



**Ministerstwo  
Spraw Wewnętrznych i Administracji**

---



---

***Sprawozdanie Końcowe  
Z REALIZACJI***

**PROGRAMU ZWALCZANIA KORUPCJI  
STRATEGIA ANTYKORUPCYJNA  
II ETAP WDRAŻANIA  
2005-2009**

---

**Warszawa, marzec 2010**

## Spis treści:

<b>Spis treści:</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Program Zwalczania Korupcji Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania</b> .....	<b>3</b>
1.1. <i>Geneza</i> .....	3
1.2. <i>Podstawa prawna</i> .....	3
1.3. <i>Cele</i> .....	4
1.4. <i>Obszary priorytetowe i zadania</i> .....	4
1.5. <i>Harmonogram wdrażania</i> .....	8
1.6. <i>Źródła finansowania</i> .....	8
1.7. <i>Zasady wdrażania</i> .....	9
1.8. <i>Koordinacja i monitoring Strategii</i> .....	9
<b>2. Ściganie przestępstw korupcyjnych i działania prewencyjne</b> .....	<b>10</b>
2.1 <i>Ściganie przestępstw korupcyjnych</i> .....	10
2.2 <i>Działania prewencyjne oraz przykłady dobrych praktyk w zakresie przeciwdziałania korupcji</i> .....	19
<b>3. Wykonanie zadań w trakcie trwania Strategii Antykorupcyjnej</b> .....	<b>36</b>
3.1 <i>Zadania z terminem realizacji do 31 grudnia 2009 roku</i> .....	36
3.2 <i>Zadania stałe</i> .....	37
<b>4. Percepcja korupcji</b> .....	<b>38</b>
4.1. <i>Indeks Percepcji Korupcji Transparency International</i> .....	38
4.2 <i>Badania opinii publicznej w Polsce</i> .....	40
<b>5. Podsumowanie</b> .....	<b>43</b>
5.1 <i>Sytuacja korupcyjna w Polsce</i> .....	43
5.2 <i>Ocena Strategii Antykorupcyjnej</i> .....	44
5.3 <i>Rekomendacje</i> .....	46

# **1. Program Zwalczenia Korupcji Strategia Antykorupcyjna II etap wdrażania**

## **1.1. Geneza**

W dniu 17 września 2002 roku, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy *Program Zwalczenia Korupcji - Strategia Antykorupcyjna*, będący zbiorem kierunkowych rozstrzygnięć i zestawu działań, jakie administracja rządowa miała podjąć w walce z korupcją.

Realizacja przyjętej *Strategii Antykorupcyjnej* dla Polski przewidywała osiągnięcie trzech głównych celów:

- 1) skutecznego wykrywania przestępstw korupcyjnych,
- 2) wdrożenia efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej,
- 3) ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podnoszenie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania.

Zadania zawarte w przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 17 września 2002 roku *Strategii Antykorupcyjnej* zostały w przeważającej większości wykonane.

Po przyjęciu przez Radę Ministrów w październiku 2004 r. sprawozdania podsumowującego realizację I etapu Programu Zwalczenia Korupcji, przystąpiono niezwłocznie do tworzenia dokumentu rządowego *II etap Strategii Antykorupcyjnej*.

## **1.2. Podstawa prawna**

W dniu 25 stycznia 2005 roku Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy przygotowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji „*Program Zwalczenia Korupcji - Strategia Antykorupcyjna - II etap wdrażania 2005-2009*” (zwany dalej „*Strategią*”), przewidujący realizację kolejnego pakietu przedsięwzięć legislacyjnych, organizacyjnych i edukacyjno - informacyjnych, uzupełnionych o nowe obszary zagrożenia korupcją oraz zadania związane z monitorowaniem efektywności podejmowanych działań.

### 1.3. Cele

*Strategia* zakładała osiągnięcie 4 celów strategicznych:

- 1) **zapobieganie zjawiskom korupcji i wdrożenie mechanizmów umożliwiających jej skuteczne przeciwdziałanie,**
- 2) **skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych,**
- 3) **ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych poprzez podnoszenie stopnia świadomości oraz promowanie odpowiednich wzorców postępowania,**
- 4) **stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej na miarę otwartego społeczeństwa informacyjnego.**

### 1.4. Obszary priorytetowe i zadania

Za podstawę do opracowania pakietu przedsięwzięć *Strategii* posłużyły informacje dotyczące działań planowanych przez poszczególne resorty i instytucje, analiza raportów Najwyższej Izby Kontroli i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a także rekomendacje Grupy Państw Przeciwko Korupcji GRECO, sporządzone po II Rundzie oceny państw, dokumenty i zalecenia Unii Europejskiej oraz Rady Europy w zakresie przeciwdziałania korupcji, jak również *Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciw Korupcji*.

W wyniku analizy obszarów dysfunkcyjnych i mechanizmów korupcjogennych w Polsce określono 7 priorytetowych obszarów działalności publicznej zagrożonych korupcją:

- 1) Gospodarka;
- 2) Najwyższa władza państwowa;
- 3) Administracja publiczna;
- 4) Wymiar sprawiedliwości i organy zwalczające korupcję;
- 5) Ochrona zdrowia;
- 6) Finanse publiczne;
- 7) Edukacja, kultura i środki masowego przekazu.

Każdy z obszarów priorytetowych został podzielony na zadania o charakterze:

- legislacyjnym,
- informacyjno - edukacyjnym,
- organizacyjnym.

Tabele nr 1-3 przedstawiają zestawienie wszystkich zadań przewidzianych do realizacji w *Strategii* w latach 2005 - 2009 w rozbiciu na termin realizacji, obszar priorytetowy i podmiot realizujący zadanie, przy czym część zadań była realizowana we współpracy z podmiotami, które nie zostały wymienione w tabeli nr 2 i 3 (np. Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Ministerstwem Spraw Zagranicznych).

**Tabela nr 1. Zestawienie wszystkich zadań w Strategii Antykorupcyjnej wg ich rodzaju i obszaru**

Lp	OBSZAR	RODZAJE ZADAŃ			RAZEM
		legislacyjne	informacyjno- edukacyjne	organizacyjne	
1	Gospodarka (G)	8	3	5	16
2	Najwyższa Władza Państwowa (NWP)	3	6	0	9
3	Administracja Publiczna (AP)	4	16	9	29
4	Wymiar Sprawiedliwości i Organy Zwalczające Korupcję (WSiOZK)	4	3	3	10
5	Ochrona Zdrowia (OZ)	9	5	6	20
6	Finanse Publiczne (FP)	3	1	2	6
7	Edukacja, Kultura i Środki Masowego Przekazu (EKiŚMP)	0	5	3	8
<b>RAZEM:</b>		<b>31</b>	<b>38</b>	<b>32</b>	<b>98</b>

**Tabela nr 2. Zestawienie wszystkich zadań w Strategii Antykorupcyjnej wg podmiotów realizujących i obszaru**

Lp	PODMIOT REALIZUJĄCY	ZADANIA TERMINOWE, WIELOLETNIE I STAŁE (2005-2009)							
		OBSZAR							
		G	NWP	AP	WSiOZK	OZ	FP	EKIŚMP	RAZEM
1	MSWiA	2	7	11	1	0	0	1	22
2	MZ	0	0	0	0	20	0	0	20
3	MF	0	0	3	0	0	6	0	9
4	KPRM	1	0	7	0	0	0	0	8
5	MSP	6	0	0	0	0	0	0	6
6	MEN	0	0	0	0	0	0	3	3
7	MNiSW	0	0	0	0	0	0	2	2
8	UKE	0	0	5	0	0	0	0	5
9	MS	0	2	0	4	0	0	0	6
10	KGP	0	0	0	4	0	0	0	4
11	MI	1	0	0	0	0	0	0	1
12	UZP	3	0	0	0	0	0	0	3
13	KRiRT	0	0	0	0	0	0	2	2
14	MG	1	0	0	0	0	0	0	1
15	GITD	1	0	0	0	0	0	0	1
16	ULC	0	0	2	0	0	0	0	2
17	KGSG	0	0	0	1	0	0	0	1
18	ZBIOROWE	1	0	0	0	0	0	0	1
19	WSZYSCY	0	0	1	0	0	0	0	1
	<b>RAZEM:</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>29</b>	<b>10</b>	<b>20</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>98</b>

- G Gospodarka  
NWP Najwyższa Władza Państwowa  
AP Administracja Publiczna  
WSiOZK Wymiar Sprawiedliwości i Organy Zwalczające Korupcję  
OZ Ochrona Zdrowia  
FP Finanse Publiczne  
EKIŚMP Edukacja, Kultura i Środki Masowego Przekazu

Tabela nr 3. Zestawienie wszystkich zdań wg podmiotów realizujących i ich rodzaju

Lp	PODMIOT REALIZUJĄCY	RODZAJE ZADAŃ			RAZEM
		legislacyjne	informacyjno- edukacyjne	organizacyjne	
1	MSWiA	5	13	4	22
2	MZ	9	5	6	20
3	MF	3	3	3	9
4	KPRM	3	4	1	8
5	MSP	4	2	0	6
6	MEN	0	3	0	3
7	MNiSW	0	2	0	2
8	UKE	0	1	4	5
9	MS	4	1	1	6
10	KGP	1	1	2	4
11	MI	1	0	0	1
12	UZP	0	1	2	3
13	KRRiT	0	0	2	2
14	MG	1	0	0	1
15	GITD	0	0	1	1
16	ULC	0	1	1	2
17	KGSG	0	1	0	1
18	ZBIOROWE	0	0	1	1
19	WSZYSCY	0	1	0	1
<b>RAZEM:</b>		<b>31</b>	<b>39</b>	<b>28</b>	<b>98</b>

MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
MZ	Ministerstwo Zdrowia	UKE	Urząd Komunikacji Elektronicznej
MF	Ministerstwo Finansów	UZP	Urząd Zamówień Publicznych
MSP	Ministerstwo Skarbu Państwa	ULC	Urząd Lotnictwa Cywilnego
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej	KGP	Komenda Główna Policji
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości	KGSG	Komenda Główna Straży Granicznej
MI	Ministerstwo Infrastruktury	KRRiT	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
MG	Ministerstwo Gospodarki	MNiSW	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
GITD	Główny Inspektorat Transportu Drogowego		

Powyższe tabele uwzględniają zmiany w strukturze administracji rządowej, do których doszło od czasu przyjęcia *Strategii* przez Radę Ministrów w styczniu 2005 roku.

### 1.5. Harmonogram wdrażania

Realizacja zadań zapisanych w *Strategii* przewidziana była na lata 2005-2009, z możliwością ich kontynuacji po dokonaniu oceny oraz aktualizacji.

Tabela nr 4. Zestawienie wszystkich zadań w *Strategii* wg terminu realizacji i obszaru

Lp	OBSZAR	TERMIN REALIZACJI ZADAŃ									RAZEM	
		Z	2005		2006		2007		2008			2009
		S	I P	II P	I P	II P	I P	II P	I P	II P		I P
1	Gospodarka (G)	4	5	3	1	0	2	1	0	0	0	16
2	Najwyższa Władza Państwowa (NWP)	2	3	3	1	0	0	0	0	0	0	9
3	Administracja Publiczna (AP)	8	0	9	0	5	0	6	0	1	0	29
4	Wymiar Sprawiedliwości i Organy Zwalczające Korupcję (WSiOZK)	5	1	2	0	0	0	2	0	0	0	10
5	Ochrona Zdrowia (OZ)	10	3	0	0	1	1	5	0	0	0	20
6	Finanse Publiczne (FP)	2	0	2	0	0	0	0	0	2	0	6
7	Edukacja, Kultura i Środki Masowego Przekazu (EKiŚMP)	5	0	3	0	0	0	0	0	0	0	8
<b>RAZEM:</b>		<b>36</b>	<b>12</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>98</b>

ZS - zadania stałe, I P - I półrocze, II P - II półrocze

### 1.6. Źródła finansowania

Realizacja niniejszego dokumentu rządowego zakładała, że jego finansowanie jest przypisane poszczególnym resortom lub instytucjom, w ramach ich własnych środków budżetowych.

Nie zostały przewidziane dodatkowe środki na realizację zadań zapisanych w *Strategii*, poza środkami na współfinansowanie projektów twinningowych realizowanych z funduszy Unii Europejskiej w ramach *Programu Phare 2003* i *Programu Transition Facility 2004, 2005 i 2006*.



### **1.7. Zasady wdrażania**

Zgodnie z zaleceniami Unii Europejskiej *Strategia* skupiała się przede wszystkim na działaniach koordynacyjnych, a priorytetem było poprawienie spójności walki z korupcją na poziomie krajowym.

W założeniach *Strategia* była dokumentem otwartym, podlegającym zmianom i uzupełnieniom o nowe zadania i obszary priorytetowe.

### **1.8. Koordynacja i monitoring Strategii**

Zgodnie z rekomendacją nr 4 Grupy Państw Przeciwko Korupcji GRECO, sporządzoną po II Rundzie oceny państw z 2003 roku oraz Komunikatem Komisji dla Rady, Parlamentu i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o wszechstronnej polityce UE dotyczącej walki z korupcją z dnia 28 maja 2003 roku, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji powołano *Zespół do Spraw Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej*. Do najważniejszych zadań *Zespołu* należało:

- koordynowanie i monitorowanie działań podejmowanych przez administrację rządową w ramach realizacji *Strategii*,
- opracowywanie analiz, ocen i monitorowanie zjawisk korupcyjnych w działalności publicznej, a także przedstawianie opinii i wniosków w tym zakresie,
- przygotowywanie okresowych sprawozdań z realizacji *Strategii* dla Rady Ministrów,
- koordynowanie realizacji projektów twinningowych wspierających wdrażanie *Strategii* realizowanych z funduszy Unii Europejskiej w ramach Programu Phare 2003 i Programu Transition Facility 2004, 2005 i 2006.

Monitoring realizacji zadań prowadzony był na podstawie informacji przygotowywanych przez ministerstwa, urzędy centralne i instytucje zaangażowane we wdrażanie *Strategii*, na podstawie których *Zespół* opracowywał sprawozdania.

Z dniem 1 stycznia 2009 roku *Zespół ds. Koordynacji Strategii Antykorupcyjnej* uległ likwidacji, a zadania związane z koordynacją *Strategii* zostały powierzone Departamentowi Bezpieczeństwa Publicznego MSWiA. Od marca 2009 roku,

po zmianie regulaminu organizacyjnego ministerstwa, obowiązki te przejął Departament Analiz i Nadzoru MSWiA.

## 2. Ściganie przestępstw korupcyjnych i działania prewencyjne

### 2.1 Ściganie przestępstw korupcyjnych

Głównymi instytucjami zwalczającymi korupcję w Polsce są: **Centralne Biuro Antykorupcyjne** i **Policja**. Poza nimi działania antykorupcyjne prowadzi **Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego**. **Straż Graniczna** prowadzi postępowania w sprawach o przestępstwa korupcyjne popełnione przez własnych funkcjonariuszy i pracowników. **Żandarmeria Wojskowa** wykonuje zadania należące do jej zakresu działania w stosunku do: żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową oraz osób nie będących żołnierzami, jeżeli współdziałają z osobami wyżej wymienionymi w przestępczości korupcyjnej.

Wiele służb i instytucji publicznych dysponuje ponadto wewnętrznymi rozwiązaniami związanymi ze zwalczaniem przestępczości korupcyjnej.

#### 2.1.1. Ściganie przestępstw korupcyjnych przez Policję

W ramach realizacji *Strategii*, kierownictwo Policji podjęło działania w obszarze „Wymiar sprawiedliwości i organy zwalczające korupcję”, m.in. w zakresie:

- wypracowania nowych, skuteczniejszych metod walki z korupcją, po uprzednim przeanalizowaniu informacji na temat zjawisk korupcyjnych występujących w poszczególnych sferach życia publicznego,
- zwiększenia skuteczności ujawniania i zwalczania przestępstw korupcyjnych poprzez utworzenie na szczeblu wojewódzkim i powiatowym wyspecjalizowanych komórek w zwalczaniu tej patologii,
- zmian legislacyjnych umożliwiających zwiększenie zakresu podmiotów, wobec których można zastosować kontrolę operacyjną oraz zakup kontrolowany.

O wzroście efektywności pracy Policji w zwalczaniu przestępczości korupcyjnej świadczą dane statystyczne za lata 2005 - 2008:

**Tabela nr 5. Zestawienie danych, dotyczących skuteczności Policji w zwalczaniu przestępstw korupcyjnych w latach 2005 – 2008**

Rok	Postępowania		Przestępstwa stwierdzone		Podejrzani	Wniosek o akt oskarżenia	Aresztowani	Łapówki w złotych
	wszczęte	zakończone	Ogółem	dodatkowo ujawnione				
<b><i>Przestępstwa z art. 228 kodeksu karnego (sprzedajność funkcjonariusza publicznego)*</i></b>								
2008	455	619	2449	1176	500	496	135	9.092.421
2007	551	825	2912	1086	705	680	172	9.584.765
2006	671	714	2157	1051	566	563	221	10.975.892
2005	521	659	1885	1030	499	498	164	7.872.940
<b><i>Przestępstwa z art. 229 kodeksu karnego (przekupstwo funkcjonariusza publicznego)</i></b>								
2008	1604	1803	3134	997	2218	2160	65	-
2007	1763	2054	3178	762	2442	2427	124	-
2006	1490	1471	2241	540	1659	1643	89	-
2005	926	1134	1980	606	1366	1353	116	-
<b><i>Przestępstwa z art. 230 kodeksu karnego (płatna protekcja)</i></b>								
2008	115	138	756	315	332	326	48	3.037.151
2007	129	193	545	202	302	295	53	6.924.963
2006	134	163	737	458	260	250	48	2.565.801
2005	106	150	472	254	189	185	37	1.393.028
<b><i>Przestępstwa z art. 231 kodeksu karnego (przekroczenie uprawnień)</i></b>								
2008	3768	4782	1367	443	559	505	34	-
2007	4137	5160	2996	1315	674	611	41	-
2006	4093	4828	1385	762	581	530	28	-
2005	3212	4279	1790	785	577	546	24	-

\* od 2004 r. do art. 228 dolicza się: art. 250a–korupcja wyborcza, 296a–korupcja gospodarcza i 296b–korupcja sportowa

Jak wynika z powyższego zestawienia w 2008 r. w stosunku do 2005 zanotowano następującą dynamikę:

- liczba wszczętych postępowań przygotowawczych ogółem - 5.942 (wzrost o 24,7% w stosunku do 2005 roku),
- liczba przestępstw stwierdzonych ogółem - 7.706 (wzrost o 25,8 %),
- liczba podejrzanych ogółem - 3.609 (wzrost o 37,2 %),
- liczba tymczasowo aresztowanych ogółem - 282 (spadek o 17,3%),
- ujawnione łapówki ogółem - 12.129.572 zł (wzrost o 30,9%),
- zabezpieczone mienie ogółem - 53.429.624 zł (wzrost o 516,9%).

Ponadto w okresie od stycznia do czerwca 2009 roku zanotowano następujące dane statystyczne:

- liczba wszczętych postępowań przygotowawczych - 2.925,

- liczba przestępstw stwierdzonych ogółem - 4.912,
- liczba podejrzanych ogółem - 1.848,
- liczba tymczasowo aresztowanych - 111,
- ujawnione łapówki ogółem - 8.042.901 zł,
- zabezpieczone mienie ogółem - 6.991.317 zł.

Z informacji Policji wynika, że w dalszym ciągu największe zagrożenie korupcją występuje w takich obszarach życia publicznego jak: sektor świadczeń medycznych, ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, administracja publiczna, postępowania przetargowe, rozdysponowywanie funduszy unijnych, uzyskiwanie uprawnień do prowadzenia pojazdów mechanicznych oraz prowadzenie badań technicznych przez stacje kontroli pojazdów.

Jednocześnie ujawniono przestępczość korupcyjną w nowych sferach życia społecznego i gospodarczego. W 2004 roku wszczęto śledztwo w sprawie nieprawidłowości i przestępstw popełnianych przez sędziów piłkarskich, piłkarzy, trenerów, działaczy klubowych i działaczy związkowych w strukturach Polskiego Związku Piłki Nożnej (PZPN) i okręgowych związkach piłkarskich, związanych z pozasportowym wpływem na przebieg rozgrywek ligowych i pucharowych piłki nożnej mężczyzn w Polsce. Ściganie takich działań przez organy wymiaru sprawiedliwości stało się możliwe po wprowadzeniu z dniem 1 lipca 2003 roku do kodeksu karnego przestępstwa tzw. *przekupstwa sportowego*.

Kluczową sprawą w tym obszarze jest śledztwo dotyczące korupcji w polskiej piłce nożnej, prowadzone przez Wydział do walki z Korupcją KWP we Wrocławiu. Śledztwo rozpoczęło się w maju 2004, po artykule Gazety Wyborczej. Postępowania karne prowadzone były przez prokuratorów z Wydziału VI ds. przestępczości zorganizowanej Prokuratury Okręgowej we Wrocławiu, a następnie przez prokuratorów z wrocławskiej Prokuratury Apelacyjnej. Dotychczas przedstawiono 145 osobom zarzuty popełnienia przestępstw, głównie z art. 296b § 1 i 2 kk (korupcja sportowa) oraz 258 § 1 kk. Wśród podejrzanych są m.in.: sędziowie piłkarscy, przewodniczący kolegium sędziów piłkarskich Okręgowego Związku Piłki Nożnej oraz prezesi klubów piłkarskich, członkowie zarządów klubów sportowych, piłkarze, którzy uczestniczyli w zorganizowanej grupie przestępczej, mającej na celu popełnianie przestępstw polegających na przyjmowaniu korzyści majątkowych w zamian za nieuczciwe

zachowania, mające wpływ na wynik zawodów sportowych. Wobec 11 podejrzanych zastosowany został środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania.

Wobec ujawnionych dotychczas mechanizmów działania sprawców korupcji w polskiej piłce nożnej monitorowane są także inne obszary zagrożone korupcją sportową, w celu ujawniania przyczyn i uwarunkowań występowania podobnych zjawisk korupcyjnych (korupcję ujawniono m.in. podczas profesjonalnych zawodów żużlowych).

**Kryminogenna sytuacja towarzyszy procesom zamawiania leków i sprzętu medycznego z firm farmaceutycznych przez placówki medyczne.** Ujawnione po raz pierwszy na szeroką skalę w 2003 roku zjawisko stało się przedmiotem skutecznych działań Policji. Przykładem sukcesu w tej dziedzinie jest prowadzona w Wydziale do walki z Korupcją KWP z/s w Radomiu sprawa dotycząca procederu korupcyjnego na styku firm farmaceutycznych i przedstawicieli służby zdrowia w całym kraju. Korupcja dotyczyła zawierania niekorzystnych dla placówek służby zdrowia umów i innych decyzji handlowych, w zamian za łapówki od przedstawicieli handlowych firm farmaceutycznych. Aktualnie w sprawie podejrzanych jest 135 osób. Wobec 21 podejrzanych stosowane było tymczasowe aresztowanie. Na poczet przyszłych kar zabezpieczono mienie o wartości ok. 3,5 mln zł. Sprawa ma charakter rozwojowy.

Kolejnym obszarem występowania korupcji, monitorowanym przez pion do walki z korupcją, jest przestępczość związana z **rozdysponowywaniem środków unijnych**. Policjanci są coraz lepiej przygotowani do aktywnego rozpoznawania tego typu zagrożeń. Uczestniczą w sympozjach, grupach roboczych oraz szkoleniach organizowanych przez instytucje rządowe takie jak Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Ponadto decyzją Komendanta Głównego Policji został powołany nieetatowy zespół do walki z przestępczością na szkodę UE, którego zadaniem jest koordynowanie wszystkich czynności prowadzone przez jednostki terenowe Policji.

W ramach realizacji *Strategii*, w latach 2005 – 2009, na polecenie kierownictwa Komendy Głównej Policji, utworzono na szczeblu wojewódzkim 17 wydziałów dw. z korupcją. W efekcie podjętych przez komendantów wojewódzkich przedsięwzięć organizacyjnych, stan etatowy komórek organizacyjnych szczebla wojewódzkiego w 2009 r. osiągnął poziom 297 etatów i wzrósł na przestrzeni czterech ostatnich lat o 65.

Znaczący wpływ na dynamiczny wzrost efektywności ścigania sprawców przestępstw o charakterze korupcyjnym w ostatnich latach miało z pewnością zwiększenie stanu etatowego komórek wyspecjalizowanych w walce z tą patologią. Od 2005 roku, w ramach realizacji II Etapu *Strategii*, zaczęto rozbudowę pionu antykorupcyjnego w Policji poprzez tworzenie komórek do walki z korupcją w jednostkach szczebla powiatowego, miejskiego i rejonowego, w miastach będących dawniej siedzibami województw. Dotychczas powstało w ten sposób 45 komórek liczących łącznie 146 etatów. W zdecydowanej większości funkcjonują one w strukturach zwalczających przestępczość gospodarczą.

Jednocześnie na podkreślenie zasługuje fakt utworzenia 7 samodzielnych komórek funkcjonujących w komendach miejskich poza strukturami zwalczającymi przestępczość gospodarczą i podlegających bezpośrednio komendantom miejskim tj. w Bielsku-Białej, Częstochowie, Katowicach, Tarnowie, Nowym Sączu, Łodzi i Piotrkowie Trybunalskim.

**Tabela nr 6. Zestawienie liczby etatów komórek antykorupcyjnych w Policji (porównanie stanu etatowego z roku 2007 i z I połowy 2009)**

Wyszczególnienie	Lata	
	2007	30 czerwca 2009
Liczba wydziałów dw. z korupcją na szczeblu komend <u>wojewódzkich</u>	17	17
Liczba etatów dw. z korupcją na szczeblu komend <u>wojewódzkich</u>	294	297*
Liczba komórek dw. z korupcją w jednostkach policji szczebla powiatowego, miejskiego i rejonowego	41	45
Liczba etatów do walki z korupcją w jednostkach policji szczebla powiatowego, miejskiego i rejonowego	128	146

\* 16 policjantów w KSP.

W ramach przedsięwzięć prowadzących do zwiększenia efektywności zwalczania przestępczości korupcyjnej oraz zmierzających do ustawicznego zmniejszenia jej rozmiarów w Polsce, na szczeblu Komend Wojewódzkich/Stołecznej Policji

i Komendy Głównej Policji, w latach 2008-2009, kontynuowane były działania w zakresie ujawniania i zwalczania tej przestępczości m.in. poprzez :

- Wzmocnienie bieżącego monitorowania całego spektrum zagadnień i spraw prowadzonych przez poszczególne KMP/KPP/KRP i KWP, w tym koordynacji działań jednostek i udzielanie wsparcia zgodnie z faktycznymi potrzebami.
- Poszerzenie form informowania przez obywateli Policji o przypadkach korupcji, poprzez uruchomienie w Komendzie Głównej Policji i w Komendach Wojewódzkich/Stołecznej Policji specjalnych adresów poczty elektronicznej funkcjonujących na stronie [www.policja.gov.pl](http://www.policja.gov.pl) w zakładce „Zgłoś korupcję”. Adresy te umożliwiają bezpośrednie informowanie właściwych miejscowo wydziałów dw. korupcją o podejrzeniu popełnienia przestępstw korupcyjnych. Przesłane w ten sposób wiadomości przez użytkowników sieci są wykorzystane przez poszczególne komórki antykorupcyjne.
- Dalsze wydawanie w cyklu miesięcznym "Biuletynu Korupcyjnego", który zawiera informacje o najciekawszych i najpoważniejszych sprawach korupcyjnych prowadzonych przez pion dw. z korupcją. Do czerwca 2009 roku wydano łącznie 69 biuletynów.
- Sporządzenie szeregu informacji i materiałów szkoleniowych dla policjantów pionu dw. z korupcją z zakresu zwalczania tej patologii, w tym m. in. korupcji sportowej, korupcji w związku z wykonywaniem czynności przez komorników, mechanizmów popełniania przestępstw korupcyjnych w obszarze zamówień publicznych, korupcji występującej w zakładach karnych, korupcji w służbie zdrowia, korupcji wyborczej, korupcji urzędniczej, korupcji gospodarczej itp.
- Inicjowanie zmian legislacyjnych mających na celu ograniczanie zjawiska korupcji i wprowadzenie skuteczniejszych sposobów zapobiegawczych. W tym zakresie między innymi KGP było inicjatorem rozszerzenia stosowania art. 19 i 19a ustawy o Policji. Kolejną potrzebą jest umieszczenie art. 250a kk (korupcja wyborcza) w przedmiotowym katalogu.
- Przeprowadzenie przez policjantów Wydziałów dw. z Korupcją KWP/KSP oraz Biura Kryminalnego KGP działań edukacyjnych i prewencyjnych w zakresie problematyki antykorupcyjnej, w instytucjach rządowych i pozarządowych, szczebla centralnego i wojewódzkiego (np. w ostatnich dwóch

latach policjanci KGP i KSP przeprowadzili szkolenie dla przedstawicieli spółki PL.2012, dla pracowników Narodowego Funduszu Zdrowia czy Państwowej Inspekcji Pracy). Dodatkowo przeszkolono policjantów pionu dw. z korupcją, dw. z przestępczością gospodarczą, kryminalną, ruchu drogowego i prewencyjną KPP, KMP, KRP i KWP w zakresie zasad postępowania w przypadkach zaistnienia sytuacji korupcyjnej, ścigania tej przestępczości oraz obszarów życia publicznego najbardziej narażonych na przestępstwa korupcyjne.

W 2000 roku dotychczasowy Zarząd Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji<sup>1</sup> został przekształcony w **Biuro Spraw Wewnętrznych KGP**. Od 2005 do 2009 roku stan etatowy Biura zwiększył się z 243 etatów policyjnych do 370 etatów (w tym 336 policyjnych i 34 korpusu służby cywilnej). Sukcesywnie doskonalona struktura organizacyjna BSW KGP, wypracowanie zasad współpracy z jednostkami organizacyjnymi prokuratury, przyczyniło się do podniesienia profesjonalizmu realizowanych zadań przez funkcjonariuszy BSW. Zwiększono liczbę szkoleń o tematyce antykorupcyjnej, prowadzonych przez funkcjonariuszy biura w jednostkach organizacyjnych Policji. Ponadto w ramach realizacji II Etapu *Strategii* w Biurze zainicjowano prace nad systemowymi rozwiązaniami antykorupcyjnymi. Aktualnie trwają prace nad projektami edukacyjnymi i profilaktycznymi skierowanymi do policjantów i pracowników policji.

Ponadto w 2008 roku BSW KGP zainicjowało cykl narad szkoleniowych dla prokuratorów i policjantów BSW, których tematem, oprócz zagadnień stricte warsztatowych, były również zagadnienia związku czynności procesowych w świetle przepisów Kodeksu postępowania karnego a sytuacji prawnej policjanta w oparciu o przepisy służbowe. W założeniu miało to się przyczynić do zwiększenia odpowiedzialności przy podejmowaniu decyzji procesowych. W tym celu zostały już podjęte konkretne działania, np. zostali wyznaczeni prokuratorzy-koordynatorzy do spraw z udziałem policjantów we wszystkich prokuraturach apelacyjnych i okręgowych, a także prokurator koordynator na szczeblu Prokuratury Krajowej.

W 2008 roku Biuro Spraw Wewnętrznych KGP przekazało do prokuratury i innych właściwych organów 367 spraw wraz z wnioskami o wszczęcie śledztwa (spadek o 21% w porównaniu do roku poprzedniego). Na podstawie materiałów

---

<sup>1</sup> ZSW KGP powołano w roku 1998 w celu m.in. zwalczania przestępstw korupcyjnych w Policji.



przekazanych przez BSW, prokuratury wszczęły 410 śledztw (spadek o 4% w porównaniu do roku 2007), obejmujących 519 policjantów (spadek o 27% w porównaniu do roku poprzedniego). Ogółem 476 policjantom (spadek o 21% w porównaniu do roku poprzedniego) przedstawiono 1.719 zarzutów popełnienia przestępstw (wzrost o 2% w porównaniu do roku 2007), z czego zdecydowana większość dotyczyła przestępstw o charakterze korupcyjnym.

### 2.1.2 Ściganie przestępstw korupcyjnych przez CBA

Instytucją powołaną stricte do walki z korupcją, lecz nie włączoną w zakres podmiotowy *Strategii Antykorupcyjnej* jest Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA).

CBA zostało powołane na mocy ustawy z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, która weszła w życie 24 lipca 2006 roku (Dz. U. 2006 Nr 104, poz. 708).

Głównym celem działania CBA, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, jest zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także zwalczanie działalności godzącej w interesy państwa.

Z informacji o wynikach działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego wynika, że podjęto szereg działań dotyczących zidentyfikowanych przypadków zjawisk i zdarzeń, w których występowało uprawdopodobnienie ryzyka zachowań korupcyjnych.

**Tabela nr 7. Zestawienie liczby postępowań prowadzonych przez CBA w latach 2007 i 2008 oraz w I połowie 2009 roku**

Wyszczególnienie	Lata		
	2007	2008	I półrocze 2009
Wszczęte postępowania przygotowawcze	284	670	471
Przeprowadzone postępowania kontrolne	38	71	75
Przeprowadzone kontrole w zakresie prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych	43	92	49

Wzrosła liczba przeprowadzonych przez CBA postępowań kontrolnych, co świadczyć może o dużym zaangażowaniu i wzmocnieniu efektywności instytucji w walce z przestępstwami o charakterze korupcyjnym.

Odnosnie działań o charakterze analityczno - informacyjnym, do czynności wykonywanych przez CBA należy zaliczyć:

- realizację zadań w ramach programu „*Tarcza antykorupcyjna*”, w zakresie osłony antykorupcyjnej dla najważniejszych procesów prywatyzacyjnych i zamówień publicznych, wynikających z polecenia Prezesa Rady Ministrów; zgodnie z założeniem prowadzone czynności polegają na gromadzeniu i analizowaniu informacji pod kątem nieprawidłowości o charakterze korupcyjnym,
- opracowywanie raportów specjalnych dla Prezesa Rady Ministrów na temat ewentualnych zagrożeń, które mogą wystąpić w obszarach objętych zainteresowaniem CBA, w szczególności prywatyzacji, najważniejszych inwestycji publicznych, wykorzystywania środków publicznych itp.,
- opracowywanie poradników metodycznych dotyczących uregulowań prawnych, stosowania procedur i ujawnianych mechanizmów przestępczych.

Jeśli chodzi o przedsięwzięcia o charakterze informacyjno - edukacyjnym, do działań zrealizowanych przez CBA należy zaliczyć:

- uruchomienie antykorupcyjnego portalu edukacyjno - informacyjnego pod nazwą *Serwis Edukacji Antykorupcyjnej*,
- podjęcie współpracy międzynarodowej ze służbami antykorupcyjnymi w ramach programu *EPAC (Europejscy Partnerzy Przeciwko Korupcji)*,
- udział w projektach bliźniaczych *Transition Facility 2005* oraz *Transition Facility 2006*, realizowanych przez MSWiA,
- wymianę doświadczeń z ekspertami III Rundy Ewaluacyjnej *GRECO* na temat „*Kryminalizacji czynów korupcyjnych*” i „*Przejrzystości finansowania partii politycznych*”.

Ponadto Centralne Biuro Antykorupcyjne jest zaangażowane w zadanie *Problematyka Strategii Antykorupcyjnej oraz działania antykorupcyjne w Polsce w latach 2009 - 2011*, realizowanego w ramach projektu badawczo-rozwojowego „Przeciwdziałanie i Zwalczanie Przystępczości Zorganizowanej i Terroryzmu”.

## **2.2 Działania prewencyjne oraz przykłady dobrych praktyk w zakresie przeciwdziałania korupcji**

### **2.2.1 Pełnomocnik Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych**

27 listopada 2007 roku rozporządzeniem Rady Ministrów powołano stanowisko Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych. Rozporządzenie określa kompetencje i zakres działalności Pełnomocnika.

Pełnomocnik, nie dysponując odrębnym budżetem ani własnymi etatami, nadzoruje pracę dwóch departamentów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: Departamentu Kontroli i Nadzoru oraz Departamentu Skarg, Wniosków i Obsługi Rady do Spraw Uchodźców KPRM. Ponadto w zespole współpracującym z Pełnomocnikiem zatrudniono dwóch prawników oraz specjalistę w zakresie spraw międzynarodowych.

Praca Pełnomocnika koncentruje się na trzech kierunkach, wynikających ze stałego, bieżącego monitorowania struktur państwa i podejmowania działań własnych niwelujących występujące nieprawidłowości. Obszarami tymi są:

- Zawiadomienia bieżące;
- Kontrole w ramach nadzoru;
- Analizy obszarów szczególnie narażonych na nadużycia.

Pełnomocnik prowadził również działania o charakterze horyzontalnym, czego przykładem są:

- Cykliczna analiza wykorzystywania przez ministerstwa służbowych kart płatniczych;
- Przygotowanie propozycji Prezesa Rady Ministrów (oraz Przedstawicieli Rządu) zgłoszonych do Planu Kontroli Najwyższej Izby Kontroli na rok 2010;
- Stała analiza informacji dotyczących wyników kontroli NIK, której rezultatem są wystąpienia do ministrów i kierowników jednostek w celu wyjaśnienia stwierdzonych nieprawidłowości i wskazania działań służących minimalizowaniu wystąpienia błędów w przyszłości;
- Stała analiza sprawozdań przekazywanych przez zobowiązane do tego podmioty, której rezultatem są wystąpienia do ministrów i kierowników jednostek w celu wyjaśnienia stwierdzonych nieprawidłowości i wskazania działań służących minimalizowaniu wystąpienia błędów w przyszłości.

Wnioski z powyższych działań wykorzystywane są w przygotowywaniu projektów legislacyjnych, obok zmian w ustawach, których niefunkcjonalność lub nieskuteczność wykazała dotychczasowa praktyka. Pełnomocnik Rządu opracował szereg inicjatyw ustawodawczych, mających na celu zwiększenie przejrzystości działania państwa. Zakończono prace nad projektem ustawy prawo antykorupcyjne. Ponadto wprowadzono zmiany w zakresie systemu kontroli, dostępu do informacji publicznej oraz ordynacji wyborczych samorządowych i prezydenckiej.

Podległy Pełnomocnikowi Rządu Departament Kontroli i Nadzoru KPRM realizuje wyznaczony na rok 2009 plan zadań związanych z kontrolą oraz przeprowadził szereg kontroli w poszczególnych urzędach administracji publicznej, m. in. w: Głównym Urzędzie Statystycznym, Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i jej oddziale regionalnym w Warszawie oraz w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Ponadto Departament realizował kontrole dotyczące wydatkowania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach realizacji projektów systemowych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

W szczególności DKiN KPRM wspiera działania Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych. Czynności te mają, co do zasady, charakter interwencyjny, wynikający z wpływających na bieżąco do KPRM informacji. Wielokrotnie wynikiem analizy złożonych i wielowątkowych spraw są wnioski do służb ochrony państwa (ABW,

CBA), Najwyższej Izby Kontroli, Prokuratora Krajowego, ministrów i kierowników urzędów centralnych o podjęcie stosownych działań.

### 2.2.2 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

9 września 2008 roku kierownictwo Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przyjęło *Strategię Antykorupcyjną Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi*, której celem jest ugruntowanie istniejących oraz wprowadzenie nowych rozwiązań systemowych przeciwdziałających wystąpieniu zjawisk korupcyjnych w MRiRW oraz budowanie infrastruktury urzędu.

*Strategia Antykorupcyjna Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi* jest ukierunkowana przede wszystkim na przeciwdziałanie występowaniu ryzyka korupcji, poprzez podejmowanie zadań w obszarach działania ministerstwa zidentyfikowanych jako najbardziej ryzykowne (tzw. obszary problemowe - potencjalne ryzyka, dotyczące funkcjonowania całego Ministerstwa). W *Strategii Antykorupcyjnej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi* zostały określone działania, mające na celu wyeliminowanie zagrożeń, poprzez realizację konkretnych projektów wraz ze wskazaniem wykonawców tych działań (poszczególne departamenty, biura). Ponadto określono wskaźniki realizacji celu. Przyjęcie takich rozwiązań umożliwi bieżące monitorowanie postępów prac, a po zakończeniu realizacji projektów, zweryfikowanie osiągniętych celów.

Przyjmując w dniu 9 września 2008 roku *Strategię Antykorupcyjną Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi*, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi polecił opracowanie procedur antykorupcyjnych jednostkom podległym i nadzorowanym, w tym Agencji Nieruchomości Rolnych.

### 2.2.3 Ministerstwo Skarbu Państwa

Minister Skarbu Państwa w dniu 29 maja 2008 r. wydał zarządzenie w sprawie sposobu realizacji projektów prywatyzacyjnych z wykorzystaniem metodologii projektowej, które kompleksowo reguluje problematykę stosowania metodologii projektowej w procesach prywatyzacyjnych. Przewidziano w nim szereg rozwiązań,

zarówno formalno - prawnych, jak i organizacyjnych, poprawiających przejrzystość procesu prywatyzacji i ograniczających uznaniowość podejmowanych decyzji.

Wprowadzono m.in. zasadę realizacji procesu prywatyzacyjnego w ramach Zespołu Projektowego, działającego pod kierunkiem powoływanego przez Ministra Skarbu Państwa, Kierownika Projektu oraz bieżącą kontrolę przebiegu procesu przez Radę Projektu. Wszystkie działania, zarówno zespołu, jak i Rady Projektu, są na bieżąco dokumentowane i elektronicznie archiwizowane. Zarządzenie wprowadza możliwość zlecenia przez Ministra Skarbu Państwa zewnętrznego audytu przebiegu procesu prywatyzacyjnego przed podpisaniem umowy zbycia akcji i udziałów.

W Ministerstwie Skarbu Państwa przyjęto do stosowania *Podręcznik Prowadzenia Projektów Prywatyzacyjnych* kodyfikujący procedurę prowadzenia procesu prywatyzacyjnego przy wykorzystaniu metodologii projektowej. Podręcznik ten zawiera zbiór zasad, procedur i wzorów dokumentów zapewniających sprawne i skuteczne zarządzanie projektami prywatyzacyjnymi. Dzięki stosowaniu metodologii opisanej w *Podręczniku* wszystkie procesy prowadzone przez Departament są jednolicie dokumentowane na każdym etapie.

W celu zwiększenia jakości i transparentności prac prowadzonych w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wybór doradcy prywatyzacyjnego i inwestora, od dnia 19 maja 2009 roku w MSP obowiązują zmienione procedury wprowadzone zarządzeniem Ministra Skarbu Państwa w *sprawie zasad i trybu postępowania komórek organizacyjnych Ministerstwa Skarbu Państwa i Delegatur Ministra Skarbu Państwa w procesie dokonywania wydatków publicznych*.

Powyższa regulacja ułatwia kontrolowanie oraz nadzorowanie postępowań, sprzyja zachowaniu obiektywizmu i bezstronności członków komisji przetargowej, a ponadto przeciwdziała rozmyciu indywidualnej odpowiedzialności za podjęte rozstrzygnięcia.

Przedmiotem regulacji w I półroczu 2009 roku było także uporządkowanie zagadnień działalności sponsoringowej spółek Skarbu Państwa. W tym celu Minister Skarbu Państwa wydał w dniu 13 lutego 2009 r. zarządzenie wprowadzające do stosowania „*Model regulacji działalności sponsoringowej spółek z udziałem Skarbu Państwa*”, który wprowadza ogólne normy działania w przedmiotowym zakresie, z uwzględnieniem rygorystycznego przestrzegania przepisów prawa oraz zasad społecznej odpowiedzialności biznesu.

Opisane powyżej działania Ministerstwa Skarbu Państwa dotyczą wprowadzonych w życie przepisów ustawowych, wykonawczych, jak i wewnętrznych, zawierających regulacje i mechanizmy zapobiegające korupcji i ograniczające potencjalne obszary korupcjogenne.

Oprócz tego, w Ministerstwie Skarbu Państwa prowadzony jest stały monitoring obowiązujących przepisów oraz analizowane są wyniki kontroli, zarówno wewnętrznych, jak i przeprowadzanych przez uprawnione organy, głównie Najwyższą Izbę Kontroli i Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Obecnie w MSP trwają prace nad *projektem ustawy o nadzorze właścicielskim nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz o przekształceniach własnościowych*. Pierwszym etapem prac w tym zakresie było opracowanie, uzgodnienie i przyjęcie przez Radę Ministrów 7 października 2008 roku, założeń do wspomnianej ustawy.

Na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów założeń, w Ministerstwie Skarbu Państwa opracowano *projekt ustawy o zasadach nadzoru właścicielskiego Skarbu Państwa*, który został co do zasady pozytywnie zaopiniowany przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów i po uwzględnieniu uwag szczegółowych zostanie skierowany do uzgodnień międzyresortowych.

Projekt ten ma na celu realizację zawartej w Programie Rządu zapowiedzi sformułowania i wprowadzenia jednolitych standardów nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz wprowadzenie kompleksowych regulacji dotyczących funkcjonowania wszystkich spółek z udziałem Skarbu Państwa, w tym także spółek zależnych od spółek z udziałem Skarbu Państwa.

#### 2.2.4 Ministerstwo Sportu i Turystyki

Ministerstwo Sportu i Turystyki prowadziło szereg działań, których celem było zapobieganie wystąpieniu zjawisk korupcyjnych w środowisku sportowym.

W założeniach do *projektu ustawy o sporcie*, przyjętych przez Radę Ministrów 16 września 2008 roku, znalazły się postanowienia odnośnie wprowadzenia przepisów, które pośrednio wpływałyby na ograniczenie ewentualnych zjawisk korupcyjnych w sporcie. Należy tu przede wszystkim wskazać na regulacje określające organizacyjne zasady funkcjonowania polskich związków sportowych. Regulacje te miałyby zapewnić

profesjonalną organizację i zarządzanie, a także odpowiedzialność i transparentność w podejmowaniu decyzji i w operacjach finansowych.

Powyższe postanowienia założeń znalazły swój wyraz w *projekcie ustawy o sporcie* (projekt ustawy został przekazany do Sejmu RP w dniu 28 sierpnia 2009 r.). Zgodnie z art. 9 ww. projektu, statut polskiego związku sportowego będzie musiał uwzględniać następujące wymagania:

- funkcję prezesa zarządu związku można pełnić nie dłużej niż przez dwie następujące po sobie kadencje;
- liczba członków zarządu związku nie może przekroczyć 12 osób;
- kadencja władz związku nie może być dłuższa niż 4 lata;
- walne zgromadzenie członków albo delegatów corocznie rozpatruje sporządzone przez zarząd sprawozdanie z działalności zarządu oraz sprawozdanie finansowe, ocenione przez biegłego rewidenta;
- walne zgromadzenie członków albo delegatów uchwała regulamin dyscyplinarny;
- członek zarządu związku nie może łączyć tej funkcji z funkcją w innych władzach tego związku;
- członkiem zarządu związku nie może być osoba prowadząca działalność gospodarczą związaną bezpośrednio z realizacją przez ten związek jego zadań statutowych.

Przepisy art. 9 mają na celu stworzenie odpowiednich instrumentów ustrojowych, które pozwolą zagwarantować transparentność i dobre zarządzanie w polskich związkach sportowych.

Zapobieganiu negatywnych zjawisk, w tym także korupcji, mają służyć w szczególności przepisy pkt 6 i 7 przedmiotowego artykułu, tj. zasada *incompatibilitas* (niełączenia stanowisk) oraz zakaz łączenia mandatu w organach związku z prowadzeniem działalności gospodarczej związanej bezpośrednio z realizacją przez ten związek jego zadań statutowych.

Zakaz skupiania w jednym ręku kilku funkcji zapewnia przejrzysty podział kompetencji i odpowiedzialności oraz zabezpiecza przed budowaniem scentralizowanej i niekontrolowanej wewnętrznie władzy w ramach związku. Zakaz łączenia



członkostwa w zarządzie z prowadzeniem działalności gospodarczej związanej bezpośrednio z realizacją przez ten związek jego zadań statutowych ma na celu zapobiegnięcie naciskom, czy też wpływom zewnętrznym na władze polskiego związku sportowego, zwłaszcza w zakresie prowadzenia spraw majątkowych związku (np. zakup sprzętu sportowego).

Ponadto w *projekcie ustawy o sporcie* znalazły się również przepisy, mające na celu zwalczanie korupcji w sporcie. Temu celowi będą służyły nowe oraz znowelizowane przepisy karne, w postaci rozdziału w Kodeksie karnym (rozdział będzie obejmował przepisy dotyczące zwalczania korupcji oraz dopingu w sporcie).

Projektowane przepisy karne mają za zadanie chronić dobro prawne w postaci prawidłowego przebiegu rywalizacji sportowej, a w szczególności zasad, na których współzawodnictwo to jest oparte, czyli np. sportowej zasady „fair play”. Przepisy dotyczące korupcji odnoszą się do zjawisk patologicznych występujących wyłącznie w zawodach sportowych, organizowanych przez polski związek sportowy, a nie w jakichkolwiek zawodach sportowych. Z drugiej jednak strony, projektodawcy objęli zakresem kryminalizacji nie tylko patologie w zawodach sportowych organizowanych przez polskie związki sportowe w sensie ścisłym, lecz również w zawodach organizowanych w ramach polskiego związku sportowego albo na jego zlecenie, czyli również w takich zawodach sportowych, które są organizowane przez podmiot działający na podstawie umowy zawartej z konkretnym polskim związkiem sportowym lub podmiot działający z upoważnienia tego związku.

W zakresie nowelizacji Kodeksu karnego projektowany art. 264b k.k. stanowi przeniesienie treści dotychczasowego art. 296b k.k. wraz z rozszerzeniem karalności na wszelkie nieuczciwe zachowania, które mogą mieć wpływ na wynik zawodów sportowych. Jednocześnie projektowany art. 264b znacznie poszerza zakres podmiotowy – odnosi się on do wszystkich osób, których nieuczciwe zachowanie może mieć wpływ na wynik rywalizacji.

Natomiast zgodnie z projektowanym art. 264c k.k. penalizowane będzie wzięcie udziału lub ujawnienie w celu wzięcia udziału w zakładach wzajemnych przez inną osobę wiadomości o usiłowaniu lub dokonaniu przestępstwa określonego w projektowanym art. 264b k.k., tj. przestępstwa korupcji we współzawodnictwie sportowym.

Ponadto proponuje się art. 264d k.k., który jest odpowiednikiem obecnie obowiązującego art. 230 k.k. (określającego przestępstwo zwane płatną protekcją). Uznano bowiem, że wszelkie pozaprawne metody kształtowania wyników rywalizacji sportowej, związane z powoływaniem się na wpływy, są zjawiskiem równie nagannym.

Podsumowując należy stwierdzić, że projektowane przepisy *ustawy o sporcie* powinny przyczynić się zarówno do zapobiegania, jak i zwalczania negatywnych zjawisk w sporcie, w tym zjawiska korupcji.

Ministerstwo Sportu i Turystyki wspólnie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz we współpracy z niemieckim Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, realizowało projekt twinningowy *Transition Facility 2006 Improvement of anti-corruption activities in Poland* nr PL/06/IB/JH/01 (Poprawa działań antykorupcyjnych w Polsce), w ramach którego:

- przeprowadzono 8 szkoleń dla ponad 350 przedstawicieli środowisk sportowych, w tym jedną z sesji *Korupcja wyzwaniem dla sportu* skierowano do pracowników i działaczy Polskiego Związku Piłki Nożnej,
- zorganizowano 4 konferencje tematyczne z udziałem szkoleniowców i przedstawicieli służb finansowych polskich związków sportowych, podczas których prelegenci z Niemiec dzielili się z uczestnikami własnymi doświadczeniami nt. problemów zwalczania korupcji w Niemczech,
- 3 pracowników MSiT uczestniczyło w międzynarodowej konferencji w Kolonii (25-26.02.2008 roku) pt. *Razem jesteśmy silniejsi? Zharmonizowanie działań w walce z defraudacją i korupcją w Europie*,
- z udziałem II Parlamentarnego Sekretarza Stanu w Federalnym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Niemiec, Sekretarza Stanu MSWiA i Ministra Sportu i Turystyki, w dniu 26.11.2008 roku w Warszawie zorganizowano konferencję podsumowującą projekt twinningowy,
- ze środków Unii Europejskiej sfinansowano wspólne opracowanie polsko-niemieckiego podręcznika dobrych praktyk pt. *Sport bez korupcji*.

Najważniejszym przesłaniem wspólnego projektu było uświadomienie uczestnikom szkoleń, że w sporcie, który wyróżniają szczególnie takie wartości jak zasada „fair play”, tolerancja, szacunek dla przeciwnika i umiejętność współdziałania w zespole, podobnie jak w innych dziedzinach życia, korupcja niszczy wizerunek służby publicznej i sektora prywatnego, a w zależności od tego, jak bardzo jest rozpowszechniona i tolerowana, powoduje upadek uznanych wartości w społeczeństwie.

Współpraca z przedstawicielami innych państw Unii Europejskiej, wśród nich z niemieckimi partnerami projektu, była dla polskich realizatorów projektu cennym doświadczeniem, pozwalającym na skorzystanie z wypracowanych wzorców w zakresie prawidłowego rozpoznawania symptomów korupcji i sposobów jej przeciwdziałania.

#### *2.2.5 Ministerstwo Obrony Narodowej*

W roku 2006 w Ministerstwie Obrony Narodowej powołano Pełnomocnika MON ds. Procedur Antykorupcyjnych, m.in. w celu sprawowania nadzoru nad postępowaniami zakupowymi, opiniowania aktów prawnych oraz wniosków rozpatrywanych w ramach prac Rady Uzbrojenia. 1 stycznia 2007 roku utworzono Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych, które kontynuuje działania Pełnomocnika, podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej, a jego zadania koncentrują się na zapobieganiu zjawiskom korupcyjnym w resorcie obrony narodowej.

Najważniejsze działania Biura:

- W zakresie rekomendacji NIK, Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych MON, w celu przeciwdziałania konfliktowi interesów, wprowadziło wewnętrzną procedurę udzielania zamówień, w której zawarto konieczność składania oświadczeń przez osoby biorące udział w postępowaniu dotyczącym udzielenia zamówienia publicznego;
- Podpisanie porozumienia pomiędzy MON a Transparency International w celu wykorzystania doświadczeń w walce z korupcją oraz udziału w charakterze obserwatorów członków tejże organizacji w postępowaniach przetargowych;

- Wprowadzenie w styczniu 2007 roku Decyzji Ministra Narodowej nr 16/MON *w sprawie wprowadzenia wytycznych postępowania dla żołnierzy i pracowników komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej w kontaktach z wykonawcami i osobami działającymi na ich rzecz („antylobbिंगowa”), ograniczającej kontakty pomiędzy Zamawiającym, a Wykonawcą. Decyzja ta stanowi swego rodzaju kodeks etyczny Zamawiającego w kontaktach z Wykonawcami. Biuro na jej podstawie opiniuje sprawy z zakresu możliwości podjęcia kontaktów przez Zamawiających, które mogą skutkować zaistnieniem konfliktu interesów;*
- Opracowanie wewnętrznych procedur udzielania zamówień, umożliwiających nadzorowanie postępowań dotyczących zakupu sprzętu i uzbrojenia wojskowego (wyłączonego z procedury zamówień publicznych) o znacznej wartości, w tym opiniowanie wyboru trybu postępowania oraz dokumentacji pod względem możliwości zaistnienia zjawisk korupcyjnych;
- Udział przedstawicieli Biura w komisjach rekomendujących kandydatów na członków Rad Nadzorczych;
- Udział w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego przedstawicieli, Żandarmerii Wojskowej oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego;
- Opiniowanie aktów prawnych powszechnie obowiązujących oraz wewnętrznych regulacji pod względem możliwości zaistnienia zjawisk korupcyjnych.

Biuro nadzorowało również proces zakupów oraz testów dodatkowego opancerzenia KTO Rosomak na potrzeby misji w Afganistanie.

Najważniejsze zasady postępowania żołnierzy i pracowników MON wprowadzone wytycznymi to:

- zasada, że w kontaktach z przedstawicielami przemysłu obronnego każdy płaci za siebie,
- zakaz przyjmowania prezentów i innych korzyści,
- ograniczenie wspólnych przedsięwzięć promocyjnych jedynie do sytuacji zawarcia i wykonania umowy,

- udział w zewnętrznych imprezach i przedsięwzięciach tylko, jeżeli nie mają one charakteru promocyjnego lub lobbującego,
- zakaz udostępniania pomieszczeń i terenów resortu na przedsięwzięcia o jawnym lub ukrytym charakterze lobbującym,
- zakaz sponsoringu ze strony przemysłu obronnego,
- eliminowanie pośredników w wymianie informacji czy organizowaniu prezentacji wyrobów i usług przez podmioty gospodarcze na rzecz MON.

W ramach programu pilotażowego, w postępowaniu na zakup samolotów do przewozu VIP, testowano dodatkowe zabezpieczenia antykorupcyjne, bazujące na metodologii Defence Integrity Pact, wypracowanej przez Transparency International (UK). Postępowanie było poddane nadzorowi niezależnych obserwatorów, wprowadzono do niego przejrzystą formułę konsultacji z oferentami, w Internecie publikowano na bieżąco informacje na jego temat.

Znowelizowano regulacje dotyczące przygotowywania i przeprowadzania testów nowych wzorów uzbrojenia i sprzętu wojskowego. W celu zapewnienia ich większej obiektywności przyjęto zasadę, że przygotowanie i przeprowadzenie testów zleca jednostce badawczo - rozwojowej zamawiającej uzbrojenie (czyli resort obrony narodowej), a nie jego wykonawca.

Ponadto w okresie tym realizowano przygotowania prawne i organizacyjne do powołania w strukturach Żandarmerii Wojskowej i Naczelnej Prokuratury Wojskowej wyspecjalizowanych pionów do zwalczania przestępczości zorganizowanej, w szczególności o podłożu korupcyjnym.

W ramach planowych działań i bieżących analiz dyscypliny w SZ RP (m. in. materiałów z prowadzonych lub zakończonych spraw karnych), określono strefy największego zagrożenia korupcją. W omawianym zakresie są to:

- Finanse publiczne (zamówienia oraz zakupy bezprzetargowe);
- Administracja Wojskowa;
- Wojskowa Ochrona Zdrowia;
- Prace badawczo-rozwojowe;
- Zagospodarowanie mienia zbędnego dla wojska;

- Przekształcenia własnościowe;
- Misje zagraniczne;
- Sfera kadrowo – szkoleniowa;
- Infrastruktura oraz sprzęt (mienie) wojskowy.

#### 2.2.6 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji odpowiadało bezpośrednio za realizację blisko 25% wszystkich zadań zapisanych w *Strategii*, w tym koordynowało realizację zadań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (program *Phare/Transition Facility*), w formie współpracy międzynarodowej (twinning) lub kampanii edukacyjno - informacyjnych (projekty pomocy technicznej).

Zadania MSWiA służyły realizacji wszystkich czterech celów *Strategii*, tj. zapobieganiu korupcji, egzekucji prawa antykorupcyjnego, edukacji antykorupcyjnej i modernizacji administracji publicznej.

W styczniu 2007 roku w MSWiA, we współpracy z policją berlińską, rozpoczęto realizację kolejnego projektu twinningowego o charakterze Antykorupcyjnym: *Transition Facility 2005 „Wzmacnianie działań antykorupcyjnych w Polsce”*.

Działania szkoleniowe w ramach tego projektu adresowane były do oficerów Policji i Straży Granicznej oraz pracowników: Ministerstwa Finansów, Służby Celnej, Urzędu Zamówień Publicznych, Ministerstwa Zdrowia, Głównej Inspekcji Weterynaryjnej i Głównej Inspekcji Sanitarnej (szkolenia dla grupy ponad 1200 urzędników administracji państwowej zajmujących się problematyką korupcyjną w Polsce, 5 warsztatów tematycznych oraz 3 wizyty studyjne w Berlinie i Kassel, dodatkowe szkolenia dla Urzędów Marszałkowskich oraz Regionalnych Izb Obrachunkowych).

Umowa pomocy technicznej, stanowiąca część całości projektu, zrealizowana została poprzez przeprowadzenie ogólnopolskiej kampanii antykorupcyjnej, skierowanej na obszar ochrony zdrowia, będący - według licznych badań i analiz, jednym z najbardziej narażonych na korupcję obszarów życia społecznego w Polsce. Celem

projektu było przeprowadzenie kampanii informacyjno - edukacyjnej o ogólnopolskim zasięgu, poprzez propagowanie działań antykorupcyjnych i postaw etycznych oraz przedstawienie przedmiotowej problematyki w sposób nie budzący pejoratywnych skojarzeń. Przedmiotowe działania adresowane były do pracowników służby zdrowia oraz pacjentów, jako odbiorców usług medycznych.

Kampania obejmowała swym zakresem podmiotowym tak pacjentów, jak i środowiska lekarskie, a jej celem było dotarcie do jak największej liczby odbiorców, wobec czego wykorzystywała w swoich działaniach większość dostępnych środków masowego przekazu: prasa, Internet, radio oraz ulotki reklamowe.

W ramach projektu twinningowego *Transition Facility 2005*, wspólnie z berlińską policją zorganizowano w kwietniu 2007 roku wykład dla dyrektorów zakładów opieki zdrowotnej MSWiA na temat zagrożenia korupcją w służbie zdrowia.

3 września 2007 roku Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji rozpoczęło we współpracy z niemieckim Ministerstwem Spraw Wewnętrznych realizację projektu bliźniaczego (twinningowego *Transition Facility 2006 Improvement of anti-corruption activities in Poland nr PL/06/IB/JH/0*) Poprawa działań antykorupcyjnych w Polsce.

Głównym celem projektu, którego realizacja zakończona została w listopadzie 2008 roku, było wsparcie strony polskiej w przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji, w szczególności w aspekcie działań o charakterze prewencyjnym. Instytucją koordynującą projekt był Departament Administracji Publicznej MSWiA, a jednym z głównych beneficjentów Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne.

W wyniku współpracy przeprowadzony został cykl szkoleń dla pracowników Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz przedstawicieli Związków Sportowych z zakresu zapobiegania i zwalczania zachowań korupcyjnych.

Szkolenia o podobnym zakresie, uwzględniając modyfikacje wynikające ze specyfiki instytucji, przeprowadzone zostały dla przedstawicieli Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

Owocem polsko - niemieckiej współpracy jest również publikacja podręczników z zakresu przeciwdziałania korupcji w sporcie oraz kazusy polsko - niemiecko - belgijskie, których celem jest ułatwienie zwalczania korupcji w służbach.

Sukcesem projektów bliźniaczych było uruchomienie, na podstawie doświadczeń niemieckich, narzędzia „Elektroniczny System Odzyskiwania Mienia”, przeznaczonego dla policji i innych służb oraz prokuratorów zwalczających korupcję.

ESOM zawiera aktualne przepisy, wskazówki taktyczne, ustawowe i teoretyczne podstawy postępowań, zakres kompetencji organów uczestniczących w odzyskiwaniu mienia pochodzącego z przestępstw, kontakty w instytucjach (w tym zagranicznych), które mogą być pomocne w uzyskaniu przydatnych informacji. System umożliwia wgląd w orzecznictwo dotyczące odzyskiwania mienia.

Roboczym instrumentem pomocniczym są gotowe formularze wniosków i innych pism z wykazem odpowiednich przepisów prawnych.

Prace nad systemem ESOM będą kontynuowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

#### *2.2.7 Ministerstwo Gospodarki*

Od 2007 roku w Ministerstwie Gospodarki prowadzono działania nad wdrożeniem Systemu Zarządzania Jakością oraz Systemem Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym. Działania te były realizowane w dwóch etapach. W pierwszym system został wdrożony i certyfikowany w grudniu 2008 roku w 14 komórkach organizacyjnych ministerstwa, natomiast pozostałe komórki organizacyjne wdrożyły system w roku 2009. W grudniu 2009 roku Ministerstwo Gospodarki uzyskało certyfikat Systemu Zarządzania Jakością oraz Systemu Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, obejmującego całe Ministerstwo.

Nadmienić ponadto należy, iż w Ministerstwie Gospodarki funkcjonuje stanowisko doradcy etycznego.

#### *2.2.7 Ministerstwo Spraw Zagranicznych*



W roku 2009 opracowano i zatwierdzono *Resortową strategię antykorupcyjną Ministerstwa Spraw Zagranicznych na lata 2009-2010*.

Strategia przewiduje realizację szeregu zadań nowych i kontynuowanych o charakterze prewencyjnym. Do najważniejszych należą:

- Przeprowadzenie identyfikacji zadań wrażliwych w rozumieniu „Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych” i ustanowienie dodatkowych procedur zabezpieczających. W 2009 roku identyfikacja objęła centralę resortu, trwają prace nad trzydziestoma procedurami zabezpieczającymi. W roku 2010 zostanie ona powtórzona i rozszerzona na jednostki podległe: ambasady, konsulaty, instytuty polskie i gospodarstwo pomocnicze;
- Wdrożenie w 2010 roku systemu zarządzania ryzykiem, którego celem będzie zarządzanie ryzykiem korupcyjnym;
- Dokonanie przeglądu dodatkowego zatrudnienia członków służby zagranicznej. W 2009 roku przegląd objął pracowników centrali, a jego skutkiem było wypracowanie nowych zasad wydawania zgody na dodatkowe zatrudnienie, których elementem jest ocena ryzyk: konfliktu interesów, legalizacji korzyści majątkowych, podważania prestiżu służby zagranicznej oraz obniżenia efektywności wykonywania zadań służbowych. W 2010 roku przegląd zostanie rozszerzony o placówki zagraniczne;
- Prowadzenie analizy oświadczeń o stanie majątkowym połączone z analizą przestrzegania przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Analiza przeprowadzona w roku 2009 stała się podstawą do wprowadzenia szeregu rozwiązań systemowych, m.in. dotyczących opracowania szczegółowych wskazówek wypełniania oświadczeń, doprecyzowania kategorii pracowników zobowiązanych do ich składania oraz zmiany sposobu ich archiwizowania w sposób ułatwiający analizę porównawczą;
- Opracowanie i wdrożenie Kodeksu postępowania służby zagranicznej, który w sposób przejrzysty i instruktażowy określi zasady postępowania pracowników

w relacjach z osobami i podmiotami zewnętrznymi w celu zapobiegania konfliktowi interesów;

- Opracowanie i wdrożenie resortowej instrukcji antykorupcyjnej, która w sposób przejrzysty i instruktażowy (algorytm działania) określi sposób reakcji na otrzymane propozycje lub dostrzeżone zjawiska korupcyjne oraz wprowadzi mechanizm ochrony osób zgłaszających uzasadnione podejrzenia korupcyjne w interesie publicznym;
- Opracowanie lub aktualizacja pakietów szkoleniowych z zakresu zapobiegania konfliktowi interesów i korupcji;
- Powołanie Pełnomocników ds. etyki, zapewniających fachową pomoc członkom służby zagranicznej w zakresie zapobiegania konfliktowi interesów;
- Udział resortu w zewnętrznych projektach antykorupcyjnych, takich jak rządowa strategia antykorupcyjna, czy opracowanie programu antykorupcyjnego w ramach Partnerstwa Wschodniego i wdrożenie go we współpracy z Komisją Europejską.

#### 2.2.8 Straż Graniczna

Od rozpoczęcia wdrażania *Strategii Antykorupcyjnej* Straż Graniczna prowadzi intensywne działania w celu zapobiegania korupcji w jej szeregach. W ramach zmian legislacyjnych i organizacyjnych wprowadzono obowiązek corocznego składania oświadczeń majątkowych przez funkcjonariuszy i pracowników SG (oprócz dotychczas istniejących przypadków ich składania), informowania przełożonego o podjęciu przez małżonków lub osoby pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym zatrudnienia, m.in. w firmach detektywistycznych lub ochroniarskich, podjęcia działalności gospodarczej, objęciu akcji lub udziałów, a także o fakcie bycia wykonawcą zamówień publicznych na rzecz resortu.

Wprowadzono nowe zasady postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów na funkcjonariuszy SG, poprzez opracowanie procedur zapewniających bezstronność i obiektywność podczas naboru.

W listopadzie 2007 roku opracowano „*Katalog zagrożeń korupcyjnych w poszczególnych komórkach organizacyjnych KG SG i jednostkach organizacyjnych SG*”, będący podstawą działań profilaktycznych.

Powołano nową samodzielną komórkę organizacyjną w KGSG odpowiedzialną za prawidłowy przebieg procesów zamówień publicznych (Zarządzenie Nr 18 Komendanta Głównego SG Dz. Urz. KGSG z dn. 28.04.2006 r. powołanie Samodzielnego Zespołu ds. Zamówień Publicznych i przekształcenie w Zespół ds. Zamówień Publicznych KGSG Zarządzeniem nr 68 Komendanta Głównego SG Dz. Urz. KGSG z dnia 20.06.2006 r.). Wdrożono program „*Centralny Rejestr Zamówień Publicznych*”, który funkcjonuje w wewnętrznej sieci SG. Wprowadzono wytyczne nr 224 Komendanta Głównego SG dotyczące zamówień publicznych prowadzonych w KGSG, które obowiązują od 19 października 2006 roku.

Na podstawie znowelizowanego art. 91a ustawy o *Straży Granicznej* prowadzone są analizy sytuacji materialnej funkcjonariuszy i pracowników SG w zestawieniu z dochodami osiąganymi z tytułu służby (pracy). W sytuacji uzyskania informacji o nieprawidłowościach wnioskowano o zarządzenie kontroli do organów finansowych.

#### 2.2.9 Ministerstwo Finansów

**„W projekcie nowej ustawy o Służbie Celnej ponowiono próbę utworzenia w Służbie Celnej inspekcji wewnętrznej. Z uwagi na negatywną opinię Kolegium do Spraw Służb Specjalnych odnośnie przywrócenia Służbie Celnej uprawnień operacyjno-rozpoznawczych odebranych wraz z utworzeniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego odstąpiono od tworzenia inspekcji wewnętrznej.**

W projekcie nowej ustawy o Służbie Celnej w art. 123 ust. 7 dano prawo wglądu do złożonych oświadczeń o stanie majątkowym oprócz ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych również Szefowi Służby Celnej, dyrektorowi izby celnej oraz osobom przez nich pisemnie upoważnionym w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia analizy oświadczeń. Poszerzenie prawa możliwości dokonywania analizy oświadczeń majątkowych przez Szefa Służby Celnej oraz dyrektorów izb celnych usprawni proces kontroli ewentualnych niepożądanych zachowań funkcjonariuszy celnych. W dotychczasowym stanie prawnym do dokonywania analizy danych zawartych w oświadczeniach majątkowych składanych przez funkcjonariuszy

celnych uprawniona jest jedynie komórka organizacyjna Departamentu Wywiadu Skarbowego Ministerstwa Finansów.

Aktualnie, na polecenie Szefa Służby Celnej, w Departamencie Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier opracowywany jest dokument pn. *Program antykorupcyjny polskiej administracji celnej 2011+*. Wdrożony do końca 2009 *Program...* będzie systemowo traktował problematykę korupcji w Służbie Celnej i obejmował kompleksowo elementy kształtowania właściwych postaw etycznych.

### **3. Wykonanie zadań w trakcie trwania Strategii Antykorupcyjnej**

*Strategia* zawiera zadania, które mają określony termin realizacji oraz zadania określone w dokumencie jako „zadania stałe” lub realizowane w okresie 2005 - 2009.

#### **3.1 Zadania z terminem realizacji do 31 grudnia 2009 roku**

Spośród zadań, które miały określony termin wykonania i przypadał on w różnych okresach, jednak nie później niż 31 grudnia 2009 roku, 35 zostało zrealizowanych, w tym 6 po terminie określonym w *Strategii*. Nie zrealizowano natomiast 21 zadań przewidzianych do wykonania w tym terminie, ponieważ:

- Niektóre zadania związane z tworzeniem aktów prawnych, pomimo ich przygotowania w zobowiązanych instytucjach, nie przeszły parlamentarnej procedury legislacyjnej;
- Z części zadań zrezygnowano lub nie zostały one zrealizowane, ponieważ stały się one niezasadne wobec daleko idących zmian organizacyjnych w administracji publicznej, oraz ze względu na przeniesienie kompetencji pomiędzy instytucjami.

Oznacza to, że tylko ok. 53% zadań z określonym terminem realizacji zostało wykonanych. Natomiast spośród 21 zadań niezrealizowanych około połowa jest w trakcie realizacji.

Tabela nr 9. Zestawienie stanu realizacji zadań z terminem realizacji do 31 grudnia 2009 roku

LP	OBSZAR	ZADANIA			
		zrealizowane		niezrealizowane	łącznie
		w terminie	po terminie		
1	Gospodarka	5	2	5	<b>12</b>
2	Najwyższa Władza Państwowa	3	3	1	<b>7</b>
3	Administracja Publiczna	12	1	8	<b>21</b>
4	Wymiar Sprawiedliwości i Organy Zwalczające Korupcję	5	0	0	<b>5</b>
5	Ochrona Zdrowia	5	0	4	<b>9</b>
6	Finanse Publiczne	1	0	3	<b>4</b>
7	Edukacja, Kultura i Środki Masowego Przekazu	3	0	0	<b>3</b>
<b>RAZEM:</b>		<b>34</b>	<b>6</b>	<b>21</b>	<b>61</b>

### 3.2 Zadania stałe

W *Strategii Antykorupcyjnej* znajduje się 37 przedsięwzięć określonych w dokumencie jako „zadania stałe” lub realizowane w okresie 2005 - 2009.

W przypadku rozliczania zadań stałych, do oceny stopnia realizacji przedsięwzięcia przyjęto następujące formuły:

- „zadanie realizowano na bieżąco”, jeśli podmiot realizujący wykazał się widocznymi rezultatami działań,
- „zadanie nierealizowane”, jeśli nie zostały poczynione jakiegokolwiek działania w celu realizacji zadania.

Spośród 37 zadań określonych w *Strategii* jako stałe, 36 jest realizowanych (szczegółowy opis w załączniku).

Tabela nr 10. Zestawienie stanu realizacji zadań stałych na dzień 31 grudnia 2009 roku

LP	OBSZAR	ZADANIA		
		realizowane	nierealizowane	łącznie
1	Gospodarka (G)	4	0	4
2	Najwyższa Władza Państwowa (NWP)	2	0	2
3	Administracja Publiczna (AP)	7	1	8
4	Wymiar Sprawiedliwości i Organy Zwalczające Korupcję (WSiOZK)	5	0	5
5	Ochrona Zdrowia (OZ)	11	0	11
6	Finanse Publiczne (FP)	2	0	2
7	Edukacja, Kultura i Środki Masowego Przekazu (EKiŚMP)	5	0	5
<b>RAZEM:</b>		<b>36</b>	<b>1</b>	<b>37</b>

## 4. Percepcja korupcji

### 4.1. Indeks Percepcji Korupcji Transparency International

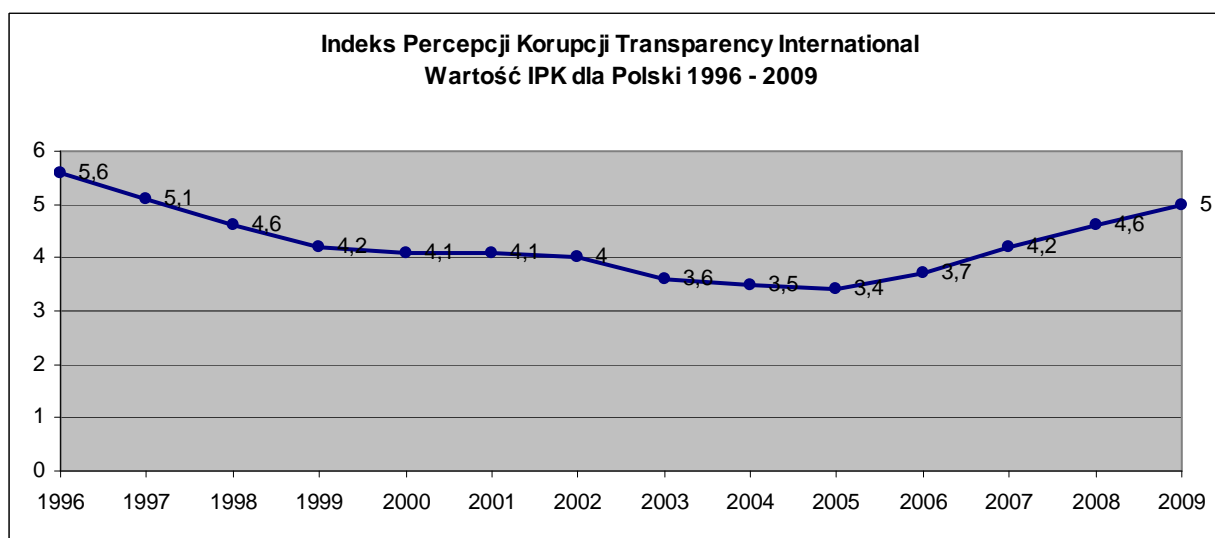
Jednym z najbardziej znanych raportów dotyczących postrzegania zjawisk korupcji na świecie jest Indeks Percepcji Korupcji przygotowywany przez organizację Transparency International od 1996 roku. Dokument ten tworzony jest na podstawie opinii obywateli, ekspertów, biznesmenów poszczególnych krajów, we współpracy z niezależnymi organizacjami i instytucjami, m.in. The World Economic Forum, Pricewaterhouse Coopers czy Gallup International Word Bank.

Badanie szereguje państwa pod względem rozmiarów postrzeganej korupcji - w dziesięciopunktowej skali, przy czym: „10” oznacza pełną przejrzystość i brak korupcji, natomiast „1” - brak przejrzystości i wszechogarniającą korupcję.

Ranking z roku 2009 uwzględnił poziom percepcji korupcji w sektorze publicznym wśród urzędników państwowych i polityków w 180 krajach świata. Kompleksowe badanie przyznaje punkty od zera do dziesięciu. Im niższa liczba przyznanych punktów, tym większy poziom percepcji korupcji w badanym kraju. W roku 2009 Polska znalazła się na miejscu 49 (*ex equo* z Bhutanem i Jordanią), z łącznym indeksem 5,0.

W porównaniu z rokiem 2008, w 2009 roku indeks dla Polski uległ poprawie o 0,4 punktu (z 4,6 do 5,0). Polska wśród krajów Wspólnoty Europejskiej uplasowała się na 19 miejscu (za Polską znalazły się: Czechy, Litwa, Łotwa, Słowacja, Włochy, Bułgaria, Grecja, Rumunia). Należy zauważyć, że jeszcze w roku 2006, wśród krajów Unii Europejskiej, Polska zajmowała niechlubne ostatnie miejsce.

**Wykres nr 1. Indeks Percepcji Korupcji Transparency International 1996-2009 (wartość IPK dla Polski):**



Rok badania IPK	Liczba krajów objętych badaniami	Miejsce Polski w rankingu	Wartość IPK dla Polski
1996	54	24	5,6
1997	52	29	5,1
1998	85	40	4,6
1999	99	44	4,2
2000	90	43	4,1
2001	91	44	4,1
2002	102	45	4,0
2003	133	64	3,6
2004	146	67	3,5
2005	159	70	3,4
2006	163	61	3,7
2007	180	61	4,2
2008	180	58	4,6
2009	180	49	5,0

Jak podkreślają analitycy, z uwagi na zmieniającą się liczbę państw biorących udział w badaniu, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na wartość indeksu dla danego państwa. Należy podkreślić, że w porównaniu z rokiem 2007, IPK dla Polski

wzrósł o 0,8 (z 4,2 do 5,0), co jest jednym z większych przyrostów wśród krajów europejskich.

#### **4.2 Badania opinii publicznej w Polsce**

Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadziło w 2009 roku badania p.t. *Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa*<sup>3</sup>.

Raport z badania informuje, że zdecydowana większość Polaków (89%) uważa korupcję za duży problem w kraju. Co więcej, tylko 14% badanych dostrzega zmniejszenie się od dwóch lat zakresu tej patologii, dwukrotnie więcej zaś (30%) - jej rozszerzanie. Najbardziej dotknięte korupcją dziedziny życia społecznego to, zdaniem ankietowanych, polityka oraz służba zdrowia, w dalszej kolejności również sądownictwo i prokuratura oraz działalność urzędów samorządowych i centralnych.

Należy jednak zauważyć, że osoby znające osobiście kogoś, kto bierze łapówki, stanowią obecnie 15% ogółu badanych. Od dwóch lat odsetek ten utrzymuje się na niezmiennym poziomie – najniższym od początku monitoringu, natomiast w porównaniu z rokiem 2000 zmalał niemal o połowę (z 29%). Ponadto obecnie aż 83% Polaków twierdzi, że nie zna osobiście nikogo przyjmującego łapówki, natomiast nieliczni (2%) odmawiają odpowiedzi na to pytanie.

Osobistą znajomość osób przyjmujących łapówki stosunkowo najczęściej deklarują badani z wyższym wykształceniem, ankietowani zajmujący najwyższe pozycje społeczno - zawodowe oraz osiągający największe dochody *per capita*. Nieco częściej osobistą znajomość osób przyjmujących łapówki deklarują respondenci w wieku od 25 do 34 lat oraz mieszkańcy miejscowości powyżej 100 tys. ludności.

Badani deklarujący znajomość kogoś, kto przyjmuje łapówki przeciętnie mówią o czterech osobach (średnia = 3,74), przy czym 45% z nich ma od trzech do pięciu takich znajomych, a 43% zna co najwyżej dwie osoby biorące łapówki.

W ostatnich latach istotnie zmniejszyła się liczba deklarowanych znajomości z osobami przyjmującymi łapówki. Od 2000 roku wymienianych jest w tym kontekście mniej osób, a w porównaniu z grudniem 2007 odsetek respondentów, którzy znają więcej niż pięć biorących łapówki, zmniejszył się o 7 punktów (z 18% do 11%).

---

<sup>3</sup> *Korupcyjne doświadczenia Polaków oraz ich stosunek do łapownictwa*, CBOS, 2009



Jeden na czternastu badanych (7%) przynajmniej raz w życiu znalazł się w sytuacji, w której to jemu próbowano wręczyć łapówkę. Liczba ta od 2001 roku utrzymuje się na zbliżonym poziomie, jedynie z nieznacznymi wahaniami (zwykle w granicach błędu statystycznego).

Z próbami przekupstwa spotykały się przede wszystkim osoby z wyższym wykształceniem (19%) i dochodach *per capita* powyżej 1500 zł (21%), ze względu na status zawodowy byli to przeważnie przedstawiciele kadry kierowniczej oraz wysoko wykwalifikowani specjaliści (21%). Nieco częściej niż inni, w takiej sytuacji znajdowali się również mieszkańcy największych polskich miast (14%), średni personel zawodowy, w tym technicy (15%), osoby zatrudnione w instytucjach państwowych (15%) lub w spółkach właścicieli prywatnych i państwa (19%).

Liczba osób deklarujących wręczanie łapówek istotnie zmniejszyła się w 2006 roku (spadek z 15% do 9%) i od tamtego czasu utrzymuje się na niezmiennym poziomie. Jak wynika z deklaracji, w ciągu ostatnich trzech, czterech lat, co jedenasty dorosły Polak (9%) znalazł się w sytuacji, w której był zmuszony dać łapówkę.

Choć od roku 2006 nie zmienił się odsetek osób przyznających się do dawania łapówek, wyraźnie w tym czasie zmniejszyła się częstość tego procederu. Z 15% do 4% zmalała liczba tych, którzy w ostatnich latach wręczali łapówki więcej niż pięć razy, a jednocześnie z 33% do 49% przybyło jednorazowych incydentów tego typu.

Wśród tych, którzy deklarują, że w ostatnich trzech, czterech latach wręczali łapówki, nieco częściej niż inni znaleźli się respondenci o stosunkowo wysokich dochodach (1000–1500 zł w przeliczeniu na osobę w gospodarstwie domowym), w wieku od 25 do 44 lat, zamieszkujący miejscowości powyżej 100 tys. ludności, zatrudnieni w spółkach prywatno - państwowych oraz niepraktykujący religijnie.

Od roku 2007 minimalnie (o 2 punkty procentowe, do 5%) wzrosła liczba osób, które w ciągu ostatnich trzech lat znalazły się w sytuacji, kiedy próbowały wręczyć prezent lub pieniądze podczas załatwiania jakiejś sprawy, ale odmówiono im ich przyjęcia.

Sytuacja, w której pomimo wręczenia prezentu lub pieniędzy nie udało się załatwić określonej sprawy, w dalszym ciągu dotyczy jedynie nielicznych respondentów. W ciągu ostatnich trzech lat znalazły się w niej średnio dwie osoby na sto, spośród biorących udział w badaniu.

Mając do wyboru dwa stwierdzenia dotyczące łapownictwa, większość badanych (58%) przyznaje, że ludzie sami dają łapówki, ponieważ chcą żeby ich sprawę właściwie załatwiono. Tylko niespełna co trzeci respondent (31%) jest zdania, że łapówki tak naprawdę są odpowiedzią na mniejsze lub większe oczekiwania osób, które są kompetentne do załatwienia określonej sprawy. Co dziewiąty ankietowany nie ma wyrobionej opinii w tej kwestii.

W ostatnich latach wyraźnie zmalało przekonanie o tym, że konkretne sytuacje wymagają wręczenia łapówki, natomiast coraz częściej Polacy przyznają, że dawanie pieniędzy lub prezentów za przysługę jest raczej zakorzenione w społecznej mentalności i wypływa z przekonania, że w ten sposób konkretna sprawa zostanie załatwiona lepiej lub szybciej.

Dość powszechne w społeczeństwie jest przekonanie, że łapówka zawsze i wszędzie jest niemoralna – uważa tak 82% ankietowanych. Nieco mniej osób (77%) sądzi, że na potępienie zasługują zarówno biorący łapówki, jak też ci, którzy je wręczają. Dwie trzecie badanych (66%) stwierdza, że przyjmujący łapówki to ludzie z gruntu nieuczciwi, a ponad połowa (56%) domaga się wymierzania łapówkarzom wysokich kar więzienia.

Co drugi respondent (49%) jest przekonany, że nie przekupiłby nikogo nawet wówczas, gdyby zmuszała go do tego sytuacja. Co jednak istotne, tyle samo osób (49%) stwierdza, że obecna sytuacja zmusza do korumpowania, a nieco mniejsza grupa (47%) uważa, że łapówek nie biorą tylko ci, którym nikt ich nie proponuje. Dwie piąte Polaków (41%) usprawiedliwia przekupstwo w pewnych sytuacjach, a minimalnie mniej pytanym (39%) potępia wyłącznie łapówki pieniężne. Blisko co trzeci respondent (31%) winą obarcza tylko dających łapówki, nie zaś biorących, a co czwarty (26%) stwierdza, że łapówki zapewniają godziwe wynagrodzenie i są dodatkiem do niskich pensji. Jednocześnie większość ankietowanych (66%) wyraża przekonanie, że prezent za przysługę nie jest łapówką, lecz jedynie oznaką szacunku i życzliwości.

Opinie o przedstawionych kwestiach w sposób oczywisty istotnie różnią się w grupie tych, którzy w ciągu ostatnich trzech, czterech lat byli zmuszeni przynajmniej raz wręczyć łapówkę, oraz wśród tych, którzy w tym czasie nie znaleźli się w takiej sytuacji. Osoby dające łapówki zdecydowanie częściej twierdzą, że obecna sytuacja zmusza do takich czynów (80% wobec 47%) oraz niemal dwukrotnie częściej usprawiedliwiają wręczanie łapówek w pewnych sytuacjach (71% wobec 38%).

Zdecydowanie rzadziej natomiast deklarują, że nie wręczą łapówki, nawet gdyby zmuszała ich do tego sytuacja (9% wobec 54%), rzadziej winą obarczają wyłącznie dających łapówki (16% wobec 33%) i wyraźnie mniej entuzjastycznie odnoszą się do pomysłu karania przekupstwa więzieniem (47% wobec 57%). Rzadziej też skłonni są nazywać przyjmujących łapówki ludźmi z gruntu nieuczciwymi (54% wobec 68%) oraz potępiać zarówno biorących, jak i dających łapówki (67% wobec 78%).

Skala osobistych doświadczeń korupcyjnych w polskim społeczeństwie jest znacznie mniejsza, niż postrzegany zakres problemu korupcji w Polsce. Od kilku lat odsetek osób przyznających się do dawania łapówek utrzymuje się na niezmiennym poziomie – znacznie niższym niż pod koniec lat dziewięćdziesiątych czy w pierwszych latach obecnego wieku. Pozytywnym symptomem jest coraz mniejsza liczba przypadków wręczania prezentów lub pieniędzy za załatwienie sprawy i znajomość coraz mniejszej liczby osób przyjmujących łapówki.

Pomimo nieco większego obecnie niż w 2004 roku przyzwolenia na łapownictwo, optymizmem może napawać istotny spadek liczby respondentów przekonanych, że aktualna sytuacja w naszym kraju zmusza do dawania łapówek. Coraz silniejsza jest też świadomość, że często ludzie sami napędzają spiralę łapówkarstwa, ponieważ sądzą, że przez wręczenie prezentu lub pieniędzy ich sprawa zostanie załatwiona lepiej bądź sprawniej.

## **5. Podsumowanie**

### **5.1 Sytuacja korupcyjna w Polsce**

Biorąc pod uwagę międzynarodowe badania Transparency International można uznać, że dotychczasowe działania w ramach *Strategii* przyniosły pozytywne efekty. Wskaźnik percepcji korupcji Transparency International wzrósł z 3,4 w roku 2005 do 5,0 w 2009. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że eksperci Banku Światowego zauważają zdecydowaną poprawę sytuacji korupcyjnej w Polsce, podkreślając nie tylko wzrost świadomości społecznej, ale także pozytywny wpływ regulacji wprowadzonych w trakcie procesu akcesyjnego do Unii Europejskiej.

Z prowadzonych badań opinii publicznej wynika jednak, że korupcja jest nadal postrzegana jako poważny problem społeczny. We wszystkich badaniach prowadzonych w ostatnich pięciu latach, zdecydowana większość obywateli uważa, że korupcja jest

jednym z największych problemów społecznych w Polsce. Przyczynami takiego poglądu jest wciąż obecna i bardzo dokuczliwa, tzw. mała korupcja, widoczna w życiu codziennym oraz brak właściwej informacji na temat skuteczności w zwalczaniu korupcji przez administrację publiczną.

Należy jednak podkreślić, że obecnie spada liczba Polaków przekonanych, że sytuacja w kraju zmusza do dawania łapówek. Przyzwolenie na łapownictwo jest nadal dość powszechne, rośnie jednak świadomość, że korupcja jest napędzana przez osoby przekonane o konieczności ich wręczenia.

## **5.2 Ocena Strategii Antykorupcyjnej**

Od chwili przyjęcia przez Radę Ministrów dokumentu rządowego *Strategii* rozpoczęto realizację ok. 97% wszystkich zadań. Jednak ok. 20% zadań jeszcze nie zrealizowano (niektóre zadania związane z tworzeniem aktów prawnych, pomimo ich przygotowania w zobowiązanych instytucjach, nie przeszły parlamentarnej procedury legislacyjnej, z części zadań zrezygnowano lub nie zostały zrealizowane, ponieważ stały się one niezasadne, wobec daleko idących zmian organizacyjnych oraz ze względu na przeniesienie kompetencji pomiędzy instytucjami).

**Największym sukcesem *Strategii* jest wzrost efektywności ścigania przestępstw korupcyjnych.** Jest to stały trend, utrzymujący się od dłuższego czasu, na który bez wątpienia miały wpływ podjęte działania organizacyjne, w szczególności ciągłe zwiększanie stanu etatowego komórek organizacyjnych Policji, zajmujących się zwalczaniem tego typu przestępstw (funkcjonują one już we wszystkich komendach wojewódzkich Policji). Obecnie podobne komórki organizacyjne powstają w komendach powiatowych Policji. Oprócz Policji, swoją działalność w zakresie walki z korupcją rozpoczął organ specjalnie powołany do tego zadania - Centralne Biuro Antykorupcyjne.

**Sukcesem *Strategii* jest realizacja kilku zadań o charakterze strategicznym, takich jak np. ratyfikacja Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji czy przeszkolenie licznej grupy pracowników administracji publicznej, którzy nabyli teoretyczne i praktyczne doświadczenie w przeciwdziałaniu zjawiskom korupcyjnym.**

W przypadku działań prewencyjnych o charakterze legislacyjnym należy odnotować, że zdecydowana większość aktów prawnych przewidzianych w ramach *Strategii* została przygotowana przez administrację rządową. Można zatem stwierdzić, że zadanie to zostało zrealizowane, pomimo iż część z projektowanych regulacji nadal znajduje się na etapie prac legislacyjnych.

W ramach koordynowanego przez MSWiA projektu *Transition Facility 2005* powstał raport<sup>4</sup> opracowany przez międzynarodowych ekspertów: dr Clausa-Petera Wulffa, byłego Prokuratora Naczelnego Prokuratury Berlińskiej oraz Marcusa Ehbrechta, Doradcę Twininigowego, na temat skuteczności *Strategii Antykorupcyjnej* oraz podjętych w Polsce działań antykorupcyjnych.

Wnioski z raportu wskazywały, że założenia *Strategii* nie były w wystarczający sposób rozpowszechnione i znane przedstawicielom administracji. Ponadto wskazano, że w *Strategii* brakowało tak istotnych elementów jak:

- diagnozy strategicznej obejmującej wszystkie zagadnienia,
- określenia zadań strategicznych,
- wyznaczenia mierzalnych wskaźników realizacji strategii,
- określenia sposobu oceny skuteczności poszczególnych działań.

Mimo formalnego określenia w *Programie* jego ogólnych celów, *Strategia* pozostała w dużej mierze zbiorem zadań resortowych, a nie zadań globalnych rozpisanych do realizacji przez administrację rządową. W rezultacie takie kluczowe działania antykorupcyjne jak powołanie CBA realizowano niezależnie od *Strategii*.

Ponadto w *Strategii* brakowało mierzalnych, zinstrumentalizowanych, osiągalnych celów, które zawierałyby odniesienie do sytuacji korupcyjnej w Polsce. Wprawdzie wymieniane zostały pewne „cele strategiczne” (np. minimalizacja społecznej akceptacji korupcji), jednak nie były one mierzalne. W przyszłości należy pamiętać, aby cele odpowiednio zinstrumentalizować, tzn. określić, na podstawie jakich mierzalnych wskaźników można oceniać ich realizację. Dla osiągnięcia danego celu należałoby również wyznaczyć ścieżkę jego realizacji, w ramach której, w ustalonych okresach pomiarowych, założonoby zrealizowanie określonych wartości. Takie narzędzie umożliwiłoby realny monitoring realizacji celu całościowego.

---

<sup>4</sup> Ekspertyza na temat skuteczności *Strategii Antykorupcyjnej* w ramach TF 2005, dr Claus-Peter Wulff Prokurator Naczelny Prokuratury Berlińskiej w stanie spoczynku oraz Marcus Ehbrecht RTA TF 2005.

Należy także wskazać na brak sprawnego mechanizmu nadzorującego. Mimo zapowiedzi, nie został powołany Komitet Monitorujący, w skład którego mieli wejść przedstawiciele poszczególnych resortów, instytucji oraz organizacji pozarządowych zaangażowanych w przeciwdziałanie korupcji.

*Strategia* nie przewidywała również powołania organu nadzorczego, a jedynie powołanie koordynacyjnego zespołu w MSWiA, który nie miał uprawnień kierowniczych ani nadzorczych.

W celu zapewnienia sukcesu przyszłej *Strategii*, konieczna jest implementacja stosownego mechanizmu ewaluacji, gwarantująca, że działania, które w trakcie jej realizacji okażą się nieskutecznymi, będą zaniechane bądź zmodyfikowane. Mechanizm ewaluacji powinien dzielić strategię na kilka interwałów czasowych, tak by monitorując realizację celów cząstkowych, można było obserwować cały przebieg i dokonywać ewentualnych przesunięć, które w razie potrzeby mogą korygować wyznaczony cel.

Należy zwrócić uwagę, że siedmioletni okres wdrażania *Strategii* (pierwszego i drugiego etapu) przyniósł szereg pozytywnych zmian. Przede wszystkim podniesienie świadomości pracowników administracji rządowej w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz poprawę organizacji pracy, skutecznie zapobiegające korupcji. W trakcie realizacji *Strategii* rozpoczęto wiele działań, które nie były przewidziane w samym dokumencie strategicznym. Przykładami są powołanie Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych, utworzenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego czy wdrażanie Tarczy Antykorupcyjnej, mających na celu zabezpieczenie najistotniejszych interesów Skarbu Państwa. Jednocześnie samo działanie CBA czy wdrażanie Tarczy Antykorupcyjnej stanowiło istotne działania prewencyjne zapobiegające korupcji.

Opisane w części drugiej *Sprawozdania* działania prewencyjne oraz inicjatywy poszczególnych urzędów wskazują, że realizacja zarówno pierwszego, jak i drugiego etapu *Strategii* stała się przyczyną zmiany postawy wielu pracowników administracji.

### **5.3 Rekomendacje**

Przygotowując kolejny rządowy program zwalczania korupcji należy dążyć do eliminacji słabych stron obecnej *Strategii Antykorupcyjnej*.

Podstawowym zadaniem kolejnego etapu rządowych działań antykorupcyjnych powinno być usprawnienie koordynacji administracji publicznej w zakresie zwalczania

korupcji oraz przygotowanie projektu kolejnego etapu *Strategii Antykorupcyjnej*. Przygotowanie dokumentu strategicznego powinno zostać poprzedzone oceną zjawisk korupcyjnych w administracji publicznej oraz dotychczasowych działań antykorupcyjnych.

Ocena dotychczasowych działań antykorupcyjnych oraz opis sytuacji korupcyjnej w Polsce muszą być oparte na szeregu badań, a także na sprawozdaniach i analizach przygotowanych przez poszczególne urzędy, przeprowadzonych przez niezależnych ekspertów i ośrodki naukowe. W szczególności wskazane jest przeprowadzenie dokładnej ewaluacji obu etapów *Strategii Antykorupcyjnej*, analiza realizacji ustawy lobbingowej. Wskazane jest także przeprowadzenie oceny skuteczności działania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w zwalczaniu korupcji.

Istotnym elementem systemu przeciwdziałania korupcji w Polsce powinno być realizowanie zobowiązań międzynarodowych w tym zakresie. Dlatego też, wskazana jest kontynuacja implementacji dokumentów międzynarodowych przyjętych przez Polskę. Istotnym elementem działań kolejnych etapów *Strategii Antykorupcyjnej* powinna być szczegółowa analiza zobowiązań wynikających z przyjęcia międzynarodowych przepisów wraz z rekomendacjami dalszych działań. Szczególnie istotne w tym zakresie powinny być działania związane z implementacją Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciw korupcji.

Działania powierzane poszczególnym urzędom w ramach realizacji *Strategii Antykorupcyjnej* powinny być wspierane dodatkowym budżetem, oprócz wykorzystywania środków własnych.

W zakresie spraw organizacyjnych, kluczową sprawą jest określenie jednego organu odpowiedzialnego za przygotowanie projektu rządowej *Strategii*, a następnie za jej realizację. W związku z powyższym proponuje się, aby powyższą funkcję pełnił Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

