

Projekt z dnia 21 czerwca 2017 r.

UCHWAŁA
RADY MINISTRÓW

z dnia <data wydania aktu> r.

w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2019

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383, 1250, 1948 i 1954 oraz z 2017 r. poz. 5), postanawia się, co następuje:

§ 1. Ustanawia się Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2019, zwany dalej „Programem”, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. 1. Za terminowe i efektywne wykonanie zadań w ramach Programu odpowiadają podmioty wyznaczone do ich realizacji.

2. Realizację zadań w ramach Programu koordynuje międzyresortowy zespół, powołany przez Prezesa Rady Ministrów.

3. Pracą zespołu, o którym mowa w ust. 2, kieruje przewodniczący zespołu, którym jest Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

§ 3. Traci moc uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 (M.P. poz. 299).

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

PREZES RADY MINISTRÓW

Za zgodność
pod względem prawnym,
legislacyjnym i redakcyjnym

ZASTĘPCA DYREKTORA
Departamentu Prawnego MSWiA

Radosław BALCER

21.06/2017



Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2019

*Centralne Biuro Antykorupcyjne
Warszawa 2017*

Spis treści

1. Założenia i systematyka Programu	4
2. Diagnoza zjawiska przestępczości korupcyjnej i systemu jej przeciwdziałania i zwalczania	6
2.1. Diagnoza zjawiska przestępczości korupcyjnej	6
2.1.1. Wieloaspektowość zjawiska przestępczości korupcyjnej	6
2.1.2. Skala przestępczości korupcyjnej w Polsce	7
2.1.3. Obszary życia społecznego w Polsce najbardziej zagrożone korupcją	11
2.1.3.1. Modernizacja i rozbudowa infrastruktury	12
2.1.3.2. Informatyzacja administracji publicznej	12
2.1.3.3. Obronność	13
2.1.3.4. Ochrona zdrowia	13
2.1.3.5. Energetyka	14
2.1.3.6. Ochrona środowiska	14
2.1.3.7. Gospodarowanie środkami unijnymi	14
2.1.3.8. Zamówienia publiczne	14
2.1.4. Rozpoznane mechanizmy korupcjogenne	15
2.2. Diagnoza funkcjonowania systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej	16
2.2.1. Dotychczasowe strategiczne działania antykorupcyjne podejmowane przez Państwo	16
2.2.2. Przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji w Polsce	18
2.2.2.1. Przeciwdziałanie korupcji	18
2.2.2.2. Zwalczanie korupcji	19
3. Cele Programu	23
3.1. Cele: główny i szczegółowe	23
3.2. Miernik podstawowy celu głównego	24
3.3. Mierniki pomocnicze celu głównego	24
3.4. Mierniki pomocnicze celów szczegółowych	24
4. Mechanizmy realizacji Programu	24
4.1. Elementy warunkujące skuteczność systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej	24
4.2. Plan działań	26
4.3. Wdrażanie i ewaluacja Programu	30
4.3.1. I poziom – Koordynatorzy realizacji Programu	31
4.3.2. II poziom – Instytucja wdrażająca	31
4.3.3. III poziom – Rada Ministrów	32
4.4. Finansowanie Programu	33
5. Wykaz skrótów	35

1. Założenia i systematyka Programu

Wstęp

Przestępczość korupcyjna jest zjawiskiem stale obecnym w życiu społecznym. Zróżnicowane pozostają jedynie jej zakres i stopień oddziaływania na życie społeczne, w tym w szczególności na gospodarkę. Zwalczanie korupcji to nie tylko działania represyjne, ale także profilaktyka. Efektywna walka z tą formą przestępczości wymaga przede wszystkim zdiagnozowania warunków sprzyjających jej powstawaniu. Zagrożeń można się spodziewać zarówno tam, gdzie instytucje publiczne i podmioty gospodarcze wykazują największą aktywność, jak również tam, gdzie wydatkowane są środki publiczne.

Główne założenia Programu

Za celowe uznano przygotowanie strategicznego dokumentu w postaci *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2019*, zwanego w dalszej części *Programem*. Pozwoli on zdefiniować i doprecyzować kierunki działań Państwa w obszarze rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw korupcyjnych.

Dokument ten stanowi także realizację koncepcji kompleksowego podejścia do przestępczości korupcyjnej w kraju. W zakresie podmiotowym oznacza to pogłębienie współpracy pomiędzy służbami, organami i instytucjami zaangażowanymi w przeciwdziałanie i zwalczanie tej formy przestępczości. Z kolei od strony przedmiotowej oznaczać ma wykorzystywanie wszelkich dostępnych instrumentów i narzędzi służących przeciwdziałaniu i zwalczaniu przestępczości korupcyjnej, pod warunkiem, że będą się wzajemnie uzupełniać i wspomagać uzyskanie optymalnego efektu.

Korelacja z innymi dokumentami strategicznymi

Przedmiotowy dokument zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2016 r. poz. 383, z późn. zm.) jest dokumentem o charakterze operacyjno-wdrożeniowym – wynikającym z międzynarodowych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zwalczania korupcji, w tym z:

- Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji sporządzonej w Strasburgu w dniu 4 listopada 1999 r. (Dz. U. z 2004 r. poz. 2443),
- Prawnokarnej Konwencji o Korupcji sporządzonej w Strasburgu w dniu 27 stycznia 1999 r. (Dz. U. z 2005 r. poz. 249) oraz Protokołu dodatkowego do Prawnokarnej konwencji o korupcji sporządzonego w Strasburgu w dniu 15 maja 2003 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 981),
- Rezolucji nr (97) 24 w sprawie *Dwudziestu Zasad Wiodących w Walce z Korupcją*, przyjętej przez Komitet Ministrów w dniu 6 listopada 1997 r., na 101. sesji,
- Rezolucji nr (99) 5 powołującej Grupę Państw przeciw Korupcji (GRECO) – przyjętej przez Komitet Ministrów w dniu 1 maja 1998 r., na 103. sesji,
- Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 31 października 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. poz. 563),

- Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzonej w Paryżu w dniu 17 grudnia 1997 r. (Dz. U. z 2001 r. poz. 264),
- Decyzji Komisji z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającej Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) – notyfikowanej jako dokument nr SEC (1999) 802 (1999/352/WE, EWWiS, Euratom) – Dz. Urz. UE L 136 z dnia 31 maja 1999 r., s. 20,
- Decyzji Komisji z dnia 27 września 2013 r. zmieniającej decyzję 1999/352/WE, EWWiS, Euratom ustanawiającą Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (2013/478/UE) – Dz. Urz. UE L 257 z dnia 28 września 2013 r., s. 19,
- Decyzji Ramowej Rady 2003/568/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym – Dz. Urz. UE L 192 z dnia 31 lipca 2003 r., s. 54,
- Decyzji Ramowej Rady z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa (2001/500/WSiSW) – Dz. Urz. UE L 182 z dnia 5 lipca 2001 r., s. 1,
- sprostowania Decyzji Ramowej Rady z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa (2001/500/WSiSW).

Podczas tworzenia Programu kierowano się także potrzebą zachowania spójności ze *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*¹, przyjętą przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r., będącą aktualizacją *Strategii Rozwoju Kraju 2020*².

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2019, podobnie jak wcześniejsze programy rządowe, ma stanowić podstawowe narzędzie umożliwiające Państwu prowadzenie skutecznej polityki antykorupcyjnej. Z kolei Plan działań, stanowiący rozdział 4.2 niniejszego Programu, będzie instrumentem, który pozwoli monitorować stan realizacji Programu.

Program sformułowano na bazie dotychczasowych doświadczeń z realizacji rządowego *Programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna – I i II etap wdrażania* oraz *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*. Przede wszystkim jest on jednak wynikiem doświadczeń i oczekiwań ze strony służb i organów powołanych do rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępczości korupcyjnej w Polsce.

Struktura Programu

W Programie przedstawiona została *diagnoza zjawiska przestępczości korupcyjnej* oraz *diagnoza funkcjonowania systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej*.

Diagnoza zjawiska przestępczości korupcyjnej prezentuje wybrane informacje na temat specyfiki, skali oraz podstawowych obszarów występowania tej formy przestępczości.

Natomiast *diagnoza funkcjonowania systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej* przedstawia podstawowe regulacje istotne z perspektywy przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej oraz zakres właściwości służb i organów powołanych do jej przeciwdziałania.

W oparciu o wskazane diagnozy sformułowano *cele Programu*: cel główny i cele szczegółowe dokumentu oraz mierniki ich realizacji.

¹ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260).

² Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (M.P. poz. 882).

Następnie zaprezentowano *mechanizmy realizacji Programu*, w tym informacje na temat elementów warunkujących skuteczność systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej, Plan działań, opis wdrażania i ewaluacji Programu oraz sposób jego finansowania.

Kluczowy element dokumentu stanowi *Plan działań*, będący głównym narzędziem jego wdrażania. Zamieszczono w nim wykaz zadań służących poprawie skuteczności Państwa w przeciwdziałaniu, rozpoznawaniu i zapobieganiu przestępczości korupcyjnej, a także wskazano realizatorów Programu.

Ramy czasowe

Realizacja Programu została przewidziana w perspektywie dwuletniej (2018–2019). Przyjęta decyzja umożliwi realizację postawionych przed nim celów, a także pokrywa się z czasem realizacji programu – *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*³.

Podmioty odpowiedzialne

Program został przygotowany przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. Przy jego opracowaniu wykorzystano materiały własne CBA oraz pochodzące od organów powołanych do rozpoznawania, przeciwdziałania i wykrywania przestępczości korupcyjnej w kraju. Za realizację zadań i działań w ramach Programu będą odpowiedzialne podmioty wskazane w Planie działań, bez ścisłego podziału na realizatorów wiodących i współpracujących.

Kierunki interwencji w zakresie terytorialnym

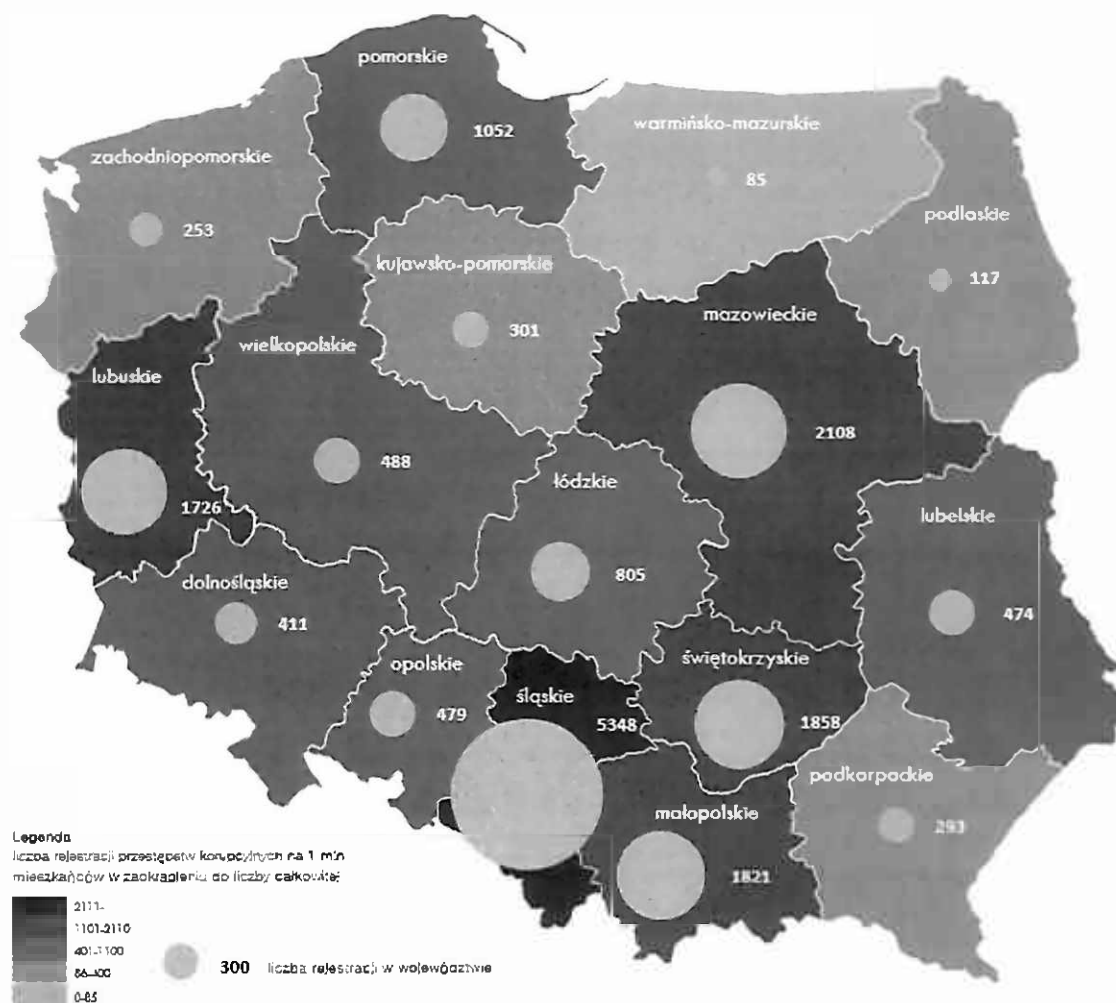
Program jest dokumentem o charakterze rządowym, a przyjęte w nim cele oraz służące jego realizacji szczegółowe zadania przewidują wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych na poziomie krajowym.

Założenia Programu mają charakter horyzontalny, jednakże jest on realizowany w skali wszystkich struktur geograficzno-przestrzennych kraju, w szczególności w odniesieniu do 16 województw. Wprawdzie bezpośrednimi adresatami zadań uwzględnionych w Programie są organy centralne, a skala i nasilenie przestępczości korupcyjnej jest zróżnicowana w zależności od regionu kraju⁴, jednak zaproponowane w dokumencie rozwiązania przyczynią się do podniesienia skuteczności działania właściwych służb, organów i instytucji, bez względu na miejsce i zasięg realizowanych przez nie zadań. W miarę możliwości ujęte w *Planie działań* zadania będą wykonywane przy uwzględnieniu lokalnej specyfiki zagrożenia przestępczością korupcyjną.

³ *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*: „(...) Strategia określa nowy model rozwoju – suwerenną wizję strategiczną, zasady, cele i priorytety rozwoju kraju w wymiarze gospodarczym, społecznym i przestrzennym do 2020 r. oraz w perspektywie do 2030 r. Dla tych dwóch dat, wyznaczających etapy realizacji Strategii, zostały określone wartości wskaźników. Obrazują one pożądane efekty realizacji przyjętych w dokumencie celów (...)”, s. 5.

⁴ *Mapa korupcji – Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2015 r.*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2016.

Wykres nr 1 Rejestracje przestępstw korupcyjnych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych w 2015 r. z podziałem na województwa



Źródło: Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych, Główny Urząd Statystyczny, za: Mapa korupcji – Zwalczanie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2015 r.

2. Diagnoza zjawiska przestępczości korupcyjnej i systemu jej przeciwdziałania i zwalczania

2.1. Diagnoza zjawiska przestępczości korupcyjnej

2.1.1. Wieloaspektowość zjawiska przestępczości korupcyjnej

Korupcja to złożone, wielowymiarowe zjawisko. Potocznie korupcja identyfikowana jest przede wszystkim jako wręczanie i przyjmowanie łapówek. Nieco rzadziej kojarzy się z innymi zachowaniami, takimi jak protekcja, nepotyzm czy kumoterstwo. Korupcja zakłóca przepływ dóbr i usług wewnątrz systemu gospodarczego i na styku gospodarki z sektorem prywatnym. Jest szkodliwa nie tylko z ekonomicznego, ale i społecznego punktu widzenia.

Walka z korupcją to nie tylko wybór moralny, wynikający z przekonania, że ograniczenie tego problemu dla demokratycznych, wolnorynkowych społeczeństw przyniesie większe korzyści

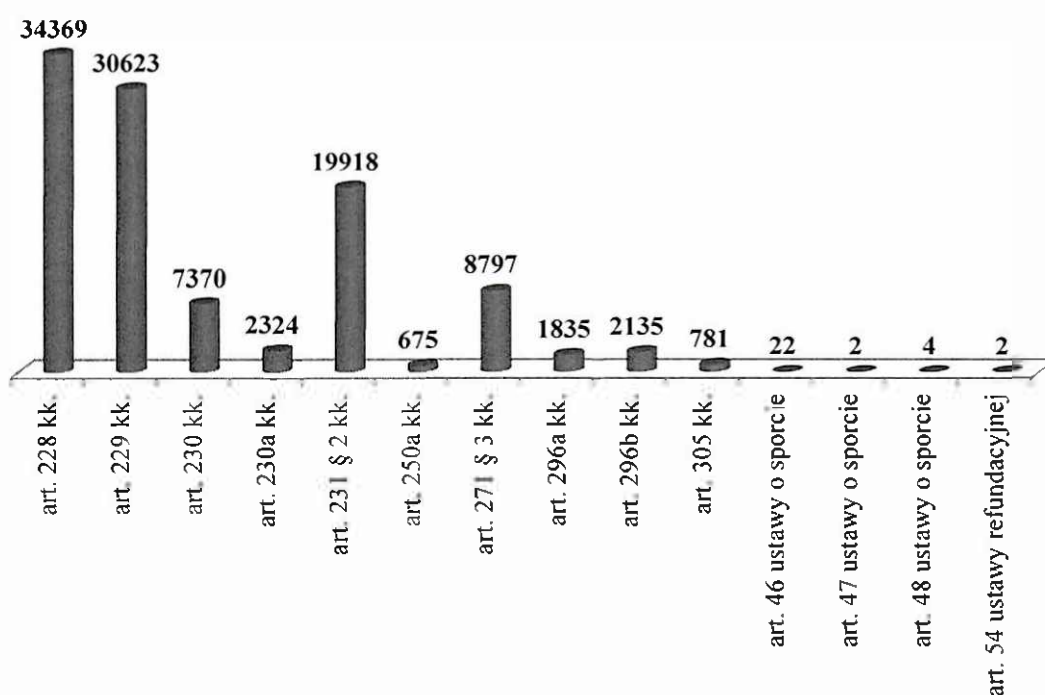
niż jego tolerowanie, ale to przede wszystkim konieczność systemowego i instytucjonalnego przeciwstawienia się temu zjawisku.

Przestępczość korupcyjna ma wymiar ponadregionalny. Oznacza to, że może być popełniana zarówno na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, jak i mieć charakter transgraniczny. Należy też podkreślić, że przestępczość korupcyjna jest nierozzerwalnie związana z przestępczością gospodarczą, w tym z procederem prania pieniędzy.

2.1.2. Skala przestępczości korupcyjnej w Polsce

Przestępstwa korupcyjne ujawnione przez poszczególne służby w latach 2007–2015 przedstawiają się następująco⁵:

Wykres nr 2 Liczba przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych w latach 2007–2015 przez Policję, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową, z podziałem na kwalifikacje prawne



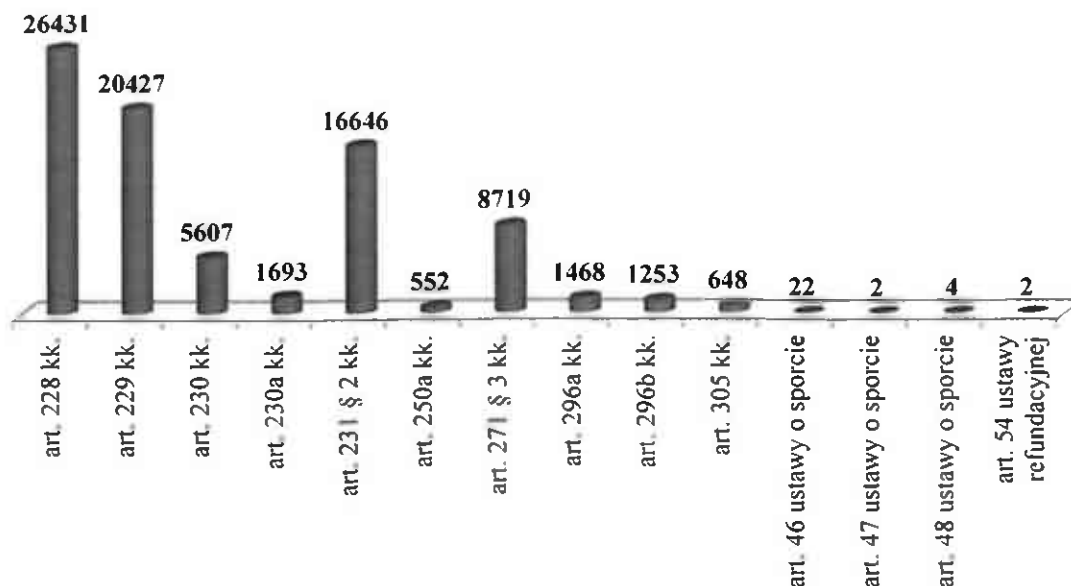
Źródło: Mapa korupcji – stan przestępczości korupcyjnej w Polsce (za lata 2007–2015)

W latach 2007–2015 najwięcej rejestracji przestępstw korupcyjnych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych dokonano z art. 228 kk., art. 229 kk. i art. 231 § 2 kk.; najmniej rejestracji z art. 46–48 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2016 r. poz. 176, z późn. zm.) oraz art. 54 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1536, z późn. zm.).

⁵ Szczegółowe dane obejmują 2015 r. i pochodzą z materiałów Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz materiałów przekazanych przez służby.

Policja

Wykres nr 3 Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych przez Policję w latach 2007–2015, z podziałem na kwalifikacje prawne

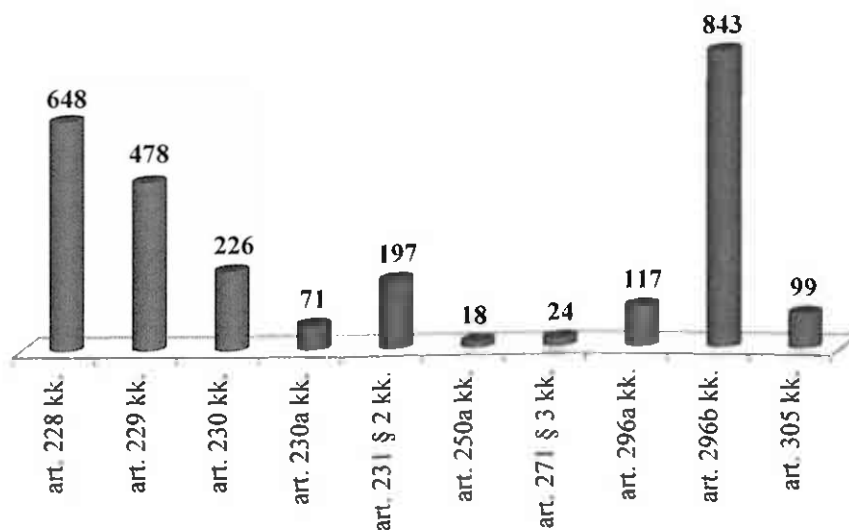


Źródło: Mapa korupcji – stan przestępczości korupcyjnej w Polsce (za lata 2007–2015)

W 2015 r. Policja wszczęła 1742 postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa korupcyjne; z których zakończono 2007, w tym aktem oskarżenia – 1138, umorzeniem – 757.

Centralne Biuro Antykorupcyjne

Wykres nr 4 Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne w latach 2007–2015, z podziałem na kwalifikacje prawne

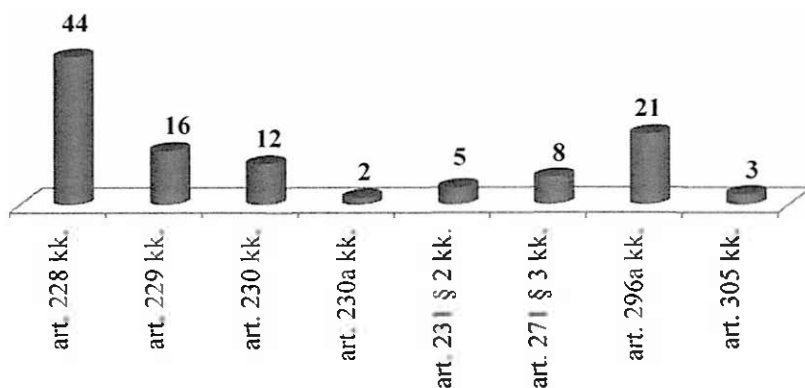


Źródło: Mapa korupcji – stan przestępczości korupcyjnej w Polsce (za lata 2007–2015)

W 2015 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne wszczęło 124 postępowania przygotowawcze w sprawach korupcyjnych; prowadzono 242 postępowania, z których zakończono 119, w tym aktem oskarżenia – 68, umorzeniem – 44.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Wykres nr 5 Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego w latach 2007–2015, z podziałem na kwalifikacje prawne

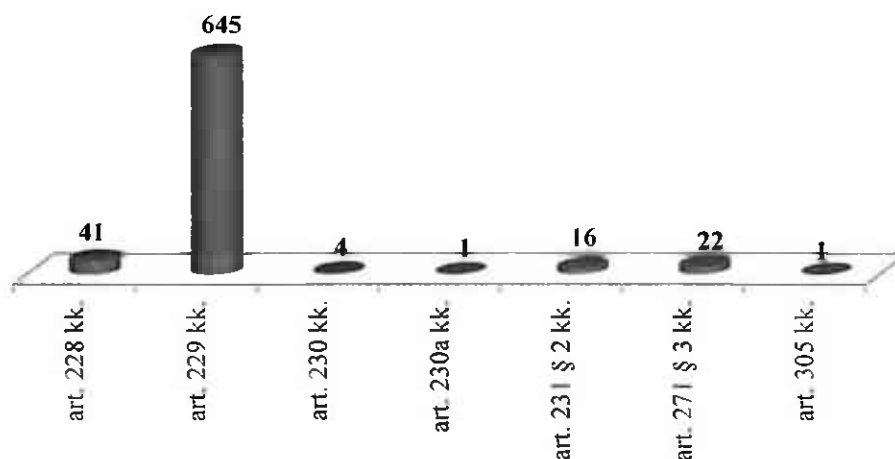


Źródło: Mapa korupcji – stan przestępczości korupcyjnej w Polsce (za lata 2007–2015)

W 2015 r. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego wszczęła 5 postępowań przygotowawczych; prowadzono 19, z których zakończono 8, w tym aktem oskarżenia – 4, umorzeniem – 4.

Straż Graniczna

Wykres nr 6 Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych przez Straż Graniczną w latach 2007–2015, z podziałem na kwalifikacje prawne

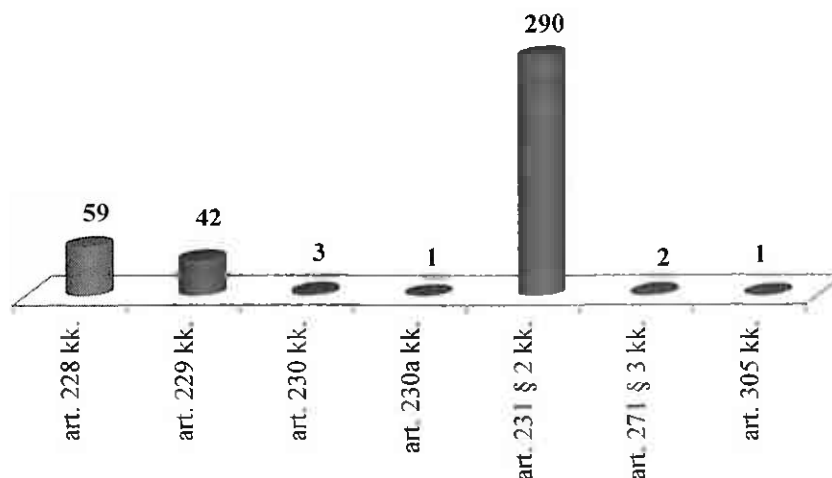


Źródło: Mapa korupcji – stan przestępczości korupcyjnej w Polsce (za lata 2007–2015)

W 2015 r. Straż Graniczna wszczęła 58 postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa korupcyjne; prowadzono 73, z których zakończono 54, w tym skierowaniem aktu oskarżenia – 34, umorzeniem – 10.

Żandarmeria Wojskowa

Wykres nr 7 Liczba rejestracji przestępstw korupcyjnych zarejestrowanych w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych przez Żandarmerię Wojskową w latach 2007–2015, z podziałem na kwalifikacje prawne



Źródło: Mapa korupcji – stan przestępczości korupcyjnej w Polsce (za lata 2007–2015)

W 2015 r. Żandarmeria Wojskowa wszczęła 27 postępowań karnych o przestępstwa korupcyjne; prowadzono 19, z których zakończono 22, w tym aktem oskarżenia – 5, umorzeniem – 11.

Istnieje bardzo wiele form korupcji, wśród których na przestrzeni ostatnich lat **najczęściej wymieniane są:**

- sprzedajność urzędnicza – zgodnie z art. 228 kk. istota tego przestępstwa polega na przyjmowaniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w związku z pełnioną funkcją publiczną. Osobą pełniącą funkcję publiczną jest m.in. funkcjonariusz publiczny, a zatem osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych (art. 115 § 13 pkt 4 kk.);
- przekupstwo – zgodnie z art. 229 kk. istota tego przestępstwa polega na tym, że popełnia je osoba, która umyślnie udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji. Przez udzielenie korzyści należy rozumieć bezpośrednie lub pośrednie jej wręczenie, przy czym zachowanie przekupującego stanowi drugą stronę sprzedajności, określonej w art. 228 kk.;
- płatna protekcja – zgodnie z art. 230 § 1 kk. sprawcą tego przestępstwa jest każdy, kto, powołując się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi albo wywołując przekonanie innej osoby lub utwierdzając ją w przekonaniu o istnieniu takich wpływów, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę. W przeciwieństwie do przestępstwa sprzedajności, sprawcą przestępstwa płatnej protekcji może być każdy, nie zaś tylko osoba pełniąca funkcję publiczną;

- handel wpływami, czynna płatna protekcja – zgodnie z art. 230a § 1 kk. przestępstwo to popełnia każdy, kto udziela albo obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośrednictwo w załatwieniu sprawy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, polegające na bezprawnym wywarceniu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie działania przez osobę pełniącą funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji. Działanie sprawcy w tego rodzaju przestępstwie ma skłonić pośrednika do bezprawnego wywarcia wpływu na decyzję osoby pełniącej funkcję publiczną. Działanie przestępcze jest takie samo jak w przypadku przekupstwa, z tą różnicą, że w przypadku przestępstwa, o którym mowa w art. 230a kk., celem działania sprawcy jest opłacenie pośrednictwa, niekoniecznie zaś osoby podejmującej decyzję;
- nepotyzm⁶ – nadużywanie zajmowanego stanowiska przez faworyzowanie, protegowanie krewnych i przyjaciół przy obsadzaniu stanowisk, rozdzielaniu godności;
- kumoterstwo⁷ – wzajemne popieranie się ludzi związanych ze sobą pokrewieństwem, zażyłością lub przynależnością do określonej grupy, zwykle dla osiągnięcia wyższej pozycji społecznej lub zawodowej, a także w celu uzyskania korzyści materialnych, nieopierające się na ocenie przydatności i wartości tych osób, lecz wyłącznie na fakcie znajomości, powiązań towarzyskich.

Korupcja to jednak przede wszystkim negatywne zjawisko społeczne, które jest niemoralne, szkodliwe ekonomicznie, uniemożliwia prowadzenie działalności gospodarczej, łamie zasady wolnego rynku, a tym samym zakłóca gospodarkę w skali regionalnej i globalnej, a także opóźnia rozwój gospodarczy i jego równowagę.

2.1.3. Obszary życia społecznego w Polsce najbardziej zagrożone korupcją

Od kilku lat tendencje dotyczące zjawisk korupcyjnych pozostają w zasadzie niezmiennie. Na etapie formułowania *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2019*, następujące obszary uznano za zagrożone przestępczością korupcyjną w największym stopniu⁸:

2.1.3.1. Modernizacja i rozbudowa infrastruktury – zagrożenia dotyczą przeprowadzania przetargów na budowę infrastruktury drogowej i towarzyszącej oraz kolejowej w oparciu o źle opracowaną lub celowo zmanipulowaną specyfikację istotnych warunków zamówienia, co może spowodować: faworyzowanie konkretnych dostawców, otrzymanie produktów, które nie będą spełniały wymagań lub też uniemożliwią w przyszłości realizację wyznaczonych celów przez instytucje państwowe.

2.1.3.2. Informatyzacja administracji publicznej – w dobie budowy sprawnego systemu e-administracji, przeprowadzanie przetargów na narzędzia informatyczne nabiera szczególnego znaczenia z punktu widzenia zarówno działania infrastruktury informatycznej w urzędach publicznych, jak i gospodarowania zasobami finansowymi, w tym środkami unijnymi. Nieprawidłowości mogą dotyczyć stosowania przez zamawiających niejasnych

⁶ R. Rosicki, *Rzecz o nepotyzmie i kumoterstwie*, "Przegląd Politologiczny" 2012, nr 2, str. 131-146.

⁷ Tamże.

⁸ *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013.

kryteriów wyboru i sposobu wylaniania firm, które mają zrealizować projekty informatyczne. Często zamawiający nadużywają procedur niekonkurencyjnych, dzielą zamówienia publiczne, opisują przedmiot zamówienia za pomocą cech szczegółowych ograniczających konkurencyjność. Szczególne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości wynika przede wszystkim ze specyfiki dziedziny – wymagane są nie tylko znajomość przepisów prawnych dotyczących zamówień publicznych oraz specjalistyczna wiedza z zakresu informatyki, lecz także biegłość w zagadnieniach, w których problematyka prawna łączy się z kwestiami technologicznymi. Nieprawidłowo skonstruowane przetargi w administracji publicznej sprzyjają tworzeniu zmów cenowych przez wykonawców. Niebagatelną rolę w tym obszarze odgrywa również transparentność działań firm doradczych, skupiających się głównie na pośrednictwie w uzyskiwaniu zamówień publicznych.

2.1.3.3. Obronność – zagrożenia korupcją będą dotyczyć głównie zamówień publicznych. Wynika to z ograniczonej (ze względu na wymogi związane z obronnością Państwa oraz ochroną informacji niejawnych) transparentności postępowań, znacznej wartości zamówień oraz ich wysoce specjalistycznego charakteru. Istotnym problemem pozostają rozwiązania dotyczące planowania potrzeb, częstych zmian tych planów oraz zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Nieprawidłowości mogą również dotyczyć parametrów kupowanego sprzętu i uzbrojenia, m.in. wydawania zgody na obniżanie wymogów, czynności związanych z odbiorem, testami, badaniami oraz kontrolą. Narażone na zagrożenia korupcyjne mogą być ustalenia dotyczące kryteriów ocen offsetowych i oceny wykonania umów offsetowych czy realizacje transferu technologii wojskowej do polskich przedsiębiorstw przemysłu obronnego. Korupcja może pojawić się także w kontekście niedozwolonego handlu informacjami strategicznymi albo wiązać się z brakiem zabezpieczania na rzecz Skarbu Państwa autorskich praw majątkowych do dokumentacji technicznej lub też kodów źródłowych produktów powstałych dzięki pracom badawczo-rozwojowym prowadzonym i finansowanym z budżetu Państwa.

2.1.3.4. Ochrona zdrowia – w tym obszarze nieprawidłowości mogą być związane z: dystrybucją środków publicznych na kontraktację usług medycznych, refundację leków, zaopatrzenia ortopedycznego i materiałów pomocniczych; realizacją zamówień publicznych na zakup i dostawę sprzętu i aparatury medycznej oraz zlecaniem wykonywania usług medycznych podmiotom niepublicznym. Wskazać należy również na ryzyka związane z procesem rejestracji leków, tj. nielegalnym oddziaływaniem na procesy legislacyjne, a także w obszarze uzyskania określonych wskazań medycznych stosowania leku, wielkości dostępnego w sprzedaży opakowania, umieszczenia preparatu na liście leków refundowanych czy ryzyka związane ze sponsorowaniem lekarzy oraz organizacji zawodowych środowisk medycznych przez firmy farmaceutyczne. Zagrożenie korupcją i niegospodarnością występuje również na styku działalności lekarzy, aptekarzy i hurtowników. Może ona polegać na wykupywaniu – na podstawie fałszywych bądź bezpodstawnie wydanych recept – leków z aptek, a następnie ich wywozie za granicę, co wiąże się z nieuzasadnionymi wydatkami na refundację, a tym samym stratami budżetu Państwa. Brakuje także transparentności w procedurach kontraktowych Narodowego Funduszu Zdrowia oraz regulacji wykluczających konflikty interesów pomiędzy

działalnością pracowników NFZ a ich aktywnością poza Funduszem, co może prowadzić do stronniczości decyzji wojewódzkich oddziałów NFZ.

Zagrożenia dla interesu ekonomicznego Państwa oraz zagrożenia korupcyjne pojawiają się także w obszarze transplantologii. Brak instrumentów prawnych pozwalających na sprawowanie skutecznego nadzoru sprzyja rozwojowi nielegalnych transplantacji tkanek i organów.

2.1.3.5. Energetyka – działalność korupcyjna w tym obszarze może wiązać się z lobbieniem prowadzonym niezgodnie z prawem, nielegalnymi działaniami dotyczącymi udzielania koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie surowców (ropa, gaz ziemny, węgiel brunatny), wydawaniem decyzji o lokalizacji tworzonych farm wiatrowych oraz uzyskiwaniem od firm energetycznych zgody na przyłączenie farm do sieci energetycznej kraju, a także z możliwością wpływu na inwestycje przez organizacje ekologiczne.

2.1.3.6. Ochrona środowiska – w tym obszarze zagrożone korupcją są: koncesjonowanie poszukiwania, rozpoznawania oraz wydobywania wód leczniczych, termalnych i solanek (wpływ powiązań lokalnych władz i przedsiębiorców na jego przebieg), postępowania administracyjne prowadzone w sprawach dotyczących ochrony powietrza, ochrony środowiska przed odpadami, hałasem oraz promieniowaniem elektromagnetycznym, a także system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, sprzedaż zbędnych z punktu widzenia Lasów Państwowych fragmentów lasów i innych nieruchomości oraz sprzedaż drewna prowadzona przez Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”.

2.1.3.7. Gospodarowanie środkami unijnymi – jest to obszar obarczony szczególnym ryzykiem występowania zachowań korupcyjnych. Dotyka praktycznie wszystkich sektorów gospodarki i życia publicznego, w tym w szczególności: szeroko pojmowanej administracji, systemów edukacji i wspierania zatrudnienia, rynku informatyzacji, rynku energetycznego, sektora transportu, otoczenia biznesowego (zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw), etc. Cechuje go szeroki krąg beneficjentów od instytucji państwowych poprzez podmioty gospodarcze po osoby fizyczne. Fakt, że obszar ten pozostaje w ścisłym związku z innymi obszarami, generuje zróżnicowane mechanizmy i zagrożenia korupcyjne.

2.1.3.8. Zamówienia publiczne – to jeden z bardziej korupcjogennych obszarów w sferze życia publicznego przede wszystkim dlatego, że obejmuje wszystkie jednostki sektora publicznego, które dokonują zakupu towarów i usług oraz realizują inwestycje. Do najczęstszych przypadków zachowań korupcyjnych w tym obszarze należy: niestosowanie lub obchodzenie przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*, wadliwe przeprowadzanie procedury udzielania zamówień publicznych, brak sprecyzowanej koncepcji lub celu realizacji zamówienia publicznego, brak rzetelnego planowania zamówień publicznych, wadliwe sporządzanie dokumentów, niewłaściwie opracowywanie umów, nadużywanie trybów nieprzetargowych, manipulowanie przetargami, nierówny dostęp do informacji o zamówieniach publicznych, manipulowanie kryteriami dokonywania oceny ofert, niewłaściwe lub niedostateczne dokumentowanie prowadzonych postępowań, udzielanie zamówień nierzetelnym wykonawcom.

Do najczęstszych typów zamówień generujących nadużycia należą:

- **zamówienia infrastrukturalne** dotyczące zamówień na budowę dróg, autostrad, linii kolejowych;
- **zamówienia dotyczące informatyzacji administracji publicznej** – efektem działań korupcyjnych jest najczęściej preferowanie określonego dostawcy;
- **zamówienia finansowane ze środków unijnych** – korupcja może obejmować wszystkie fazy i etapy udzielania zamówień, może ponadto dotyczyć zarówno beneficjentów programów pomocowych, jak i urzędników;
- **zamówienia w dziedzinie ochrony zdrowia** – w tym obszarze zagrożone korupcją są m.in. zamówienia na zakup sprzętu, aparatury medycznej, jak również badania;
- **zamówienia udzielane przez sektor obronny** – zagrożenie dla tego obszaru wynika z ograniczonej transparentności postępowań (wymagana ochrona informacji);
- **zamówienia w energetyce** – ze względu na wysoką wartość udzielanych zamówień, niebezpieczeństwo zachowań korupcyjnych istnieje niemal w każdym postępowaniu.

Poza wyżej wymienionymi, obszarem o dużym stopniu zagrożenia korupcją są **profesjonalne zawody sportowe**⁹. W tym przypadku korupcja występuje przede wszystkim w formie łapownictwa po stronie sędziów, zawodników, działaczy sportowych i innych uczestników zawodów. Przekupstwo łączy się tu również z zakładami wzajemnymi, jako jedną z form hazardu oraz z tzw. sprzedawaniem meczy. Zjawisku temu sprzyja zainteresowanie sportem dużej grupy społeczeństwa, skłonność do hazardu i chęć łatwego zysku. Zarówno w prowadzeniu nieuczciwej działalności bukmacherskiej, jak i w sprzedawaniu meczy, typowym zachowaniem jest korumpowanie uczestników zawodów sportowych, aby zagwarantować wysoki zysk z procederu wszystkim jego uczestnikom.

Wśród obszarów zagrożonych korupcją są również: ubezpieczenia komunikacyjne, społeczne i zdrowotne, w szczególności w lecznictwie państwowym, renty i emerytury, w tym rolnicze, a także wybory do władz rządowych i samorządowych.

Istotne jest to, że specyfika przestępczości korupcyjnej oraz kierunki rozwoju życia społeczno-gospodarczego powodują, że lista zidentyfikowanych obszarów ma charakter dynamiczny.

2.1.4. Rozpoznane mechanizmy korupcjogenne

Mechanizmy korupcjogenne to nieprawidłowości, które powodują bądź zwiększają ryzyko występowania korupcji; to wszelkie sytuacje sprzyjające lub mogące sprzyjać tworzeniu się środowiska, które może generować zachowania korupcyjne.

Do najczęstszych mechanizmów korupcjogennych zalicza się¹⁰:

- **nieprawidłowości w procesie stanowienia prawa**: naruszanie obowiązujących procedur legislacyjnych przez dokonywanie zmian w projektach już uzgodnionych, wydawanie aktów wykonawczych ze znacznym opóźnieniem, pozostawianie luk i niejednoznaczności,

⁹ Na potrzebę ujęcia sportu w Programie wskazuje m.in. Fundacja im. Stefana Batorego, która uznaje ten obszar życia publicznego za zagrożony występowaniem korupcji (*Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010, s. 29).

¹⁰ Mechanizmy korupcjogenne zdefiniowane są w *Sprawozdaniach z działalności Najwyższej Izby Kontroli za lata 2009–2015* oraz w publikacji *Mapa Korupcji – stan korupcji w Polsce w 2010 r.*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2011.

co sprzyja dowolnej interpretacji przepisów, niespójne nowelizowanie ustaw, nadregulacja;

- **dowolność postępowania:** sprzyja jej głównie brak przejrzystych kryteriów sposobu lub trybu załatwiania sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość wydawania pozytywnych decyzji pomimo negatywnej opinii organów opiniujących, co nie opiera się na ustalonych regułach, lecz na własnym uznaniu. Dowolność wynika z nieprzejrzystości i nieprecyzyjności przepisów prawa, a także z jego zbyt częstych zmian;
- **konflikt interesów:** powstaje, gdy urzędnik podejmujący rozstrzygnięcie w określonej sferze spraw publicznych lub uczestniczący w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia ma lub może mieć osobisty interes w sposobie załatwienia sprawy. Do konfliktu dochodzi nie tylko wtedy, gdy urzędnik w danej sprawie działa w interesie osobistym, lecz także gdy istnieje choćby tylko teoretyczna możliwość, że interes ten przeważy nad troską o dobro publiczne;
- **brak jawności postępowania:** możliwości korzystania z niektórych przywilejów lub dostęp do dóbr nie są w należyty sposób komunikowane podmiotom potencjalnie nimi zainteresowanym. Dane te są udostępniane jedynie wybranym podmiotom;
- **słabość systemu kontroli i nadzoru:** wyraża się w brakach organizacyjnych i kadrowych jednostek właściwych do spraw kontroli wewnętrznej oraz ich nastawieniu przede wszystkim na działania doraźne, a nie planowe. Taki stan rzeczy powoduje, że tylko pewna część decyzji wydawanych przez urzędników poddawana jest bieżącej kontroli, co automatycznie zmniejsza szanse na ujawnianie decyzji wadliwych lub niekorzystnych dla interesu publicznego;
- **kumulowanie uprawnień:** nadmierne skupianie uprawnień decyzyjnych i odchodzenie od zasady rozdzielania czynności dotyczących jednej sprawy między różnych urzędników;
- **lekceważenie obowiązku sporządzania dokumentacji i sprawozdawczości:** przyjmowanie niepełnej dokumentacji, bez wszystkich wymaganych procedur dowodów lub załączników, odstępowanie od obowiązków sprawozdawczych, a także podejmowanie decyzji bez ich uzasadniania;
- **brak odpowiedzialności osobistej za podejmowane rozstrzygnięcia:** w wewnętrznych przepisach regulaminowych i statutowych podmiotów publicznych nie zawsze precyzyjnie przypisana jest odpowiedzialność za określone rozstrzygnięcia;
- **nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych i pośrednictwa:** nadużywanie korzystania przez administrację publiczną z usług doradczych i eksperckich świadczonych przez podmioty zewnętrzne na skalę, która powoduje, że zastępowane są czynności należące do podstawowych obowiązków jednostek organizacyjnych danego podmiotu.

2.2. Diagnoza funkcjonowania systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej

2.2.1. Dotychczasowe strategiczne działania antykorupcyjne podejmowane przez Państwo

W dniu 17 września 2002 r. na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rada Ministrów przyjęła dokument rządowy *Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna na lata 2002–2004*, będący zbiorem kierunkowych rozstrzygnięć i zestawem

działań, które administracja rządowa miała podjąć w walce z korupcją. Sformułowane w nim zadania zostały po części wykonane.

W dniu 25 stycznia 2005 r. Rada Ministrów przyjęła kolejny dokument rządowy przygotowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji pn. *Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005–2009*, przewidujący realizację kolejnego pakietu przedsięwzięć legislacyjnych, organizacyjnych i edukacyjno-informacyjnych, uzupełnionych o nowe obszary zagrożone korupcją oraz o zadania związane z monitorowaniem efektywności podejmowanych działań.

W okresie obowiązywania *II etapu Strategii Antykorupcyjnej* ratyfikowano Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przeszkolono liczną grupę pracowników administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym, a administracja rządowa opracowała większość aktów prawnych zaplanowanych do wdrożenia w ramach Strategii. Działalność rozpoczął nowy organ powołany do walki z korupcją – Centralne Biuro Antykorupcyjne.

W latach 2008–2012 realizowano program *Tarczy antykorupcyjnej*, którego celem było zapobieganie nieprawidłowościom w prywatyzacji kluczowych przedsiębiorstw państwowych i w dużych zamówieniach publicznych. Zadania w ramach tego projektu były realizowane przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego i Centralne Biuro Antykorupcyjne, we współpracy z właściwymi resortami oraz podległymi im jednostkami organizacyjnymi.

W 2009 r. została zakończona realizacja *Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna*. W dniu 23 kwietnia 2010 r. Rada Ministrów przyjęła sprawozdanie końcowe z realizacji *Programu Zwalczania Korupcji Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005–2009*, w którym organem odpowiedzialnym za przygotowanie projektu kolejnego programu rządowego w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji ustanowiony został Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Od marca 2012 r. funkcjonuje program pn. *Ośłona antykorupcyjna*, który dotyczy najważniejszych procesów prywatyzacyjnych oraz zamówień publicznych w obszarach m.in. przebudowy lub budowy infrastruktury drogowej, przedsięwzięć IT, służby zdrowia, a także zakupu sprzętu i uzbrojenia dla wojska.

W 2014 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*. Przyjęte w dokumencie cele i działania były zgodne ze średniookresową *Strategią rozwoju kraju 2020*. Program zakładał realizację 19 zadań przez wszystkie ministerstwa i urzędy centralne, w ramach których wyodrębniono 71 działań oraz 7 zadań stałych. Zidentyfikowane w Programie zadania i działania przypisano do dwóch obszarów: działania prewencyjne i edukacyjne oraz zwalczanie korupcji.

Po przeszło dwóch latach funkcjonowania *RPPK na lata 2014–2019*, efekty jego realizacji uznawane są za niezadowalające. Ocena dokonana przez Najwyższą Izbę Kontroli w roku 2016 wykazała m.in. duże opóźnienia w jego realizacji, nieefektywny model wdrażania, niewłaściwe przypisanie niektórym realizatorom zadań/działania. Przede wszystkim jednak lata 2014–2016

uwidoczniły iluzoryczność samej instytucji zarządzającej *RPPK na lata 2014–2019*, tj. Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*. Analiza dorobku *RPPK na lata 2014–2019* wykazała, że kontynuowanie Programu w niezmienionym kształcie i na obowiązujących zasadach niesie za sobą ryzyko w postaci nieosiągnięcia wytyczonych celów.

Na skutek uzgodnień pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji a Ministrem – Koordynatorem Służb Specjalnych, w sierpniu 2016 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne zostało zobowiązane do podjęcia prac nad nowym *Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2019*, który ma zastąpić *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*.

Program jest spójny z przyjętą przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. *Uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*.

2.2.2. Przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji w Polsce

2.2.2.1. Przeciwdziałanie korupcji

Korupcji zapobiega wiele instytucji, organów i służb. Wśród organów ścigania najistotniejszą rolę odgrywają: Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policja i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Pozostałymi służbami działającymi na polu przeciwdziałania korupcji są: Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa i Służba Kontrwywiadu Wojskowego oraz Krajowa Administracja Skarbowa.

Wśród innych instytucji publicznych istotną rolę w zakresie prowadzonych działań antykorupcyjnych odgrywa Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Minister właściwy do spraw wewnętrznych jest odpowiedzialny m.in. za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz prowadzi działania w odniesieniu do przestępczości korupcyjnej zarówno bezpośrednio – m.in. przez przygotowywanie propozycji zmian systemowych o charakterze prawnym i organizacyjnym pozwalających na podnoszenie skuteczności przeciwdziałania i zwalczania tej formy przestępczości, jak również pośrednio –przez realizowanie działań nadzorczych w odniesieniu do Policji i Straży Granicznej. Od 2002 r. (czyli od przedłożenia Radzie Ministrów pierwszego *Programu Zwalczania Korupcji*) pełni funkcję organu koordynującego działania antykorupcyjne w kraju. Powyższe wynika z odpowiedzialności Ministra za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Istotne miejsce w systemie przeciwdziałania korupcji zajmują także organy kontroli. Właściwości rzeczowej Najwyższej Izby Kontroli podlega działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i komunalnych jednostek organizacyjnych. Izba kontroluje też inne jednostki organizacyjne i podmioty gospodarcze w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki publiczne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz Państwa.

Inne urzędy administracji publicznej przeciwdziałają korupcji przez zapewnienie funkcjonowania w nich komórek wewnętrznej kontroli (kontrola instytucjonalna) oraz audytu

wewnętrznego. Od 2010 r. w jednostkach sektora finansów publicznych funkcjonuje kontrola zarządcza – mechanizm zapewniający realizację celów i zadań tych jednostek w sposób zgodny z prawem, efektywny i terminowy.

W niektórych urzędach, np. w Ministerstwie Obrony Narodowej, Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, powołano wyspecjalizowane komórki lub samodzielne stanowiska do spraw przeciwdziałania korupcji. Ponadto tworzone są resortowe programy antykorupcyjne (np. *Program antykorupcyjny Polskiej Służby Celnej 2010–2013+*, *Strategia antykorupcyjna Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi*, *Program profilaktyczny w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej na lata 2016–2019*), opracowywane są kodeksy etyczne, zasady kontaktów urzędników z lobbystami i przedstawicielami biznesu oraz prowadzone są szkolenia dla pracowników z zakresu zagrożeń korupcyjnych. Niektóre urzędy wdrażają wspomagające ich funkcjonowanie systemy zarządzania jakością oraz przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym (np. Ministerstwo Sprawiedliwości czy Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji).

Istotnym podmiotem działań profilaktycznych są organizacje pozarządowe aktywne w obszarach kontroli społecznej administracji publicznej, podnoszenia świadomości społecznej, interwencji oraz poradnictwa prawnego.

2.2.2.2. Zwalczanie korupcji

Służbami, które zwalczają przestępczość korupcyjną w kraju są:

- Centralne Biuro Antykorupcyjne – powołane ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1310, z późn. zm.), do zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne Państwa. CBA rozpoznaje, zapobiega i wykrywa przestępstwa przeciwko: działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, wymiarowi sprawiedliwości, wyborom i referendum, obrotowi gospodarczemu i papierami wartościowymi, o ile pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne Państwa, finansowaniu partii politycznych, o ile pozostają w związku z korupcją, obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji, jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne Państwa, zasadom rywalizacji sportowej, określonej w art. 46–48 ustawy *o sporcie* (Dz. U. z 2016 r. poz. 176, z późn. zm.), obrotowi lekami, środkami spożywczymi specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobami medycznymi określonymi w art. 54 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. *o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1536, z późn. zm.);
- Policja – powołana ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1782, z późn. zm.) poza tym, że chroni życie i zdrowie ludzi oraz mienie przed bezprawnymi zamachami, stoi na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego, inicjuje i organizuje działania mające na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń, wykrywa przestępstwa i wykroczenia oraz ściga ich sprawców, to także

- proceedzi postępowania w sprawach o przestępstwa korupcyjne, w tym również popełnione przez własnych funkcjonariuszy i pracowników;
- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – powołana ustawą z dnia 24 maja 2002 r. *o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1897, z późn. zm.) rozpoznaje, zapobiega i zwalcza zagrożenia godzące w bezpieczeństwo wewnętrzne Państwa oraz jego porządek konstytucyjny, w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność Państwa, a także rozpoznaje, zapobiega i wykrywa przestępstwa, w tym korupcji osób pełniących funkcje publiczne;
 - Służba Kontrwywiadu Wojskowego – powołana ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. *o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1318, z późn. zm.) jest służbą specjalną, właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności Państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej. Jednym z zadań SKW jest rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie popełnianych przez żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego oraz pracowników Sił Zbrojnych RP i innych jednostek organizacyjnych MON, przestępstw korupcyjnych, o ile mogą zagrażać bezpieczeństwu lub zdolności bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej lub innych jednostek organizacyjnych MON;
 - Żandarmeria Wojskowa – powołana ustawą z dnia 24 sierpnia 2001 r. *o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1483, z późn. zm.), wykrywa przestępstwa i wykroczenia, w tym skarbowe, popełniane m.in. przez żołnierzy, pracowników oraz osoby przebywające na terenie lub obiektach jednostek wojskowych, ujawnia i ściga ich sprawców oraz ujawnia i zabezpiecza dowody tych przestępstw i wykroczeń. ŻW prowadzi również postępowania o przestępstwa korupcyjne;
 - Straż Graniczna – powołana ustawą z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1643, z późn. zm.), jest formacją powołaną do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego. SG rozpoznaje, zapobiega i wykrywa przestępstwa i wykroczenia oraz ściga ich sprawców w zakresie swojej właściwości (a w szczególności przestępstw określonych w art. 228, 229 i 231 kk.), w tym prowadzi postępowania w sprawach o przestępstwa korupcyjne popełniane przez osoby niebędące funkcjonariuszami lub pracownikami SG w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników SG;
 - Krajowa Administracja Skarbowa – powołana ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. *o Krajowej Administracji Skarbowej* (Dz. U. poz. 1947, z późn. zm.) stanowi wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie

przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych. Do zadań KAS należy: rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw określonych w art. 258, art. 270, art. 271, art. 273 oraz w art. 286 § 1 kk., w związku z którymi nastąpiło uszczuplenie lub narażenie na uszczuplenie należności publicznoprawnej, zapobieganie tym przestępstwom oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez KAS oraz rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw określonych w art. 228–231 kk. popełnionych przez osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej albo funkcjonariuszy, w związku z wykonywaniem czynności służbowych, art. 229 kk., popełnionych przez osoby niezatrudnione w jednostkach organizacyjnych KAS albo niebędące funkcjonariuszami, w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej albo funkcjonariuszy, a także przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;

- Prokuratura – działająca na podstawie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze* (Dz. U. poz. 177, z późn. zm.), stoi na straży praworządności oraz czuwa nad ściganiem przestępstw, w tym korupcyjnych.

Międzynarodowe mechanizmy przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej

W związku z uczestnictwem w strukturach Unii Europejskiej, Polska bierze udział w realizacji unijnej polityki w obszarze przeciwdziałania i zwalczania przestępczości, w tym również przestępczości o charakterze ekonomicznym. Działania te są realizowane zgodnie z przyjętymi strategiami i politykami Unii Europejskiej.

Dokumenty strategiczne Unii Europejskiej

Istotną rolę wśród dokumentów strategicznych Unii Europejskiej w obszarze zwalczania przestępczości stanowią *Konkluzje Rady Unii Europejskiej ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych*, przyjęte w listopadzie 2010 r., ustanawiające *Cykl Polityki Bezpieczeństwa Unii Europejskiej* w zakresie zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości (tzw. Policy Cycle). Tworzą one wieloletnie ramy polityki Unii Europejskiej w odniesieniu do zapobiegania oraz zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej i stosują przyjętą metodologię opartą na komplementarnym podejściu do tego zjawiska państw trzecich i innych organizacji.

W czerwcu 2013 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła priorytety strategiczne na lata 2014–2017, w tym m.in. w zakresie przestępczości zorganizowanej, korupcji i prania pieniędzy. W celu ich realizacji wydana została Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2013 r. *w sprawie przestępczości zorganizowanej, korupcji i prania pieniędzy*: zalecenia dotyczące potrzebnych działań i inicjatyw (sprawozdanie końcowe) (2013/2107(INI)) (2016/C 208/09).

Istotnym dokumentem pozostaje również *Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej*. W komunikacie Komisji Europejskiej do Strategii z listopada 2010 r. wskazanych zostało pięć celów strategicznych, a wśród nich zapobieganie i zwalczanie poważnej i zorganizowanej przestępczości oraz ochrona gospodarki przed infiltracją.

Europol

Poza dokumentami o charakterze strategicznym, mającymi na celu wdrożenie w państwach Unii Europejskiej spójnej polityki w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości, istotną pozostaje działalność agend UE, w tym w szczególności Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), wspierającej organy ścigania krajów członkowskich w zwalczaniu przestępczości dotyczącej co najmniej dwóch państw członkowskich UE. Za pomocą Agencji prowadzona jest wymiana informacji, pozostaje ona właściwa również w zakresie sporządzania analiz kryminalnych na rzecz wsparcia konkretnych działań organów ścigania państw członkowskich, przygotowywania raportów strategicznych czy udzielania wsparcia technicznego na potrzeby czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych, prowadzonych na terenie UE pod nadzorem państw członkowskich. Agencja pełni również rolę wspierającą oraz monitorującą w zakresie implementacji Operacyjnych Planów Działań (OAPs) realizowanych przez projekty EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats) w ramach *Cyklu Polityki Bezpieczeństwa UE*. Polska krajowa jednostka Agencji umiejscowiona została w Komendzie Głównej Policji, jednak z jej zasobów korzystają także inne służby.

OLAF

Kolejną agendą istotną z perspektywy przeciwdziałania i zwalczania przestępczości ekonomicznej jest Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), mający za zadanie ochronę interesów finansowych Wspólnoty przez zwalczanie nadużyć finansowych, korupcji oraz wszelkich innych działań niezgodnych z prawem. OLAF odpowiada również za ochronę reputacji instytucji europejskich przez prowadzenie dochodzeń w sprawie poważnych uchybień ze strony ich członków i pracowników, w wyniku których może być prowadzone postępowanie administracyjne lub karne. Wspiera również Komisję Europejską w formułowaniu i wdrażaniu zasad zapobiegania nadużyciom finansowym i ich wykrywania. Biuro jest uprawnione do prowadzenia niezależnych dochodzeń wewnętrznych (w ramach organów UE). OLAF dysponuje także systemem informatycznym AFIS, będącym skuteczną platformą wymiany informacji i danych o podmiotach gospodarczych prowadzących działalność na terenie Wspólnoty.

Eurojust

Istotne działania w obszarze przeciwdziałania i zwalczania przestępczości ekonomicznej realizuje Europejska Jednostka Współpracy Sądowej (Eurojust), będąca organem Unii Europejskiej, który tworzą przedstawiciele wszystkich państw członkowskich. Jego zadaniem jest inicjowanie i poprawa koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami sądowymi państw członkowskich, w szczególności w odniesieniu do poważnej przestępczości zorganizowanej, która dotyczy co najmniej dwóch państw członkowskich. Eurojust ułatwia wzajemną współpracę w postępowaniach karnych, przyczyniając się m.in. do skuteczniejszej i szybszej wymiany informacji między właściwymi organami państw członkowskich i wykonywania wniosków dotyczących współpracy sądowej. Spotkania koordynacyjne organizowane przez Eurojust oraz jego inicjatywy w zakresie ustanawiania wspólnych

zespołów śledczych służą natomiast usprawnieniu skuteczności działania organów prowadzących śledztwa, zwiększając tym samym efektywność postępowań.

Interpol

Szczególnie istotna w prezentowanym kontekście pozostaje rola Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej (Interpol), skupiającej 188 krajów członkowskich, powołanej w celu zapewnienia współpracy międzynarodowej w zwalczaniu przestępczości. Wśród priorytetowych obszarów działalności Interpolu znajduje się m.in. zwalczanie przestępczości zorganizowanej i ekonomicznej. Do zadań organizacji należy identyfikacja trendów, szlaków przemytniczych i zorganizowanych grup przestępczych, gromadzenie i analiza danych otrzymanych z krajów członkowskich w celu opracowywania stosownych raportów, pomoc państwom członkowskim w prowadzeniu międzynarodowych śledztw oraz opracowywanie i publikowanie listów gończych. Interpol dysponuje siecią bezpośredniej łączności między Sekretariatem Generalnym a Krajowymi Biurami Interpolu Krajów Członkowskich oraz różnego rodzaju bazami danych.

FATF

Na uwagę zasługuje również działalność Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF), będącej międzyrządowym ciałem powołanym do życia w 1989 r. podczas szczytu grupy siedmiu najbardziej wpływowych państw świata (G7), którego zadaniem jest przygotowywanie i wspieranie działań służących zwalczaniu procederu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, w szczególności ustalanie standardów legislacyjnych i organizacyjnych, których implementacja jest następnie weryfikowana w drodze ewaluacji przez ekspertów. Standardy FATF są powszechnie respektowane na arenie międzynarodowej oraz propagowane i weryfikowane przez Regional Bodies, co powoduje, że Polska – nie będąc członkiem FATF – jest konfrontowana z zaleceniami i bierze udział w ich tworzeniu i weryfikacji jako członek Unii Europejskiej i Komitetu Specjalnego Ekspertów Rady Europy ds. Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy w Krajach Europy Środkowej i Wschodniej (MONEYVAL).

Grupa Egmont

W zakresie budowania efektywnych kanałów wymiany informacji dedykowanych przeciwdziałaniu praniu pieniędzy na uwagę zasługuje także działalność Grupy Egmont – organizacji międzynarodowej zrzeszającej jednostki analityki finansowej (FIU) z ponad 100 krajów. Dysponuje ona m.in. bezpiecznym kanałem wymiany informacji finansowych.

3. Cele Programu

3.1. Cele: główny i szczegółowe

Przyjęte w dokumencie cele i działania są zgodne ze średniookresową *Strategią na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, stanowiącą aktualizację *Strategii Rozwoju Kraju 2020*. W ww. dokumentach założono wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywateli, które ma przyczynić się do zwiększenia ich bezpieczeństwa. Jedno z działań wspomagających ten proces obejmuje

przygotowanie i realizację programów służących zintegrowaniu oraz usprawnieniu systemu przeciwdziałania i zwalczania korupcji. Działanie takie zostało ujęte w celu 7. zintegrowanej strategii *Sprawne Państwo 2020*¹¹.

W ramach Programu prowadzone będą działania mające na celu ograniczenie korupcji przez wzmocnienie prewencji i edukacji zarówno w społeczeństwie, jak i w administracji publicznej oraz skuteczniejsze zwalczanie przestępczości korupcyjnej.

Uwzględniając powyższe oraz mając na uwadze złożoność zagadnienia przeciwdziałania i zwalczania korupcji przyjęto, że **celem głównym** Programu jest **realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju oraz podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym**.

Konsekwencją tak zdefiniowanego celu głównego są cele szczegółowe, tj.:

- 1) wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych,
- 2) doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych,
- 3) monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej,
- 4) zintensyfikowanie współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

3.2. Miernik podstawowy celu głównego

Miernikiem podstawowym celu głównego jest wartość Indeksu Percepcji Korupcji (IPK). Zakłada się wzrost wartości IPK do 2019 r. o 3% do poziomu 64 punktów. Wzrost wskaźnika oszacowano na podstawie danych IPK za 2016 r., który wyniósł 61 punktów¹².

3.3. Mierniki pomocnicze celu głównego

Miernikami pomocniczymi celu głównego są:

- pozytywna ocena realizacji działań przez instytucję wdrażającą oraz ewaluującą,
- realizacja co najmniej 80% zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania,
- rozpoczęcie w trakcie pierwszego roku wdrożenia Programu wszystkich zadań/działań o profilu legislacyjnym i prewencyjnym.

3.4. Mierniki pomocnicze celów szczegółowych

Miernikami pomocniczymi celów szczegółowych są:

- liczba regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej, w przypadku których rozpoczęto procedowanie,
- odsetek/liczba skazanych za przestępstwa korupcyjne,
- proporcja skazanych do podejrzanych o popełnienie przestępstwa korupcyjnego,
- realizacja co najmniej 80% spośród zaplanowanych działań w ramach zadania dotyczącego wypracowania nowych standardów i metodyki współdziałania pomiędzy służbami w obszarze przestępczości korupcyjnej.

¹¹ Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. (M.P. poz. 136). Cel 7. Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego w kierunku interwencji 7.2.3 Przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji.

¹² www.transparency.org/cpi2016.

Identyfikując zadania/działania nie przypisano ich do poszczególnych obszarów tematycznych, ponieważ zidentyfikowane zadania są wielopłaszczyznowe, wielowymiarowe, a to uniemożliwia ich jednoznaczne ukierunkowanie.

4. Mechanizmy realizacji Programu

4.1. Elementy warunkujące skuteczność systemu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej

Przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji ze względu na wielość obszarów jej występowania, skalę zagrożenia, wysokość powodowanych strat, stanowi jedno z największych wyzwań dla służb, organów i instytucji organizujących działania w odniesieniu do różnych form korupcyjnej działalności.

Skuteczność przedsięwzięcia zależy od wykonania działań zawartych w ramach niżej wyodrębnionych zadań. Program będzie realizowany przez 8 zadań, składających się z 29 działań.

Zadania od 1 do 6, to:

- wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego,
- wypracowanie zasad osłony systemu stanowienia prawa, a także najważniejszych zamówień publicznych i procesów prywatyzacyjnych,
- wzmocnienie przejrzystości, konkurencyjności i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych, gospodarowania mieniem i środkami publicznymi,
- wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze prywatnym i administracji,
- wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne,
- kształtowanie świadomości społecznej przez edukację antykorupcyjną.

Uzasadnieniem dla wymienionych zadań jest to, że korupcja uderza praktycznie w każdą dziedzinę życia społeczno-gospodarczego, czym łamie podstawowe zasady funkcjonowania Państwa: ignoruje ustalone reguły, narusza przyjęte normy prawne, etyczne i moralne, funkcjonujące standardy, a przy tym w sposób pośredni wpływa na obniżenie poziomu życia obywateli, spowolnienie rozwoju ekonomicznego Państwa oraz spadek poczucia bezpieczeństwa. Przy identyfikowaniu zadań 1–6 kierowano się obszarami życia społeczno-gospodarczego, które w pierwszej kolejności wymagają zabezpieczenia w postaci stworzenia bazy legislacyjnej, zapewniającej skoordynowaną kryminalizację zachowań korupcyjnych. Jest to warunek kluczowy dla prowadzenia skutecznej polityki antykorupcyjnej. Za priorytet uznano zintensyfikowanie działań w zakresie uszczelnienia i reformy systemu oświadczeń majątkowych, wprowadzenia jednolitego i spójnego systemu ochrony sygnalistów, wypracowania koncepcji publicznego systemu *compliance*, jak również uporządkowania kwestii związanych z finansowaniem partii. Przy formułowaniu polityki antykorupcyjnej zwrócono uwagę na potrzebę uporządkowania działań naprawczych, celem wyeliminowania niedoskonałości w obowiązującym systemie prawnym (luki w przepisach, inflacja prawa), zwrócono uwagę na rolę i znaczenie działań edukacyjnych i informacyjnych w krajowej

polityce przeciwdziałania korupcji. Dostrzeżono potrzebę popularyzowania wiedzy i propagowania umiejętności w zakresie identyfikowania korupcji i wynikających z niej zagrożeń. Uznano, że tak kompleksowe podejście do zjawiska korupcji zwiększy prawdopodobieństwo osiągnięcia celu głównego Programu, którym jest realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju.

Zadanie 7: Wdrożenie rozwiązań dotyczących współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji.

Uzasadnieniem dla tego zadania jest potrzeba uporządkowania przepisów, w tym szczególnie pod kątem wykluczenia powielania się kompetencji służb i organów ścigania powołanych do przeciwdziałania i zwalczania korupcji w Państwie, w dalszej kolejności wypracowanie jednolitych standardów, metodyki i zasad współpracy. Działania podejmowane w związku z realizacją ww. zadania pozwolą zidentyfikować oczekiwania właściwych służb i organów co do przebiegu, organizacji i zakresu współpracy; zwłaszcza, że brak jest efektywnego mechanizmu koordynowania oraz współdziałania pomiędzy właściwymi służbami i organami.

Mając na uwadze fakt, iż obecnie żaden z organów ścigania, jak i żadna ze służb faktycznie nie pełni funkcji ośrodka koordynującego proces gromadzenia danych na temat przestępczości korupcyjnej, ani nie prowadzi centralnej bazy danych, w której byłyby gromadzone wszelkie informacje o przestępstwach korupcyjnych (tj. od momentu jego stwierdzenia, przez postępowanie przygotowawcze i sądowe aż po orzeczenie kary i jej wykonanie), celowa jest zmiana dotychczasowych standardów. Istniejące zbiory (KCIK, KSIP, wewnętrzne bazy CBA, ABW, Prokuratury, KAS) nie są ze sobą kompatybilne – wynika to m.in. ze zróżnicowanego zakresu informacyjnego, będącego konsekwencją ustawowych zapisów oraz odmiennej metodologii gromadzenia danych. Taki stan rzeczy uniemożliwia oszacowanie skali korupcji w kraju. Oczywiście tryb i zasady współpracy, w tym w zakresie wymiany informacji, regulują przepisy wykonawcze oraz porozumienia, niemniej dotychczasowa praktyka pokazuje, że jakość i standardy tego współdziałania nie zawsze przekładają się na skuteczność zapobiegania i rozpoznawania przestępstw korupcyjnych.

Zadanie 8: Wzmacnianie współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji.

Uzasadnieniem dla tego zadania są działania podejmowane przez społeczności międzynarodowe w kierunku stworzenia oraz rozwinięcia międzynarodowych instrumentów prawnych w obszarze zwalczania i zapobiegania przestępczości korupcyjnej. Te działania pokazują jak ważnym problemem staje się szeroko pojmowane bezpieczeństwo międzynarodowe. Wzrost przestępczości korupcyjnej jest na tyle intensywny, że aby walka z nią była skuteczna, konieczne jest połączenie sił w wymiarze międzynarodowym. Systemowe współdziałanie pozwoli stworzyć silny i spójny instrument prawny, który będzie w stanie zapewnić krajowym organom i instytucjom większą skuteczność w przeciwdziałaniu przestępczości korupcyjnej, np. przez wdrażanie już stosowanych i sprawdzonych standardów.

4.2. Plan działań

Tabela nr 1 Zadania przewidziane do realizacji w ramach wdrażania Programu

Zadania	Działania	Realizatorzy
1	2	3
1) Wzmacnianie jawności i przejrzystości życia publicznego	1.1. Zapewnienie spójności przepisów określających ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, w szczególności w kwestiach oświadczeń o stanie majątkowym i prowadzenia rejestru korzyści	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
	1.2. Stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
	1.3. Wdrożenie nowych rozwiązań w zakresie sankcjonowania przestrzegania przepisów dotyczących lobbingu przez organy władzy publicznej	Minister Sprawiedliwości
	1.4. Wzmocnienie regulacji dotyczących odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych	Minister Sprawiedliwości
	1.5. Ocena i zaproponowanie zmian w celu wzmocnienia roli przepisów dotyczących form kontroli finansów partii politycznych i kampanii wyborczych	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
2) Wypracowanie zasad osłony systemu stanowienia prawa, a także najważniejszych zamówień publicznych i procesów prywatyzacyjnych	2.1. Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
	2.2. Wdrożenie mechanizmu określonego w pkt 2.1	Minister Sprawiedliwości
	2.3. Wypracowanie i wdrożenie rozwiązań dot. monitorowania najważniejszych procesów prywatyzacyjnych i zamówień publicznych, z uwzględnieniem środków UE (program „Osłona antykorupcyjna”)	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
	2.4. Stworzenie procedury dot. informowania o potencjalnych lub istniejących zagrożeniach korupcyjnych (program „Osłona antykorupcyjna”)	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Zadania	Działania	Realizatorzy
1	2	3
3) Wzmocnienie przejrzystości, konkurencyjności i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych, gospodarowania mieniem i środkami publicznymi	3.1. Uwzględnianie w sprawozdaniach Urzędu Zamówień Publicznych ujawnianych przez ten Urząd nieprawidłowości mogących mieć podłoże korupcyjne oraz mechanizmów prowadzących do ich powstania	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
	3.2. Wdrożenie centralnego systemu informatycznego umożliwiającego publiczny dostęp do informacji o prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych oraz umowach zawieranych przez podmioty publiczne	Minister Cyfryzacji Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
	3.3. Wypracowanie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy <i>Prawo zamówień publicznych</i> , w zakresie nie objętym art. 4 pkt 5 ustawy	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
4) Wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze prywatnym i administracji	4.1. Przygotowanie i wdrożenie przepisów prawnych w zakresie ochrony tzw. sygnalistów	Minister Sprawiedliwości
	4.2. Opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (<i>compliance</i>) w sektorze publicznym	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
	4.3. Opracowanie wytycznych dotyczących jednolitych rozwiązań organizacyjnych i prawnych w zakresie przeciwdziałania korupcji w administracji	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
	4.4. Opracowanie zasad postępowania w sytuacji zagrożenia korupcyjnego w kontaktach urzędnik – klient	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
	4.5. Opracowanie i wdrożenie mechanizmu analizy i wdrażania wniosków <i>de lege ferenda</i> zgłaszanych przez NIK	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wszyscy ministrowie kierujący działami administracji rządowej

Zadania	Działania	Realizatorzy
1	2	3
5) Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne	5.1. Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów	wszyscy kierownicy urzędów centralnych
	5.2. Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty/urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych/nadzorowanych	wszyscy ministrowie kierujący działami administracji rządowej
6) Kształtowanie świadomości społecznej przez edukację antykorupcyjną	6.1. Wprowadzenie edukacji antykorupcyjnej do podstawy programowej kształcenia ogólnego	Minister Edukacji Narodowej
	6.2. Upowszechnianie materiałów dydaktycznych i informacyjnych wspomagających nauczycieli w realizacji zagadnień dotyczących przeciwdziałania korupcji	Minister Edukacji Narodowej Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
7) Wdrożenie rozwiązań dotyczących współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji	7.1. Opracowanie mechanizmu koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami ścigania w zakresie zwalczania korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne Państwa	Minister – Koordynator Służb Specjalnych Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
	7.2. Opracowywanie cyklicznych raportów dotyczących obszarów, w których występuje przestępczość korupcyjna oraz zagrożonych taką przestępczością, z uwzględnieniem wyników badań opinii społecznej	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Komendant Główny Policji Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego Komendant Główny Straży Granicznej Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej Szef Krajowej Administracji Skarbowej
	7.3. Analiza efektywności stosowania ofensywnych metod pracy operacyjnej przez organy ścigania i służby specjalne. Opracowanie zaleceń w ww. zakresie	Minister – Koordynator Służb Specjalnych Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Minister Sprawiedliwości Minister Obrony Narodowej Komendant Główny Policji Komendant Główny Straży Granicznej

Zadania	Działania	Realizatorzy
1	2	3
	7.4. Zidentyfikowanie i zaprojektowanie niezbędnych dla realizacji zadania zmian w przepisach prawa karnego, w szczególności rozszerzenie zakresu stosowania art. 231 kk. o osoby pełniące funkcje publiczne	Minister Sprawiedliwości Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Komendant Główny Policji
	7.5. Opracowanie jednolitych dla służb i organów ścigania standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych dot. przestępczości korupcyjnej	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Minister Sprawiedliwości Komendant Główny Policji Komendant Główny Straży Granicznej Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Szef Krajowej Administracji Skarbowej
	7.6. Organizacja cyklicznych szkoleń, warsztatów i konferencji w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Komendant Główny Policji Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego Komendant Główny Straży Granicznej Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej Szef Krajowej Administracji Skarbowej
8) Wzmacnianie współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania i zwalczania korupcji	8.1. Wzmocnienie efektywności współpracy operacyjnej z wykorzystaniem międzynarodowych kanałów wymiany informacji (OLAF, Interpol, Europol)	Komendant Główny Policji Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
	8.2. Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze zwalczania korupcji	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Komendant Główny Policji

4.3. Wdrażanie i ewaluacja Programu

Realizacja Programu będzie prowadzona na trzech poziomach.

4.3.1. I poziom – Koordynatorzy realizacji Programu

Stanowiska koordynujące realizację Programu (dalej: koordynatorzy) zostaną utworzone obligatoryjnie w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wszystkich ministerstwach i urzędach centralnych mających status organów zaangażowanych w realizację Programu.

Powołanie koordynatorów powinno nastąpić nie później niż w ciągu 21 dni liczonych od dnia uchwalenia Programu przez Radę Ministrów. Każdorazowo o ich powołaniu lub odwołaniu, przewodniczący Zespołu ds. realizacji Programu, zwanego w dalszej części „Zespołem”, jest niezwłocznie informowany, nie później jednak niż w ciągu 5 dni liczonych od dnia wydania decyzji przez kierownika urzędu centralnego, w strukturze którego działa koordynator.

W przypadku, gdy w instytucji utworzono już stanowisko, w zakresie zadań którego mieszczą się działania antykorupcyjne, osoba je piastująca może pełnić funkcję koordynatora, o ile otrzyma stosowne upoważnienie od kierownika urzędu centralnego. Koordynator działa w ramach posiadanego upoważnienia. Upoważnienie to powinno być wydane nie później niż w ciągu 21 dni liczonych od dnia uchwalenia Programu. Nie przewiduje się tworzenia formalnych grup roboczych.

W każdym czasie koordynator może występować z wnioskiem do kierownika urzędu centralnego, w którym jest zatrudniony, o utworzenie na potrzeby realizacji określonych zadań/działań doraźnych zespołów roboczych. W ich pracach mogą uczestniczyć zaproszeni przedstawiciele innych urzędów centralnych lub eksperci zewnętrzni.

Stanowisko koordynatora nie wymaga zwiększenia stanu etatowego w urzędach. Pełnienie funkcji koordynatora nie będzie odrębnie wynagradzane.

4.3.2. II poziom – Instytucja wdrażająca

Instytucją wdrażającą Program jest Zespół powołany przez Prezesa Rady Ministrów. Pracami Zespołu kieruje Przewodniczący Zespołu, którym jest Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Obsługę administracyjno-kancelaryjną Zespołu zapewnia Centralne Biuro Antykorupcyjne.

Zespół powołany zostanie nie później niż w ciągu 14 dni roboczych liczonych od dnia uchwalenia Programu przez Radę Ministrów. Za udział w pracach Zespołu nie będzie przysługiwało odrębne wynagrodzenie. Zespół będzie spotykał się nie rzadziej niż raz na pół roku oraz obligatoryjnie na koniec każdego roku kalendarzowego, celem dokonania podsumowania stanu realizacji Programu oraz doraźnie, na wniosek każdego z członków Zespołu.

Członkami Zespołu będą przedstawiciele służb i instytucji w randze sekretarza/podsekretarza stanu właściwego ministerstwa/szefowie służb lub ich zastępcy, którzy będą odpowiedzialni za wykonywanie określonych zadań /działań w ramach Programu.

Pierwsze spotkanie Zespołu odbędzie się w ciągu 30 dni liczonych od dnia uchwalenia Programu. Przedmiotem tego spotkania będzie uchwalenie regulaminu prac Zespołu.

Do zadań Zespołu będzie należało: akceptowanie planów realizacji zadań/działań, monitorowanie prac wdrożeniowych oraz realizacji Programu, przyjmowanie sprawozdań ze stanu realizacji Programu, przedstawianych w cyklu półrocznym podczas posiedzeń Zespołu. Sprawozdanie roczne będzie sporządzane do 1 marca każdego roku kalendarzowego, sprawozdanie końcowe ze stanu realizacji Programu za lata 2018–2019, po wysłuchaniu i jednomyślnym przyjęciu przez członków Zespołu oraz uzyskaniu akceptacji Przewodniczącego Zespołu, będzie przedstawione za pośrednictwem Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych, Radzie Ministrów do 15 kwietnia 2020 r.

4.3.3. III poziom – Rada Ministrów

Przewodniczący Zespołu przedstawia sprawozdanie z realizacji Programu Ministrowi – Koordynatorowi Służb Specjalnych. Minister – Koordynator Służb Specjalnych akceptuje sprawozdanie i przedstawia je do rozpatrzenia i przyjęcia przez Radę Ministrów.

Realizacja Programu będzie skoordynowana na każdym z poziomów. Z uwagi na specyfikę obszaru objętego Programem – przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości korupcyjnej oraz ponadregionalny charakter występowania tego zjawiska, zadania i działania przewidziane w jego ramach będą prowadzone w całym kraju pod kierunkiem i nadzorem właściwych ministerstw, urzędów i organów.

Zadania i działania będą realizowane na poziomie adekwatnym do ich charakteru, np.:

- w zakresie projektowania i monitorowania rozwiązań prawnych – głównie na poziomie centralnym,
- w zakresie edukacyjnym – na poziomie centralnym i wykonawczym,
- w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej – głównie na poziomie wykonawczym (jednostki terenowe organów ścigania), natomiast na poziomie centralnym w szczególności w wymiarze strategicznym oraz działań o charakterze nadzorczym.

Zadania do realizacji w ramach poziomów I–III

Zadania koordynatorów:

- opracowanie planu realizacji zadań/działań zawierających mierniki, zakresy odpowiedzialności i harmonogram prac (wraz z terminami, oceną ryzyka oraz szacunkowymi kosztami wykonania), w ciągu 14 dni liczonych od dnia powierzenia funkcji koordynatora, a w przypadku, gdy w instytucji istniało już stanowisko dedykowane do obsługi działań antykorupcyjnych, liczonych od dnia otrzymania upoważnienia do występowania w charakterze koordynatora wystawionego przez kierownika urzędu centralnego,
- wdrożenie planu po uzyskaniu akceptacji kierownika urzędu centralnego (członka Zespołu),
- występowanie z wnioskiem o zmianę planu,
- współpraca z koordynatorami Programu wyznaczonymi w pozostałych urzędach i instytucjach,
- monitorowanie, koordynowanie i organizowanie realizacji zadań/działań określonych w planie realizacji zadań/działań,

- realizowanie obowiązku sprawozdawczego.

Zadania Zespołu:

- zatwierdzanie planów przekazywanych przez koordynatorów,
- tworzenie doraźnych zespołów zadaniowych,
- monitorowanie stanu zaawansowania realizacji Programu,
- podejmowanie decyzji w sprawie wydatkowania środków pochodzących ze wsparcia finansowego uzyskiwanego w ramach funduszy unijnych lub innych programów finansowanych ze środków publicznych,
- przyjmowanie półrocznych i rocznych sprawozdań oraz sprawozdania końcowego z realizacji Programu,
- przedstawianie Ministrowi – Koordynatorowi Służb Specjalnych sprawozdań z realizacji Programu wraz z wnioskami i rekomendacjami.

Zadania Rady Ministrów:

- zapoznavanie się za pośrednictwem Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych ze sprawozdaniami półrocznymi, rocznymi i sprawozdaniem końcowym,
- ewentualnie wskazywanie kierunków dalszych działań dotyczących Programu.

Ewaluacja Programu

Prezes Rady Ministrów, działając na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2017 r. poz. 524), wystąpi do Najwyższej Izby Kontroli o przeprowadzenie kontroli realizacji Programu po jego zakończeniu.

Potencjalne zagrożenia realizacji Programu

1. Opóźnienia w realizacji zadań i działań, wynikające z nieplanowanych w momencie przyjmowania Programu reorganizacji i zmian funkcjonalnych instytucji za nie odpowiedzialnych.
2. Opóźnienia związane z koniecznością dokonania oceny stanu realizacji zadań i działań *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019* za okres 2014–2016.
3. Brak porozumienia politycznego podczas opracowywania i brak woli wdrażania przepisów prawnych dotyczących lub wpływających na przeciwdziałanie bądź zwalczanie korupcji.
4. Niewystarczające środki finansowe na realizację zadań lub działań wynikające z sytuacji finansów publicznych.
5. Problemy z terminowym przygotowaniem regulacji w zakresie objętym Programem.

4.4. Finansowanie Programu

Program nie jest programem wieloletnim w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.).

Środki na realizację Programu w latach 2018–2019 powinny zostać wygospodarowane w ramach limitów wydatków ustalonych dla danego dysponenta na te lata.

Pozostałe koszty działań zapewniających osiągnięcie założonych dla Programu celów, które zostały określone w Planie działań, ponoszone będą w oparciu o własne budżety służb, organów i instytucji zaangażowanych w ich realizację.

Oprócz tego przewidziano możliwość realizacji działań przy wsparciu finansowym uzyskanym w ramach funduszy Unii Europejskiej lub innych programów finansowanych ze środków publicznych.

Tabela nr 2 Wydatki bieżące w latach 2018-2019 w PLN

Lata		Ogółem
2018	2019	
1 500 000	1 500 000	3 000 000

Nie wszystkie zadania/działania zaplanowane do realizacji w ramach Programu będą generowały dodatkowe koszty. W szczególności dotyczy to zadań/działań prowadzonych w ramach urzędów, w których są dokonywane przeglądy, analizy, czyli przedsięwzięcia o charakterze analitycznym i koncepcyjnym – np. opracowanie przepisów prawnych i mechanizmów ich oceny, przeglądy standardów etycznego postępowania, wzmacnianie współpracy, monitorowanie zagrożeń korupcyjnych itd.

Należy podkreślić, że niektóre spośród zadań/działań będą wymagały poniesienia nakładów finansowych, w szczególności tych, które wiążą się z szeroko rozumianą edukacją, wymianą doświadczeń (np. programy i kampanie edukacyjne, szkolenia, konferencje, warsztaty, seminaria itp.). Środki finansowe na ich realizację będą wydatkowane przez urzędy centralne zaangażowane w ich realizację.

Środki finansowe niezbędne do wykonania poszczególnych zadań/działań Programu zostaną szczegółowo określone przez realizatorów i zostaną ujęte w harmonogramie ich realizacji.

5. Wykaz skrótów

ABW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne

EUROJUST – Europejska Jednostka Współpracy Sądowej

Europol – Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania

FATF – Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy

Grupa Egmont – organizacja międzynarodowa zrzeszająca jednostki analityki finansowej

GRECO – Grupa Państw Przeciwko Korupcji

INTERPOL – Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej

KAS – Krajowa Administracja Skarbowa

KCIK – Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych

KGP – Komenda Główna Policji

KPRM – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

KSIP – Krajowy System Informacji Policji

MC – Ministerstwo Cyfryzacji

MEN – Ministerstwo Edukacji Narodowej

MF – Ministerstwo Finansów

MNiSW – Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego

MR – Ministerstwo Rozwoju

MON – Ministerstwo Obrony Narodowej

MS – Ministerstwo Sprawiedliwości

MSWiA – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji

NFZ – Narodowy Fundusz Zdrowia

NIK – Najwyższa Izba Kontroli

OECD – Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

OLAF – Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych

SG – Straż Graniczna

SKW – Służba Kontrwywiadu Wojskowego

UE – Unia Europejska

UZP – Urząd Zamówień Publicznych

ŻW – Żandarmeria Wojskowa

UZASADNIENIE

Uchwała nr 37 Rady Ministrów z dnia 1 kwietnia 2014 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 (M.P. poz. 299) została przyjęta przez Radę Ministrów jako program rozwoju, na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383, z późn. zm.).

Realizowany od 2014 r. Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 składa się z 19 zadań, w tym 71 działań oraz 7 zadań stałych. Określone w nim cele i działania są zgodne ze średniookresową Strategią Rozwoju Kraju 2020 oraz spójne ze zintegrowaną strategią Sprawne Państwo 2020 i założeniami Strategii Europa 2020. Jako cel główny Programu wskazano ograniczenie korupcji w kraju; wśród celów szczegółowych wymieniono:

- 1) wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych – ukierunkowanie podejmowanych przez Państwo działań na wzmocnienie obszarów prewencji i edukacji, czyli przedsięwzięć zapobiegających powstawaniu zjawiska korupcji;
- 2) wzmocnienie zwalczania korupcji – przez doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz przepisów w zakresie przestępczości korupcyjnej, jak również na płaszczyźnie współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości.

W realizację Programu zaangażowano wszystkie urzędy administracji rządowej, niektóre urzędy centralne oraz organy ścigania.

Po ponad dwóch latach funkcjonowania Programu, ocena dokonana przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała m.in. duże opóźnienia w jego realizacji, nieefektywny model wdrażania, niewłaściwe przypisanie niektórych realizatorów zadań/działania. Przede wszystkim jednak lata 2014–2016 uwiaryściły iluzoryczność samej instytucji zarządzającej RPPK na lata 2014–2019, tj. Międzyresortowego Zespołu do spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019.

Nie bez znaczenia jest też fakt, że na lata 2015–2016 przypadł okres reorganizacji wielu urzędów centralnych uczestniczących w Programie, w większości przypadków skutkujący wstrzymaniem działań wynikających z zatwierdzonych z chwilą jego uruchomienia harmonogramów pracy.

Analiza dotychczasowego dorobku RPPK na lata 2014–2019 wykazała, że kontynuowanie Programu w dotychczasowym kształcie i na dotychczasowych zasadach niesie za sobą zagrożenie w postaci nieosiągnięcia wytyczonego w 2014 r. celu głównego oraz celów szczegółowych.

Na skutek uzgodnień pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, będącym na chwilę obecną podmiotem odpowiedzialnym za wdrożenie i realizację RPPK na lata 2014–2019 a Ministrem – Koordynatorem Służb Specjalnych, Centralne Biuro Antykorupcyjne zostało zobowiązane do podjęcia prac związanych ze sformułowaniem nowych założeń dla rządowego programu antykorupcyjnego.

Opracowany przez CBA projekt Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2019 realizuje obowiązek systemowego prowadzenia działań w zakresie przeciwdziałania korupcji wynikający z rekomendacji Grupy Państw Przeciwko Korupcji GRECO, zaleceń Unii Europejskiej oraz Rady Europy w zakresie przeciwdziałania korupcji, jak również z Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji. Podczas jego tworzenia Biuro kierowało się także koniecznością zachowania spójności ze Strategią na rzecz

Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), która została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. i stanowi aktualizację Strategii Rozwoju Kraju 2020.

RPPK na lata 2018–2019 nie jest programem wieloletnim w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.). Przede wszystkim ma być dokumentem kształtującym w najbliższych latach kierunki prowadzonej przez Państwo polityki antykorupcyjnej.

Formułując nowe założenia CBA przyjęło, że RPPK na lata 2018–2019 będzie pełnił rolę narzędzia zapewniającego elastyczne planowanie i zarządzanie działaniami legislacyjnymi, operacyjnymi, prewencyjnymi oraz edukacyjnymi, podejmowanymi przez służby i organy państwowe w obszarze przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej.

Zaproponowane zmiany dotyczą przede wszystkim:

- wprowadzenia nowych ram czasowych,
- modyfikacji celu głównego,
- na nowo zdefiniowanych zadań oraz działań,
- nowych standardów w zakresie wdrażania i ewaluacji.

W RPPK na lata 2018–2019 jako cel główny Centralne Biuro Antykorupcyjne wskazało realne ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju i podniesienie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym.

Miernik pomocniczy celu głównego – pozytywna ocena realizacji działań przez instytucję wdrażającą oraz ewaluującą – pozostanie tożsamy z poprzednim Programem. Wzrośnie tylko próg procentowy wykonania zaplanowanych działań w obrębie każdego zadania z 70% do 80%.

Na potrzeby Programu jako cele szczegółowe zdefiniowano:

- 1) skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych – stworzenie solidnej bazy legislacyjnej, zapewniającej skoordynowaną kryminalizację zachowań korupcyjnych, która jest sprawą kluczową dla skutecznej polityki antykorupcyjnej, a z drugiej strony – usprawnienie wymiaru sprawiedliwości i wzmocnienie organizacyjne organów ścigania w ich działaniach prowadzonych w ramach osłony antykorupcyjnej;
- 2) wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej – ugruntowanie istniejących lub wprowadzenie nowych systemowych rozwiązań zapobiegających korupcji;
- 3) zwiększenie świadomości społecznej i promowanie etycznych wzorców postępowania – uświadomienie wysokich kosztów społecznych korupcji, wagi działań podejmowanych przez Państwo w celu jej zapobiegania i zwalczania oraz promowanie etycznych postaw wśród osób pełniących funkcje publiczne.

Cele te pozostają spójne z celem szczegółowym zdefiniowanym w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, tj. zwiększeniem poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego jako warunku rozwoju kraju. Podjęte w związku z jego realizacją skuteczne działania mają ograniczyć zjawiska wyjątkowo szkodliwe dla funkcjonowania Państwa, w tym m.in. przestępczość korupcyjną, jak również mają być odpowiedzią na wyraźne oczekiwania społeczne.

Zredukowano liczbę zadań do 8; a działań – do 29; odstąpiono od wpisywania zadań stałych z uwagi na fakt, że są one realizowane na podstawie innych aktów prawnych.

Odstąpiono od czteropoziomowego systemu wdrażania na rzecz trzypoziomowego, zachowując stanowiska koordynatorów realizacji Programu, Zespół ds. realizacji Programu

jako instytucję wdrażającą Program oraz Radę Ministrów, która za pośrednictwem Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych będzie zapoznawana ze stanem realizacji Programu; zrezygnowano z obligatoryjnego tworzenia grup roboczych.

Zaproponowane zmiany mają skutkować wprowadzeniem, a następnie stosowaniem nowych standardów prowadzenia rozpoznania, monitorowania i zapobiegania zagrożeniom korupcyjnym, a także mają zapewnić wypracowanie skutecznych mechanizmów reagowania oraz podnieść skuteczność działania właściwych służb jako warunku niezbędnego dla prawidłowego funkcjonowania Państwa.

Nazwa projektu Uchwała Rady Ministrów w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2019 Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pan Jarosław Zieliński Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Dyrektor Departamentu Porządku Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Pan Andrzej Sprycha, telefon: (22) 601 40 70 email: andrzej.sprycha@mswia.gov.pl	Data sporządzenia 20 czerwca 2017 r. Źródło: inne Nr w wykazie prac ID110
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Po dwóch latach funkcjonowania *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019* dostrzeżono jego niedoskonałości systemowe, instytucjonalne i organizacyjne. Poczynając od znacznego opóźnienia w przystąpieniu do realizacji Programu, przez nieefektywny model jego wdrażania, iluzoryczną rolę instytucji zarządzającej – Międzyresortowego Zespołu do Spraw Koordynacji i Monitorowania Wdrażania *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019*, po niewłaściwe przypisanie niektórych realizatorów do zadań/działań.

W celu skumulowania wysiłków agend rządowych oraz osiągnięcia wymiernych efektów, uznano za konieczne zredukowanie liczby zadań na rzecz zwiększenia ich realnego wpływu oraz siły oddziaływania na skonkretyzowane aspekty życia społeczno-gospodarczego i sprawne funkcjonowanie Państwa. Stąd też niektóre z zadań będą miały rozbudowaną strukturę, o dużym poziomie złożoności i skomplikowania. Przy ich definiowaniu kierowano się przede wszystkim dążeniem do poprawy skuteczności działań podejmowanych przez Państwo oraz nakierowaniem na obciążone największym ryzykiem występowania korupcji obszary funkcjonowania struktur państwowych i społecznych.

Zaproponowane w projekcie rozwiązania mają mieć przede wszystkim charakter systemowy, zrezygnowano z rozwiązań o charakterze branżowym i resortowym. Założono, że Program ma oddziaływać na całą administrację rządową i ma zapewnić jak najszersze ujęcie zagadnienia, dla którego zostało zdefiniowane konkretne zadanie. Przyjęto też, że przeorganizowania wymaga sposób zarządzania i wdrażania Programu, który w latach 2014-2016 odznaczał się słabą skutecznością i mocą sprawczą instytucji zarządzającej – Zespołu. Przyjęta dla *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019* organizacja pracy Zespołu okazała się nieefektywna i mało skuteczna. Dlatego też w projektowanej regulacji zmodyfikowano sposób zarządzania i odstąpiono od obligatoryjnego konstituowania grup roboczych, które w dotychczas obowiązującym Programie odgrywały raczej marginalną rolę. Odstąpiono także od klasyfikowania realizatorów poszczególnych zadań na wiodących i współpracujących, na rzecz scedowania możliwości dokonywania wyboru przez podmioty odpowiedzialne za realizację zadania. Wydaje się, że dzięki takiemu zabiegowi uniknie się przypadkowości w doborze realizatorów współpracujących, szczególnie, iż na chwilę formułowania zadań nie określono kierunku prac pozostawiając ten aspekt do decyzji podmiotu obciążonego odpowiedzialnością. Zachowano dotychczasową perspektywę czasową Programu przyjmując, że będzie ona realna, ale tylko w przypadku gdy na nowo zostaną zdefiniowane kierunki prac i zmieniona będzie formuła przypisywania odpowiedzialności za Program. W opinii ustawodawcy zwiększa to realne szanse osiągnięcia celów szczegółowych i celu głównego.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Celem projektowanej uchwały jest kontynuowanie i zintensyfikowanie dotychczasowych działań realizowanych przez wcześniejsze strategie rządowe, tj.:

- *Program zwalczania korupcji Strategia Antykorupcyjna I etap 2002–2004,*
- *Program zwalczania korupcji Strategia Antykorupcyjna II etap 2005–2009,*
- *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019.*

Przystępując do opracowania *Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2019* sformułowano nowe cele oraz zmieniono założenia organizacyjne; przede wszystkim zredukowano liczbę zadań (z 19 do 8) i działań (z 71 do 29); zrezygnowano z definiowania zadań stałych, których obowiązek realizacji wynika z innych aktów prawnych. Podczas definiowania zadań, jako kryterium przyjęto mierzalność efektów i realny aspekt ich realizacji, wyodrębniono nowe, pomijane lub traktowane dotychczas marginalnie obszary, wśród nich:

- wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego,

- unormowanie „konfliktu interesów” w polskim prawodawstwie,
- reformę systemu oświadczeń majątkowych,
- wprowadzenie jednolitego i spójnego systemu ochrony sygnalistów,
- wypracowanie koncepcji publicznego systemu *compliance*,
- unormowanie zasad finansowania partii politycznych,
- funkcjonowanie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

Przyjęto założenie, że prowadzone w czasie trwania Programu działania będą przede wszystkim nastawione na przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji, w tym w szczególności na:

- uporządkowanie przepisów prawa, stworzenie spójnej bazy legislacyjnej, zapewniającej skoordynowaną kryminalizację zachowań korupcyjnych, która jest sprawą kluczową dla prowadzenia skutecznej polityki antykorupcyjnej, a z drugiej strony – wpłynie na usprawnienie wymiaru sprawiedliwości i wzmocni organizacyjnie organy ścigania w ich działaniach nakierowanych na walkę z korupcją,
- zmianę klimatu społecznego, panującego wokół zjawiska korupcji, podnoszenie etyki i kultury prawnej w społeczeństwie, większą świadomość obywateli oraz pokazanie, jak wysokie są społeczne koszty korupcji, zaprezentowanie nastawienia Państwa do działań podejmowanych w celu zapobiegania i zwalczania przestępczości korupcyjnej oraz przyczynianie się do promowania etycznych postaw wśród osób pełniących funkcje publiczne,
- propagowanie wiedzy nt. zagrożeń oraz konsekwencji praktyk korupcyjnych.

Ujęte w Programie działania mają zapewnić wymierne wyniki w postaci m.in. zmniejszenia skali przestępczości korupcyjnej w kraju oraz zmiany pozycji Rzeczypospolitej Polskiej w Indeksie Percepcji Korupcji w latach 2018-2019.

Zaproponowano także zmianę podmiotu odpowiedzialnego za wdrożenie i koordynowanie Programu – rolę tę powierzono Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Treść Programu nie jest objęta prawem Unii Europejskiej. Projekt uchwały nie podlega notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.)

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
wszystkie ministerstwa	urzędnicy	dane wewnętrzne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji	
Sejm, Senat	parlamentarzyści	dane wewnętrzne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji	
Centralne Biuro Antykorupcyjne	funkcjonariusze, pracownicy cywilni	dane wewnętrzne Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	
Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	funkcjonariusze, pracownicy cywilni	dane wewnętrzne Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	
Służba Kontrwywiadu Wojskowego	funkcjonariusze, pracownicy cywilni	dane wewnętrzne Ministerstwa Obrony Narodowej	
Policja	funkcjonariusze, pracownicy cywilni	dane wewnętrzne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji	
Straż Graniczna	funkcjonariusze, pracownicy cywilni	dane wewnętrzne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji	
Żandarmeria Wojskowa	funkcjonariusze, pracownicy cywilni	dane wewnętrzne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji	

Krajowa Administracja Skarbowa	funkcjonariusze, pracownicy cywilni	dane wewnętrzne Ministerstwa Finansów	
Urząd Zamówień Publicznych	urzędnicy	dane wewnętrzne Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	
Jednostki samorządu terytorialnego	urzędnicy	dane wewnętrzne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji	
Agendy pozarządowe	pracownicy, wolontariusze	dane wewnętrzne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji	
Środowiska akademickie i naukowe	nauczyciele, studenci, młodzież ucząca się	dane wewnętrzne Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego	

Projekt uchwały został przesłany na podstawie uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013r. w sprawie regulaminu pracy Rady Ministrów do zaopiniowania i do konsultacji przez wszystkie ministerstwa, służby specjalne oraz Urząd Zamówień Publicznych.

- Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- organizacjom pracodawców: Business Centre Club, Konfederacja Lewiatan i Pracodawcy RP.

- Instytut Spraw Publicznych
- Fundacja im. Stefana Batorego
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka
- Stowarzyszenie Stop Korupcji
- Stowarzyszenie Normalne Państwo
- Instytut Sobieskiego
- Fundacja Komunikacji Społecznej
- Instytut Kościuszki
- Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
- Fundacja Odpowiedzialność Obywatelska
- Centrum Edukacji Obywatelskiej (CEO)
- Fundacja Republikańska

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

Saldo ogółem	1,5	1,5									3
budżet państwa	1,5	1,5									3
JST											
pozostałe jednostki (oddzielnie)											
Źródła finansowania	Środki na realizację <i>Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2019</i> powinny zostać wygoszczarowane w ramach przyznaných na danych rok kalendarzowy limitów wydatków ustalonych dla danego dysponenta. Środki na realizację Programu powinny zostać określone w planach działań i być ponoszone w oparciu o własne budżety służb, organów i instytucji zaangażowanych w ich realizację. Dopuszcza się możliwość realizacji działań przy wsparciu finansowym uzyskanym w ramach funduszy Unii Europejskiej lub innych programów finansowanych ze środków publicznych.										
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Przeważająca większość zaplanowanych w ramach Programu zadań/działań nie będzie generowała kosztów. Dotyczy to w szczególności prac o profilu analitycznym, koncepcyjnym, takich jak: dokonywanie przeglądów przepisów w ramach istniejącego porządku prawnego, opracowywanie przepisów prawnych, mechanizmów dokonywania ich oceny, wprowadzanie nowych standardów współpracy i wymiany doświadczeń, formułowanie wytycznych, etc. Tylko nieznaczna część działań będzie wymagała poniesienia nakładów finansowych. Przede wszystkim dotyczyć to będzie przedsięwzięć, które wiążą się z szeroko pojmowaną edukacją, takich jak: organizacja szkoleń, warsztatów, konferencji, wydawanie i upowszechnianie publikacji dydaktycznych i informacyjnych. Na chwilę procedowania z projektem uchwały Rady Ministrów w sprawie <i>Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2019</i>, nie jest możliwe precyzyjne zdefiniowanie wysokości ewentualnych kosztów, szczególnie, że zarówno mierniki realizacji poszczególnych działań, jak i planowane dla każdego z nich etapy prac zależne są od woli i przyjętego przez każdego z realizatorów Programu kierunku prac. Dlatego też środki finansowe niezbędne do wykonania poszczególnych zadań/działań Programu zostaną dopiero szczegółowo określone przez realizatorów w trakcie tworzenia harmonogramu prac.										

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							

Niemierzalne		
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Wejście w życie uchwały nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw, oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
☒ nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).		☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:		☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.		☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy
9. Wpływ na rynek pracy		
Wprowadzenie uchwały w życie nie będzie miało wpływu na rynek pracy.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ inne:	☐ demografia ☐ mienie państwowe	☐ informatyzacja ☐ zdrowie
Omówienie wpływu	Wejście w życie uchwały Rady Ministrów w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2019 nie będzie miało wpływu na żaden z ww. obszarów życia społecznego i gospodarczego.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
Proponuje się, aby uchwała weszła w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Pozwoli to w terminach wskazanych w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2019, stanowiącym załącznik do projektowanej regulacji przystąpić bez zbędnej zwłoki do wdrażania Programu.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Prezes Rady Ministrów, działając na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524), wystąpi do Najwyższej Izby Kontroli o przeprowadzenie kontroli realizacji Programu po jego zakończeniu.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		