption belongs to offences which do not leave material traces. The partners act so that their activities seem legal and give the opportunity to hide the offence, or in the case of its disclosure, to secure the benefits and the explanation. A bribe is given face to face, without the presence of third persons, and the fact that few people know about the specific criminal activity makes it difficult not only to disclose bribery, but also to find people who could provide evidence. Graft is a matter of mutual trust. It is stressed that this offence is statistically weakly measurable, and the „dark figure” is very high here<sup>5</sup>.

The perpetrators of corrupt offences are both business people and ordinary citizens. The victim is the whole society, which suffers economic, social and cultural loss. High profile corruption affairs result in material loss but also distrust of citizens towards the state administration bodies. An ordinary citizen

is not always aware of the magnitude of material damage, forgetting that as a result they become victims because the injured company will cover its loss by increasing the price of goods, taxes, fees etc. Moreover, corruption may lead even to company bankruptcy and thus the loss of jobs. The causes of corruption are hidden deep in society and they are not easy to eliminate, while in public administration and businesses it can be removed fairly quickly. Other reasons for corruption are: the loss of basic ethical values and ethos of public officials; an easy access to public funds; striving to achieve a high position in the public or economic sector; pressure by competing companies in the form of corrupt manipulation; inefficient management<sup>6</sup>.

The line between legal and illegal activity is very fluid. Corruption occurs where there are service benefits between state institutions and private need for award of contracts. Grants are often given in the form of expertise, consulting agreements etc. Money is also accepted as a „thank you for good cooperation” or salary „completion”. Public officials do not usually accept a financial advantage for breaching the law. Entrepreneurs treat graft as a risk factor and they include it in the offer.

Corrupt structures occur at all levels, and corruption – on all levels of administration. It is an outcome of the „fall of values”, leaving behind altruism, morality and loyalty as well as awareness of responsibilities, the transition to self-centred and self-fulfilment at the expense of others. Law evasion is not condemned. Instead, it is regarded as a sign of cleverness and dynamism, and breaking the law, especially the tax law, is a common phenomenon. Corruption is not temporary. Each revealed case discloses other cases. Corruption has always existed, but these days it has covered all branches of the public service. It has also become an element of trade politics and thus a new type of economic crime. Revealing corruption is extremely difficult due to close relationships of people involved in it, their conspiratorial methods of acting and covering of manipulation techniques. The dark figure of this type of offences is obviously very high.

Spreading „corrupt mentality” raises the risk of infiltration of the public administration management, the system of justice and the Police by organised criminals. Corrupt influence on the representatives of state institutions is among their basic methods of acting. Taking into account the state interest, corruption in the Police is the most dangerous. Past experience shows that police officers predominantly perpetrate the offence of bribery and paid favouritism<sup>7</sup>.

Corruption is considered one of the most serious threats to social and economic development as well as interpersonal relationships. Corruption not only violates the trust in the law and the state authorities but also increases the costs of goods, services and trade transactions, causes the citizens’ insecurity, devastates elementary moral principles, honesty, loyalty and reliability, and thus destroys

the basic tissue of civil society. The source of corruption lies in, among others, financing of political parties and their election campaigns by business people. Through a special sponsoring performed with the intermediation of strategy consulting companies, big and very big businesses influence the activities and decisions taken by members of parliament and politicians in local governments.

Lack of legal regulations on lobbying creates an environment for political corruption. If the representatives of the administration of justice and the executive authorities are under a permanent pressure of different business groups or their search for contact with them on their own, lack of restrictions on such interactions often induces corrupt agreements. Research indicates that half of undertaken lobbying attempts result in success, and its most common forms are the use of social and personal relationships and providing decision-makers with valuable information<sup>8</sup>. Areas where there are no strict boundaries between the private and public sphere are exceptionally prone to corruption. On the one hand, people choose politics or public administration hoping for earning money, on the other hand, business people get friendly with politicians and public officials to use the informal relationships to obtain a financial advantage from public procurements, influence the law or the implementation of regulations<sup>9</sup>. The following phenomena encourage corrupt transactions and agreements: tolerance for deficiencies in office accounts, unclear and incomplete records, concluding agreements without signatures, ineffective supervision over the work of officials, consent for decisions which do not comply with the law and holding managerial positions by high ranking public officials.

Corruption is encouraged by the right to award and assign various grants, permits, concessions, discounts, exemptions, limits and to establish quotas by ministries and central offices. If getting a very important contract, import limit, government investment or concession depends on the signature of an officer, it is obvious that entrepreneurs, business owners and politicians will strive for the signature by all means.

The governing party or coalition not only appoints ministers, secretaries of state, undersecretaries, voivodes and deputy voivodes, but also directors and deputy directors of departments, heads of central offices, agencies and inspectorates as well as special funds. Despite the provisions of the Civil Service Act, positions in these agencies and offices of public administration are filled according to party recommendations and are a sought-after “prey” assigned not only for the activity on behalf of the political party but also as a consideration for favours done to the party leaders. Experts and advisers are the third category of beneficiaries of state positions. Although they have little influence on political decisions, they accept their status in exchange for tangible benefits and worldly profits. Open contests for the managerial positions are often fictitious as the



requirements are specified with a view to an already selected candidate. Other „distributable” and lucrative positions are in supervisory boards of state-owned companies, municipal companies, privatised and commercial companies. This vast sphere of influence, deals and tacit agreements, which remains the area of politicians, is a great ally of corrupt agreements and systems. The following activities performed by civil servants and budgetary units are prone to corruption: commissioning of works and services, issuing of building permits, etc.; decisions to assign, change or lease the premises; issuing of registration documents detained during vehicle controls; college entrance exams and matriculation.

From among three types of attitudes – acceptance, approval and disapproval – approval is the most common one in Polish society. Poles accept „soft” forms of corruption, such as a small bribe, protectionism and intermediation in not completely legal transactions. Such an attitude goes along with a conviction that corruption occurs mainly in institutions with which each citizen is often in contact. „Hard” categories of corruption – bribery, paid protection and abuse of power – are declared as rejected since it is not acceptable in certain situations to justify them with a necessity. Indignation which accompanies high profile scandals, which were disclosed but unsettled in court, seems to show that „hard” corruption has no social acceptance in Poland. However, people are convinced that there are no means which could effectively counteract corruption.

According to the results of the polls on social perception of corruption carried out on a sample of 1,055 people by the Institute of Public Affairs in November 2000, more than one-fifth of Poles (22%) could not define corruption and what it involved<sup>10</sup>. Mostly elderly, uneducated people with low income did not have knowledge on corruption. Other respondents identified corruption with giving and receiving bribes, graft, giving and receiving gifts or money in exchange for settling matters. It was stated that where conduct in the public sphere context was described, e.g. agencies, the activity of politicians, political parties, administration of public funds – the majority of respondents consider it corrupt. However, when it comes to gratitude, petty services, gifts, and when persons potentially bribed (teachers, doctors) are not treated as state officials, then perception of such conduct is far more rarely perceived as highly corrupt<sup>11</sup>.

Corruption in offices, politics and the Police is disapproved the most. Less disapproval is declared for such conduct as:

- 1) a family member or an acquaintance is employed in an office while somebody else had better qualifications;
- 2) a politician accepts money for an election campaign from a company and does not reveal the fact;
- 3) a police officer does not write a ticket for the violation of traffic regulations when the driver turns out to be the teacher of the police officer's child;

- 4) after the end of the school year, a teacher accepts a gift worth several hundred zlotys from all students;
- 5) friends are appointed to positions in state companies in exchange for financing political parties by the companies;
- 6) a company car is used for a year by a journalist who will write an article about this company;
- 7) at a parent-teacher meeting, a teacher informs that the students will not handle the subject without private lessons, which can be given by the teacher him/herself or the teacher's friends;
- 8) participants of pre-election picnics or meetings are treated with beer;
- 9) a doctor accepts flowers, cognac or sweets after the treatment;
- 10) officials award a public procurement to their family member or a friend who runs a business.

A characteristic thing is that people who admit to have given a bribe (mainly persons who have a job, are educated and more affluent) know bribe takers more often than those who have never given a bribe. The reasons for giving a bribe are manifold but the common ground is treating them as a life simplifying strategy. The respondents indicated duress as the most common reason for giving bribes – in their opinion it was the only way to settle the matter. The majority of respondents (51%) declared that „pragmatic” factors were critical – to raise the effectiveness of their performance. Therefore, for 20% the most important factor was time – thanks to the bribe the matter was settled faster. In 17% of cases, greater accuracy and reliability were mentioned, and in 14% of cases the bribe allowed to handle the matter for less. Other reasons for giving a bribe were: the desire to show gratitude, saving one's health, avoidance of a severe penalty – and they occurred in 4% of cases.

Most often the respondents indicate doctors as bribe takers (almost half of respondents), police officers (every fourth respondent) and occasionally civil servants, teachers and ticket inspectors in the means of communication. Every other bribe is given in the workplace of the „taker”, and every fourth in a public place. It has turned out that a strong social disapproval of corruption has been declared by every fifth person, mediocre disapproval by almost every third, slight disapproval – 41%, and lack of moral disapproval for graft – 8%.

Most frequently indicated reasons for corruption are: the desire to get rich or richer (66% of readings); lack of moral principles and dishonesty of many people (58%); mismanagement and malfunction of administration (46%), and too great a number of unclear provisions of the law (43%).

In 2009, the results of public opinion polls revealed that Poles were convinced that in many areas of life there was still a lot of fraud, bribery and corruption<sup>12</sup>. Among the phenomena which inhibit the growth of the country the

most were cronyism, cliquishness, bribery and abuse of positions for personal gains. In polls carried out in 2010, nepotism was the most common charge against high ranking officials and politicians<sup>13</sup>. Over four-fifths of respondents (84%) thought that the procedure of filling vacancies with relatives and friends in offices, companies, banks and other institutions was frequent. Another aspect of nepotism and cronyism is handling contracts for the family and friends running a business. Such practices among politicians and high ranking officials were indicated by almost three-fourths of respondents (73%). However, every eighth respondent (13%) considered them as not frequent.

Disturbances in the sphere of values are prerequisites for corruption. However, not all changes in values are pathological. We speak about pathology when instrumental values become final values. In the past, it was demonstrated through the so called „cult of prosperity” interpreted as achieving high social position through acquired property. This life attitude, considering „prosperity” as the highest value, easily becomes a comfortable justification for any actions, even those which do not comply with the norms in force but allow to pursue the life objective. The cult of prosperity triggers the pursuit of maximum profits, and this type of attitude makes it easy to take illegal measures.

The longer one is active in the criminal environment and the more intensive is their social network while limiting contacts with environments not affected by pathology, the worse is the situation we have to cope with. The essence of the problem is to determine the factors which precondition the undertaking or cessation of corrupt practices. The critical factor is the ethical culture of entities. In this category of criminal offences, which includes corruption, there is a very strong differentiation, analogous to the degree of diversity within society as a whole. The higher position of an individual in the economic system usually means more opportunities for abuse, and therefore it can be assumed that the place occupied in the social structure determines the possible forms of pathology. Therefore, appropriate moral qualifications of persons performing important functions and occupying high positions in economic and financial institutions are essential<sup>14</sup>.

Corrupt behaviours are interfering with the foundations of the economic order, undermine interpersonal ties and confidence in standards and values as well as institutional solutions. The emergence of various forms of pathology is always at the expense of the system, which generates new goods, services etc. The existing type of social and political order stimulates the formation of specific manifestations of pathologies in the sphere of economy, which is demonstrated through organised crime<sup>15</sup>. Prevailing forms of pathology constitute a negative aspect of the social and economic system which generates them. They are the other face of the accepted social order and its autonomous part. Protectionism, an

extensive system of concessions, permits, licenses and the existence of a variety of target funds promotes the formation of pathological networks and systems of not only national but also international reach. When the public administration is subjected to constant penetration by party systems, the political availability prevails over the organisational efficiency. This situation is a natural substrate on which systems of corruption develop and the sense of responsibility for public affairs is blurred.

People interested in sustaining corruption are those whose areas of activity are politics without principles and business aiming at a quick profit. In business analysis, a tendency to the so called pragmatism of social consciousness can be observed. The idea of pragmatic instrumental efficiency, often understood as relentless striving for individual benefits with the application of the principle that „the end justifies the means”, is gaining more and more followers<sup>16</sup>. Statements about the „merchantability of personality”, „avarice” and „money worship” refer to changes in the sphere of personality. Domination of instrumental values (money, career) over the autotelic ones and the preference of a narrowly conceived self-interest in personal choices are explained by the need to adapt to the market laws. This corresponds to a kind of choking with economic freedom and lack of understanding of the need for positive use of freedom. The rush to accumulate more and more material goods, human alienation and instrumentalisation of interpersonal relationships cause that along with the fostering of business society the merchantable orientation is becoming dominant.

One of the social plagues, to a large extent caused by the spread of corruption, is an enormous mutual suspicion which destroys interpersonal relationships. Employees do not trust their employers and the employers do not trust their employees<sup>17</sup>. Trust deficits are also a consequence of cynicism, unbelief in fairness, sometimes combined with the fascination with the evil and articulating itself in an ironic attitude to any constructive efforts. The spread of the cynical attitudes obviously means a reduced ability to undertake common initiatives and an unwillingness to spontaneous and creative cooperation. Because trust shortages cause increase in „transaction costs”, and they are not neutral to the competitiveness of the economy, this phenomenon has recently become the subject of a lively debate. Social acceptance of private standards of hospitality, gratitude, reciprocity, friendly and family solidarity have negative consequences in the public sphere<sup>18</sup>. What is valuable in the private life, when practiced on a public position may prove to be a disadvantage. In Poland, the expansion of small and family businesses is explained through, among others, the domination of confidence in the family. The confidence spreads to the relatives, at the most. The economic implication of this phenomenon is also the attitude of business people to obtain an immediate profit. Long-term investments and waiting for

postponed profits, in fact, require a high level of trust in other people and institutions. A low level of social trust is likely to dominate in the near future. Therefore, big corporations, transnational companies will be treated with suspicion.

Public consent is one of important factors which fosters corruption, and its growth is associated with changes in the field of the so called citizens' sense of moral. Moral sense, moral conscience, is an imperative conviction, requiring to consider certain actions legitimate, worthy of praise and following, and others as worthy of condemnation, low or vicious. It happens that a fair procedure is sometimes ridiculed and demoted, and the loyalty to the state is considered an expression of incompetence. Symptoms of decline of ethical standards cannot be understood or assessed in isolation, without taking into account the broader context of the social roles and determinants<sup>19</sup>. Low prestige of the authorities and the representatives of the state promote the development of corrupt relationships. Almost 60% of Poles feel that members of parliament do not represent or stand for their interests, do not care about the needs of the voters or society, and actually they primarily have in mind their own interests, and then the profits of their relatives and friends. 78% of Poles think that, as a common practice, high-ranking government officials employ their relatives, friends and acquaintances in offices, companies, banks, etc.; 72% believe that contract and public procurements are awarded in the same mode, and 69% are of the opinion that high-ranking officials take bribes for handling matters<sup>20</sup>.

The negative side of corruption involves stimulating and sustaining a critical attitude towards economic transition and reinforcing the belief that a lot of dishonesty lies behind it. This approach is usually associated with a general deterioration of social attitudes and the increase in dissatisfaction with their living conditions as well as announcing news on corrupt practices in the media. Most Poles believe, for example, that it was dodgers, con men and public officials that benefited from privatisation the most. The bad reputation of public institutions, their negative image in social perception, has many negative consequences not only for themselves but also for their environment. One of the negative results is lack of confidence in the executives and employees, as well as the distrust towards other institutions. In an atmosphere of a belief that „there are no honest people”, in an atmosphere of widespread suspicion that everyone „has a guilty conscience”, it easily comes to a variety of offences, multiplication of corrupt multi-layer agreements, opportunism, instrumental treatment of assigned duties etc.

A crisis of prestige is also the consequence of corruption tolerance and the involvement of high-ranking officials. It is expressed, among others, in the fact that people who in everyday life and work are honest, reliable, impartial and, above all, keep the public interest in mind, cannot expect to be publically

appreciated, recognised or promoted at work. As trust is a component of prestige, this value is significantly endangered as well. When the place of trust and honesty is taken by discretion and self-interest, unfettered by any restrictions, they create favourable conditions for the development of extreme morality. It is not necessarily based on the manifested and ostentatious violation of moral standards but rather on approaching the edge of what is allowed, oscillating around the limits of what is acceptable, balancing on the verge of evil, extreme selfishness and unscrupulousness. Intensified corruption creates favourable conditions for the spread of extreme morality and destruction of normativeness, which is expressed in a progressive degradation of the principles and rules of decency in human relations.

The effectiveness of anti-corruption measures requires many actions, which should be carried out and coordinated centrally. It is necessary to reform the public prosecutor's office and change the system of common courts so that they are able to effectively deal with the new forms of international organised crime. The threat of corruption will decrease more if we can not only improve the activities of the police and the courts, but also coordinate the activities of all entities intended to prevent, prosecute, detect and punish perpetrators.

Because social pathologies develop and stabilise as a „by-product“ of strong sense of deprivation and malfunction of public institutions and the legal system, the improvement in these areas may result in the reduction of the vulnerability to corruption of both institutions and individuals.

In addition to the legal system, the following factors play important roles: collective cultural identity, the effectiveness of the social control system, the belief in the inevitability of punishment for the committed offence, the effectiveness of law enforcement agencies<sup>21</sup>. The essence of corruption is the abuse of trust. The normal operation of any economic system is based on mutual trust of various players representing the system. The processes of economic exchange and production are not possible without mutual trust. Any long-term undertakings, investments and taking out loans are excluded. Fraud causes that we all wish to protect against this type of activities. We are treated as potential offenders, which leads, after a time, to the degradation of the entire social system. Appropriate moral qualifications of persons performing important functions and occupying high positions in economic and financial institutions have a significant meaning for the cessation of the pathology process in interpersonal relationships. Malfunction of the selection and promotion mechanisms, taking into account not only narrow criteria of expertise, but also ethical requirements, may constitute grounds for pathologies, and establishing criminal structures within an organisation will sooner or later influence the existing channels of vertical mobility. When the pathology reaches its maximum intensity, we have to cope with a situation where

the criminals overtake the power in society by forcing others to accept their own system of norms and values. The sense of helplessness and lack of hope for a return to the normal state is becoming widespread. The internal dynamics of pathological processes in the economic area leads to an expansion of the fields of activity, engaging more and more people as well as administration of growing financial resources. It leads to the changes of the crime itself. When it is possible to use more complicated projects, it is acceptable to „invest” in certain types of activities, which allow to obtain a high profit with a delay. There also occurs professionalisation combined with a far-reaching specialisation.

Praising corruption is an easy absolution of owners, who illegally gained fortunes and may create an incentive for further criminal activities. This is an attempt to create an ideology for the nouveau-riche class that entirely ignores the destructive impact of this type of action in other fields of economy and society. Tolerating, and therefore supporting corruption is self-destructive. It undermines the trust in the existing rules of the economic system and it can also generate the so called spiral effect – the subjects acting illegally gain a dominant position in a sector and begin to affect the policy which is carried out in this area by the state. In such an environment, fair business becomes difficult or impossible<sup>22</sup>. The activity of a criminal group involves, among others, gradual making of the persons in high positions and performing significant social functions dependent, and persons who are not prone to corruption are subjected to violence or the threat of its use. On the most general analysis level, economic crime may be associated with treating others instrumentally. Such an attitude usually results in a criminal conduct which aims to obtain an advantage by the person perpetrating the criminal activity. In the case of corruption offences, the activity may not aim to destroy another person in any way. However, it will always be undertaken due to egoistic reasons.

It is very important to protect the public administration, the judiciary system, the public prosecutor's office and local administration institutions against the interference of business and influence of party interests<sup>23</sup>. In young democracies, which have only begun learning for political pluralism and a market economy, the implementation of this principle is impeded due to many reasons. It is the political decision-makers who determine whether appropriate bills are created and whether they will be implemented. Previous Polish experience shows that, in this respect, scepticism is justified. People interested in sustaining corruption are those whose areas of activity are politics without principles and business aiming at a quick profit. Corruption applied by organised crime groups has – in comparison with the traditional one – a wider range. Infiltration of political activities or authorities is an attempt to introduce mafia relations in the state. As Italian and South American experience shows, the fight against this phenomenon

is extremely difficult. Activities preventing corruption in the public administration bodies, economy and politics are a task beyond the powers of law enforcement agencies and the administration of justice; they should become the responsibility of the general public. One of the instruments of prevention of and fight against it could become audit institutions independent of the administration, e.g. advisory agencies for the administration „clients”, which would accept, among others, the applications from the managers of the institutions and send the suspicious matters to the heads of offices or internal audit units. Also fostering of basic values in the state, economy and society could promote the setting back of this offence.

The relations which occur between the degree of intensity of this pathology and the mechanisms of civil society are worth keeping in mind. Because corruption is the product of possible to achieve advantages, the range of discretion and accountability mechanisms, social attitudes characteristic of civil society perform the control function to the administration actions. Along with reporting and accountability mechanisms, they are an effective antidote to corrupt behaviours. Social group activities involve organisation and carrying out of joint actions by people with similar views or businesses. Such groups are initiated at the grassroots, spontaneously, with a voluntary participation of the citizens, and operate independently of the state structures. Their activity covers the area of social life in which the state discards of its prerogatives on behalf of civil society. Strong civic identity has a chance to develop primarily on the basis of trust in the possibility of creating the surrounding reality and strong social ties.

Based on the types of social ties and the intensity of specific attitudes, A.J. Heidenheimer distinguished four social systems: family, patron-client/customer, big boss-subordinate and a society-oriented system. The family system is traditional. Here, social ties are limited to the family. In this system, the idea of responsibility for the community does not exist. In the traditional patron-client/customer, in exchange for consideration, the rich patron protects the client/customer against the onerous red tape, exercising their rights in this way. In today's „boss-subordinate” system, the mutation of the „patron-client/customer” system is included, resulting from the progress of civilisation, present in American towns, where one wealthy citizen „ruled” over the rest of the residents. The society-oriented system derives from Anglo-Saxon countries, where high level of identification with the community can be observed and where the patronage sublimated into a moral capital. Community typologies by A.J. Heidenheimer and the corresponding corrupt phenomena have been presented in the chart below<sup>24</sup>.



**Chart 1.** Community typology by A.J. Heidenheimer

	Family system	Patron-client/customer system	Big boss-subordinate system	Society-oriented system
Civil servants perpetrate petty offences on behalf of their friends.	□XXX	□XXX	□XXX	□XX
In exchange for a „favourable” attitude, civil servants (and parties) accept presents and favours.	□XXX	□XXX	□XXX	■X
Nepotism and cronyism while appointing to positions and government supplies and contracts.	□XXX	□XXX	■XXX	■X
Public officials get profits from official decisions (e.g. in advance they protect themselves against effects of adverse economic decisions).	□XXX	□XXX	■XX	■X
Clients/customers vote according to the patron’s wish.	□XXX	□XXX	■XX	■—
Clients/customers are on the mercy of patrons when handling matters in offices.	□XXX	■XX	■X	■—
Officials expect gratuities or bribes in exchange for handling matters.	□XXX	■XX	■X	■—
Officials tolerate organised crime in exchange for appropriate gratification.	□XX	■XX	■X	■—
Party activists suddenly change party affiliation in exchange for financial advantage.	□XX	■X	■X	■—

- white corruption – members of the community do not consider the activity corrupt;  
 ■ grey corruption – within the community, the evaluation is not homogenous; some people consider the activity corrupt, others not yet;  
 ■ black corruption – the community clearly considers the activity corrupt;  
 XXX – corruption is a permanent practice;  
 XX – frequent corrupt practices;  
 X – occasional cases of corruption;  
 – no corruption situations.

It is worth emphasising that the highest level of acceptance of corrupt behaviour is usually expressed by the members of the family community, the smallest in the system, and the lowest by the society-oriented system. This theory clearly illustrates the relations between the civil society mechanisms and the tendency to act corruptly.

In systems where social bonds are the strongest and which aim at the common good, the largest social control covers the activities of the officials, and the level of corrupt behaviour is the lowest.

The basic moral principles, common to all administration employees – independently of their positions – are: honesty, professionalism, loyalty, openness, integrity, reliability, frugality and respect to others<sup>25</sup>. These values can and should bridge the offices and public officials. Thanks to the actual inculcation of these principles in clerical ethics, it will be possible to rebuild social trust in officials, and at the same time, also to increase the efficiency of the administration system.

Research centres and social organisations involved in the fight against corruption are providing data indicating a high degree of Poles' passivity in their social relationships. The reasons for this condition are usually rooted in cultural factors inherited from real socialism, including the eradication of civil and democratic traditions, the discrediting of the concept of social work, the deprivation of organisational and managerial skills, which are inevitable in social activities. The following shortcomings are also indicated: low level of civic awareness, lack of impact on the country's affairs and environment, lack of faith in the effectiveness of social initiatives – all these reinforced by the negative evaluation of the Polish political scene.

---

<sup>1</sup> M. Surkont, *Łapownictwo*, Warszawa 1999, s. 28.

<sup>2</sup> A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 233–254.

<sup>3</sup> A. Marek, *Prawo karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1997, s. 622.

<sup>4</sup> *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, Warszawa 1966, s. 649.

<sup>5</sup> M. Surkont, *Łapownictwo*, s. 35.

<sup>6</sup> W. Sielaff, *Bruchstellen im polizeilichen Berufsethos*, „Kriminalistik” 1992, nr 6, s. 352.

<sup>7</sup> R. Dąbrowski, *Analiza wybranych zagrożeń korupcyjnych w poszczególnych pionach Policji*, „Kwartalnik Policyjny” 2010, nr 4, s. 21–26.

<sup>8</sup> J. Wasilewski, *Zbiorowi aktorzy polskiej transformacji*, Warszawa 1997.

<sup>9</sup> A.Z. Kamiński, *Patologia procesu prywatyzacji. Kapitalizm polityczny. Korupcja*, w: *Manowce polskiej prywatyzacji. Studia*, pod red. M. Jarosza, Warszawa 2001.

<sup>10</sup> A. Kubiak, *Korupcja w doświadczeniu codziennym. Raport z badań*, tekst powielony, Warszawa 2001.

<sup>11</sup> Tamże.

- <sup>12</sup> *Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa. Komunikat z badań*, maj 2009, Warszawa, CBOS.
- <sup>13</sup> *Opinia publiczna o korupcji i lobbingu w Polsce. Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa. Komunikat z badań*, maj 2009, Warszawa, CBOS.
- <sup>14</sup> A. Kojder, *Korupcja i poczucie moralne Polaków*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 233–254.
- <sup>15</sup> H.Ch. Schaefer, *Organisierte Kriminalität aus der Sicht der Justiz, BKA-Forschungsreihe*, Wiesbaden 1997, t. 43, s. 107–111.
- <sup>16</sup> M. Ziółkowski, *Pragmatyzacja świadomości społeczeństwa polskiego*, „Kultura i Społeczeństwo”, nr 4.
- <sup>17</sup> A. Polańska, *Kwestia bogacenia się w etyce chrześcijańskiej*, w: *Etyka biznesu w działaniu*, red. W. Gasparski, J. Dietl, Warszawa 2001, s. 103.
- <sup>18</sup> A. Dylus, *Erozja standardów etycznych w biznesie*, w: *Kondycja moralna społeczeństwa polskiego*, red. J. Mariański, Kraków 2002, s. 278.
- <sup>19</sup> K. Włodarczyk-Śpiewak, *Aspekty etyczne funkcjonowania holdingów w Polsce w okresie transformacji gospodarki*, „Annales” 1999, t. 2, s. 280–281.
- <sup>20</sup> *O społecznym postrzeganiu korupcji. Komunikat z badań*, maj 1997, Warszawa, CBOS.
- <sup>21</sup> R. Dyoniziak, A. Słaboń, *Patologia życia gospodarczego. Aspekty socjologiczne*, Kraków 1997.
- <sup>22</sup> Tamże, s. 26.
- <sup>23</sup> A.J. Heidenheimer, *Perspectives on the perception of corruption*, w: *Political corruption. Transacation Publishers*, red. A.J. Heidenheimer, M. Johnson, V.T. Le Vine, New Jersey 1999.
- <sup>24</sup> E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986.
- <sup>25</sup> B. Kudrycka, *Etyczne administrowanie: wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2000.



# **PART 1**

---

## **Internal anti-corruption policies in national and European services**



# Speech

---

**Pavel Novotny**

Director General of Customs

Ministry of Finance Czech Republic

**L**adies and Gentlemen!

First of all, I would like to thank Mr Jacek Kapica, Chief of the Polish Customs Service, for inviting me to today's conference. The subject of corruption control is among the priorities of the Czech Republic's government programmes, that is why considerable attention is paid to it also in the Customs Administration. Therefore, I will take the liberty to introduce you to the situation in the Czech Republic and the steps taken by the Czech Customs Administration in the fight against corruption.

Looking back, I must say that the highest rate of suspicions of corrupt activities in the ranks of the Customs Administration falls for the period just before the accession of the Czech Republic to the European Union. In 2007, 20 customs officials were convicted for offences of abuse of office by a civil servant and accepting bribes in 2003 and 2004. After the Czech Republic's accession to the EU, shutting down border customs points and broadening of anti-corruption efforts led to a significant decrease in corruption-related offences in the Customs Administration. Between 2007 and 2011, law enforcement agencies did not prosecute any member of the Czech Customs Administration staff for accepting bribes or indirect corruption. In 2011, three customs officials were prosecuted for accepting financial advantages. As the statistical data show, steps taken by the Customs Administration turn to be very effective with only a few exceptions.

The solutions are based on two sources – recommendations of the World Customs Organisation (WCO) included in the revised Arusha Declaration and the anti-corruption strategy of the government of the Czech Republic.

The Arusha Declaration, including 10 key principles of ethics in the customs administration, is an essential document in determining anti-corruption procedures in the Customs Administration of the Czech Republic. Due to the above principles, under the supervision of the WCO lecturers, selected staff

members of the Czech Customs Administration prepared the Integrity Action Plan. It includes a set of threats and anti-corruption procedures for all fields and levels of the Customs Administration activity, with the aim to eliminate corruption threats in the ranks of the Customs Administration.

The Integrity Action Plan created the grounds for the anti-corruption programme of the Customs Administration, which is constantly evaluated and updated. One of the major anti-corruption measures is automatization involving digitalisation of customs procedures, introduction of certain control mechanisms, greater transparency of the process through facilitating the internet access to selected data bases and applications, especially to those connected with customs and revenue procedures. Furthermore, access to information was facilitated through websites. We also established the Advisory and Information Centre, where the citizens and entrepreneur concerned can have their questions answered via phone or e-mail.

The Customs Administration of the Czech Republic was among the first in the Czech public sector to introduce the Code of Conduct for Customs Officials and publish it on the internet and in the „Clo-Douane“ magazine in 2000. In the course of their basic training, customs officers get familiar with the Code during the classes on ethics and integrity. Abiding by the Code and loyalty to the service are subject to constant evaluation of the Customs Administration staff. In May 2012, the government accepted the Code of Conduct for Civil Servants and Public Administration Employees, which obliges heads of all central authorities of the government administration and other administration bodies to publish it as internal regulations. The Customs Administration issued it according to the Director General's order and from now on it constitutes an annex to Labour Regulations in Customs Administration of the Czech Republic. Also the internal regulations, referred to as the Service Discipline and Professional Courtesy in the Customs Officials' Work, and Abiding by the Laws Relating to the Work of Civil Servants, impose the obligation to categorically oppose any corrupt activities and withhold from accepting any gifts or gratifications in connection with performed duties.

As far as professional development is concerned, we have developed and implemented educational projects supporting integrity, devoted to the most corruption-prone spheres, such as flying patrols, road tolls – traffic controls, customs proceedings, revenue controls and recurrent controls.

The main goal of the projects was to gain information on the range of corruption risks among employees executing the aforementioned tasks as well as monitoring “corruption perception index” and state to what extent the staff members are aware of the risks connected with possible acts of corruption, to what extent the Customs Administration of the Czech Republic officials identify



themselves with the Code of Conduct regulations, what their motivation is and how strong their will to implement anti-corruption procedures and uncover negative symptoms is. The data were gathered through questionnaires, prepared and evaluated in cooperation with a Czech Customs Administration psychologist.

An important corruption control tool is a free anti-corruption telephone number with an answering machine and anti-corruption e-mail box. Citizens can anonymously report suspicions of corrupt behaviour of the Customs Administration staff. All reports are registered and forwarded to the relevant Customs Administration departments or the appropriate public administration bodies.

As I have already mentioned, anti-corruption activities of the Customs Administration are connected with the anti-corruption efforts of the Czech government, which are one of government priorities. The Government Anti-Corruption Strategy for the years 2011 and 2012 was approved in January 2011. The goal of the Strategy is to decrease the level of corruption in the Czech Republic by introducing certain solutions step by step, based on three pillars: prevention, investigation and transparency of procedures, which ought to be applied in a balanced manner. To coordinate the execution of all tasks, the Office for the Government of the Czech Republic established the Department of Anti-Corruption Coordination. The tasks set by the Strategy are allocated to ministries as well as central and local administration bodies by the Interdepartmental Task Group on Anti-Corruption Coordination, the members of which is, among others, the representative of the General Directorate of the Customs. Twice a year, the government receives detailed information on the progress of the tasks set out in the Strategy. Short reports are presented to the Deputy Prime Minister and the Chairperson of the government Commission for Anti-corruption Cooperation. Among the tasks set out in the Customs Administration Strategy for the years 2011 and 2012, compulsory publishing of information on the sale of redundant properties and public tenders and issuing of the Code of conduct for civil servants and public administration employees in the form of internal regulations are worth mentioning. Currently, a draft of the tasks for the new government strategy for the years 2013 and 2014 is developed, where the Customs Administration suggested introduction of a continuous anti-corruption education system. The new strategy includes also a project of launching a unified education programme for anti-corruption courses for all central administration bodies. Standardised anti-corruption programmes will be updated regularly once a year due to the changing corruption risks, and will be published on the websites of the ministries.

In 2010, in the Czech Republic the new Penal Code entered into force to introduce more severe punishments for corruption-related offences committed by persons holding an office. Accepting a bribe for settling matters in the public

interest committed by a person holding an office was qualified as an offence carrying a punishment of three up to ten years imprisonment or five up to twelve years imprisonment if it is committed by a civil servant to gain substantial profits for him or other person.

From now on, offences committed by the staff of the Police of the Czech Republic, the Customs Administration of the Czech Republic and the Prison Service of the Czech Republic are investigated, detected and interpreted by the General Inspectorate of the Security Services (GIBS) which became operational on 1 January 2012. One of key anti-corruption activities of a preventive dimension is the power of the Inspectorate officers to conduct integrity tests among security services' staff through arranging a situation, which the person has to cope with. The course of the integrity test is recorded. The person put to the test is immediately informed of the test in the course of which they violated the law. The appropriate security service receives a protocol attached to the tested person's personnel files. Every six months, the GIBS reports to the security services the names of the tested persons who during the integrity test did not commit any offences.

Ladies and gentlemen, the Customs Administration of the Czech Republic is currently undergoing a thorough reconstruction connected, among others, with the changes in the functions and the structure. The management team of the Customs Administration is aware of the increased corruption risks related to the feeling of insecurity of the staff's future. Therefore, we pay significant attention to keeping all employees of the Customs Administration abreast through official meetings as well as through current publications available on the Customs Administration intranet and in the „Clo-Douane“ magazine.

One of the new phenomena carrying increased corruption risk is insolvency due to the worsening material situation and this is where the Customs Administration staff may find themselves in situations influencing their professional and private lives. We also have to cope with such situations, taking steps aimed at decreasing the risks connected with the Customs Administration staff's corrupt activities.

The Customs Administration management is aware that as far as corruption control is concerned, substantial attention has to be given especially to prevention, education and moulding the respect for the profession and pride of being part of the Customs Administration. Therefore, efficient internal control seems irreplaceable. At the same time, zero tolerance to any form of corrupt activities, which should always result in an employee's or officer's dismissal, has to be declared.

Thank you for your attention.

# Corruption prevention in the German Customs Service

---

**Hans-Joachim Stähr**

Head of Customs Administration

Federal Republic of Germany

The German Customs Service, as the tax administration, has to do with high amounts of money. The constant increase in the global freight traffic and a significant amount of goods coming into the country relate to the need to pay high customs duties and the turnover tax on imports. For this reason, day after day the customs officers have to make decisions that result in financial – sometimes significant – consequences for entrepreneurs.

To prevent corruption risk in this type of situations, it is necessary to develop a system which includes effective warning measures and appropriate preventive means as well as consistently implemented control and eradication strategy.

## The strategy to combat and prevent corruption

---

The subjective scope of corruption offences in Germany is limited to individual cases. The reason for this is consistently implemented and balanced corruption eradication and prevention strategy based on two pillars which led to this success:

### **Pillar 1 (combating corruption)**

When a case of corruption is revealed it is desirable to fully explain and draw the legal consequences provided. This means it needs to have all the features of a corruption offence stipulated in the national penal provisions, which will allow to impose penalties adequate to the guilt. A „tight” warning system is essential, which prevents „sweeping cases under the carpet” instead of bringing an accusation. The preventive role of deterrence can be guaranteed by this means.

**Pillar 2 (corruption prevention)**

The second pillar – prevention – is not less important. There are many opportunities not to allow corruption at all.

It includes comprehensive informing – both subordinates and superiors – about corruption causes, forms and symptoms, as well as about the damage. They must receive clear guidelines on how to behave in various circumstances (code of conduct). The employees must be aware of the consequences of proving a corruption act to someone. In Germany, the judgment of conviction implies a sentence of 12 months imprisonment, in specific cases 6 months only, but also dismissal of an employee from the public administration and loss of pension rights.

The work performed will take effects only if the two pillars: combating and prevention, will be given equal attention.

---

**Legal context**

---

**Legal grounds**

The legal grounds for combating corruption in public administration are based on:

- provisions of the penal law, and
- provisions of the labour law and public officers law.

The German Penal Code contains a section on corruption, which is addressed directly to public officers. In addition, they are subject to the disciplinary rules, forming a part of the provisions on public officers, in the case of misfeasance. This means that in the case of confirmation of corruption suspicions, besides criminal proceedings, the disciplinary proceedings are also carried out, which may even result in the removal from the ranks of public administration, as the most severe consequence.

**Guidelines on preventing corruption in public administration**

In 1998, the German government issued guidelines on preventing corruption in public administration, binding for the entire central administration, as a special measure to help prevent corruption. The guidelines contain clear instructions on how to implement the measures, which include:

- identification and analysis of the areas of action especially threatened by corruption;
- ensuring the four eyes principle and transparency in the office activity;
- careful staff selection and limitation of working time in a particular position issued by a superior (e.g. staff turnover);
- appointment of an anti-corruption representative;

- raising awareness and cautioning employees as part of initial and advanced training courses;
- consistent supervision;
- emphasis on the meaning of giving example by superiors.

### **The Customs Service internal anti-corruption regulations**

When meeting the government's guidelines, the Ministry of Finance has issued internal anti-corruption regulations for the Customs Service.

## **Corruption prevention measures**

---

### **Map of corruption risks in the Customs Service**

The focal point is to determine the areas of the customs service activities which are extremely vulnerable to corruption. The map of corruption risks is the result of this analysis. At this stage, at a central level, according to the following criteria, for each area of the customs service activity, corruption risk check was conducted.

The criteria to identify corruption risks are as follows:

- frequent external contacts – also through control and supervisory activity;
- management of property of a considerable value, assignments of public procurements and subsidies, including allocation of grants and support;
- issuing administrative decisions, permits, etc., awarding concessions and determining the amount and charging;
- work with documents containing information which is a service secret, not intended for third parties.

Then, within particular areas of activity, extremely vulnerable to corruption basic processes and activities were identified, and available official preventive measures were implemented. As a result of the final analysis it was determined to what extent further possible protective measures were needed (e.g. staff turnover, the four eyes principle, increased supervision, a request to document activities).

### **An anti-corruption representative**

As another preventive measure, in each agency, an audit unit responsible for corruption prevention has been established and an anti-corruption representative has been appointed.

The anti-corruption representative's responsibilities include, among others:

- conducting awareness-raising activities on the need to prevent corruption,
- management consultancy,
- raising staff awareness (e.g. through communication activities),
- monitoring and analysis of symptoms of corruption,

- in case of suspicion of corruption, informing the management and advising on taking further steps.

It is important not to oblige the representative to conduct corruption investigation personally. Moreover, he should not operate under cover. He should rather perform as a consultant and a person of trust to the staff and leadership.

### **Training activities**

The anti-corruption representative's activity is complemented by training courses, which besides the basics of preventing corruption include case studies in different areas of activity of the customs service.

### **The four eyes principle**

In this case, the point is that besides an officer assigned to each case, another person participates in settling the case. The four eyes principle is fully implemented within the scope of acquisition of goods through public procurements. In the course of a vehicle inspection, its implementation is provided by the procedures, which due to the officers' security prohibit a control to be carried out by a single officer. In other areas of activity, for example on issuing a request for payment, there is an obligation to countersign by another officer.

Where due to understaffing the four eyes principle is impossible to implement (in the German Customs Service, this is the case of the tax control in enterprisers), it has to be executed in at least randomly selected cases and increased supervision by the superiors needs to be guaranteed.

### **The rotation principle**

Research based on common experience shows that the risk of corruption increases after working for about 5 years in the same position. For this reason, basically after that time, the personnel changes at the high-risk positions are carried out. However, in the scope of customs control, which to a large extent requires expertise and experience, this rotation cannot always be performed. Where staff turnover was resigned from, the reasons and the substitute measures must be documented in personnel files (for example, the four eyes principle).

The alternative for an officer's transfer is the change of the scope of their responsibilities in the occupied position. For example, the officer does not deal with entrepreneurs whose names begin with A to E, but with F to L.

### **The supervision principle**

The proper exercise of the supervisory functions by the superiors include, among others, the following:

- evaluation of control procedures,

- vigilance on the symptoms of corruption,
- random control of classified information protection.

The more the activities are targeted on prevention and the less on combating corruption, the more effective prevention is and fighting corruption is less needed.

\*\*\*

### **Hans-Joachim Stähr**

From April 1 2003 to December 31 2012, in the Ministry of Finance, as a ministerial director, Hans-Joachim Stähr headed the Customs and Excise Department in Bonn.

# European Union Border Assistance Mission (EUBAM) policy towards corruption – Zero Tolerance

---

## **Gen. Slawomir Pichor**

Deputy Head of the European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM)

## EUBAM background

---

The Republic of Moldova and Ukraine are both post-Soviet states that gained independence after the dissolution of the Soviet Union in December 1991.

Moldova and Ukraine face particular challenges in the management of their common border. The geographical location, on a smuggling route, makes the border vulnerable to international organised crime. The absence of the Moldovan authorities along the central segment of the border, due to the conflict there, limits the ability of both states to coordinate properly and further exposes the region to criminal activity.

The European Union has extensive experience of advising on border management, so it is a logical partner for the border and law-enforcement agencies in Moldova and Ukraine.

Following the joint request of the Presidents of Moldova and Ukraine, the European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM) was launched on 30 November 2005 for the initial duration of 24 months with the option to be prolonged if the parties agree.

The Mission's mandate has been extended three times (in 2007, 2009 and 2011). According to the latest agreement between the EU and the governments of the Republic of Moldova and Ukraine the Mission will continue until 30 November 2015.

EUBAM is fully funded by the European Union. It is an advisory, technical body. It has no executive powers.



The main aim of EUBAM is to make a sustainable contribution to the development of border management procedures that meet European Union standards and serve the legitimate needs of Moldovan and Ukrainian citizens, travellers, and trade, which in turn will enhance regional security and support economic development.

EUBAM is composed of approximately 100 internationally contracted and seconded staff members (mostly from EU Member states), and more than 130 national staff members from Moldova and Ukraine. The Mission performs its duties from its headquarters in Odessa, Ukraine, and six field offices: three in Moldova and three in Ukraine. It also has a liaison office in Chisinau, Moldova.

## What support does EUBAM give?

---

EUBAM's support can be broadly divided into two categories: operational support and capacity-building support. Operational support focuses on the provision of analytical and investigation technical advice on a daily basis, including facilitation of contacts between national and international border and law enforcement agencies in order to improve all aspects of border management and tackle cross-border crime. Capacity building focuses on training initiatives, organisational development and legislative reform, and anti-corruption and good governance support. Training takes place in areas such as trade facilitation, risk analysis, management and leadership, examination and identification techniques, and public communication, with an emphasis on ensuring sustainability.

## EUBAM Core Values

---

The Mission is guided by a mission statement, EU standards and values, and six core values of its own: neutrality, partnership, reliability, results, service and transparency.

By relying on the core values of EUBAM – the team is committed to working in a coherent way with all partners and further demonstrating the joint ambition to succeed.

## Perception of corruption in Moldova and Ukraine

---

Corruption is an endemic problem in both countries that requires targeted anti-corruption support. In the period 2004–2012, Ukraine and Moldova kept their low rankings in the Transparency International Corruption Perception Index<sup>1</sup> (CPI) with scores of 26 (UA) and 36 (MD) in 2012. A score below

50 indicates a serious corruption problem. In the EU the average score is 64. Based on numerous reports related to the situation in the region drafted by international bodies, the most significant problem is corruption in public services, which undermines the credibility and effectiveness of law enforcement as well as respect for the rule of law in general. Corruption is widespread in the executive, legislative, and judicial branches of government and in society.

The perceptions of corruption towards the Partner Services are similar to the overall feeling of corruption in the country. The results of conducted surveys revealed that companies generally view crossing the border and document inspections as the most corrupt stages of the customs clearance process<sup>2</sup>.

Roughly 35% of respondents reported that they had to give bribe every time they crossed the border. In exchange for it, the majority received faster processing time and one-third received a „better” classification of goods.

The fight against corruption is a process requiring a long-term commitment by state institutions, civil society, and international organisations. All four of EUBAM’s main partners have declared their commitment to the long-term fight against corruption and support for anti-corruption initiatives.

EUBAM takes this commitment in good faith as it moves forward, in partnership, with its hosts in Moldova and Ukraine.

## EUBAM Anti-Corruption Assistance

---

As a first contribution to the fight against corruption, EUBAM strives to lead by example, promoting the most professional standards in its daily work, and adhering strictly to the Mission’s core values.

EUBAM applies zero tolerance policy towards corruption.

During the course of their work, EUBAM experts in the field may become aware of particular instances, where corruption is suspected or alleged against staff of the Partner Services. The Mission’s role in reacting to such instances is critical, both from a point of view of supporting local managers to properly address the issue, and also importantly in demonstrating the EUBAM commitment to fighting the problem. No matter how minor the alleged or suspected offence may be.

In order to streamline its anti-corruption work with the Partner Services, the Mission developed an Anti-Corruption Assistance Strategy to guide its approach, based on the European principles of good governance, namely: openness, participation, accountability, effectiveness and coherence.

EUBAM Anti-Corruption Assistance Strategy for 2010–2014 aims to assist Partner Services in fulfilling their commitments under the European Association process for reforming and enhancing the capacity of the public institutions

and improving the investment climate by creating transparent and predictable business conditions and simplified administrative procedures.

The main areas of assistance EUBAM provides in this regard are related to:

- regulatory framework, which is a core instrument for improving the anti-corruption environment and creating a solid framework for future anti-corruption interventions;
- transparency and openness as they are key elements that strengthen public authorities' legitimacy and citizen trust; the more the citizens are informed about their rights and obligations, along with the rights and the obligations of the state authorities, the less they will be prompt to give bribes and the more they will pursue their rights;
- anti-corruption audits and investigations that ensure well balanced anti-corruption approach guaranteeing that those who violate integrity rules will be investigated and punished accordingly;
- codes of conducts that comprise the main rights and responsibilities of the respective officers while on duty; the elaboration of such procedural rules and instructions ensures uniformity and consistency of behavior;
- human resource management (HRM) is a crucial precondition for the effectiveness and efficiency of every organisation as the people are its most valuable assets; HRM practices to a great extent determine the corruption levels within the organization as they influence the human factor from the very early stages of selection and appointment to the dismissal or retirement;
- rising public awareness on corruption related issues along with provision of anti-corruption training and education are among the founding elements for counteracting corruption creating intolerance towards the 'old' corruption habit and making corruption behavior culturally unacceptable.

## Highlights

---

In 2010 following the agreement of the Partner Services two Border Crossing Points (BCPs) were identified for a pilot project „Model BCP” intended to become „Integrity islands”, namely Tudora-Starokozache BCP in the south, and Otaci-Mogilev Podolskyi BCP in the north. In the period 2010–2012, with the support of the management, the staff of all four Partner Services at the BCPs received intensive ethics and integrity training and seminars, some of which were combined events. In addition, support and guidance were provided to local management in the development and application of measures to combat corruption.

Following the identified need for ensuring greater transparency and openness in border crossing procedures, EUBAM facilitated the provision of

information related to passengers' rights and obligations. Information signs regarding customs rules, complaints procedures, hotlines, etc., were printed out and posted (installed) at BCPs on the Moldova-Ukraine border.

In November 2011 EUBAM carried out Preliminary Integrity Risk Assessment (PIRA) in Customs Service of the Republic of Moldova (MDCS). PIRA report focused on MDCS compliance with the Revised Arusha Declaration and the EU Customs Blueprint on Customs Ethics. The main objective was to identify the corruption vulnerability areas and create sustainable anti-corruption mechanisms for diminishing corruption levels. The recommendations will be used as a basis for developing MDCS Human Resources Management Concept. Currently a similar assessment in MD Border Police Department is underway. Integrity Risk Assessment for Moldovan Border Police has been launched in the view of the structural changes and merge of the Service with the Ministry of Internal Affairs.

The Mission has made anti-corruption a central feature of its training strategy, has signed Joint Statements of Cooperation with the anti-corruption agencies of two EU member states (Central Anti-corruption Bureau of the Republic of Poland and the Special Investigation Service of Lithuania) in order to transfer best practice, and has been very active in raising awareness among the younger generation through 'Youth against Corruption' schools and university lectures.

In the frame of Anti-corruption (AC) training programme the following events were delivered during the period 2011–2012: training on AC methods, Integrity Risk Assessment training series, anti-corruption training in border management context for UASBGs and UASCS officers at regional levels, AC training for BG and customs trainers from MD Customs Training Centre and MD Military Academy (Chisinau), AC training for press officers and Anti-corruption and Public communication training for National Anticorruption Center (NAC) senior management.

In order to ensure high levels of integrity within the Partner Services, EUBAM initiated the establishment of common approach in anti-corruption training provision. In this regard, a project for elaboration of unified anti-corruption training programme for EUBAM Partner Services was launched. The initiative was supported by six Partner Services and the OSCE Transnational Threats Department. Currently the working group is finalizing the draft joint anti-corruption curricula and is in the process of elaborating of the supporting training materials.

In the period 2010–2012 the following study visits were organized for the Partner Services: 2 study visits to Hungary to the National Protection Service of Hungary with 9 participants and one study visit to Poland with 6 participants.

EUBAM conducts an extensive range of activities with civil society, and in particular the academic community, in both Moldova and Ukraine. The Mission believes that a thorough engagement with the youth of Ukraine and Moldova – through visits to EUBAM field offices, open days, road shows, lectures series and participation in EUBAM seasonal schools – is one of the most effective ways of sharing EU values and confronting vital issues such as corruption.

In 2011–2012 EUBAM instigated a series of anti-corruption advocacy presentations in schools in both Moldova and Ukraine – many of them delivered by ‘Youth against Corruption’ graduates but also by EUBAM Field Office staff. As a result more than 30 presentations were delivered to approximately 1,300 students from 15 towns and villages in Moldova and Ukraine attending the presentations by August 2012.

As part of the Mission’s comprehensive outreach strategy, EUBAM has to date entered into formal partnerships with eleven universities in Ukraine and in Moldova. Based on the Joint Statements, EUBAM experts deliver lectures at the universities complemented by visits to the Mission and seasonal camps, schools and study visits organised for students. Presentations on anti-corruption given at EUBAM partner universities during 2012 were attended by more than 150 students.

As part of EUBAM’s ongoing campaign to raise awareness on good governance and anti-corruption, the Mission hosts students from academic institutions in Ukraine and Moldova for week-long ‘Youth against Corruption’ schools. These schools are organised jointly by EUBAM, the State Border Guard Service of Ukraine, and the NAC of the Republic of Moldova. During the period of 2010–2012 seven „Youth against Corruption“ schools were conducted with 182 participants from MD and UA universities. The students are the future leaders of Moldova and Ukraine, so they are selected on the basis of proven leadership competencies.

Raising awareness of corruption with the younger generation, at grassroots level, is one of the most important ways of addressing the problem. ‘Youth against Corruption’ is an invaluable forum where vital issues can be addressed and opinions shared, by the people who are the future teachers, doctors, and politicians of the two countries.

---

## Looking forward

---

- EUBAM will remain dedicated to support Partner Services in:
- strengthening citizen trust by implementing the principles of transparency and openness;
  - ensuring a well-balanced anti-corruption approach by providing a favourable environment for efficient and effective monitoring and investigation;

- improving the implementation and monitoring of their codes of conduct;
- installing sound integrity systems based on unbiased, effective and efficient human resources management systems;
- increasing the level of public awareness and provision of anti-corruption training and education as founding elements for counteracting corruption;
- transferring knowledge between EUBAM partners and EU member states, anti-corruption institutions and other relevant international organizations on the EU best practices for fighting corruption;
- improving the anti-corruption measures relating to the two pilot projects at international BCPs on the border between the Republic of Moldova and Ukraine; and rolling out the successful anti-corruption measures at other border crossing points;
- reform of Human Resources Management of MDSCS.

The work is far from done, with the Mission and the Partners facing many new challenges. Within the limits of EUBAM mandate, together we will continue to strive for an open and secure Europe serving and protecting citizens.

---

<sup>1</sup> The Corruption Perceptions Index scores countries on a scale from 0 (highly corrupt) to 100 (very clean).

<sup>2</sup> Corruption and Business regulations in Ukraine: Customs and Transportation of Goods Comparative Analysis of National Surveys: 2007–2009 for the MCC Threshold Country Program, Management Systems International and InMind, August 2009, USAID.

# Anti-corruption measures in EU border control. The role of Frontex

---

**Maria Duro Mansilla**

Junior Research Officer

European Agency for the Management  
of Operational Cooperation at the External Borders  
of the member states of the European Union  
(Frontex)

## Introduction

---

The issue of corruption in the border guard community has typically been neglected in the academic literature and in policy initiatives, including in the European Union (EU) context. Yet, the very nature of border guards' duties concerning cross-border movements of people and goods makes border guard institutions vulnerable to corruption.

In recent years, the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the member states of the EU (Frontex) has devoted increasing attention to the issue of corruption with a view to fill-in the existing knowledge gap and provide analytical expertise for policy-making. The present article provides an overview of the role and activities of Frontex in this area, with a focus on the results of the research commissioned by the Agency on anti-corruption measures in EU border control<sup>1</sup>. The article is structured as follows. It first elaborates on the reasons why corruption in border guard services deserves attention. It then goes on to introduce Frontex role and activities in the area of research in general and in particular in the field of ethics of border security. The main types of corruption practices, factors in border guard corruption and key anti-corruption measures in place in the EU member states are subsequently reviewed. Finally, the article concludes presenting some recommendations for further action.

## 1. Why is corruption relevant to border management

---

Corruption features highly among citizens' concerns: a 2012 Eurobarometer poll revealed that almost three quarters of Europeans (74%) believe that corruption is a major problem in their country<sup>2</sup>. Unsurprisingly the fight against corruption has risen to the top of the political agenda in the EU. In the Stockholm Programme – the multiannual programme setting the roadmap for EU work in the area of justice, freedom and security for the period 2010–2014 – the Heads of State or Government of the member states called on the European Commission to develop a comprehensive anti-corruption policy<sup>3</sup>. In June 2011 the Commission announced the launch of the EU anti-corruption report, a tool to monitor and assess member states' efforts against corruption, to be published every two years starting from 2013<sup>4</sup>. This is regarded as a first step to boost EU anti-corruption initiatives.

Corruption also constitutes a challenge to border security, and ultimately to the internal security of the EU<sup>5</sup>. As well as engaging in migration management, border guards, in cooperation with customs and the police, play an important role in combating criminal activities at the border such as drug and cigarette smuggling<sup>6</sup>. A corrupt border guard officer, however, may be enticed through bribes into „turning a blind eye” to vehicles carrying illegal substances or other unlawful acts.

Furthermore, corruption among border guards has broader political implications. Most EU member states and several other European countries belong to the Schengen area, which operates as a single travel zone with no border controls for people travelling between member states and only external border controls for those travelling in and out of the area. Currently, over 400 million Europeans enjoy passport-free travel across 26 European countries<sup>7</sup>.

Importantly, Schengen is founded on trust – trust in the ability and willingness of other member states to protect the external borders which constitute a gateway to the whole Schengen area. If that trust disappears, for instance due to perceived corruption problems in one of the member countries, then the Schengen area cannot function properly<sup>8</sup>. Combating corruption in border guard institutions is therefore essential to bolster mutual confidence and uphold Schengen, one of the great achievements of European integration.

## 2. Frontex and the ethics of border security

---

Frontex was established in 2004 with the aim of improving the integrated management of the EU external borders<sup>9</sup>. Specifically, Frontex is mandated to facilitate and render more effective application of existing and future EU border management measures, in particular the Schengen Borders Code<sup>10</sup>, in order to contribute to an efficient, high and uniform level of control on persons and of



surveillance of the external borders of the member states. Frontex main activities concern the coordination of joint operations, the development of training standards for border guards and the elaboration of risk analyses on the situation at the external borders<sup>11</sup>.

Frontex also provides the European Commission and the member states with expertise on border management matters. In particular, the Frontex Research and Development Unit proactively monitors and contributes to research relevant to border security. Frontex takes a holistic view of research opportunities, including in social fields, and has commissioned studies to recognised experts, inter alia on the ethics of border security and counter-corruption measures (see section 4 below). In cooperation with member states, Frontex is also very active in facilitating the development of best practices guidelines – a valuable tool to promote harmonisation and build border management capacity in the medium and long term.

Frontex' work concerning the ethics of border security constitutes a case in point regarding the Agency's role in promoting research on border management issues, and illustrates how this research can be used as a basis for harmonisation initiatives. In 2010, Frontex commissioned a study to the Centre for Global Ethics of the University of Birmingham, on ethical issues relevant to the work of border guards<sup>12</sup>. The study looked into existing codes of conduct in use by the border guard services across the EU. It revealed that, while many member states (23 among EU and Schengen-Associated Countries) have codes of conduct that are applied by border management authorities, only three of these were written specifically for border guards. The result was that a majority of the codes disregarded a number of border control specific tasks with relevant ethical implications<sup>13</sup>.

With a view to fill this gap, Frontex elaborated and adopted its own Code of Conduct<sup>14</sup>. This aims to promote professional values and to establish the ethical behavioural standards that guide all persons participating in Frontex activities, including Frontex staff and member states' border guard officers. As Frontex Executive Director put it, „raising and harmonising ethical standards is key to providing a coherent and comprehensive response to the challenges of modern border control”<sup>15</sup>.

Several articles in the Code concern the issue of corruption; these are most importantly Article 11 prohibiting abuse of authority and Article 14 forbidding corruption, namely „the use of public position for illegitimate private gains as well as the acceptance of unjustified rewards” and „consent to any form of corrupt activity”. The Frontex Code of Conduct also includes a number of final provisions designed to make the standards set effective. These foresee the provision of training to persons engaged in Frontex activities (Article 21), and also establish reporting obligations (Article 22) and sanctions (Article 23) when violations of the Code occur.

### 3. Anti-corruption measures in EU border control

---

A further relevant study, on anti-corruption measures in EU border control<sup>16</sup>, was published in March 2012. The study has a two-fold objective – firstly, to provide border guards with a general overview of the relevant academic and policy research available on the subject of corruption; and secondly, to review and analyse mechanisms of corruption and the main anti-corruption measures targeting the public security sector generally and border control institutions more specifically<sup>17</sup>. The methodology used for data collection included secondary literature review, electronic surveys and interviews with experts from member states border guard institutions<sup>18</sup>.

The corrupt practices identified among border guards fall primarily into three broad categories: 1) involvement in organised criminal activities, which implies collusion with criminal networks; 2) „petty” or small scale corruption; and 3) administrative (bureaucratic) corruption, including the manipulation of public procurement tenders in exchange for kickbacks<sup>19</sup>.

The study also unveils a number of factors driving corrupt practice which are peculiar to border guards<sup>20</sup>. These flow from the specific organisational characteristics of border guard institutions and the particularities of their working environment. For instance, member states on major trafficking routes of drugs and cigarettes as well as on irregular migration routes are subject to more intense corruption pressure by organised criminal groups. This is the case of countries on EU south-eastern land borders.

Salary levels constitute another important variable. Income disparities among officers from different member states are very significant – as much as six-times in real terms between Hungary (the lowest earners) and Luxembourg (the highest)<sup>21</sup>. Low salaries may constitute a driver behind corrupt behaviour. The jury is still out, however, as regards the impact of the economic crisis on corruption levels. On the one hand, it is pointed out that salary cuts could exacerbate the problem of corruption as officers try to compensate for the loss of income<sup>22</sup>; on the other, it is argued that the economic crisis has made possible to recruit more qualified personnel due to the increasing attractiveness of public sector positions, and that potentially corrupt officers may now be more reluctant to breach the rules and risk losing their jobs<sup>23</sup>.

As for measures to counter corruption, most of the anti-corruption policies in place are not devised with border guards specifically in mind. Some of the key anti-corruption measures reviewed in the study are the vetting of applicants; the provision of training and orientation; the imposition of penalties such as demotions, dismissals or transfers; and the rotation of border guards to different locations or posts to reduce corruption opportunities<sup>24</sup>. Anti-corruption investigations tend to be initiated reactively (e.g. as a result of complaints) although some countries hold also proactive approaches based on risk analysis, the use of informants and integrity testing<sup>25</sup>.

The level of prosecutions and investigations varies across member states according to the scale of the problem and also to the extent to which fighting corruption has become a priority. Levels of detected corruption are high in countries with long green borders alongside important traffic routes of illegal goods and irregular migrants, such as those at the south-eastern European borders. These member states have also been most active in implementing anti-corruption measures and proactively investigating corruption. In contrast, Nordic countries have had historically low levels of corruption, present negligible corruption pressures, and have small and well-paid border guard forces. The number of prosecutions of corruption cases is also reduced as fighting corruption has been given relatively low priority.

## 4. Conclusions

---

Border guards play a key role in facilitating cross-border flows of people and goods; opportunities for and pressures on them to act corruptly are thus likely to arise. Corruption in border guard institutions can represent a serious challenge to the internal security of the Union. It also risks undermining mutual trust between member states and hence constitutes a threat to the functioning of the Schengen area. Yet, perhaps surprisingly, corruption in border guard institutions has often been overlooked by academics and policy-makers alike.

Drawing on recent research commissioned by Frontex, the present article has provided an overview of the key driving factors behind border guard corruption and the main anti-corruption measures to tackle the problem. An important finding is that member states approaches to the fight of border guard corruption vary widely, as also does the extent to which national authorities have prioritised this issue. There is thus room for peer learning and exchange of best practices in this area. This could be facilitated at EU level, for instance by the European Commission. In addition, a minimum set of anti-corruption standards, measures or guidelines could be agreed and their effectiveness monitored. Frontex could also devote increasing attention to promote good practices in preventing corruption and factor corruption in risk analysis exercises.

Indeed, countering corruption is a challenging endeavor which calls for a joint effort by various actors and at different levels. While corruption remains a sensitive political matter, there is a growing consensus that this effort needs to be undertaken.

\*\*\*

### **Maria Duro Mansilla**

Born in 1980. Holds a master in Politics and Government in the European Union by the London School of Economics. Since October 2010 she has been working for the

Research and Development Unit of the European Agency for the Management of the EU External Borders (Frontex).

- <sup>1</sup> Frontex, *Study on anti-corruption measures in EU border control*, Warszawa, marzec 2012, dostępne na: [http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study\\_on\\_anticorruption\\_measures\\_in\\_EU\\_border\\_control.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_anticorruption_measures_in_EU_border_control.pdf) [last accessed on 22 January 2012]. The study was conducted by the Center for the Study of Democracy (CSD) on a commission by Frontex.
- <sup>2</sup> European Commission, *Special Eurobarometer 374: Corruption*, February 2012, p. 6.
- <sup>3</sup> European Council, *The Stockholm Programme — An Open And Secure Europe Serving and Protecting Citizens*, OJ C 115, 4.5.2010.
- <sup>4</sup> European Commission, *Fighting Corruption in the EU*, COM(2011) 308 final, Brussels, 6.6.2011.
- <sup>5</sup> European Commission, *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*, COM(2010) 673 final, Brussels, 22.11.2010.
- <sup>6</sup> See Frontex, *Annual Risk Analysis 2012*, Warszawa, April 2012, p. 27–33.
- <sup>7</sup> European Commission, *Commission carries out the first Schengen 'health check'*, IP/12/481, 16 May 2012.
- <sup>8</sup> For an analysis of the relationship between Schengen and trust see Y. Pascouau, *Schengen and solidarity: the fragile balance between mutual trust and mistrust*, European Policy Centre, 4 July 2012.
- <sup>9</sup> European Union, *Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member states of the European Union*, OJ L 349, 25.11.2004. Frontex has been operational since May 2005.
- <sup>10</sup> Idem, *Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member states of the European Union*, OJ L 349, 25.11.2004.
- <sup>11</sup> Further information on Frontex mission and tasks is available at the Frontex website: <http://www.frontex.europa.eu/>.
- <sup>12</sup> Frontex, *Ethics of Border Security*, Warszawa, 29 kwietnia 2011 r., dostępne na: <http://www.frontex.europa.eu/news/frontex-publishes-study-on-ethics-in-border-security-jU2XW4> [last accessed on 21 January 2013].
- <sup>13</sup> Ibidem, p. 22–23.
- <sup>14</sup> Idem, *Code of Conduct for all persons participating in Frontex activities*, Warsaw, March 2012, available at: [http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex\\_Code\\_of\\_Conduct.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Code_of_Conduct.pdf) [last accessed on 21 January 2013].
- <sup>15</sup> Ibidem, Preamble.
- <sup>16</sup> Idem, *Study on anti-corruption measures in EU border control*, see note 1 above.
- <sup>17</sup> Ibidem, p. 6.
- <sup>18</sup> Ibidem, p. 12–13.
- <sup>19</sup> Ibidem, p. 44–54.
- <sup>20</sup> Ibidem, p. 55–63.
- <sup>21</sup> Ibidem, p. 62.
- <sup>22</sup> Idem, *Annual Risk Analysis 2012*, see note 7 above, p. 42.
- <sup>23</sup> Idem, *Study on anti-corruption measures in EU border control*, see note 1 above, p. 64.
- <sup>24</sup> Ibidem, p. 87–111.
- <sup>25</sup> Ibidem, p. 107–109.

# The anti-corruption policy adopted by the Border Guard

---

**BG Col. Jacek Bajger**

Deputy Commander in Chief

Polish Border Guard

Ladies and Gentlemen!

Thank you for inviting me to take part in your conference and for the opportunity to present the approach of the management of the Border Guard to prevention of and fight against corruption.

Before I present the anti-corruption policy adopted by the Border Guard, I would like to stress that the process of creation and implementation of such policy in our formation was in a particular way related to gradual changes in the nature of its operation.

We cannot ignore the historic context of the transformation of the Border Guard, which within the 21-year period has been effectively converted from a military formation to a modern border-migration service with the police capacity.

Established in 1991 – to replace the Border Defence Army – the formation obtained not only a new name, but also diametrically opposite nature. The new structure was equipped with specific powers and instruments to carry out its task. It was necessary in the context of our new duties, especially in the process of Poland's EU accession, and further on to the Schengen Area. One of the elements of those transformations was the withdrawal from the state border protection by officers in candidate service – in basic military service in the Border Guard – to full professionalisation of the formation.

At the beginning of the 90s, it became clear that together with the developing free market in Poland, the new possibilities of trade with other countries and freedom of travel, new corruption threats within our formation occurred. It appeared that the disciplinary measures used in practice were insufficient. Regarding the above as well as the fact that working in the border service is particularly prone to corruption risks, in 1993 a special anti-corruption unit – the Border Guard Inspectorate – was established. This body has existed until

now with only a few alterations. I would like to stress that at that time it was the first professional, internal anti-corruption structure in the Polish uniformed services. Today the anti-corruption tasks in the Border Guard are carried out by the Internal Affairs Bureau, and I will present them later on.

As I have mentioned, the Border Guard is a border-migration service, whose main tasks are:

- border crossing point control;
- land, sea and air state border security;
- migration control on the territory of Poland, including the legality of residence and employment of foreigners;
- searching for and combating border crime.

## Current threats

---

Before I present anti-corruption activities of the Border Guard, I would like to describe briefly the most important threats related to this pejorative phenomenon. They were identified a few years ago and have existed since then. They result from the fact that the Border Guard officers interact with the citizens on the daily basis and undertake activities regarding foreigners as well as the citizens of the Republic of Poland. Their performance is in close relation with the cross-border movement of people and goods as well as migration control within the state. We cannot ignore the threats arising from the interface between businesses and the public administration occurring in the course of purchasing the goods and services by the Border Guard. Therefore, the officers are particularly vulnerable to corruption. The main threats include:

- corruption at the border crossing points, connected with smuggling of stolen vehicles and excise goods as well as the organised transfer of illegal migrants; we still observe the attempts to bribe the Border Guard officials in exchange for accelerating the duty clearance or resignation from performing duties in connection with attempts to cross the UE/Schengen Area border by persons who do not meet the requirements;
- corruption at illegal border crossing points, which is usually connected with smuggling of excise goods and transfer of illegal migrants;
- disclosure of professional information (e.g. informing organised crime groups about the operational intelligence activities of the Border Guard, selling out the services, i.e. informing about the patrol position, radio frequency, dates and routes of their movements);
- officers' participations in organised crime groups which deal with the smuggling of excise goods and vehicles as well as aiding and abetting organised migrants groups to cross the border illegally;

- corruption in relation to performing the Border Guard tasks upcountry (mainly roadside inspections, control of the legality of residence and employment of aliens, activities arising from the legalisation of residence);
- irregularities in public procurements, e.g. bid rigging or passing strategic procurement data to the parties to the procedure in exchange for financial or private gain;
- recruitment corruption (recruitment facilitating the admission of candidates who do not meet the requirements or providing newly recruited officers with more attractive positions).

I would like to stress that the above-mentioned examples of corrupt conduct not always end up with the acceptance of private or financial advantage by an officer. Most often the attempts of corruption are reported to the supervisors, and the offenders are prosecuted. It shows the effectiveness of the Border Guard anti-corruption activities, the growing awareness of the officers and their morale.

## Preventive measures

---

As I have said before, border service has always been prone to corruption. Therefore, it was necessary to develop and implement suitable measures to prevent such threats and eliminate their occurrence in the future and – if they turn out to be insufficient – to pursue and effectively punish perpetrators on the grounds of the evidence gathered. The most important areas to which anti-corruption activities have been implemented are:

- 1) recruitment and corruption prevention, which are closely related;
- 2) supervision over current operations;
- 3) operation of the Border Guard centralised internal control unit.

## Corruption prevention in the service

---

Corruption prevention in the Border Guard includes a series of activities, measures and legal instruments. These are undertaken as soon as at the stage of applying for admission to the service when each person has to undergo specific qualification procedure after which the decision of admission is made. It is important to mention that according to the Border Guard Act, to serve a term in the formation the person must be of high integrity, not punished for a criminal offence or a tax offence, enjoying full civil rights and with full physical and mental capacity to serve in military formations with the special work regimentation. The candidate must give the guarantee of confidentiality complying with the statutory requirements for the protection of classified information. Therefore, in the course

of the recruitment process, multifaceted activities are carried out which aim to verify the candidate's past and to eliminate potential breaking of the law. At this stage, the candidate undergoes a psychophysiological test with the use of a polygraph, colloquially called a lie detector.

The components of corruption prevention are also an oath and a written pledge on ethical conduct after successful completion of the recruitment process, directly after admission to the Border Guard. The aforementioned Code of Conduct for the officer of the Border Guard was implemented in 2000 as the Commander-in-chief's decision and it obliges all officers to follow these standards. One of them is an obligation to uncompromising corruption suppression as well as an obligation to never show an attitude indicating the officer's intention to obtain financial gain.

These corruption prevention activities of the Border Guard are elements of nationwide the initiatives. I have in mind the Government Anti-Corruption Strategy, which was conducted in two stages (2002–2004 and 2005–2009). The strategy pointed the specific areas and tasks to be done by particular entities, including the Border Guard.

Within the Strategy framework, the most important initiatives brought into practice were:

- updating the regulations on the recruitment process, which I have mentioned before;
- tightening the rigors of possessing private communication devices by officers on customs clearance duty and preventing illegal border crossing;
- shortening the deadline to notify officers about the place and time of service as well as tasks to perform so as to ensure mutual control (the so called four eyes principle);
- elaboration of internal regulations on public tenders;
- expansion of the Integrated Records System to facilitate the identification of officers executing border control;
- in cooperation with the Customs Service and the Police, frequent re-imposition of secondary border control on the border access roads and in the border zone;
- implementation of the obligation of an annual submission of asset declarations by the Border Guard officers and employees;
- a regular analysis of the Border Guard officers' and employees' financial status in relation to their income;
- facilitating whistleblowing and in-depth checking of all reported cases;
- implementation of regulations which result in the loss of the right to receive pension, the right to housing and thus the obligation to empty dwelling and return financial aid by officers convicted of:



*publicly prosecuted intentional offence or intentional tax crimes, committed in relation to their duties and for personal financial gain or other private purpose, or for the offence of participation in a criminal organization or criminal gang, or they were subject to deprivation of public rights penal measure for an offence or for the tax crime committed before admission to the service.*

Another important change was the extension of the scope of the Border Guard's powers within the scope of operational control and bribery sting operations in relation to non-officers and non-employees of the Border Guard in the corruption cases related to their duties. This measure had a significant influence on the detectability of violation by the internal control service.

The next element in corruption prevention is including anti-corruption training in training programmes for officers. There are numerous anti-corruption courses and initiatives which take place at all levels – to begin with the basic training, through the officer cadet school and professional training courses required to be promoted to the rank of Second Lieutenant and end up with the Border Guard management training. The description of such courses would certainly be a topic for a separate panel.

The abovementioned issues are present in our initiatives, which the Border Guard realises as an element of the promotion of the proper anti-corruption attitude, e.g. through poster, brochure or slogan contests. Through such activities, the officers continuously deal with anti-corruption issues. It influences their integrity and responsibility as well as their appropriate respond to corrupt situations (e.g. attempts to give a bribe).

## Substantive supervision as an element of anti-corruption activities

---

The most important element of such control is a permanent and routine monitoring by immediate superiors. If properly applied at all levels of management, it ensures that the pathological phenomena, including corruption, will be detected and the supervision itself has a preventive dimension.

Such supervision is conducted through more formalised measures used by superior units. It may take a form of controls, decisions and recommendations aiming to eliminate irregularities as well as enhance effective operation.

Substantive supervision includes collecting and analysing data from documents and ICT systems. While performing duties resulting from their supervisory powers, authorised officers may request information and inspections. Such inspections may be planned or carried out unannounced (in an open or

undercover way). During such controls, the officers verify if the tasks were implemented in compliance with procedures or if the information is accurate. In addition, in the anti-corruption context of such controls, the emphasis is placed on regulations on the duty schedules. In the Border Guard, there are numerous principles which aim to eliminate corrupt situations, e.g.:

- staff turnover – changing composition of the teams, assigning other duties to them;
- controlling duty performance – in an open or undercover way;
- rotation of the composition of duty services;
- regular assessment of performance and discipline evaluation.

## Border Guard internal control unit

---

Finally, I would like to describe briefly the tasks of the Border Guard Internal Affairs Bureau, which I have mentioned before.

The main tasks of the Internal Affairs Bureau are:

- 1) identification, prevention and detection of:
  - a) crimes and offences within the scope of the Border Guard competence committed by the Border Guard officers and employees;
  - b) offences under art. 229 of the Penal Code, committed by the Border Guard non-officers or non-employees, in regard to the performance of official duties by the Border Guard officers or employees and prosecution of the perpetrators in the manner and under the provisions specified in separate regulations;
- 2) identification and detection of phenomena having a negative impact on the state border security and the border traffic control;
- 3) identification, prevention and detection of offences within the scope of the Border Guard competence, against the officers of the Border Guard in the course of or in connection with the performance of official duties and prosecution of the perpetrators.

In order to carry out these tasks, the Border Guard's Internal Affairs Bureau is equipped with specific instruments and powers. They include:

- operational intelligence activities, including operational control and sting operations;
- carrying out, in an indispensable way, criminal proceedings within the scope necessary to secure traces and evidence of the offence (under art. 308 of the Penal Procedure Code);
- by order of the prosecutor, carrying out investigations in cases of offences perpetrated in connection with performing official duties by the officers or employees of the Border Guard;

- carrying out investigations within the scope of the Border Guard competence, in cases of offences committed by the employees of the Border Guard.

The Internal Affairs Bureau has its units in all field Border Guard divisions. Despite structuring them in the divisions, the Bureau reports to the Director of the Internal Affairs Bureau at the Border Guard Command. Such subordination makes the internal control unit a centralised body subject directly to the Border Guard Commander in Chief.

Finally, I would like to stress that corruption in the Border Guard is marginal. The overwhelming majority of the officers are honest and devoted to their service. However, we still keep undertaking anti-corruption initiatives, remembering that the Border Guard officers are the representatives of our country, whom the visitor to Poland meets first. Therefore, we are even more obligated to take care of the image of our formation to be a flagship of our country.

# Internal anti-corruption policies of national and European services. Conclusions from the panel discussions

---

**Artur Janiszewski**

Director of the Department of Customs  
and Excise Control and Control of Games  
Ministry of Finance, Poland

In the presented speeches, anti-corruption programmes and organisational solutions were presented along with the outcomes of the undertaken actions which are, in general, based on similar assumptions and aim to achieve the same goals. Legal regulations which originate from adopted international conventions as well as other significant bilateral agreements can be found among them.

As a result of the exchange of ideas, a consensus has been reached, which may be summed up as follows. Corruption is difficult to suppress completely, but it is possible to limit due to the elimination of its grounds and causes, along with adequate legal sanctions, severe and inevitable, as a balancing element.

A vital conclusion from the conference which could be drawn, was the priority given to activities carried out as part of corruption control, and focusing anti-corruption policies on two areas: corruption prevention and combating corruption. On the one hand, identification of the areas which are the most fragile to corruption is necessary, as to allow the implementation of anti-corruption system solutions adequate to needs. On the other hand, efforts undertaken by particular administrative bodies should focus on combating corruption by way of legal repressive measures. The first undertaking requires thorough and precise information on the causes and origins of corruption, viewed as a social phenomenon as well as an individual pattern of behaviour of the corrupt persons. Other needs require a proper organisation of the actions of the administrative bodies within the scope of identification and detection of corruption offences.

The model mentioned above is mirrored in the Polish anti-corruption policy as well as in the policies of other countries.

The scope of powers granted to particular Polish services has a vital influence on the characteristics of their actions. For example, the Border Guard and the Central Anti-Corruption Bureau, in spite of having different tasks, have full preventive and investigative powers. Whereas Customs Service, in the current legal environment, does not have investigative powers as far as corruption offences are concerned. It may only prevent corruption through administrative and organisational measures. In spite of the existing limitations, in the past 4 or 5 years, detected acts of corruption in the Customs Service have decreased by several times. This success was achieved due to, among others, the implementation of *The Polish Customs Service Anti-Corruption Programme 2010–2013+*, adopted in July 2010, and other organisational and educational activities, including those on ethics.

The speech which presented the methods of fighting corruption in the Czech Republic aroused a lot of interest. Czech actions in this sphere, as well as those in other countries, are one of the priorities of government programmes. The strategy to decrease the level of corruption was also based on two pillars: prevention and prosecution, but an additional third pillar – transparency – was implemented. All the pillars are advised to be applied in the Czech Republic in a balanced manner.

An original and worth mentioning anti-corruption preventive action is the right of the officers of the Czech General Inspection of Security Services to conduct staff integrity tests through putting them in corrupt situation and checking how they cope with them. After the test the Inspection reports the names of the persons who did not commit an offence during the test to the management of respective services.

The preventive effect of the solution mentioned above is connected with the threat of a severe punishment for a corruption offence and awareness of the continuity of the conducted provocative controls, which without a doubt, decreases the staff's susceptibility to corrupt offers.

In the Federal Republic of Germany, the problem of corruption relates to individual cases but, as we were informed, this state was achieved through a high priority given to the fight against corruption and a long-term, consistent strategy of corruption prevention. Like in other countries, the aforementioned strategy is based on two pillars, covering prevention and undisputed fight against corruption, but stressing the importance of active engagement in preventive activities. I think it must be the right direction and I agree with the opinion that the better prevention, the less corruption needs to be combated. Society benefits from it and the state gains calculable economic effects.

Organisational solutions and corruption prevention in the Polish Border Guard, implemented already at the recruitment stage, attracted the audience's attention. Each person applying for a post at the Border Guard is subjected to a detailed qualifying procedure which decides about his or her hiring. During the recruitment process, apart from the assessment of meeting formal requirements

by the candidate, activities to exclude any conflict with the law are carried out. At this stage of the procedure, psychophysiological evaluation is introduced with the use of a polygraph. In the Border Guard, another vital preventive measure is the regular analysis of the staff's material status in relation to their incomes. Asset declaration system applied to certain professions, e.g. the judiciary or the staff of the public services and administration, is an officially sanctioned control tool with a distinctive preventive potential.

An interesting EUBAM initiative was presented during the session. The aim of this campaign is raising anti-corruption awareness among the youth from Ukraine and Moldova. The above mentioned actions remind of how important role education has to play in preventive undertakings.

The session also enabled participants to get familiar with control activities of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member states of the European Union (Frontex). Its activities aim at the verification of the procedures applied by the authorities and the improvement of its organisation, which is of significant importance to the protection of the EU borders, also as far as anti-corruption is concerned.

Apart from preventive measures, authorised bodies investigate corruption offences and prosecute the perpetrators. The representative of the FBI's International Corruption Unit delivered an interesting speech, presenting the performance of the service and the effectiveness of its undertakings. The significance of the professional cooperation among services investigating corruption offences is worth mentioning.

However, it has to be pointed out that even a wide range of instruments to fight and prevent corruption does not guarantee a full success. Therefore, special importance is attached to the development of a wide-ranging cooperation at the European or universal level as well as focusing our common efforts – at an equally high level – on combating corruption in our own administration units. Social, cultural and economic context of each nation has to be taken into account while executing anti-corruption policies, as not every solution applied directly to another country bears the same fruit.

As far as combating corruption is concerned, everyone agrees that a lot of attention has to be given to prevention, learning to respect the job and being proud of belonging to the Customs Service, in our case, and to any other service. While declaring a zero tolerance to any form of corruption, support should be given to each other at the internal – national level, and at the international level as well.

To sum up the session speeches and the discussion, on the behalf of the organisers and the representatives of Polish services I wish to assure you that we are open to cooperation and any assistance through sharing our experiences and good practices.

## PART 2

---

Corruption and socio-economic development, including experiences and conclusions for the future resulting from anti-corruption activities performed by international financial institutions





# Corruption and socio-economic growth. European Bank For Reconstruction and Development's Experience

---

## **Rohan Schaap**

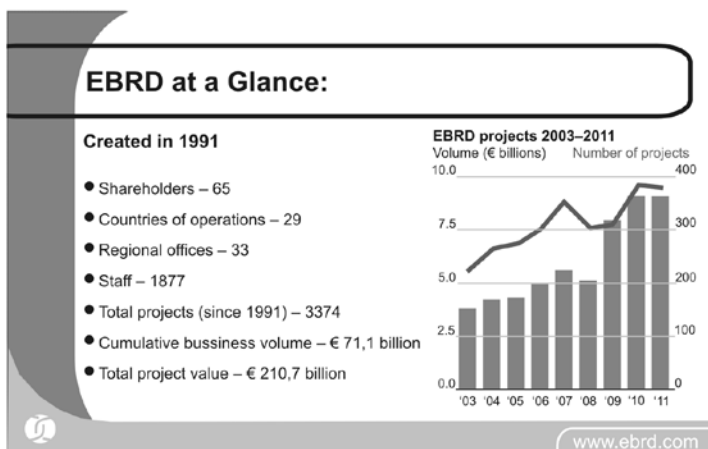
Deputy Chief Compliance Officer

European Bank for Reconstruction and Development

## EBRD and its mandate

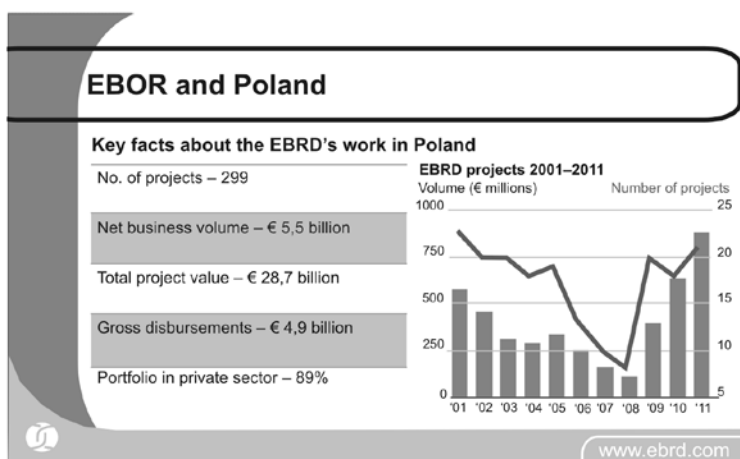
---

The European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) is the „newest” of the Multi-Lateral Development Banks (MDBs), created in 1991 in response to the events occurring in Eastern Europe and the CIS. EBRD is also the only MDB that is achieving a „development” mandate through promoting and assisting its countries of operation to transition to a market orientated economy.



## EBRD and Poland

Poland has historically been a key country of operation for EBRD<sup>1</sup>. The first loan EBRD ever granted was a USD 50 million to the Bank of Poznan, agreed in June 1991. Today, Poland is the EBRD's fourth largest exposure, representing approximately 7.5 per cent of its total commitments. EBRD concentrates its support on the growth of the private sector and strengthening its financial, energy, municipal and environment sectors. In 2012, EBRD will complete between 20 and 25 projects in Poland, with disbursement of around Euro 750 million<sup>2</sup>.



## Fraud and corruption

EBRD believes that prevention and fighting corruption are not incidental or an adjunct to its development mission, they are very much central to it. Anti-corruption strategies are embedded both in its mandate and its business operations. EBRD has long appreciated that achieving „transition” is very difficult, if not impossible, if it is being attempted against a background of pervasive corruption.

EBRD's approach to tackling corruption in its countries of operation is four pronged<sup>3</sup>:

- it aims to measure and assess the level of corruption within the sectors and countries it operates;
- it advocates for improvements in the business environment through, for example, improved commercial laws in areas such as mortgages, insolvency, commercial registers, banking practices, etc.;

- it only invests or lends to projects that it determines are free of corruption; and
- it reacts swiftly and (hopefully) decisively when it becomes aware of possible fraud and corruption within an operation.

## Measuring and assessing corruption

---

To measure and assess corruption in a country of operation, EBRD uses the typical country surveys and statistics, notably the Transparency International Index and the World Bank's 'doing business' report. In addition, EBRD conducts two large surveys: the Business Environment and Enterprise Survey (BEEPs) and the Life in Transition Survey.

The BEEPs is carried out jointly by the EBRD and World Bank and aims to paint a detailed picture of the country's business environment. The last BEEPs survey for Poland was completed in 2009<sup>4</sup>. The results had many positives for Poland, it disclosed that firm managers reported a consistent reduction in the obstacles to the operation and growth of their firms across most aspects of the business environment, and the reported frequency of 'unofficial payments to get things done' has fallen considerably since 2005. Some obstacles remain though, with business inspections, licensing and permits, and corruption continuing to be cited as significant issues that need to be addressed.

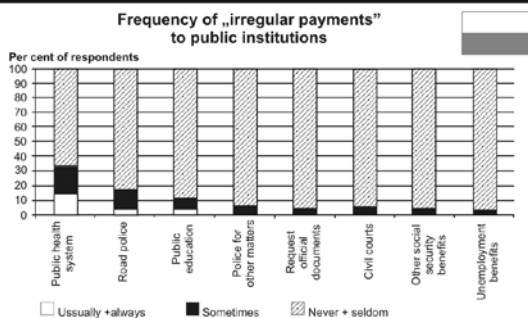
The BEEPs findings on corruption are echoed by the World Bank's Worldwide Governance Indicators last completed for Poland in 2011<sup>5</sup>. Poland when assessed against the eight countries of the Central Europe and the Baltic region score well on the 'Rule of Law' indicator and on the 'Control of Corruption' and shows a large improvement in its rank from the earlier survey completed in 2006.

The Life in Transition survey (LITs) is conducted jointly by EBRD and the World Bank in late 2010, surveyed almost 39,000 households in 34 countries to assess public attitudes, well-being and the impacts of economic and political change<sup>6</sup>. Among the areas the survey attempts to measure is 'Corruption and Trust'.

Consistent with the other MDB surveys, the LITs found that in Poland, "Irregular payments to various institutions are relatively low and there is a decreasing trend"<sup>7</sup>. The most common area reported for corrupt payments was the health care sector with just over eight per cent of respondents reporting sector this commonly attracts such payments, but this figure has halved since 2006. In the case of the traffic police, 3.5 per cent of respondents believe that irregular payments are an issue, as opposed to the western European comparator average of 0.5 per cent. For all other public services, however, figures for Poland are less than one percentage point higher than in the western countries.

## Life in Transition Survey – Poland (Selected Results)

### Measuring and Assessing Corruption Risk

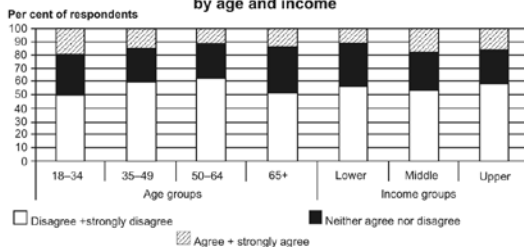


www.ebrd.com

### Measuring and Assessing Corruption Risk

#### Corruption and trust

There is less corruption now than around 1989, by age and income



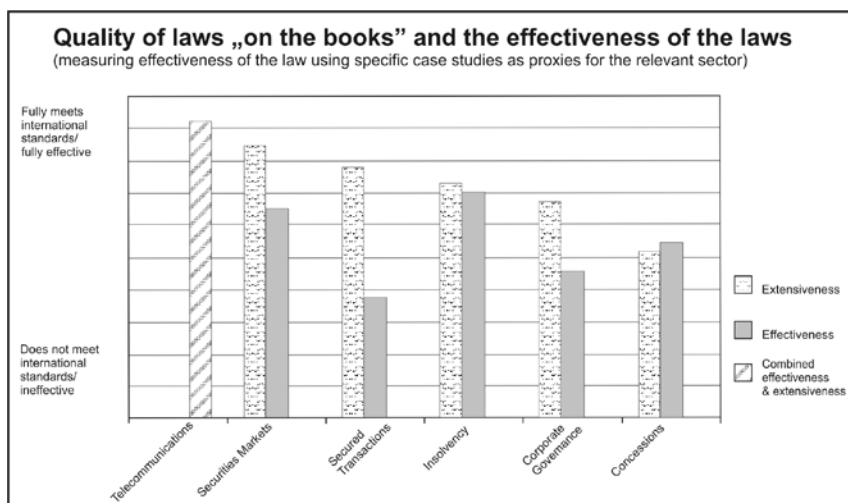
www.ebrd.com

EBRD's overall assessment is that Poland experiences a relatively low level of corruption when compared to other Central Europe and Baltic countries and, if the historic improvements continue into the future, will soon be no more corrupt than most Western European countries.

## Advocating for improvements in the business environment

The Legal Transition Programme (LTP) is an EBRD initiative to contribute to the improvement of the investment climate in the Bank's countries of operations by helping create an investor-friendly, transparent and predictable legal environment. LTP activities focus on the development of legal rules and the establishment of the legal institutions and culture on which a vibrant market-oriented economy depends.

EBRD's latest assessment of the Commercial Laws Poland was completed in July 2010<sup>8</sup>. EBRD noted that Poland had implemented notable reforms to its legal system in recent years and affirmed its place among the most advanced transition countries in the region. EBRD assessed that Poland has embraced EU standards and international best practices in several fields of commercial law. However, it was considered that several challenges remained, and Poland could gain much by improving the efficiency of its court system.

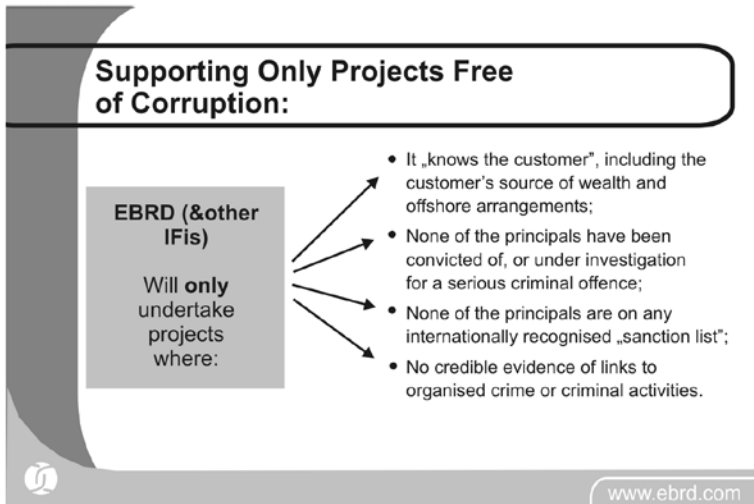


Source: EBRD legal assessments 2002–2009

## EBRD and corruption free projects

EBRD's anti-corruption commitment is embedded within its business practices. It will not invest in any project where there are indicia of corruption

or other integrity concerns. To achieve this commitment EBRD applies several guidelines that aim to prevent it from undertaking projects with corruption or integrity concerns.



EBRD will not proceed on a transaction without knowing who the beneficial owner is. „Know your customer” is a fundamental principle and EBRD needs the identity of the ultimate beneficial owner, the source of wealth and how ownership is held. „Know your customer” will always include the identity of the borrower or owners of the entity EBRD plans to invest in, but may often be necessary to identify the beneficial owners of other counterparties in the transaction, including sponsor, co-investor and shareholders. In an equity transaction, EBRD seeks to ensure that the company, the principal shareholders, and the beneficial owners disclose all relevant information concerning beneficial ownership and control to all investors and that local disclosure requirements are complied with.

EBRD attempts to promote transparency of ownership (control) wherever feasible and aims to structure its transactions in a way that achieves full transparency over time. EBRD will not enter into transactions wherever it is suspected, or where there are substantiated allegations, that opaque corporate structures or corporate vehicles are being misused to hide beneficial ownership.

EBRD will not engage in a relationship with anyone convicted of, or under investigation for, a serious criminal offence. Conviction of a serious crime at whatever level, first instance or appeal, will in almost every case be a reason for EBRD to decline a proposed project. This also applies to all persons that may

be the subject of international arrest warrants or who have been charged with, or found to have, violated UN sanctions.

EBRD will not engage with anyone or any entity currently on an internationally recognised “Sanction List”. Once beneficial ownership has been determined, EBRD assesses the risk profile of the potential counterparty, its relevant shareholders and its management. Widely accepted and internationally recognised „sanction lists” (including e.g. the UN Security Council, US Department of Treasury, FBI, financial market regulators such as the SEC or FSA, OFAC, Central Banks, EU Travel Ban, World Bank, Interpol, etc.) are consulted to verify whether the proposed persons, or entities or their management or shareholders, appear on any list.

EBRD will not undertake transactions where there is credible evidence of existing links to organised crime and criminal activities.

In Poland, EBRD has been able to successfully identify and fund 299 separate projects that it has assessed to have met these above requirements and been free from corruption.

## EBRD’s reaction to instances of alleged corruption in an EBRD counterparty

---

EBRD’s stakeholders rightly demand EBRD takes swift and decisive action when confronted with allegations of fraud or corruption in its programme. EBRD also recognises that despite its integrity, due diligence and monitoring efforts, its counterparties may become subject to allegations of fraud and corruption.

Whenever allegations of fraud or corruption occur, EBRD requires its clients to take sufficient action that fully mitigates the integrity risk to EBRD. To achieve this mitigation, EBRD expects that when an EBRD counterparty (or its principals, employees, directors or agents) is the subject of an investigation by national authorities, the counterparty will fully cooperate with the investigation. Full cooperation should include making employees available for questioning and providing all required documentation.

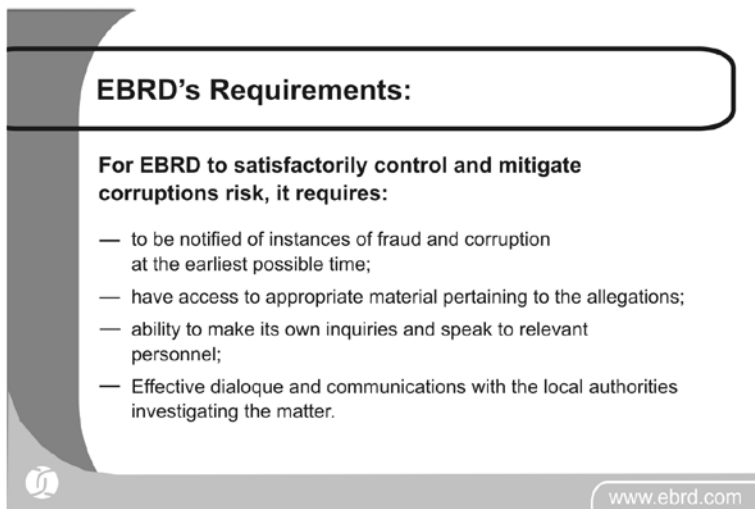
EBRD will not normally permit accused personnel to continue to work for an EBRD counterparty during an investigation. If an EBRD counterparty is subject to an investigation, EBRD normally requires that the counterparty conducts a comprehensive internal review to determine the possible internal controls that may have been breached or circumvented and (or) the improvements in the control function that are needed.

Unless it is impractical, EBRD will often wish to discuss allegations of corruption affecting its clients with the client’s senior personnel, such as the

Chief Executive Officer. Typically, EBRD will require a senior member of the client to provide an explanation of what has occurred and what action that the client intends to take.

EBRD will, where possible, support national investigations by applying its rights under the relevant shareholder or loan agreements to ensure that effective cooperation by the client occurs. If cooperation is not satisfactory, EBRD can determine what remedial or corrective action it can implement pursuant to the agreements it has entered into with its client.


## EBRD's Requirements

A graphic with a grey background and a white rounded rectangle containing the title "EBRD's Requirements:". Below the title, the text "For EBRD to satisfactorily control and mitigate corruptions risk, it requires:" is followed by a bulleted list of four requirements. The EBRD logo is in the bottom left corner, and the website "www.ebrd.com" is in the bottom right corner.

**EBRD's Requirements:**

**For EBRD to satisfactorily control and mitigate corruptions risk, it requires:**

- to be notified of instances of fraud and corruption at the earliest possible time;
- have access to appropriate material pertaining to the allegations;
- ability to make its own inquiries and speak to relevant personnel;
- Effective dialogue and communications with the local authorities investigating the matter.

 [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)

EBRD recognises that to fulfil its mandate it must take risks that other financiers and investors may be unwilling to accept. Through thorough due diligence and monitoring, EBRD attempts to identify these risks, then accept or mitigate them. However, corruption risk is a particularly pernicious risk, and has both financial and reputational implications for EBRD. Because mitigating corruption risk is very important to EBRD and because EBRD clients may be reluctant to report and effectively deal with this risk, EBRD requests and appreciates the assistance that local investigative authorities can provide.

EBRD's main request to national investigation authorities is that it is notified of national investigations that involve either an EBRD client or procurement exercise, or where EBRD funds are suspected to have been misused. Where



appropriate, EBRD may also wish to have access to investigative materials that have been obtained from its clients. Such notification and access to materials should permit EBRD to properly assess the risk to it from the corruption allegation and to allow it take appropriate mitigating action.

Most importantly, EBRD would like to open communication channels with the national authorities in order to be able to discuss instances of suspected corruption directly with the investigators completing the investigation. In return, EBRD will, wherever possible, assist and request its clients to also assist with the local investigations and will make its experts and relevant material available to the national authorities.

## A Polish example

---

The recent actions taken by PKN Orlen following allegations of corruption by the Internal Security Agency of Poland is an example of an EBRD counterparty reacting appropriately to serious allegations.

In 2011, EBRD approved a €250 million loan to PKN Orlen for energy efficiency. In December 2011, PKN Orlen informed EBRD that a number of its personnel were the subject of an investigation by Poland's Internal Security Agency (ABW) and that ABW had arrested a number of its staff including a senior board official. The allegations were that those PKN personnel had received bribes associated with large procurement contracts.

EBRD was satisfied that PKN Orlen had responded appropriately to the allegations. It had suspended or dismissed all of its personnel suspected of being involved in the corruption; provided assurances that it was fully cooperating with the ABW investigation; and had launched its own broad internal investigation.

EBRD would have appreciated receiving confirmation of the extent of PKN Orlen's cooperation directly from the national authorities, but were not able to obtain it. However, EBRD was satisfied with PKN Orlen's demonstrated commitment to resolving this matter and agreed that its operation with EBRD could continue unaffected by the corruption allegations and with the loan disbursements being made as planned.

## Conclusion

---

Based on its surveys and from conducting business in Poland for more than 20 years, EBRD does not consider that Poland suffers from endemic or pervasive corruption when compared with its other countries of operation. Poland has effective anti-corruption laws as well as institutions that investigate and prosecute fraud and corruption.

There may be scope for increased cooperation between Polish investigative agencies and the investigative offices of the multi-lateral development banks.

\*\*\*

**Rohan Schaap**

Born in 1969. Is Deputy Chief Compliance Officer of the European Bank for Reconstruction and Development. Prior to joining EBRD in 2008, he was a Corporate Investigator with the Australian Securities and Investments Commission and for 10 years a Senior Financial Investigator with the United Nations in New York, USA. He is a fellow of the Financial Institute of Australia and a Certified Practising Accountant (CPA) Australia.

---

<sup>1</sup> Country Assessment: Transition Report, Poland 2012 <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/assessments/poland.pdf>.

<sup>2</sup> EBRD Country Strategy for Poland: <http://www.ebrd.com/downloads/country/strategy/poland.pdf>.

<sup>3</sup> Further information on EBRD's anti-corruption efforts can be found at: <http://www.ebrd.com/pages/about/integrity/reports.shtml>.

<sup>4</sup> The Business Environment and Enterprise Survey for Poland: [http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/704589-1267561320871/Poland\\_2010.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/704589-1267561320871/Poland_2010.pdf).

<sup>5</sup> Indicators for Poland: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c177.pdf>.

<sup>6</sup> Life In Transition Survey: [http://www.ebrd.com/downloads/research/surveys/LiTS2e\\_web.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/research/surveys/LiTS2e_web.pdf).

<sup>7</sup> Life in Transition Survey – Poland: [http://www.ebrd.com/pages/research/publications/special/poland\\_lits2.shtml](http://www.ebrd.com/pages/research/publications/special/poland_lits2.shtml).

<sup>8</sup> Commercial Laws of Poland, An Assessment by the EBRD, July 2010, <http://www.ebrd.com/downloads/sector/legal/poland.pdf>.

# Corruption and socio-economic development

---

**Dr. Halina Wasilewska-Trenkner**

Adviser to the President of the National Bank  
of Poland

**I**n the widest, common meaning, corruption is such conduct:

- which involves concluding a corrupt agreement between the parties, which due to the exchange of benefits, services and other consideration results in the breach of the law;
- where the parties to the agreement behave according to the principle: „I’m giving so that you could give”;
- where the partners to the corrupt agreement, the „giver” and the „taker”, aim to obtain a personal advantage and minimise the risk of the agreement detection as well as the punishment for the detection.

These secret corruption agreements take very diverse forms, from bribes for favourable change of the place in the queue to obtain a specific service, to political corruption, involving making use of space in the power structure to pursue particular objectives. The benefits are not always purely financial, sometimes it comes to appropriating public institutions so that they serve the objectives of a party or a specific political group. Corruption researchers agree that political corruption is the most dangerous for the state.

Corruption – in its different forms and with different intensity – is as old as civilisation. However, recent years, from the end of the twentieth century, have brought about a significant intensification of the governments’ and international organisations’ activities against corruption. The first question, that I have been trying to answer, is why the intensification is taking place.

A parallel occurrence of two processes in the world economy – globalisation and transition – seems to be the reason.

Globalisation, in its new, contemporary form, allows for quick movement of goods and capital. These processes may accelerate if the conditions in which they are taking place are uniform, similar or identical, regardless of the state

or the region. However, the cultural conditions and traditions are different. Globalisation leads to standardisation. Corruption is one of the socio-economic phenomena which are rooted in tradition. Combating it has become necessary to minimise the risks of investors in many regions of the world as well as to facilitate the investors to account the profitability and efficiency of the proposed projects. Obviously, not only these circumstances formed the fundamental principles of the fight against corruption as well as the development and promotion of appropriate procedures for „good practices” by international organisations. I believe, however, that these reasons cannot be left out when seeking answers to the above questions.

In my opinion, another reason was the intensification of the system transition by the end of the past century. A number of states, including Poland, undertook the effort to transform the centrally planned economy to market economy and to change the authoritarian model of government to a democratic system. For at least 50 years, in this group of states, there has existed a social agreement, the authorities performed their functions by political indication and society lived by their standards developed in the economy of permanent shortages. Goods and services were not purchased but „obtained”, „gained” or „arranged”. The system favoured the development of corruption – both in society and the government. The latter used their political and social position for personal and group gains, often ignoring the existing legal regulations. The change of the political system of the 1990s of the past century influenced the arrangement of political forces but not the traditional conduct.

Corruption became one of the most important threats to the new democracy and market economy. The governments of the new democratic states signed and ratified the Civil Law Convention against Corruption. They also implemented many of „good practices” recommended by international organisations, hoping for assistance in the fight against corruption. There were also implemented national laws, which described corrupt practices and the penalisation if they were detected. These actions have resulted in desired changes but have not eliminated corruption from public life entirely.

Why is it so tough to eliminate corruption despite the above changes? The changes which took place in Poland after 1989 gave rise to the argument that developing a new democratic political system was accompanied by the transfer of bad, negative socio-political customs and mechanisms of the economic life of the former prescriptive and distributive system to the new reality. Moreover, some of the economic processes (e.g. privatisation) applied to accelerate economic development resulted in fostering of negative, old behaviours. The shift on the ladder of social networks and geographical displacement led to the alienation of individuals as well as the weakening of social bonds forcing behaviour consistent

with commonly accepted standards. The weakening of social guardianship and access to a wide choice of options of the new „market” job offers, the wide availability of political life meant that the ethical aspect of the choices made was sometimes replaced with „will it pay off?” calculation in terms of wealth or further professional or political career.

In the new political regime, a significant group of people governing at the local or national level does not have adequate vocational training to perform duties arising from the positions they occupy. This raises a lot of negative consequences, two of which seem to be the most important from the point of view of the difficulties in eliminating corruption. Firstly, inconsistent, vague legal standards occur in the legislative process, forming a breeding ground for corruption. Secondly, to some of the government officials, loyalty to the support group or a desire to use their positions to increase their own wealth dominates the ethics and the duty to serve the public good.

Not to all citizens the development of market economy has brought an expected improvement in the standard of living. The group of the disappointed or the disillusioned often sees the source of their failure in unethical performance of other members of society, especially the governing elites. The channels of communication between different social groups partially perish, mutual trust between the governed and the governing is destroyed, and all these favour the infringement of legal norms, which results in corruption.

It is true that after the implementation of the Act of 9 June 2006 on the Central Anti-Corruption Bureau and after several high-profile anti-corruption processes the threat of corruption decreased. According to the Transparency International report of December 2011, the scale of the threat of corruption is now considered weaker than before 2006. Against the background of 183 countries, Poland took the 41<sup>st</sup> place, i.e. apparently in the first quarter of the countries studied, and the Corruption Perception Index was calculated at 5.5 on a scale from 1 (the highest level threat) to 10 (the lowest level threat), but these results are mediocre when compared with the efforts undertaken in this field.

What should be done to accelerate the elimination of corruption?

The period of the economic slowdown, which today is affecting all European countries, including Poland, is not conducive to an effective fight against some manifestations of corruption, especially those relating to the management of limited resources. However, I do not think that we are the underdogs. We should be aware that fight against corruption is a long-term process and is not limited to one or even several laws. Activities undertaken by the government aiming to foster the trust of applicants in public officials (statements instead of certificates) obviously encourage the elimination of the phenomenon, similarly to the reduction of the number of professions with limited, regulated accessibility

or the undertaken and anticipated activities aiming to unify and organise legal regulations. At the same time, it is inevitable to permanently educate individual citizens and groups of citizens on their duties and rights. In the educational activity, particular attention should be paid to the ethics of conduct and the need to focus oneself on the common good. In my opinion, the damage caused by corruption should be indicated at all times, showing the ineffective way of public spending, distortion of the economic calculation of business activities conducted in manifold areas and spoiling the image of Poland in the eyes of international investors and financial organisations.

The educational activity should involve children, youth and adults. Social awareness should be enriched with the conviction that it is unethical to cheat at school, bribe a registration officer in a medical institution to allocate a better place in the queue, or an officer to take a better or faster decision. All these are activities breaching ethical and/or legal norms, which is unworthy of modern man.

In this educational or rather didactic process, the government and non-government organisations should join their efforts. It seems that a citizen experiencing the assistance of the state in the dilemmas of daily choices will be more inclined to trust and will express it during elections. It is worth increasing the knowledge of an average citizen on economic and financial issues, citizen rights and obligations to the immediate family and the state.

For many years, the National Bank of Poland has been financially supporting the activities of NGOs, media and colleges in the development of educational activities aiming to spread the knowledge on financial markets, choices available on these markets and the scale of risk which accompanies some of them. I hope that this undertaking encourages gaining knowledge on financial issues. It is worth mentioning that seeking to eliminate accusations of bias in the allocation of financial support, the central bank developed a procedure for applications to support these educational activities. This procedure is known to all beneficiaries, and the degree of compliance of the applicants with the demands of the procedure is assessed both by the employees of the bank and a special council set up for this purpose, composed of persons who are not employees of the bank, but who are recognised by their environments (institutions, universities) as experts in the evaluation of teaching and learning processes.

\*\*\*

**Dr. Halina Wasilewska-Trenkner**

Currently the adviser to the President of the National Bank of Poland, member of the Monetary Policy Council in the 2004–2010 term, in the years 1995–2004 Undersecretary and Secretary of State in the Ministry of Finance.

# Corruption as suppression of socio-economic growth

---

**Dr. Andrzej Barcikowski**

Director of the Security Department  
National Bank of Poland

There is no single definition of corruption, which obviously makes analysis and corruption prevention more difficult. Yet, undoubtedly, corruption is – allegorically speaking – a „burden” to a developing society, especially if the development potential is higher than the actual economic growth rate.

Let us follow the most universal definition of corruption stipulated in article 2 of the Civil Law Convention on Corruption of 4 November 1999: „Requesting, offering, giving or accepting, directly or indirectly, a bribe or any other undue advantage or prospect thereof, which distorts the proper performance of any duty or behavior required of the recipient of the bribe, the undue advantage or the prospect thereof”.

The quoted definition is proper for a broad understanding of corruption and interpretation of its consequences. It covers public and executive corruption. It shows the results of corruption as a distortion of the roles assigned in the state and in business. I assume that for the properly handled public duties, promotion of development is expected, and the deformation of these roles acts counterproductively, in the opposite direction.

Corruption hampers the development directly, but above all, it is an indirect restraint, the understanding of which requires a deeper interpretation. As a rule, it is very difficult to quantify the influence, which does not derogate the argument that such influence exists and is of significance.

Below, I am presenting 10 theses on corruption influence on social and economic development. I see the main dimension of the development in the growth of the Gross Domestic Product, although the influence on significant, autotelic factors of such growth, e.g. the trust in the authorities or the quality of the structure of civil society is also important.

Thesis 1 – corruption itself is an additional tax imposed on market active entities; as a consequence, it hampers the inclination for economic activities, especially for investment and reduces the economic efficiency by reducing the ability to accumulate funds potentially dedicated to growth.

Thesis 2 – for the growth-friendly environment, the social and international corruption perception factor, the specific social mood and the belief in the necessity of giving bribes are as much important as the actual level of corruption. This atmosphere is part of personal attitude towards taking an action, especially taking an economic risk.

Thesis 3 – in context of thesis 2, it is important to note that Poland has been receiving low ranks in the global Corruption Perception Index (CPI). Even though since 2005, when Poland scored 3.4 out of 10 (10 being the best score) the situation has been improving (in 2011, Poland scored 5.5), comparing with our competitors we were not well perceived in the eyes of foreign investors. The good point is that in 2012 Poland kept an upward trend. In comparison with the Scandinavian CPI leaders, Poland holds distant 41<sup>st</sup> position among 183 countries.

Thesis 4 – it is interesting and paradoxical that regardless of high corruption perception among Polish citizens and the belief that our country has a significant corruption problem (in the CBOS research 87% of respondents), the representatives of the Polish executive environment expressed their opinion in the research made by ERNST & YOUNG, stating in 2012 that they did not perceive corruption as a widespread problem.

The executives in other Eastern European countries presented a different opinion. They assessed the impact of corruption on business more gently than business people did, according to a global average. Unfortunately, this may prove the adaptation of part of Polish managers to culture of giving bribes.

Thesis 5 – corruption itself is a hampering factor for a pro-development economic competition. In the economic game in many fields, not the best ones win, but the ones who are well-established and know how to play by corruption rules. Corruption increases the entry threshold for a serious economic game, especially for new entities, often more innovative, smaller and technologically dynamic.

Thesis 6 – foreign investors weigh the corruption factor among public officials before investing in a country. Taking into consideration two countries with similar effectiveness factors, they will choose the one with the lower level of corruption.

Thesis 7 – the image of Poland as a highly corrupt country – especially perceived through the CPI – may hinder the access of the Polish entities to financial resources in foreign banks. This happens when the scoring reliability,



e.g. credit one, of a potential client is calculated with consideration to, among others, the level of corruption in the client's country of origin.

Thesis 8 – as a consequence, corruption reduces the state's budget revenue. We know cases of bribing officials of the tax administration, where the expectations of those paying bribes regularly were worded clearly: I pay, you ensure exemptions, tax allowances, favourable calculation of production costs, etc. On the mass scale, it may cause heavy burden and loss of public revenue.

Thesis 9 – corrupt public officials and MPs will firmly support the regulations which provide them with discretion or foster the red tape at the expense of efficiency and freedom of action, as such regulation system actually encourages corruption. A corrupt public official or manager is willing to take anti-progressive decisions if they support their corrupt advantages.

Thesis 10 – the civil belief in high level of corruption, low effectiveness of the anti-corruption initiatives and lack of will to fight it have impact on the reduction of capital which is difficult to measure but is of great significance as a factor in development – the capital of social confidence, trust in the state as well as mutual confidence between business entities.

In this context, the importance of the civil, collaborative society is decreasing. Sociological observation brings us to the conclusion that the more trust in the authorities society has, the greater the social capacity for innovation and learning new roles, but the lower resistance to necessary economic and social changes. Corruption, which undermines civil society and its fragile structures, reveals its most dangerous form.

\*\*\*

### **Dr. Andrzej Barcikowski**

Born in 1955. Is Director of the Central Bank of Poland's Security Department; in the years 2001–2005, he held the positions of Deputy Minister of Interior and Administration, Head of State Protection Office and Internal Security Agency; he holds a PhD degree in Political Science.

# Conclusions from the panel discussions

---

## **Dominik Adamski**

Senior Forensic Officer

Fraud Investigations Division

European Investment Bank

Corruption has been identified as a major barrier to economic and social development. The world has been struggling with corruption from ancient civilizations to modern societies. The key to success lies in education and fostering a culture of honesty. This objective can only be achieved in the long term.

In the short term there are several other areas where improvements can be achieved relatively quickly. For example, one of the main obstacles to day-to-day effective action against corruption is still, despite efforts, poor international cooperation and insufficient mutual recognition (enforcement).

The International Finance Institutions (IFIs) and other organisations such as OLAF are willing to cooperate with national law enforcement agencies by:

- referring cases for investigation (prosecution) to national authorities;
- assisting with requests for information (documents) and training;
- sharing results of proactive anti-fraud audits of projects financed by the IFIs (expert engineers' reports, surveyors' opinions, etc.);
- providing witnesses and (or) evidence for criminal proceedings (subject to immunities and privileges).

However, cooperation should work both ways and national law enforcement agencies should provide early notification of fraud or corruption issues affecting projects financed by the IFIs and assistance (exchange of information, etc.) to facilitate investigations and proactive audits by the IFIs. Both national and international investigations are complementary and working ultimately for the same purpose.

There are some practical examples how obstacles in cooperation can be overcome, for example the EIB and UK's Serious Fraud Office have signed a memorandum of understanding which facilitates the exchange of information

on fraud and corruption cases of mutual interest. The panel on the 3<sup>rd</sup> International Anti-Corruption Conference in Warsaw proposed that CBA and other law enforcement bodies in Poland consider signing similar bilateral arrangements with the IFIs as a way of fostering the cooperation for effective anti-fraud actions. The strengthening of cooperation should be preceded with a review of the legal framework to ensure compliance of such arrangements with the Polish legal system.

The panel also discussed the work of OLAF and the role of the future European Public Prosecutor's Office (EPPO), having competences in investigating crimes and misconduct carried out in prejudice of the financial interests of the EU. The EPPO would represent a major development in trying to reach the goals of better harmonisation and cooperation with national agencies, repression and prevention of fraud and corruption and providing guarantees to fundamental rights and equal treatment.

\*\*\*

**Dominik Adamski**

Born in 1972. M.Sc. in economics Warsaw School of Economics, Polish Statutory Auditor. Senior Forensic Officer at the Fraud Investigations Division of the European Investment Bank in Luxembourg. Previously led the forensic practice at an international audit firm in Poland.