

Uczciwość w sektorze publicznym na rzecz skutecznej reakcji na COVID-19 i naprawy gospodarczej

/tłumaczenie nieoficjalne¹/

Uczciwość w sektorze publicznym jest kluczem do zdecydowanej reakcji na kryzys spowodowany pandemią COVID-19. Gwarantuje, że działania rządu przyniosą korzyści tym, którzy tego potrzebują. Panujący kryzys stwarza możliwości do naruszania zasad etyki zawodowej i może przyczynić się do wzrostu liczby oszustw i zachowań korupcyjnych, szczególnie w obszarze zamówień publicznych, programów wspierających gospodarkę oraz w organizacjach publicznych. Może to znacząco osłabiać działania podejmowane przez rząd. Aby zapobiec tym zagrożeniom, potrzebne są zarówno krótko-, jak i długoterminowe środki koncentrujące się głównie na strategiach zamówień publicznych, zasobach audytu wewnętrznego oraz strategiach w zakresie uczciwości w organizacjach publicznych.

W niniejszym opracowaniu, omówiono najważniejsze wyzwania w zakresie uczciwości w sektorze publicznym i zalecono środki, które mogą pomóc rządowi w zapewnieniu skutecznej reakcji oraz w wyjściu z kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19.

W czasie kryzysu zdrowotnego i recesji gospodarczej rośnie liczba przypadków naruszenia uczciwości

Kryzys spowodowany COVID-19 nakłada na rządy konieczność podejmowania szybkich decyzji i wdrażania drastycznych środków w celu ochrony społeczności i ograniczania konsekwencji gospodarczych, które będą z tego wynikać. Poprzednie kryzysy pokazały, że sytuacje nadzwyczajne i wynikające z nich szybkie reakcje stwarzają możliwości naruszenia zasad uczciwości, zwiększenia liczby nadużyć finansowych i zjawisk korupcyjnych, co poważnie osłabia skuteczność działań rządu. Chociaż nadużycia finansowe i korupcja nie są zjawiskami nowymi, pojawiają się sygnały ostrzegawcze, że już występują one w czasie obecnego kryzysu, a wcześniejsze doświadczenia wskazują, że ich objawy prawdopodobnie nasiliły się w najbliższej przyszłości. Np. występują przypadki udzielania zamówień na środki ochrony osobistej podejrzanym firmom; podbijania cen kluczowych leków i sprzętu medycznego; gromadzenia przez lekarzy zapasów leków dla przyjaciół i rodziny; lub różnego rodzaju oszustw internetowych.

Ponadto, w miarę jak rządy przechodzą od szybkiego reagowania na kryzys do koncentrowania się na odbudowywaniu gospodarki, naruszanie zasad uczciwości może stawać się częstsze i osłabiać wysiłki na rzecz odzyskania równowagi i stabilności.

Poniższe kwestie mogą mieć duży wpływ na sukces lub porażkę obecnych i przyszłych działań rządu:

1. Wyzwania związane z uczciwością w zamówieniach publicznych.
2. Rozliczalność, kontrola i nadzór nad programami stymulującymi gospodarkę.
3. Zwiększone ryzyko naruszenia zasad uczciwości w organizacjach publicznych.

¹ To jest nieoficjalne tłumaczenie dokumentu, opublikowanego w oryginale przez OECD w języku angielskim pod tytułem: [Public Integrity for an Effective COVID-19 Response and Recovery](#), Updated 19 April 2020. W przypadku jakichkolwiek rozbieżności pomiędzy oryginalną wersją i tłumaczeniem tekstu, dokument oryginalny będzie rozstrzygający.

1. Wyzwania związane z uczciwością w zamówieniach publicznych

Oszustwa, korupcja, podbijanie cen i zarządzanie dostawcami

Kryzys związany z COVID-19 stworzył trzy główne wyzwania w zakresie uczciwości w obszarze zamówień publicznych. Po pierwsze, rządy pilnie zamawiają duże ilości towarów i usług, takich jak wyposażenie szpitalne, respiratory, środki do higieny rąk, maseczki na twarz, itp. w celu zaspokojenia najpilniejszych potrzeb sektora zdrowia i społeczności dotkniętych kryzysem. Aby temu zaradzić, wiele rządów państw członkowskich OECD ustanawia lub wzmacnia swoje procedury udzielania zamówień w trybie nadzwyczajnym, stosując przepisy, które określają specjalne procedury na wypadek sytuacji kryzysowych. Przepisy te pozwalają na uzyskanie niezbędnych dostaw bezpośrednio od producentów lub za pośrednictwem wstępnie zatwierdzonego wykazu dostawców, bez konieczności przechodzenia przez długi proces przetargowy. Może to zwiększać ryzyko związane zamawianiem usług i towarów, które nie spełniają standardów jakości lub są pozyskiwane w sposób noszący znamiona korupcji. Podczas gdy ryzyko oszustw i korupcji jest nieodłącznie związane z zamówieniami publicznymi, w przypadku zamówień nadzwyczajnych jego poziom jest znacznie wyższy. Wcześniejsze kryzysy zdrowotne i humanitarne, takie jak huragan Katrina w 2005 r., czy epidemia Eboli w latach 2014–16 pokazały, jak nadzwyczajne procedury zamawiania towarów i usług mogą być nadużywane kosztem potrzebujących.

Drugim aspektem związanym z uczciwością, wynikającym z kryzysu spowodowanego COVID-19, jest brak gotowości wśród wielu państw członkowskich OECD do gromadzenia zapasów, co prowadzi do zwiększonej konkurencji o niezbędne towary na całym świecie. W związku z tym sytuacja i siła przetargowa sektora publicznego i prywatnego ulegają odwróceniu. Tysiące instytucji publicznych i instytucji prywatnych przeszukuje rynek w poszukiwaniu tych samych produktów, które są produkowane tylko przez niewielką liczbę dostawców. Co więcej, produkcja w niektórych firmach jest zawieszona. Prowadzi to do zaostrzenia konkurencji wśród podmiotów publicznych i wprowadza przypadkowe praktyki w tym, co określa się jako niezwykle chaotyczny rynek. Dodatkowo, wiele krajów wprowadza ograniczenia eksportowe w celu zaspokojenia ich potrzeb krajowych, co wpływa na dostępność produktów w skali globalnej. Biorąc pod uwagę sytuację na rynku, wiele transakcji odbywa się poza rejestrami księgowymi, ceny ulegają ekstremalnym zmianom, zaś sprzedawcy towarów żądają dużych zaliczek. Może się to przyczynić do zmiany paradygmatu w schematach korupcji, polegającej na tym, że to kupujący mogą przekupywać sprzedawców w celu otrzymania niezbędnych towarów i usługi - odwrotnie niż dzieje się to zazwyczaj. Co więcej, ryzyko to może rozszerzyć się na całą podaż, ponieważ wiele z potrzebnych dostaw opiera się na rzadko występujących surowcach.

Wreszcie, oprócz zamówień na towary i usługi, które są niezbędne do bezpośredniego przeciwdziałania skutkom obecnego kryzysu, rządy państw muszą również zajmować się bieżącymi zamówieniami publicznymi. Muszą one zidentyfikować zamówienia w szczególności narażone na ryzyko i zapewnić skuteczne rozwiązania dla dostawców poważnie dotkniętych kryzysem i jego skutkami gospodarczymi. Poszczególne państwa, wraz ze swoimi instytucjami zamawiającymi, muszą zapewnić, aby dostawcy najbardziej narażeni na ryzyko, po opanowaniu kryzysu, byli w stanie wznowić normalną dostawę w ramach zawartych umów. Przepisy dotyczące zamówień publicznych często przewidują nadzwyczajne środki w zakresie płatności z tytułu realizowanych zamówień w przypadkach sytuacji nadzwyczajnych, na przykład zezwalając na określone płatności zaliczkowe lub zwalniając dostawców z kary za niepełną realizację umowy. Takie odstępstwa od ustalonych praktyk, które regulują stosunki umowne mogłyby otworzyć drogę dla działań korupcyjnych, gdyby te odstępstwa nie podlegały przejrzystemu wytycznym przekazywanym wszystkim instytucjom zamawiającym.

Rządy niektórych państw wprowadzają strategie, regulacje i wytyczne, aby pomóc swoim instytucjom zamawiającym w zarządzaniu portfelem dostawców i zapewnić, że kontakty handlowe nadal będą regulowane przez uczciwe, przejrzyste i sprawiedliwe mechanizmy. Na przykład, centralny organ zamawiający w Irlandii (ang. Office of Government Procurement), opracował notę informacyjną na temat dobrych praktyk dla instytucji zamawiających w czasie pandemii COVID-19.

Podobnie japońskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Komunikacji wydało komunikat „Środki, które mają zostać podjęte w odniesieniu do zamówień publicznych przez samorządy lokalne w odpowiedzi na COVID-19” (ang. Measures to be taken for public procurement by local governments in response to COVID-19)). W Wielkiej Brytanii rząd wydał notę dotyczącą "Zwolnień dla dostawców z powodu COVID-19". Aby zapewnić ciągłość funkcjonowania firm, nota przewiduje, że instytucje zamawiające powinny płacić wszystkim dostawcom tak szybko, jak to tylko możliwe, aby utrzymać przepływ gotówki i ochronić miejsca pracy. W nocie podkreślono również, że w czasie kryzysu instytucje zamawiające oraz dostawcy powinni współpracować ze sobą w celu zapewnienia przejrzystości. Dostawcy otrzymujący środki publiczne na tej podstawie i w tym okresie muszą wyrazić zgodę na prowadzenie działalności zgodnie z polityką "otwartej księgi". Oznacza to, że są oni zobowiązani do udostępniania instytucji zamawiającej wszelkich danych, w tym danych z ksiąg rachunkowych, prognoz przepływów pieniężnych, bilansów oraz rachunków zysków i strat, w zależności od potrzeb, w celu wykazanie, że płatności zostały dokonane na rzecz dostawcy w ramach umowy w zamierzony sposób. Podobnie Francja i Włochy również opracowały i wdrożyły nowe przepisy dotyczące zamówień nadzwyczajnych lub wytyczne, które dotyczą w szczególności kryzysu spowodowanego COVID-19.

Krótkoterminowe środki mające na celu zapewnienie uczciwości w udzielanych obecnie zamówieniach publicznych

Obecny kryzys wymaga od rządów podjęcia szeregu środków w celu zapewnienia uczciwości w procedurach zamówień publicznych. Obejmują one:

- prowadzenie i przechowywanie dokumentacji zamówień: dokumentowanie oraz stosowanie wymogów dotyczących prowadzenia dokumentacji, w tym rejestrowanie informacji o postępowaniach o udzielenie zamówienia, wszelkich odstępstwach od normalnych procedur lub ich modyfikacjach, ogłoszeniach i składanych ofertach, podstawach do ewentualnego wykorzystania procedur niekonkurencyjnych, a także informacji o oferentach, ocenach ofert i udzieleniu zamówień;
- opracowanie szczegółowych wytycznych odnośnie do strategii udzielania zamówień w sytuacji kryzysowej, które dotyczą nie tylko zamówień na produkty stosowane w nagłych wypadkach, ale również dobrych praktyk w zakresie dokumentowania zarządzania trwającymi zamówieniami lub procedurami;
- położenie dalszego nacisku na zarządzanie kontraktami, tak aby ustalone procedury były stosowane w celu wzmocnienia odpowiedzialności i przejrzystości;
- korzystanie z dostępnych instrumentów współpracy w zakresie zamówień, takich jak umowy ramowe, gdy tylko jest to możliwe, w celu uniknięcia udzielania zamówień bez przeprowadzania konkursu oraz udzielanie zamówień wynikających z sytuacji kryzysowej dotychczasowym wykonawcom;
- zapewnienie maksymalnej dostępności informacji, w tym otwartych danych, a także pełnego ujawniania informacji o zastosowanych procedurach;
- ustanowienie centralnego systemu monitorowania cen i dostawców dla kluczowych produktów

i usług, który pomaga w identyfikacji sygnałów dotyczących zmów cenowych, zawyżania cen, fałszerstw i innych niewłaściwych zachowań;

- kontrolowanie i nadzorowanie wszystkich nadzwyczajnych procedur zamówień publicznych;
- dostosowywanie strategii kontroli i nadzoru, a także analizy potencjalnych schematów korupcyjnych w odniesieniu do sytuacji związanej z pandemią COVID-19, gdzie siła przetargowa sektora publicznego i prywatnego są drastycznie odwrócone;
- udzielanie zamówień wynikających z sytuacji kryzysowej tylko w ograniczonym okresie czasu, który wydłużony jest tylko poprzez oficjalne zatwierdzenie (np. przez parlament).

Długoterminowe środki mające na celu poprawę gotowości na wypadek sytuacji kryzysowych w procesach zamówień publicznych

Kryzys związany z pandemią COVID-19 już teraz ujawnia luki w istniejących planach zamówień wynikających z sytuacji kryzysowej, a niektóre kraje nie są w stanie odpowiednio szybko reagować. Rządy musiały spieszyć się z przygotowaniem ustawodawstwa i polityk, aby zapewnić sobie możliwość zabezpieczenia potrzebnych towarów. Podobnie, brak dostępnych zapasów wskazuje na niewystarczające przygotowanie. Kwestie te stanowią wielopłaszczyznowe wyzwania, w tym te związane z uczciwością i przejrzystością. W celu sprostania wyzwaniom w zakresie uczciwości w perspektywie długoterminowej, po zakończeniu sytuacji kryzysowej, rządy mogą rozważyć następujące kwestie:

- przegląd istniejących przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych w sytuacjach kryzysowych w celu zapewnienia, że będą one dostosowane do przyszłych globalnych kryzysów dotyczących zdrowia. Pozwoli to uniknąć konieczności tworzenia nowych przepisów lub wytycznych pod presją czasu;
- wykorzystanie lub rozwijanie istniejących platform e-zamówień w celu rejestrowania zamówień udzielanych w sytuacji kryzysowej. Tworzenie baz danych w celu analizy przebiegu postępowań przetargowych i identyfikowania sygnałów, wskazujących potencjalne nieprawidłowości;
- umożliwienie organom nadzoru i kontroli zdalnego dostępu do wszystkich dokumentów związanych z zamówieniami, w celu zapewnienia kontroli pomimo ograniczeń dotyczących przeprowadzania fizycznych kontroli i przeglądów w formie papierowej;
- zapewnienie odpowiednio wykwalifikowanej kadry urzędników, którzy posiadają kompetencje pozwalające na przeprowadzenie nadzwyczajnej procedury udzielania zamówień;
- opracowanie narzędzi przeciwdziałania zakłóceniom w łańcuchu dostaw kluczowych towarów lub usług, niezbędnych w czasie kryzysu, na przykład środków ochrony osobistej, ponieważ niedobór podaży stwarza większe możliwości korupcji. Unia Europejska podjęła już decyzję o stworzeniu zapasów awaryjnego sprzętu medycznego w tym zakresie (Komisja Europejska, 2020);
- stworzenie cyfrowych i łatwo dostępnych narzędzi umożliwiających społeczeństwu śledzenie wszystkich zakupów dokonywanych zgodnie z nadzwyczajnymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych w sytuacji kryzysowej (Salazar, 2020).

2. Rozliczalność, kontrola i nadzór nad gospodarczymi pakietami stymulacyjnymi

Wysokie ryzyko i słabość mechanizmów kontroli

W celu złagodzenia skutków recesji gospodarczej spowodowanej przez obecny kryzys, rządy opracowują, mające duże znaczenie, pakiety gospodarcze. Dotychczasowe doświadczenia z takimi programami, w szczególności tymi, które powstały po światowym kryzysie finansowym w 2008 roku, pokazują, że zakres i zasięg takich działań stwarza możliwości i wysokie ryzyko korupcji, oszustw, marnotrawstwa i nadużyć (Zagorin, 2020); Biuro Audytora Generalnego, 2010). Paradoksalnie, rządy rozluźniają kontrole w celu pilnego wydatkowania środków, co jeszcze bardziej zwiększa ryzyko strategiczne i operacyjne, które może osłabić skuteczność i efektywność takich programów.

W tej sytuacji systemy zarządzania finansami publicznymi, a w szczególności systemy kontroli wewnętrznej w organizacjach publicznych narażone są na presję. Na przykład tempo wdrażania programów gospodarczych wymaga dostosowania lub złagodzenia rutynowych środków kontroli i należytej staranności *ex ante*. Może to również wiązać się z uproszczeniem wymogów, np. ograniczeniem lub opóźnieniem sprawozdawczości, aby dać kadrze kierowniczej czas na skoncentrowanie się na świadczeniu usług na rzecz społeczeństwa.

Ponadto sytuację pogarszają zakłócenia w funkcjonowaniu instytucji, które są zazwyczaj odpowiedzialne za rozliczanie i nadzór w administracji rządowej. Obejmują one funkcjonowanie kontroli i audytu wewnętrznego, najwyższe organy kontroli i kontrolę ze strony parlamentu. Na przykład w niektórych przypadkach działalność parlamentarnych komisji została zawieszona ze względu na obawy związane ze zdrowiem publicznym lub ze względów praktycznych. Wiele najwyższych organów kontroli również boryka się z trudnościami w przeprowadzaniu badań i odłożyło publikację wyników kontroli.

Pomimo presji, z jaką spotyka się funkcjonowanie kontroli, audytu wewnętrznego i nadzoru w administracji rządowej, należy przypomnieć, że podmioty te odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu, by przy zarządzaniu pakietami gospodarczymi nie naruszono zasad etyki i by pakiety przyniosły zamierzone korzyści gospodarcze. Na przykład:

- audytorzy wewnętrzni mogą pełnić rolę punktów oparcia w przypadku ewentualnych luk w systemie kontroli, a także ostrzegać kierownictwo o ryzyku związanym ze zmianą warunków kontroli i wymogów. Mogą też czuwać nad poprawnością transakcji przeprowadzanych w wyniku zastosowania środków nadzwyczajnych, wykorzystując porównywanie danych i inne metody analityczne;
- najwyższe organy kontroli mogą na bieżąco śledzić zmiany w funkcjonowaniu systemów zarządzania finansami publicznymi i identyfikować potencjalne obszary ryzyka (Gurazada i in., 2020) oraz, w razie potrzeby, modyfikować swoje rutynowe działania w zakresie badania sprawozdań na koniec roku, uwzględniając dodatkowe wymogi dotyczące kompetencji najwyższych organów kontroli;
- jednostki odpowiedzialne za audyt wewnętrzny, najwyższe organy kontroli oraz inne organy nadzoru mogą przyczynić się do promowania przejrzystości i wysokiej jakości danych publicznych w celu włączenia opinii publicznej w nadzór nad działaniami urzędników. Kryzys finansowy z 2008 r. i będąca jego następstwem recesja stanowią użyteczne przykłady dla obecnej sytuacji, ukazując wzajemne zależności między przejrzystością i rozliczalnością. W Stanach Zjednoczonych Rada ds. Odpowiedzialności i Przejrzystości w Zakresie Naprawy Gospodarczej, która koordynowała prace inspektorów generalnych monitorujących wdrażanie amerykańskiej ustawy o naprawie gospodarczej i reinwestycji z 2009 r., stworzyła platformę analityczną, która wspierała identyfikację beneficjentów wzbudzających wątpliwości. To z kolei dawało możliwość opracowania rozwiązań inspektorowi generalnemu ds. danego programu.

Przynosiło to podwójną korzyść w postaci zapobiegania oszustwom i korupcji, przy jednoczesnym budowaniu potencjału funkcji generalnych inspektora w poszczególnych ministerstwach (Zagorin, 2020). Platforma publiczna, Recovery.gov, pozwoliła dziennikarzom i obywatelom na śledzenie w jaki sposób rząd wydaje pieniądze podatników;

Kontrolerzy i audytorzy wewnętrzni, jak i zewnętrzni są dobrze przygotowani do wspierania rządów w zarządzaniu ryzykiem w perspektywie krótkoterminowej. Mogą oni na przykład dostarczyć decydom użytecznych informacji na temat zagrożeń naruszenia uczciwości związanych ze środkami nadzwyczajnymi, takimi jak wsparcie finansowe dla przedsiębiorstw i osób fizycznych.

Środki krótkoterminowe mające na celu zapewnienie rozliczalności, kontroli i nadzoru w zarządzaniu gospodarczymi pakietami stymulacyjnymi

Aby zagwarantować, że komórki odpowiedzialne za kontrolę wewnętrzną, audyt wewnętrzny i nadzór mogą skutecznie wykonywać zadania związane z rozliczalnością i nadzorem programami gospodarczymi, można niezwłocznie podjąć szereg środków. Należą do nich m.in:

- Zapewnienie, aby najwyższe organy kontroli i jednostki odpowiedzialne za audyt wewnętrzny posiadały niezbędne zasoby: Na przykład, w Stanach Zjednoczonych w ramach pakietu stymulacyjnego przyznano również fundusze na rzecz Government Accountability Office (GAO), najwyższego organu kontroli wewnętrznej, umożliwiając mu wspieranie Kongresu w prowadzeniu nadzoru nad nadmiernymi wydatkami w związku z obecnym kryzysem. W ten sposób rządy mogą, w razie potrzeby, przeznaczyć odpowiednie środki finansowe w celu zapewnienia niezbędnych zasobów do przeprowadzania w czasie rzeczywistym kontroli pakietów gospodarczych.
- Utworzenie lub wykorzystanie istniejących komisji legislacyjnych: Na przykład w Nowej Zelandii powołano dwupartyjną parlamentarną komisję nadzoru, której zadaniem jest nadzorowanie reakcji rządu na obecny kryzys, w tym pakietu gospodarczego. Komisja spotyka się zdalnie za pośrednictwem platformy wideokonferencyjnej i publikuje informacje o tych spotkaniach w Internecie, aby zapewnić przejrzystość.
- Powołanie wyspecjalizowanych organów nadzoru, przy jednoczesnym zapewnieniu im jasnych i spójnych uprawnień w stosunku do istniejących podmiotów: na przykład, w Stanach Zjednoczonych powołano Komitet ds. Odpowiedzialności za Pandemię w celu zapewnienia nadzoru nad pakietem gospodarczym. Aby uniknąć powielania działań i wykorzystać istniejące możliwości, w skład Komitetu wejdą niezależni inspektorzy generalni. Będą oni odpowiedzialni za prowadzenie i koordynację audytów i dochodzeń w celu zapewnienia rozliczalności oraz identyfikacji strat, oszustw i nadużyć w wydatkach związanych z kryzysem (Komitet ds. Nadzoru i Reform, 2020).
- Wyraźne określenie zakresu odpowiedzialności i sposobów komunikacji w celu zapewnienia, że wszyscy urzędnicy publiczni są odpowiedzialni za swoje działania: (NSW ICAC, 2020): Jak zauważono, obecny kryzys i spowolnienie gospodarcze stwarzają zagrożenia dla systemu zarządzania finansami publicznymi oraz dla standardowych procesów kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem. Podczas gdy niektóre kontrole mogą zostać złagodzone w celu szybkiego zaspokojenia najpilniejszych potrzeb, a środowisko pracy zmieniło się ze względu na środki mające na celu zdystansowanie społeczne, rośnie znacząco rola kierowników. Zarządzanie programem może wzmocnić ich indywidualną odpowiedzialność i jednocześnie uświadomić wszystkim pracownikom, że istnieje potrzeba ciągłej czujności w odniesieniu do środków publicznych.
- Zapewnienie przeprowadzenia odpowiednich ocen ryzyka naruszenia zasad uczciwości: ze względu na szybkie tempo, w jakim programy te muszą być wdrażane, przeprowadzenie

kompleksowej oceny ryzyka naruszenia zasad uczciwości może być niewykonalne. Urzędnicy publiczni mogą być jednak zachęceni do dokumentowania i informowania o wszelkich przeszkodach i metodach radzenia sobie z nimi (NSW ICAC, 2020). Może to obejmować dokumentowanie zmian w działaniach kontrolnych pod kątem uwzględnienia celów krótkoterminowych.

- Zapewnienie odpowiednich procedur w celu opracowania, przeglądu i zatwierdzenia programów w trybie pilnym: Na przykład, dla zapewnienia skutecznej, a jednocześnie odpowiedzialnej realizacji planu działania gospodarczego z 2008 r., Biuro Rady ds. Prywatności i Sekretariat Zarządu Skarbu w Kanadzie ustanowiły przyspieszony proces zatwierdzania programów finansowych i politycznych, skracając termin z 6 do 2 miesięcy (Biuro Audytora Generalnego, 2010). W szczególnym kontekście obecnego kryzysu, w którym wielu urzędników publicznych pracuje zdalnie, mogłoby to również obejmować ustanowienie protokołów stosowania podpisu elektronicznego.

Długoterminowe środki mające na celu wzmocnienie roli nadzoru zewnętrznego w przygotowaniu do wyjścia z kryzysu

Organy kontroli i nadzoru mogą być kluczowym partnerem dla administracji rządowej w procesie wychodzenia z kryzysu oraz przygotowania na jego długofalowe skutki. W szczególności audytorzy mogą informować o ryzykach naruszenia uczciwości związanych ze stosowaniem długoterminowych środków wychodzenia z kryzysu. Na przykład mogą oni przedstawiać decydującym wnioski wyciągnięte ex post w celu poprawy procesu kształtowania polityki, w szczególności w zakresie gotowości na wypadek wystąpienia kolejnych kryzysów. Kontrole i audyty mogą dawać szerszą perspektywę niż tylko kontrola wydatkowania środków i procedury zgodności (ang. compliance), a także zapewnić niezależne, obiektywne i wiarygodne badanie tego, czy publiczne przedsięwzięcia, systemy, operacje, programy, działania lub organizacje funkcjonują zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności oraz czy istnieje obszar wymagający poprawy. Tym samym będą stanowić wiarygodne źródło niezależnego i obiektywnego zapewnienia wsparcia dla korzystnych zmian w sektorze publicznym (INTOSAI 2013).

Najwyższe organy kontroli mogą również przyjąć podejście oparte na analizie ryzyka i skoncentrowane na zarządzaniu danymi, wykraczające poza nadzór i zapewniające dogłębną analizę i prognozowanie w celu lepszego zarządzania kryzysem i jego następstwami. Najwyższe organy kontroli mogą w szczególności wspierać centrum rządu i inne organizacje publiczne w określaniu i interpretowaniu dowodów, które mogą kształtować politykę i zwiększać zdolność rządu do działania w czasie rzeczywistym w obliczu zmieniających się problemów i zagrożeń.

3. Wzrastające ryzyko nieuczciwych zachowań w podmiotach publicznych

Spadek koniunktury gospodarczej prowadzi do większej liczby przypadków korupcji i oszustw w miejscu pracy

Mimo, że większość pracowników sektora publicznego odznacza się wysokimi standardami uczciwości, przykłady z poprzednich okresów recesji pokazują, że załamanie gospodarcze skutkuje wzrostem oszustw, defraudacji, korupcji i innych nieuczciwych zachowań (ACFE 2016). Wzrost tego ryzyka związany jest z pojawieniem się trzech czynników, występujących w szczególności w czasie nagłego kryzysu gospodarczego: presji finansowej, okazji oraz usprawiedliwiania niewłaściwych zachowań. Bezpośrednią i długoterminową konsekwencją obecnego kryzysu będzie to, że wiele osób fizycznych, a zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, będzie musiało zmagać się z coraz większymi

problemami finansowymi, które mogą prowadzić do zachowań korupcyjnych lub oszustw. W tym samym czasie masowe zwolnienia związane z recesją będą prowadzić do tworzenia w organizacjach luk w mechanizmach kontroli wewnętrznej, czyniąc je bardziej podatnymi na oszustwa i korupcję. Działając pod presją niektórzy mogą również usprawiedliwiać swoje zachowanie tym, że „inni też tak robią” albo tym, że „nawet jeżeli ja nie skorzystam, zrobią to inni”.

Pojawiające się przypadki korupcji i afer mogą negatywnie wpływać na opinię publiczną i obniżyć poparcie dla działań i reform podejmowanych przez rząd. W najgorszym przypadku będą prowadzić do dalszego usprawiedliwiania niewłaściwych zachowań. Z kolei wzrastający poziom korupcji na różnych szczeblach i obszarach stanowi dodatkowe obciążenie dla prowadzenia działalności gospodarczej, ma negatywny wpływ na odporność gospodarki na kryzys oraz stanowi przeszkodę w wychodzeniu z recesji.

Krótko i długoterminowe środki wzmacniające uczciwość w sektorze publicznym

Tymczasem sektor publiczny może aktywnie rozwijać mechanizmy, które będą wykrywać i chronić przed korupcją i oszustwami w trakcie recesji. Będą to:

- przegląd i wzmocnienie istniejących zasad etycznych w organizacjach publicznych. W warunkach recesji spowodowanej pandemią COVID – 19 będzie to wymagało podejścia opartego na identyfikacji ryzyka w celu wytypowania organizacji, które są bardziej narażone na ryzyko i określenia mechanizmów przeciwdziałania. [Rekomendacja Rady OECD dotycząca uczciwości w służbie publicznej](#) zawiera obszerne wskazówki dotyczące przeciwdziałania korupcji i oszustwom, tworzenia kultury uczciwości i zapewnienia rozliczalności zadań;
- zapewnienie podstawowych mechanizmów kontroli wewnętrznej, takich jak zatwierdzanie operacji finansowych, polityka przeciwdziałania oszustwom i nadużyciom, prowadzenie niezapowiedzianych kontroli oraz rotacji zadań, dostosowanych do potrzeb i rozpowszechnionych wśród pracowników;
- wdrażanie i usprawnianie narzędzi elektronicznych służących uczciwości i rozliczalności, zwłaszcza poprzez zapewnienie, że istotne dane publiczne są dostępne i możliwe do wykorzystania w kontroli obywatelskiej albo poprzez zapewnienie skutecznych narzędzi sprawozdawczych;
- prowadzenie doradztwa i programów pomocy finansowej dla wsparcia pracowników w odpowiedzi na wzrastające poczucie zagrożenia wskutek kryzysu ekonomicznego;
- podnoszenie świadomości standardów etycznych, dla zapewnienia, że wszyscy pracownicy będą nadal przestrzegać zasad i utrzymywać wysokie standardy sektora publicznego.