



MONITOR POLSKI

DZIENNIK URZĘDOWY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 5 stycznia 2018 r.

Poz. 12

**UCHWAŁA NR 207
RADY MINISTRÓW**

z dnia 19 grudnia 2017 r.

w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020

Na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2017 r. poz. 1376 i 1475) postanawia się, co następuje:

§ 1. Ustanawia się Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, zwany dalej „Programem”, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. 1. Program jest realizowany przez organy i podmioty w nim wymienione.

2. Wykonywanie zadań 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. 1. Podmioty realizujące zadania przewidziane w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 przekazują sprawozdania z realizacji tego Programu w 2017 r. do dnia 31 marca 2018 r.

2. Ostatnie sprawozdanie z realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 należy sporządzić na zasadach przewidzianych w tym Programie do dnia 30 czerwca 2018 r.

§ 4. 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).

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

Prezes Rady Ministrów: *M. Morawiecki*

Załącznik do uchwały nr 207 Rady Ministrów
z dnia 19 grudnia 2017 r. (poz. 12)



Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020

*Centralne Biuro Antykorupcyjne
Warszawa 2017*

Spis treści

1. Założenia i systematyka Programu	4
2. Diagnoza zjawiska przestępczości korupcyjnej i systemu jej przeciwdziałania i zwalczania	7
2.1. Diagnoza zjawiska przestępczości korupcyjnej	7
2.1.1. Wieloaspektowość zjawiska przestępczości korupcyjnej	7
2.1.2. Skala przestępczości korupcyjnej w Polsce	8
2.1.3. Obszary życia społecznego w Polsce najbardziej zagrożone korupcją	12
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
2.1.3.9. Profesjonalne zawody sportowe	15
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	17
2.2.2.1. Przeciwdziałanie korupcji	17
2.2.2.2. Zwalczanie korupcji	18
3. Cele Programu	22
3.1. Cele: główny i szczegółowe	22
3.2. Mierniki podstawowe celu głównego	23
3.3. Mierniki pomocnicze celu głównego	23
3.4. Mierniki podstawowe celów szczegółowych	23
3.5. 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	27
4.3. Wdrażanie i ewaluacja Programu	33
4.3.1. I poziom – Koordynatorzy realizacji Programu	33
4.3.2. II poziom – Instytucja wdrażająca	33
4.3.3. III poziom – Rada Ministrów	34
4.4. Finansowanie Programu	35
5. Wykaz skrótów	37

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 są wydatkowane środki publiczne.

Korupcja to pojęcie trudne do zdefiniowania, ponieważ jest zjawiskiem wieloaspektowym i złożonym. Definicja legalna korupcji została sformułowana w ustawie o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym¹⁾.

Korupcją, w rozumieniu ustawy o CBA, jest czyn:

- 1) polegający na **obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio**, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;
- 2) polegający na **żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną, bezpośrednio lub pośrednio**, jakichkolwiek nienależnych korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu tej funkcji;
- 3) popełniany **w toku działalności gospodarczej**, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na **obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio**, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
- 4) popełniany **w toku działalności gospodarczej**, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na **żądaniu lub przyjmowaniu, bezpośrednio lub pośrednio**, przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki jakichkolwiek nienależnych korzyści, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.

Główne założenia Programu

Za celowe uznano przygotowanie strategicznego dokumentu w postaci Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, zwanego dalej „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 koncepcja ta oznacza wykorzystywanie wszelkich dostępnych instrumentów i narzędzi służących przeciwdziałaniu

¹⁾ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1993).

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 2017 r. poz. 1376 i 1475), 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),
- Prawnkarnej konwencji o korupcji, sporządzonej w Strasburgu w dniu 27 stycznia 1999 r. (Dz. U. z 2005 r. poz. 249) oraz Protokołu dodatkowego do Prawnkarnej 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 dnia 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 dnia 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 31.05.1999, 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 28.09.2013, 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 31.07.2003, 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 05.07.2001, 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.)*²⁾, przyjętą przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r., będącą aktualizacją *Strategii Rozwoju Kraju 2020*³⁾.

Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, 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.

²⁾ Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260).

³⁾ Uchwała nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (M.P. poz. 882).

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 została przedstawiona *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 oraz mierniki ich realizacji.

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*, w którym zamieszczono 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 trzyletniej (2018–2020). Przyjęta cezura, tożsama z czasem realizacji *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*⁴⁾, umożliwi realizację postawionych przed nim celów.

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*.

Kierunki interwencji w zakresie terytorialnym

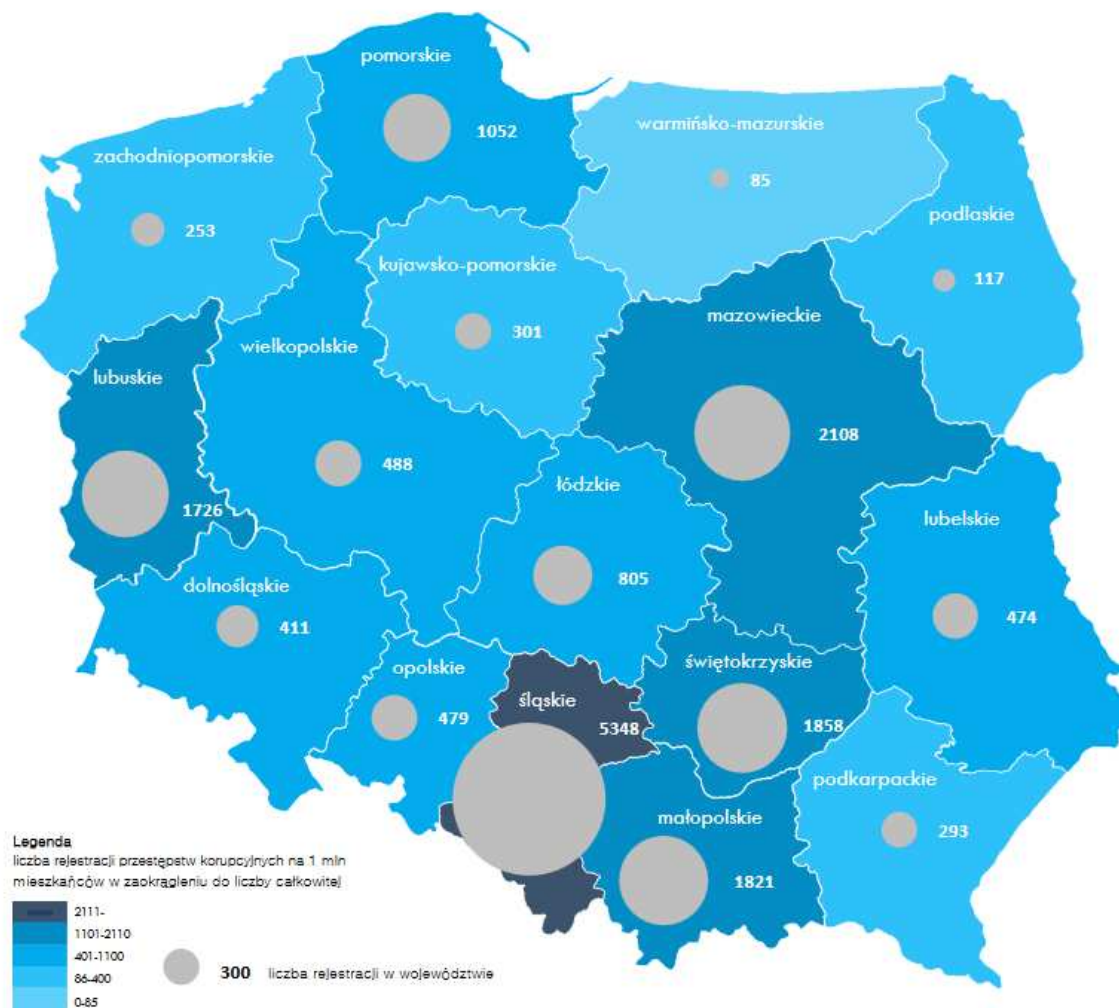
Program jest dokumentem rządowym, a przyjęte w nim cele oraz służące jego realizacji zadania szczegółowe przewidują wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych na poziomie krajowym.

Założenia Programu mają charakter horyzontalny, jednakże jest on realizowany w skali wszystkich struktur administracyjnych kraju, w szczególności w odniesieniu do 16 województw. Wprowadzić bezpośrednimi adresatami zadań uwzględnionych w Programie są organy centralne, a skala i nasilenie przestępczości korupcyjnej jest zróżnicowana

⁴⁾ *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 pożądaną efekty realizacji przyjętych w dokumencie celów (...)”, s. 5.

w zależności od regionu kraju⁵⁾, to 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.

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 – Zwalczenie 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 jest identyfikowana przede wszystkim z wręczaniem i przyjmowaniem łapówek. Nieco rzadziej kojarzy się z innymi zachowaniami takimi jak protekcja, nepotyzm czy kumoterstwo. Korupcja zakłóca

⁵⁾ *Mapa korupcji – Zwalczenie przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2015 r.*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2016.

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.

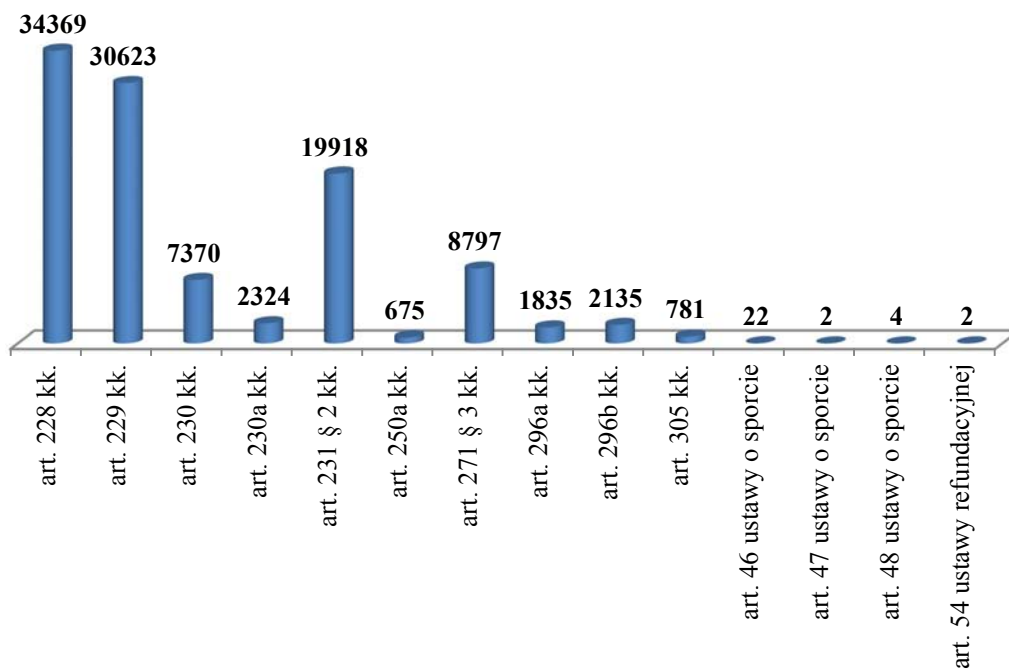
Walka z korupcją to nie tylko wybór moralny, wynikający z przekonania, że ograniczenie tego problemu dla demokratycznych, wolnorynkowych społeczeństw przyniesie większe korzyści niż jego tolerowanie, ale to przede wszystkim konieczność systemowego i instytucjonalnego przeciwstawienia się temu zjawisku.

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 następująco:

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

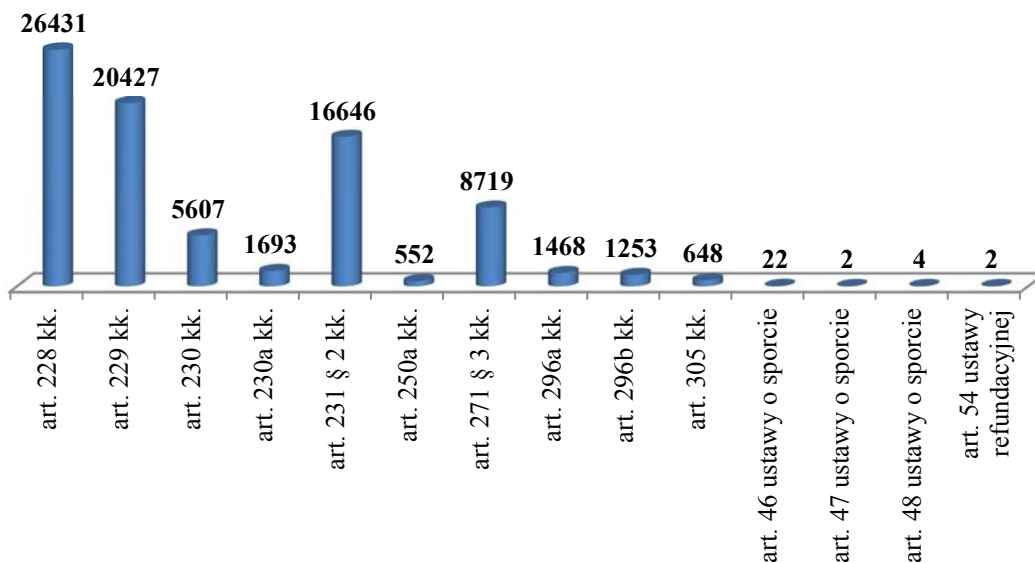


Źródło: Mapa korupcji – stan przestępczości korupcyjnej w Polsce (za lata 2004–2009, w 2010 r., w 2011 r., w 2012 r., w 2013 r., w 2014 r., w 2015 r.)

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 2017 r. poz. 1463, 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 2017 r. poz. 1844).

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

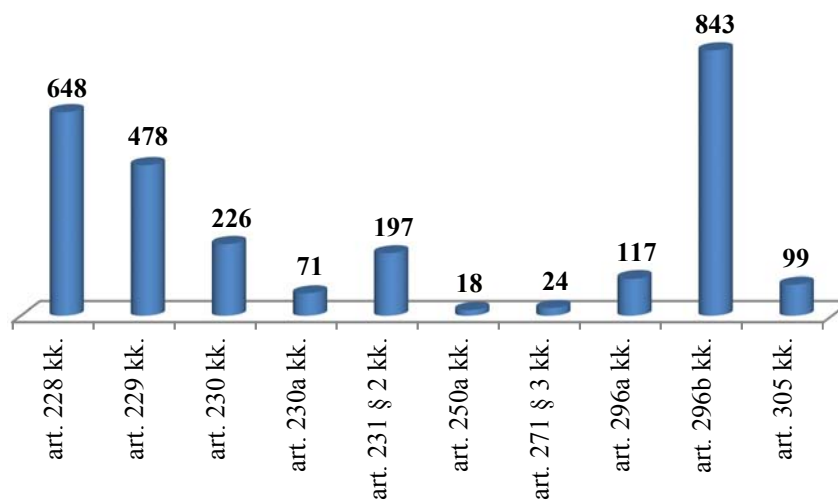


Źródło: Mapa korupcji – stan przestępczości korupcyjnej w Polsce (za lata 2004–2009, w 2010 r., w 2011 r., w 2012 r., w 2013 r., w 2014 r., w 2015 r.)

W 2015 r. Policja wszczęła 1742 postępowania przygotowawcze w sprawach o przestępstwa korupcyjne; zakończono 2007 postępowań, w tym: aktem oskarżenia – 1138, umorzeniem – 757 oraz w inny sposób⁶⁾.

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



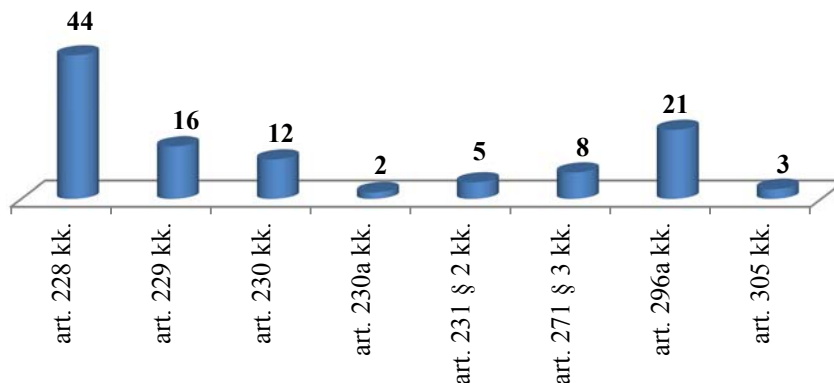
Źródło: Mapa korupcji – stan przestępczości korupcyjnej w Polsce (za lata 2004–2009, w 2010 r., w 2011 r., w 2012 r., w 2013 r., w 2014 r., w 2015 r.)

⁶⁾ Proces karny przewiduje możliwość zakończenia postępowania przygotowawczego w inny sposób niż poprzez skierowanie aktu oskarżenia lub umorzenie, np. zawieszenie postępowania, przekazanie innym organom do dalszego prowadzenia. Z uwagi na zróżnicowaną metodykę gromadzenia danych projektodawca nie dysponuje liczbą rzeczywistą postępowań zakończonych w ten sposób.

W 2015 r. Centralne Biuro Antykorupcyjne wszczęło 124 postępowania przygotowawcze w sprawach korupcyjnych; prowadzono 242 postępowania, zakończono 119, w tym m.in. aktem oskarżenia – 68, natomiast 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

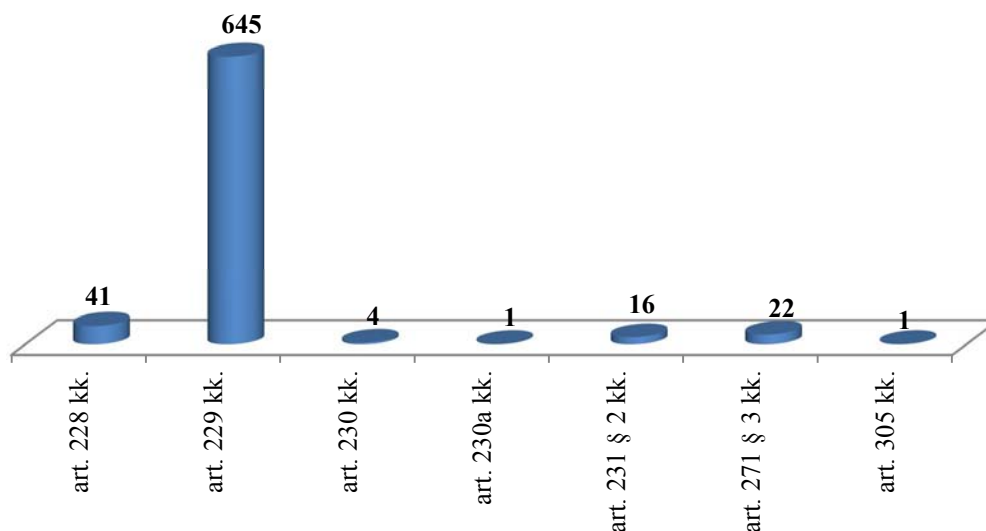


Źródło: Mapa korupcji – stan przestępczości korupcyjnej w Polsce (za lata 2004–2009, w 2010 r., w 2011 r., w 2012 r., w 2013 r., w 2014 r., w 2015 r.)

W 2015 r. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego wszczęła 5 postępowania przygotowawczych; prowadzono 19, zakończono 8, w tym aktem oskarżenia – 4, natomiast 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

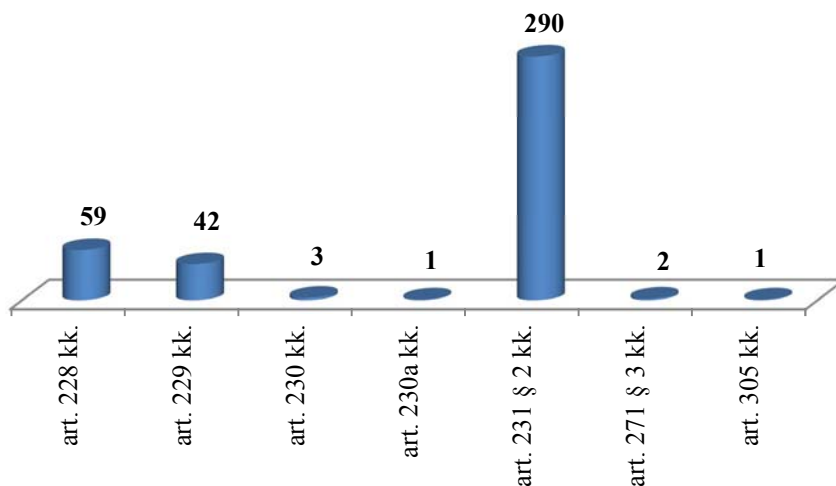


Źródło: Mapa korupcji – stan przestępczości korupcyjnej w Polsce (za lata 2004–2009, w 2010 r., w 2011 r., w 2012 r., w 2013 r., w 2014 r., w 2015 r.)

W 2015 r. Straż Graniczna wszczęła 58 postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa korupcyjne; prowadzono 73, zakończono 54, w tym m.in. skierowaniem aktu oskarżenia – 34, natomiast 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 2004–2009, w 2010 r., w 2011 r., w 2012 r., w 2013 r., w 2014 r., w 2015 r.)

W 2015 r. Żandarmeria Wojskowa wszczęła 27 postępowań przygotowawczych o przestępstwa korupcyjne; prowadzono 19, zakończono 22, w tym m.in. aktem oskarżenia – 5, natomiast umorzeniem – 11.

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

- **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 urzędniczej, 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 urzędniczej 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 wywarcenia wpływu na decyzję osoby pełniącą 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 pośrednika, niekoniecznie zaś osoby podejmującej decyzję;
- **nepotyzm**⁷⁾ – nadużywanie zajmowanego stanowiska poprzez faworyzowanie, protegowanie członków własnej rodziny przy osiągnięciu korzyści materialnych, pozycji społecznych czy określonych przywilejów;
- **kumoterstwo**⁸⁾ – 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 lub 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 2018–2020* następujące obszary uznano za zagrożone przestępczością korupcyjną w największym stopniu⁹⁾:

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 kryteriów wyboru i sposobu wyłaniania 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 – są wymagane nie tylko znajomość przepisów prawnych

⁷⁾ R. Rosicki, *Rzecz o nepotyzmie i kumoterstwie*, „Przegląd Politologiczny” 2012, nr 2, ss. 131-146.

⁸⁾ Tamże.

⁹⁾ *Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2013; *Jak walczyć z korupcją? Zasady tworzenia i wdrażania strategii antykorupcyjnej dla Polski*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010, s. 29.

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 dotyczyły głównie zamówień publicznych, co wynika 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. Narazone 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 zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa autorskich praw majątkowych do dokumentacji technicznej lub też kodów źródłowych produktów powstałych dzięki pracom badawczo-rozwojowym prowadzonym w Polsce i finansowanym z budżetu państwa.

Drugą płaszczyzną, obarczoną szczególnie wysokim ryzykiem wystąpienia zagrożenia korupcyjnego, jest polityka kadrowa. Zagrożenie to wynika ze specyfiki służby wojskowej żołnierzy zawodowych uregulowanej w ustawie z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1726 i 2138 oraz z 2017 r. poz. 60), a w szczególności z braku kontroli sądownoadministracyjnej nad decyzjami w sprawach wyznaczania, przenoszenia i zwalniania ze stanowisk służbowych oraz przenoszenia do rezerwy kadrowej lub do dyspozycji, mianowania na stopnie wojskowe, przenoszenia do innego korpusu osobowego lub do innej grupy osobowej oraz kierowania do wykonywania zadań służbowych poza jednostką wojskową. Ponadto podstawą wydawania decyzji administracyjnych w przywołanym zakresie jest szerokie, a jednocześnie nie dość precyzyjne pojęcie *potrzeb Sił Zbrojnych*.

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 nieformalnym oddziaływaniem na proces legislacyjny w obszarze ochrony zdrowia i polityki lekowej państwa, nielegalnym wpływem na procedurę rejestracji leków (uzyskiwanie określonych wskazań medycznych stosowania, wielkość dostępnego w sprzedaży opakowania). Niezwykle istotne w tym kontekście są również ryzyka związane z refundacją leków czy też 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 ono 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.

Zagrożenia dla interesu ekonomicznego Rzeczypospolitej Polskiej 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 kopalin ze złóż (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 Państwowego Gospodarstwa Leśnego *Lasy Państwowe* fragmentów lasów i innych nieruchomości oraz sprzedaż drewna prowadzona przez *Lasy Państwowe*.

2.1.3.7. Gospodarowanie środkami unijnymi – jest to obszar obciążony szczególnym ryzykiem występowania zachowań korupcyjnych. Dotyczy 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) itd. 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 zagrożonych korupcją 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 sprzyjających korupcji należy: niestosowanie lub obchodzenie przepisów prawa zamówień publicznych, wadliwe przeprowadzanie procedury udzielania zamówień publicznych, brak sprecyzowanej koncepcji lub celu realizacji zamówienia publicznego, brak rzetelnego planowania zamówień publicznych, wadliwe sporządzanie dokumentów, niewłaściwe 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 typów zamówień najczęściej generujących nadużycia należą:

- **zamówienia infrastrukturalne** dotyczące budowy 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, uzasadnianej koniecznością ochrony informacji;

- **zamówienia w energetyce** – ze względu na wysoką wartość udzielanych zamówień niebezpieczeństwo zachowań korupcyjnych istnieje niemal w każdym postępowaniu.

2.1.3.9. Profesjonalne zawody sportowe – 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 meczów. 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 meczów, typowym zachowaniem jest korumpowanie uczestników zawodów sportowych, aby zagwarantować wysoki zysk z procederu wszystkim jego uczestnikom.

Specyfika przestępczości korupcyjnej oraz kierunki rozwoju życia społeczno-gospodarczego powodują, że lista zidentyfikowanych obszarów ma charakter dynamiczny. Niewątpliwie zagrożone działaniami korupcyjnymi są również obszary regulacji ubezpieczeniowych i praktyki ich egzekwowania (od ubezpieczeń społecznych poprzez komunikacyjne do zdrowotnych) oraz zabezpieczenia społecznego, w szczególności na polach przydziału i weryfikacji uprawnień do rent i emerytur. Identyfikacja zagrożeń powinna dotyczyć również organizacji i weryfikacji poprawności przeprowadzenia wyborów do władz rządowych i samorządowych. Katalog pól działalności organów państwa zajmujących się zjawiskiem korupcji jest otwarty i powinien być aktualizowany w ramach Programu.

2.1.4. Rozpoznane mechanizmy korupcyjne

Mechanizmy korupcyjne 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 korupcyjnych zalicza się¹⁰⁾:

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

¹⁰⁾ Mechanizmy korupcyjne 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.

- **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 na profilaktykę i działania systemowe. Taki stan rzeczy powoduje, że tylko pewna część decyzji wydawanych przez urzędników poddawana jest bieżącej kontroli, co zmniejsza szanse na ujawnianie decyzji wadliwych lub niekorzystnych dla interesu publicznego;
- **kumulowanie uprawnień:** nadmierne skupianie uprawnień decyzyjnych i odchodzenie od zasady rozdzielania czynności podejmowanych w ramach jednej sprawy pomiędzy różnych urzędników;
- **lekceważenie obowiązku sporządzania dokumentacji i sprawozdawczości:** przyjmowanie dokumentacji niespełniającej wymogów formalnych, 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 decyzje;
- **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 są zastępowane 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 w części wykonane.

W dniu 25 stycznia 2005 r. Rada Ministrów przyjęła kolejny dokument rządowy przygotowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji *Program Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania 2005–2009*, przewidujący realizację 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 najważniejszych 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 *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 2016 r. wykazała m.in. duże opóźnienia w jego realizacji, nieefektywny model wdrażania, niewłaściwe przypisanie zadań lub działań niektórym realizatorom. Przede wszystkim jednak lata 2014–2016 uwiaryściły niewykorzystaną rolę 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 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 *Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020*, 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 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.

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. Najwyższa Izba Kontroli 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 kontroli wewnętrznej (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 powołano wyspecjalizowane komórki lub samodzielne stanowiska do spraw przeciwdziałania korupcji (np. w Ministerstwie Obrony Narodowej czy Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego). Ponadto są tworzone 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 są prowadzone szkolenia dla pracowników z zakresu zagrożeń korupcyjnych. Niektóre urzędy wdrażają własne polityki antykorupcyjne (np. Ministerstwo Sprawiedliwości) lub systemy zarządzania jakością oraz przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym (np. 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 2017 r. poz. 1993), 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 z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2017 r. poz. 1463 i 1600), 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 2017 r. poz. 1844);
- Policja – powołana ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067) 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 prowadzi 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 2017 r. poz. 1920) 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. Ponadto ABW rozpoznaje, zapobiega i wykrywa przestępstwa, w tym korupcji osób pełniących funkcje publiczne, jeżeli może to godzić w bezpieczeństwo państwa;
 - Służba Kontrwywiadu Wojskowego – powołana ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1978) 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 2017 r. poz. 2365) 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 (w szczególności przestępstwa określone w art. 228, art. 229 i art. 231 kk. popełnione przez pracowników Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych), 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 KAS 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 KAS 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. z 2017 r. poz. 1767) 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 została wydana 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, istotna 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 jest prowadzona 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 *Cykladu Polityki Bezpieczeństwa UE*. Polska krajowa jednostka Agencji umiejscowiona została w Komendzie Głównej Policji, jednak z jej zasobów korzystają także inne służby.

OLAF

Kolejną agencją 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. Agencja jest uprawniona 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 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), powołanej do życia w 1989 r. podczas szczytu grupy siedmiu najbardziej wpływowych państw świata (G7), której 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. Polska została przyjęta w poczet Grupy w czerwcu 2001 r. i w 2009 r. potwierdziła gotowość dalszej współpracy.

3. Cele Programu

3.1. Cele: główny i szczegółowe

Przyjęte w Programie 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 będą prowadzone działania mające na celu ograniczenie korupcji poprzez 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 – zgodnie z metodą SMART¹²⁾ – 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:

działania zostaną ukierunkowane na wzmocnienie przedsięwzięć zapobiegających powstawaniu zjawiska korupcji. Główny nacisk zostanie położony na wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego, wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących

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⁾ *Praktyka projektowania systemów organizacyjnych przedsiębiorstwa*, A. Stabryła (red.), Kraków: Mfiles.pl 2015, s. 87.

funkcje publiczne oraz kształtowanie świadomości społecznej przez edukację antykorupcyjną;

2) **doskonalenie mechanizmów monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz monitorowanie regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej:**

zwalczanie korupcji oznacza także wypracowanie zasad osłony systemu stanowienia prawa, a także najważniejszych zamówień publicznych oraz monitorowania wykonywania praw w zakresie komercjalizacji i konsolidacji mienia przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki. Program przewiduje również wzmocnienie przejrzystości i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych, jak też rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym i prywatnym;

3) **zintensyfikowanie współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania:**

ograniczenie przestępczości korupcyjnej w kraju wymaga działań zorientowanych na spójne i systematyczne wdrażanie rozwiązań dotyczących współdziałania oraz koordynacji organów ścigania w zakresie zwalczania korupcji. Nieodzownym elementem tego procesu pozostaje wzmocnienie efektywności współpracy międzynarodowej, także przez wymianę doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami.

3.2. Mierniki podstawowe celu głównego

Miernikami podstawowymi celu głównego są:

- wartość Indeksu Percepcji Korupcji (IPK). Zakłada się wzrost wartości IPK do 2020 r. o 3% do poziomu 65 punktów. Wzrost wskaźnika oszacowano na podstawie danych IPK za 2016 r., który wyniósł 62 punkty¹³⁾,
- przegląd postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji w II cyklu przeglądownym (rozdziały II i V – prewencja i zwrot korzyści).

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 w połowie trzeciego roku wdrożenia Programu,
- rozpoczęcie wszystkich zadań i działań o profilu legislacyjnym i prewencyjnym w trakcie pierwszego roku wdrożenia Programu.

3.4. Mierniki podstawowe celów szczegółowych

Miernikami podstawowymi celów szczegółowych są:

- przeprowadzenie pilotażu co najmniej jednego wdrożonego instrumentu lub narzędzia informatycznego przeznaczonego do prowadzenia działań edukacyjnych o profilu antykorupcyjnym, do końca pierwszego roku wdrożenia Programu,
- przedstawienie do uzgodnień lub konsultacji społecznych projektów dokumentów rządowych, w rozumieniu przepisów odrębnych, w co najmniej dwóch przypadkach zadań o profilu legislacyjnym, w pierwszym roku wdrożenia Programu,
- porównanie danych statystycznych gromadzonych przez służby powołane do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej dotyczących liczby wszczętych i zakończonych postępowań przygotowawczych na koniec każdego roku wdrożenia Programu.

Rok 2015: 1955 wszczętych, 2210 zakończonych postępowań przygotowawczych – zakłada się tendencję rosnącą wartości w odniesieniu do każdej ze służb.

¹³⁾ www.transparency.org/cpi2016.

3.5. Mierniki pomocnicze celów szczegółowych

Miernikami pomocniczymi celów szczegółowych są:

- odsetek i liczba skazanych za przestępstwa korupcyjne na koniec każdego roku wdrożenia Programu.
Rok 2015: 2,499 – zakłada się tendencję rosnącą wartości,
- realizacja co najmniej 80% spośród zaplanowanych działań w ramach zadania dotyczącego wypracowania nowych standardów i metodyki współdziałania pomiędzy służbami w obszarze przestępczości korupcyjnej po pierwszym roku wdrożenia Programu,
- dokonanie oceny 10% (w odniesieniu do całkowitej rocznej liczby) projektów regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej w ramach celów o profilu legislacyjnym, w drugim i trzecim roku wdrożenia Programu.

Określając zadania i działania w *Planie działań*, nie przypisano ich do poszczególnych obszarów tematycznych, ponieważ zidentyfikowane zadania są wielopłaszczyznowe, wielowymiarowe, a to uniemożliwia ich jednoznaczne przyporządkowanie na etapie tworzenia Programu.

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 rozpoznawania i zwalczania różnych form działalności korupcyjnej.

Skuteczność Programu zależy od wykonania działań zawartych w ramach niżej wyodrębnionych zadań. Program będzie realizowany przez 8 zadań, składających się z 33 działań.

Zadania od 1 do 6, to:

- wzmocnienie jawności i przejrzystości życia publicznego,
- wypracowanie zasad osłony systemu stanowienia prawa, a także najważniejszych zamówień publicznych oraz monitorowanie wykonywania praw w zakresie komercjalizacji i konsolidacji mienia przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki,
- wzmocnienie przejrzystości i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych,
- wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym i prywatnym,
- 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, przez co 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, wprowadzenie jednolitego i spójnego systemu ochrony sygnalistów, wypracowanie koncepcji publicznego systemu *compliance*, jak również uporządkowanie kwestii związanych z finansowaniem partii. W przypadku ostatniego z wymienionych obszarów przyjęto, że kierunek zmian będzie zgodny z zaleceniami Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) sformułowanymi w ramach Trzeciej Rundy Oceny. Zalecenia te dotyczą spłaty kredytów udzielanych partiom politycznym i komitetom wyborczym, większej spójności i wszechstronności sprawozdań finansowych partii politycznych i komitetów wyborczych, częstszej publikacji informacji na temat darowizn otrzymywanych przez partie polityczne i komitety wyborcze, zwiększenia zasobów finansowych i osobowych Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie kontroli finansowania polityki, bardziej aktywnego badania i monitorowania sprawozdań finansowych partii politycznych i komitetów wyborczych oraz wzmocnienia współpracy między organami odpowiedzialnymi za kontrolę finansowania polityki. Przy formułowaniu zadań Programu dostrzeżono także potrzebę uporządkowania działań naprawczych, które pozwolą wyeliminować niedoskonałości w obowiązującym systemie prawnym (luki w przepisach, inflacja prawa), w tym m.in. znowelizowanie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*, która w obowiązującym kształcie jest regulacją niezapewniającą sprawowania faktycznej kontroli nad zawodową działalnością lobbingsową. Zwrócono także uwagę na rolę i znaczenie działań edukacyjnych w krajowej polityce przeciwdziałania korupcji. Dostrzeżono potrzebę popularyzowania wiedzy i propagowania umiejętności w zakresie identyfikowania korupcji i wynikających z niej zagrożeń. Uznano, że tylko kompleksowe podejście do zjawiska korupcji zwiększy prawdopodobieństwo osiągnięcia celu głównego, 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 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), jest celowa zmiana dotychczasowych standardów. Istniejące zbiory (KCIK, KSIP, CEZOP, 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 precyzyjne oszacowanie skali korupcji w kraju. Tryb i zasady współpracy, w tym w zakresie wymiany informacji, regulują przepisy prawa powszechnie obowiązującego i 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, jest konieczne 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	
		Wiodący	Główni współpracujący ¹
1	2	3	4
1) Wzmocnienie 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, prowadzenia rejestru korzyści, ograniczeń związanych z aktywnością zawodową w trakcie pełnienia funkcji publicznych oraz po jej zaprzestaniu, z jednoczesnym opracowaniem skutecznego systemu sankcji za naruszenie tych ograniczeń	Minister – Koordynator Służb Specjalnych	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 przez organy władzy publicznej przepisów dotyczących lobbingu	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji	Minister Sprawiedliwości
	1.4. Wzmocnienie regulacji dotyczących odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych	Minister Sprawiedliwości	
	1.5. Zidentyfikowanie i zaprojektowanie 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 Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
	1.6. Ocena i zaproponowanie zmian w celu wzmocnienia roli przepisów dotyczących form kontroli finansów partii politycznych i kampanii wyborczych	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego	
	1.7. Stworzenie jednolitego systemu przepisów eliminujących możliwość powstawania stosunku podległości służbowej pomiędzy członkami rodziny w instytucjach wydających środki publiczne	Minister – Koordynator Służb Specjalnych	

¹ Poza realizatorami współpracującymi posiadającymi status *główny* pozostawia się realizatorom wiodącym swobodę w doborze pozostałych realizatorów.

Zadania	Działania	Realizatorzy	
		Wiodący	Główni współpracujący ¹
1	2	3	4
2) Wypracowanie zasad osłony systemu stanowienia prawa, a także najważniejszych zamówień publicznych oraz monitorowanie wykonywania praw w zakresie komercjalizacji i konsolidacji mienia przez spółki o istotnym znaczeniu dla gospodarki	2.1. Wypracowanie mechanizmu oceny projektów przepisów prawnych w rządowym procesie legislacyjnym pod względem zagrożeń korupcyjnych	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
	2.2. Opracowanie projektu wytycznych dot. wdrożenia mechanizmu określonego w pkt 2.1.	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	
	2.3. Wypracowanie i wdrożenie rozwiązań dot. monitorowania najważniejszych procesów komercjalizacyjnych, konsolidacyjnych i zamówień publicznych, z uwzględnieniem środków UE (program <i>Ostona antykorupcyjna</i>)	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego	
	2.4. Stworzenie procedury dot. informowania o potencjalnych lub istniejących zagrożeniach korupcyjnych (program <i>Ostona antykorupcyjna</i>)	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Minister – Koordynator Służb Specjalnych Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego
3) Wzmocnienie przejrzystości i obiektywności procesu udzielania zamówień publicznych	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	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Prezes Krajowej Izby Odwoławczej Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Przewodniczący Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych
	3.2. Wdrożenie centralnego systemu informatycznego umożliwiającego publiczny dostęp do informacji o prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych	Minister Cyfryzacji	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

Zadania	Działania	Realizatorzy	
		Wiodący	Główni współpracujący ¹
1	2	3	4
	3.3. Wypracowanie mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – <i>Prawo zamówień publicznych</i> , w zakresie nieobjętym art. 4 pkt 5 ustawy	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
	3.4. Wypracowanie mechanizmów umożliwiających ograniczenie nieprawidłowości w zamówieniach wyłączonych ze stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – <i>Prawo zamówień publicznych</i> , w zakresie objętym art. 4 pkt 8 ustawy	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
	3.5. Przygotowanie i wdrożenie przepisów umożliwiających pociągnięcie do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku udzielania zamówień publicznych wyłączonych spod przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – <i>Prawo zamówień publicznych</i>	Minister Rozwoju i Finansów	Prezes Urzędu Zamówień Publicznych
	4.1. Przygotowanie i wdrożenie przepisów prawnych w zakresie ochrony tzw. sygnalistów	Minister – Koordynator Służb Specjalnych	Minister Sprawiedliwości
	4.2. Opracowanie wytycznych w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (<i>compliance</i>) w sektorze publicznym	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
	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	
	5.1. Opracowanie projektu wytycznych w zakresie stałych szkoleń antykorupcyjnych prowadzonych przez urzędy centralne oraz dla sektorowych programów edukacyjnych kierowanych do instytucji podległych i nadzorowanych	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	
	5.2. Wdrożenie stałych, cyklicznych programów edukacyjnych oraz szkoleń w zakresie etyki, przeciwdziałania korupcji i konfliktowi interesów	właściwi członkowie Zespołu	
4) Wzmocnienie rozwiązań ograniczających możliwość korupcji w sektorze publicznym i prywatnym			
5) Wdrożenie edukacji antykorupcyjnej do programów kształcenia i doskonalenia funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne			

Zadania	Działania	Realizatorzy		
		Wiodący	Główni współpracujący ¹	
1	2	3	4	
6) Kształtowanie świadomości społecznej przez edukację antykorupcyjną	5.3. Opracowanie i wdrożenie edukacyjnych programów sektorowych przez poszczególne resorty i urzędy centralne, skierowanych również do instytucji podległych lub nadzorowanych	właściwi członkowie Zespołu		
	6.1. Wspieranie edukacji antykorupcyjnej, zgodnie z celami i treściami nauczania określonymi w podstawie programowej kształcenia ogólnego	Minister Edukacji Narodowej		
	6.2. Upowszechnianie materiałów dydaktycznych i informacyjnych wspomagających nauczycieli w realizacji zagadnień dotyczących przeciwdziałania korupcji	Minister Edukacji Narodowej		
	6.3. Wspieranie edukacji antykorupcyjnej w środowisku sportowym	Minister Sportu i Turystyki	Komendant Główny Policji	
	7) Wdrożenie rozwiązań dot. 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 ²	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego Komendant Główny Policji Komendant Główny Straży Granicznej Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej Szef Krajowej Administracji Skarbowej
		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	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego Komendant Główny Policji

² Dotyczy organów wymienionych w art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Zadania	Działania	Realizatorzy	
		Wiodący	Główni współpracujący ¹
1	2	3	4
	7.3. Analiza efektywności stosowania ofensywnych metod pracy operacyjnej przez organy ścigania i służby specjalne. Opracowanie zaleceń w tym zakresie	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego	Komendant Główny Straży Granicznej Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej Szef Krajowej Administracji Skarbowej Minister – Koordynator Służb Specjalnych Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Minister Obrony Narodowej Komendant Główny Policji Komendant Główny Straży Granicznej Szef Krajowej Administracji Skarbowej
	7.4. Opracowanie jednolitych dla służb i organów ścigania standardów gromadzenia danych i opracowań statystycznych dotyczących przestępczości korupcyjnej	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Minister Sprawiedliwości Komendant Główny Policji Komendant Główny Straży Granicznej Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Szef Krajowej Administracji Skarbowej
	7.5. Organizacja cyklicznych szkoleń, warsztatów i konferencji w zakresie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego	Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Szef Służby Kontrywywiadu Wojskowego Komendant Główny Policji Komendant Główny Straży Granicznej

Zadania	Działania	Realizatorzy	
		Wiodący	Główni współpracujący ¹
1	2	3	4
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 Żandarmerii Wojskowej Szef Krajowej Administracji Skarbowej
	8.2. Wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z innymi państwami w obszarze zwalczania korupcji	Komendant Główny Policji	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
		Komendant Główny Policji	Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego

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 realizatorów Programu.

Wyznaczenie koordynatorów powinno nastąpić nie później niż w ciągu 30 dni od dnia uchwalenia Programu przez Radę Ministrów. Każdorazowo o ich wyznaczeniu lub odwołaniu Przewodniczący Zespołu ds. realizacji Programu, zwanego w dalszej części „Zespołem”, jest niezwłocznie informowany, nie później jednak niż w ciągu 5 dni od dnia wydania decyzji przez właściwego członka Zespołu.

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 właściwego członka Zespołu. Koordynator działa w ramach posiadanego upoważnienia. Upoważnienie to powinno być wydane nie później niż w ciągu 30 dni od dnia uchwalenia Programu. Nie przewiduje się tworzenia formalnych grup roboczych.

W każdym czasie koordynator może występować z wnioskiem do właściwego członka Zespołu o utworzenie, na potrzeby realizacji określonych zadań lub działań doraźnych, zespołów roboczych. W ich pracach mogą uczestniczyć zaproszeni przedstawiciele innych urzędów centralnych lub eksperci zewnętrzni.

Utworzenie stanowiska koordynatora w urzędzie nie zwiększa stanu etatowego i nie wymaga tworzenia odrębnych struktur organizacyjnych. Pełnienie funkcji koordynatora winno być odzwierciedlone w dokumentach kadrowych właściwych w danym urzędzie i instytucji do określenia zakresu obowiązków na danym stanowisku i 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 zostanie powołany nie później niż w ciągu 30 dni roboczych 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, 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 albo podsekretarza stanu właściwego ministerstwa albo szefowie służb lub ich zastępcy, którzy będą odpowiedzialni za wykonywanie określonych zadań i działań w ramach Programu.

Pierwsze spotkanie Zespołu odbędzie się w ciągu 14 dni od dnia powołania Zespołu. Przedmiotem tego spotkania będzie uchwalenie regulaminu prac Zespołu.

Do zadań Zespołu będzie należało: zatwierdzanie zaakceptowanych przez właściwego członka Zespołu planów realizacji zadań i 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 dnia 1 marca każdego roku kalendarzowego, sprawozdanie końcowe ze stanu realizacji Programu za lata 2018–2020, po wysłuchaniu i jednomyślnym przyjęciu przez członków Zespołu oraz uzyskaniu akceptacji Przewodniczącego Zespołu, będzie przedstawione za pośrednictwem Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych Radzie Ministrów do dnia 15 kwietnia 2021 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 oraz jego ponadregionalny charakter, 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 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 30 dni od dnia wyznaczenia do pełnienia funkcji koordynatora, a w przypadku gdy w instytucji istniało już stanowisko do obsługi działań antykorupcyjnych, liczonych od dnia otrzymania upoważnienia do występowania w charakterze koordynatora wystawionego przez właściwego członka Zespołu,
- wdrożenie planu po uzyskaniu akceptacji właściwego członka Zespołu i zatwierdzeniu przez Przewodniczącego Zespołu,
- występowanie z wnioskiem o zmianę planu,
- współpraca z koordynatorami Programu wyznaczonymi w pozostałych urzędach i instytucjach,
- monitorowanie, koordynowanie i organizowanie realizacji zadań i działań określonych w planie realizacji zadań/działań,
- realizowanie obowiązku sprawozdawczego.

Zadania Zespołu:

- zatwierdzanie planów realizacji zadań i działań sporządzanych przez koordynatorów, które uzyskały wcześniejszą akceptację właściwego członka Zespołu,
- 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:

- zapoznawanie się za pośrednictwem Ministra – Koordynatora Służb Specjalnych ze sprawozdaniami półrocznymi, rocznymi i sprawozdaniem końcowym,
- ewentualnie wskazywanie kierunków dalszych działań w zakresie objętym Programem.

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.

Przewiduje się także utworzenie w serwisie informacyjno–edukacyjnym Centralnego Biura Antykorupcyjnego *antykorupcja.gov.pl* ogólnodostępnej zakładki przeznaczonej do upubliczniania informacji na temat stanu realizacji zadań/działań Programu.

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 2014–2017.
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 2017 r. poz. 2077).

Środki na realizację Programu w latach 2018–2020 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, będą ponoszone 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 2018–2020 w PLN

Lata			Ogółem
2018	2019	2020	
1 000 000	1 000 000	1 000 000	3 000 000

Nie wszystkie zadania i działania zaplanowane do realizacji w ramach Programu będą generowały dodatkowe koszty. W szczególności dotyczy to zadań i 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 lub 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. Przyjęty szacunkowo poziom wydatków bieżących (łącznie 3 000 000 PLN, 1 000 000 PLN rocznie) w głównej mierze stanowi zabezpieczenie realizacji działania 1.2. Programu, tj. stworzenie jednolitego systemu składania i analizy oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby pełniące funkcje publiczne. Opracowanie i budowa takiego narzędzia przeznaczonego do pozyskiwania i analizy danych wygeneruje koszty co najmniej na przyjętym poziomie.

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

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. Zwalczenia Nadużyć Finansowych

SG – Straż Graniczna

SKW – Służba Kontrwywiadu Wojskowego

UE – Unia Europejska

UZP – Urząd Zamówień Publicznych

ŻW – Żandarmeria Wojskowa