

Głośne sprawy korupcyjne odgrywają rolę edukacyjną i prewencyjną

Rozmawiał Krzysztof Jakubiak
2017-04-26 00:00

O spektrum spraw, którymi interesuje się Centralne Biuro Antykorupcyjne w szeroko rozumianej służbie zdrowia, mechanizmie zgłaszania przypadków korupcji oraz metodach pracy funkcjonariuszy CBA rozmawiamy z Krzysztofem Krakiem, byłym dyrektorem Departamentu Analiz CBA.

W jakim zakresie Centralne Biuro Antykorupcyjne interesuje się służbą zdrowia?

Służba zdrowia to jeden z obszarów, którymi zajmuje się Centralne Biuro Antykorupcyjne. CBA ma dwa zadania: zwalczanie korupcji oraz ochronę interesu ekonomicznego naszego kraju. Obszar szeroko rozumianej służby zdrowia jest niewątpliwie w zainteresowaniu biura. Przedmiotem uwagi są duże projekty informatyczne i infrastrukturalne, sprawy związane z polityką lekową i wszystko to, co łączy się z wydatkami dużych środków publicznych, czyli np. z przetargami w szpitalach, ponieważ są one najbardziej narażone na zachowania korupcyjne. Chodzi tu przede wszystkim o pilnowanie, czy nie doszło do zmów przetargowych, ustawiania przetargów pod konkretne produkty czy usługi, konfliktu interesów, nieuczciwych powiązań między zamawiającymi i wykonawcami, a także o weryfikację osób biorących udział w podejmowaniu ważnych decyzji.

Ile czasu pracował pan w CBA i czym się pan zajmował?

Spędziłem w CBA 10 lat, a od ponad pół roku nie jestem już pracownikiem biura. Tworzyłem tam od podstaw komórkę analiz, zajmującą się zbieraniem i analizowaniem informacji na potrzeby CBA oraz m.in. premiera, prezydenta, marszałków Sejmu i Senatu. Zbieraliśmy i analizowaliśmy informacje o obszarach zagrożonych korupcją i o mechanizmach jej powstawania. Byłem zaangażowany w tworzenie systemów baz danych oraz dostępów do danych zgromadzonych w zbiorach publicznych i nie tylko. CBA jest niewielką służbą, dlatego czerpie wiedzę ze wszystkich możliwych źródeł, w tym także z publikacji prasowych i internetowych.

W ramach naszych działań stworzyliśmy jedyne w swoim rodzaju opracowanie analityczne, tzw. mapę korupcji w Polsce. Corocznie jest opracowywane zestawienie na temat przestępczości korupcyjnej w naszym kraju, zebrane na podstawie informacji uzyskanych ze wszystkich służb i instytucji państwowych. Departament Analiz, którym kierowałem, stworzył także jedyne w Polsce system zgłaszania informacji o korupcji. Dzięki niemu każdy może w sposób zapewniający anonimowość poinformować o podejrzeniu korupcji, korzystając ze specjalnego numeru telefonu, z formularza na stronie internetowej lub pisząc e-mail. Wiele osób przychodzi do biura osobiście, przynosząc dokumenty, przedstawiając materiały czy ujawniając informacje na temat różnego rodzaju nieprawidłowości.

Jak dużo osób korzysta z tego systemu?

Rocznie odnotowywane jest około 15-16 tysięcy zgłoszeń. Część z nich niekoniecznie nadaje się do wykorzystania akurat przez CBA, ale bardzo wiele tych informacji było interesujących i pomocnych w naszej pracy. Nagły wzrost tego rodzaju zgłoszeń obserwowaliśmy zawsze przy okazji zmiany rządu, tak było również na początku ubiegłego roku. To jest naturalne zjawisko. Podobnie dzieje się w korporacjach, gdzie liczba wątpliwych spraw, zgłaszanych do osób

odpowiedzialnych za compliance, rośnie przy każdej zmianie zarządu. Generalnie donosimy na poprzedników...

W naszym systemie prawnym niestety ciągle nie ma regulacji dotyczącej ochrony sygnalistów, czyli osób zgłaszających przypadki korupcji. Inne kraje europejskie mają już przepisy zapewniające takim osobom ochronę poufności i anonimowości. Dzięki temu pracownik każdej instytucji czy firmy może dokonać zgłoszenia bez obawy, że osoba oskarżona pozna później jego nazwisko, a ponadto chroniony jest przed ewentualnymi represjami za ujawnienie korupcji. Badania wykazują, że najczęściej przypadków nadużyć i korupcji wykrywają pracownicy danej firmy czy instytucji. Wiele problemów można więc rozwiązać wewnątrz organizacji, bez potrzeby angażowania osób z zewnątrz. Dlatego tak ważne jest zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i poufności.

Jak na polskiej mapie korupcji wypada służba zdrowia?

Jeśli chodzi o liczbę spraw i podjętych działań, służba zdrowia zajmuje czwarte czy piąte miejsce, a więc należy do jednych z „najciekawszych” obszarów. Mamy w nim do czynienia z problemami bardzo różnorodnymi, od korupcji na poziomie pojedynczych lekarzy, przez przetargi w szpitalach, po duże sprawy związane z refundacją leków i zaangażowaniem firm farmaceutycznych. Zawsze i wszędzie tam, gdzie są pieniądze, zwłaszcza publiczne, rodzi się pokusa defraudacji i zagrożenie pojawieniem się korupcji.

W którym obszarze pojawia się najczęściej wątpliwości?

Centralne Biuro Antykorupcyjne zostało stworzone po to, aby zajmować się sprawami poważniejszymi, o największej skali. Głównym organem państwa do walki z przestępczością pozostaje przecież policja, która zajmuje się np. drobnymi sprawami łapówkarskimi, zdarzającymi się także wśród lekarzy. Szkoda byłoby angażować zasoby CBA do takich drobnych spraw, chociaż to się oczywiście zdarzało. CBA zajmuje się raczej poważniejszymi zagadnieniami, jak np. ustawieniem przetargu na zakup leków lub sprzętu w szpitalu, a nie wzięciem łapówki przez lekarza za skierowanie na operację.

W ostatnich latach było zresztą bardzo mało przypadków korupcyjnych dotyczących pojedynczych lekarzy. Niewątpliwie kilka głośnych spraw odegrało rolę edukacyjną, m.in. dzięki nim środowisko lekarskie jest już, w mojej ocenie, odporne na tego rodzaju pokusy. Zresztą same formy korupcji też ewoluują i coraz częściej zamiast pieniężnej, przybiera ona kształty bardziej wyrafinowane i trudniejsze do uchwycenia. Najciekawszą dziś formą korupcji jest płatność odroczone w czasie, jak podwyżka, awans lub zatrudnienie kogoś z członków rodziny, np. w zamian za wstawienie odpowiedniego zapisu do warunków przetargu czy podjęcie decyzji o zakupie lub udzieleniu zezwolenia. Zasada jest taka: „Ty mi dzisiaj pomagasz, a za kilka lat twoja żona lub twoje dziecko znajdzie zatrudnienie w mojej firmie”. To zjawisko, obserwowane nie tylko w Polsce, jest trudne do uchwycenia.

Jak długo trwa weryfikacja podejrzenia i rozpracowanie przypadku korupcji?

Liczba funkcjonariuszy CBA jest stosunkowo niewielka i nawet jeśli niedawno została zwiększona o ponad sto etatów, to nie od razu zobaczymy efekty pracy nowo zatrudnionych ludzi. Każdy funkcjonariusz może prowadzić ograniczoną liczbę postępowań. Trwają one dość długo. Z tego samego powodu funkcjonariusze muszą spośród spływających doniesień i wyników analiz wybierać sprawy, którymi będą się zajmować. Przepisy nie określają kryteriów wyboru, ale raz w roku premier ustala wytyczne dla służb, w których wskazane są obszary uznane za najważniejsze

dla działania CBA. Na tej podstawie szef CBA przygotowuje plan działania służby w danym roku — zarówno wytyczne, jak i plan działania są niejawnie.

Prowadzenie postępowania może trwać stosunkowo długo, nawet kilka lat. Przeciętnie trwa półtora roku do 2 lat, ale to zależy od rodzaju prowadzonych czynności i złożoności sprawy. Dlatego prawdopodobnie w najbliższym czasie będą finalizowane sprawy wszczęte na fali wzmożonej liczby doniesień w związku ze zmianą rządu. Podobnie też było poprzednio. Będzie to na pewno okres pojawiania się wielu nowych spraw, co zwykle najbardziej interesuje media i opinię publiczną.

Ponieważ wyroki zapadają z dużym opóźnieniem, często nikt już nie pamięta szczegółów sprawy ani nazwisk jej „bohaterów”.

Wiele spraw znajduje swój finał w postaci wyroków sądu po kilku latach. Nawet jeśli zgromadzono niezbite dowody, sądy często orzekają kary w zawieszeniu lub ogłaszają wyroki uniewinniające. Niedawno czytałem w prasie, że zapadł pierwszy wyrok skazujący lekarza na karę więzienia za przyjęcie łapówki — nie pamiętam wcześniej takiego przypadku. Proszę nie traktować tego jako pobłażanie w stosunku do winnych korupcji, ale uważam, że częstokroć ważniejsze jest nie samo ostateczne skazanie winnego, lecz nagłośnienie sprawy, które spełnia zadanie edukacyjne i odstraszające. W grudniu ubiegłego roku zapadł wyrok Sądu Najwyższego dotyczący lekarza, który przyjął po wizycie od pacjenta prezent w postaci butelki alkoholu o wartości 50 złotych. Sąd uznał, że nie doszło do korupcji, ponieważ był to czyn o niskiej szkodliwości społecznej, nastąpił już po wykonaniu świadczenia medycznego, a sam prezent miał niewielką wartość.

Trzeba jednak zaznaczyć, że granicą popełnienia przestępstwa nie jest konkretna wartość wyrażona w pieniądzu. Znamy przypadek skazania policjanta za to, że przyjął paczkę cukierków wartych znacznie mniej niż 50 złotych za to, że nie wystawił mandatu za przekroczenie prędkości. Sądy biorą pod uwagę wszystkie czynniki związane z pewnym zdarzeniem.

Pamiętajmy o drugiej stronie medalu, czyli o osobach niesłusznie posądzonych, których pozbawia się dobrego imienia i często rujnuje dotychczasowe życie. Trudno nie przypomnieć tutaj „sprawy doktora G”.

Zgadza się. Dlatego w pracy służb panuje duża ostrożność i rygorystyczne trzymanie się procedur. Każde postępowanie przygotowawcze toczy się pod nadzorem prokuratora, który podejmuje decyzje i wydaje postanowienia oraz formułuje ewentualny akt oskarżenia. Służby takie, jak CBA są na tym etapie tylko narzędziem. Wspomniana sprawa i cała aura, która wokół niej się wytworzyła, niewątpliwie spowodowała wzrost świadomości w środowisku lekarskim. Osobiście słyszałem kilkakrotnie stwierdzenia, że po tej sprawie lekarze są bardziej świadomi zagrożeń, boją się, ale też wiedzą, że muszą bardziej uważać i są mocniej wyczuleni na zagrożenia korupcyjne. Abstrahując zatem od końcowych wyroków i emocji, ta nieszczęśliwa sytuacja także wywarła efekt edukacyjny i dużo zmieniła.

Tylko czy ceną nie była również większa nieufność lekarzy w stosunku do państwa, służb specjalnych, policji?

Lekarze absolutnie nie byli i nie są traktowani inaczej niż pozostałe grupy zawodowe. Trzeba jednak powiedzieć, że nie ma środowisk wolnych od korupcji. Także w policji czy CBA, mimo weryfikacji, badań wariografami i systematycznej kontroli, trafiają się ludzie, którzy ulegają różnego rodzaju pokusie. Możemy jedynie ograniczać to zjawisko na wszelkie możliwe sposoby i minimalizować zagrożenie. Walkę z korupcją trzeba budować na etyce, czyli jasnym zaznaczaniu, czego nie wolno robić i reagowaniu na najmniejsze złamanie zasad. Nie chodzi od razu o surowe karanie za drobne przewinienia, tylko o postawę „zero tolerancji” w każdej sytuacji, czyli brak

przyzwolenia na każdym poziomie, niezależnie od wielkości szkody, wartości prezentu i innych form przekazywania korzyści. Wielokrotnie byliśmy zapraszani do urzędów i szpitali, aby przeprowadzić szkolenia dotyczące tego, co jest zjawiskiem korupcyjnym, jakie zachowania są niedopuszczalne i objaśniać przepisy prawa. Zawsze był dla mnie zaskoczeniem ogromny brak wiedzy w tej kwestii. Co ciekawe, najczęściej zaproszeń do przeprowadzenia takich szkoleń otrzymywaliśmy po nagłośnionych w mediach zatrzymaniach i aferach korupcyjnych.

Czy CBA posiada w Ministerstwie Zdrowia stałą delegaturę?

Oczywiście nie (śmiech), ale CBA bywa tam często, podobnie jak w każdym ważniejszym urzędzie centralnym. Resort zdrowia jest wyjątkowo „medialny”, ponieważ służbą zdrowia interesują się chyba wszyscy, a dodatkowo mamy tutaj do czynienia z dysponowaniem bardzo dużymi kwotami publicznych pieniędzy. Centralne Biuro Antykorupcyjne nieustannie prowadzi prace analityczne i monitoring, dlatego uczestniczy w wielu spotkaniach i konferencjach. Zgodnie z ustawą, weryfikuje także członków Komisji Ekonomicznej zajmującej się negocjacjami cen leków refundowanych, pod kątem możliwości wystąpienia konfliktu interesów, wynikającego np. z pracy dla jakiejś firmy w przeszłości, lub miejsca zatrudnienia członków rodziny.

Czy CBA zajmuje się problemem wywozu leków?

Nie pracuję już w CBA, ale myślę, że ten problem znają tam bardzo dobrze. Każdemu tematowi, który wiąże się z możliwością uszczuplenia z budżetu państwa dużych pieniędzy i który może budzić zainteresowanie społeczne, analitycy i funkcjonariusze CBA poświęcają uwagę. Zapewne raporty dotyczące wywozu leków trafiają dzisiaj na biurka pani premier czy ministra zdrowia. Czasami posiadanej wiedzy nie można jednak przełożyć na konkretne działania operacyjne. Ważniejsze jest zresztą zlikwidowanie przyczyn.

Ze swojego doświadczenia mogę powiedzieć, że pod wpływem analiz i rekomendacji CBA wielokrotnie udawało się zatrzymać pewne nieprawidłowe procesy, a wręcz zmieniać zapisy ustawowe lub wytyczne ministerstw. Zgodnie z zasadą legalizmu, jeśli służby posiadają informacje o popełnieniu przestępstwa, to wszczynane jest postępowanie. Natomiast jeśli na podstawie analiz widać, że istnieje mechanizm sprzyjający powstawaniu korupcji i nielegalnych działań, to jeszcze ważniejsze jest, aby doprowadzić do jego likwidacji.

Weryfikacja dotyczy także wysokich urzędników. Jakimi dokonaniem może się w tym obszarze pochwalić CBA?

Trudno mówić o chwaleniu się. Biuro weryfikuje wszystkie osoby pełniące najważniejsze funkcje w rządzie, administracji państwowej i spółkach Skarbu Państwa, chociażby sprawdzając oświadczenia majątkowe. Rezultatem takiego sprawdzenia może być także przekazanie informacji o konflikcie interesów. Decyzja, czy dana osoba powinna pełnić funkcję publiczną, zawsze pozostaje jednak w rękach ministra czy premiera. Jako szef działu analiz CBA wielokrotnie mogłem obserwować, że w ciągu kilku miesięcy po przekazaniu informacji jakaś osoba odchodziła ze stanowiska, np. z powodów osobistych lub rodzinnych. To oczywiście nie znaczy, że doszło do jakiegokolwiek przestępstwa. W wielu krajach weryfikacja przez służby antykorupcyjne odgrywa jeszcze większą rolę. Byłem np. świadkiem, jak pani prezydent Litwy swoją decyzję konsultowała z szefem litewskiej służby antykorupcyjnej.

W Polsce nazwano to „tarczą antykorupcyjną”.

Według mojej wiedzy, ona nadal funkcjonuje i byłoby to dobre rozwiązanie kwestii wczesnego ostrzegania i podejmowania działań zapobiegawczych w obszarach, gdzie korupcja może wystąpić. W tym mechanizmie ministrowie wskazują, jakie projekty powinny znaleźć się w kręgu zainteresowania służb antykorupcyjnych. CBA zbiera informacje na ich temat; w odniesieniu do dużego przetargu oznacza to sprawdzenie, jak został przygotowany, czy nie doszło do jakiejś zmywy, czy nie ma konfliktu interesów itd. Funkcjonariusze pojawiają się wówczas w urzędzie, rozmawiają z pracownikami, oglądają dokumenty. Ma to również walor prewencyjny — urzędnicy zdają sobie sprawę z tego zainteresowania i wiedzą, że powinni dołożyć wszelkich starań i pilnować samych siebie.

Każda wizyta CBA w Ministerstwie Zdrowia budzi emocje.

Najczęściej są to wizyty związane z prośbą ministra o skontrolowanie wskazanego projektu lub obszaru. Pamiętam sytuację, gdy przyjechaliśmy, aby przeprowadzić zaplanowane szkolenie, natomiast wśród pracowników zrobił się szum i słychać było głosy: „CBA przyjechało, pewnie po któregoś z dyrektorów lub ministrów”. Funkcjonariusze budzą zainteresowanie samym swoim pojawieniem się. Myślę, że z punktu widzenia edukacji i prewencji to jest dobre zjawisko. Biuro ma oczywiście uprawnienia do skontrolowania dowolnej sprawy z zakresu działalności ministerstwa, w której może pojawić się zagrożenie korupcyjne, i wtedy podejmuje działania kontrolujące, jakie uzna za właściwe.

O kim mowa

Krzysztof Krak,

doradca w zakresie rozwiązań compliance oraz systemów przeciwdziałania korupcji i nadużyciom w kancelarii DZP. Wcześniej przez ponad 25 lat związany był z organami ścigania, m.in. w Komendzie Głównej Policji koordynował realizację działań w ramach współpracy międzynarodowej i był szefem Krajowego Biura Interpolu. W latach 2006-2016 pracował w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, najpierw jako dyrektor Departamentu Analiz, a następnie dyrektor Gabinetu Szefa CBA.

Artykuł pochodzi z portalu pulsmedycyny.pl
