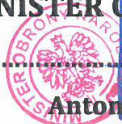




MINISTERSTWO OBRONY NARODOWEJ

KOMENDA GŁÓWNA ŻANDARMERII WOJSKOWEJ
ZARZĄD PREWENCJI

ZATWIERDZAM
MINISTER OBRONY NARODOWEJ



Antoni MACIEREWICZ

dnia02.2016r.

PROGRAM PROFILAKTYCZNY

W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI
W RESORCIE OBRONY NARODOWEJ NA LATA 2016-2019

KOMENDANT GŁÓWNY
ŻANDARMERII WOJSKOWEJ

cz.p.o. płk Tomasz POŁUCH

WARSZAWA

2016 r.

Zespół autorski:

Marcin SZAŁADZIŃSKI

płk Wojciech ŁOMNICKI

ppłk Paweł WRZOSEK

mgr Katarzyna WYDERKIEWICZ

SPIS TREŚCI

1. WSTĘP	5
2. PROBLEM KORUPCJI I PODSTAWY DZIAŁAŃ	7
2.1. Pojęcie korupcji i podstawy działania	7
2.2. Uregulowania międzynarodowe	8
2.3. Uregulowania krajowe	9
2.4. Inne uregulowania antykorupcyjne w obszarze obronności	12
3. UWARUNKOWANIA KRAJOWE – OBSZARY ZAGROŻEŃ I DZIAŁANIA INICJUJĄCE I WSPOMAGAJĄCE ZWALCZANIE KORUPCJI	12
3.1. Obszary zagrożeń	12
3.2. Podmioty zaangażowane w przeciwdziałanie korupcji w resorcie obrony narodowej	16
3.3. Dotychczasowe i planowane działania rządowe	18
4. DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA I WNIOSKI W ZAKRESIE ZWALCZANIA I PREWENCJI	20
4.1. Doświadczenia w zwalczaniu korupcji	20
4.2. Doświadczenia w zakresie edukacji i prewencji antykorupcyjnej	20
4.2.1. Działalność szkoleniowa	20
4.2.2. Inne działania (badania, publikacje, mechanizmy)	21
4.2.3. Wnioski z dotychczasowych działań i rekomendacje	22
5. WIZJA, MISJA I CEL PROGRAMU	23
6. ZAŁOŻENIA ORGANIZACYJNE PROGRAMU	25
7. CHARAKTERYSTYKA, W TYM STRUKTURA PROGRAMU	27
8. ZAGROŻENIA REALIZACJI PROGRAMU	29
9. SZCZEGÓŁOWY ZAKRES ZADAŃ PROGRAMU	29

1. WSTĘP

Korupcja, nie tylko w Polsce to wciąż istotny problem społeczny i jak wynika z wielu badań i doświadczeń, dziedzina obronności jest jednym z obszarów wskazywanych jako najbardziej nią zagrożonych. Takie wnioski można znaleźć między innymi w przyjętym uchwałą Rady Ministrów – „Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 – 2019” oraz opracowaniu Centralnego Biura Antykorupcyjnego pt.: „Mapa Korupcji – stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2011r.”. Podobnie na podstawie badań *Government Defence Anti-Corruption Index 2013* prowadzonych w 82 krajach przez organizację pozarządową – Transparency International UK, Polska, z jej zabezpieczeniami i działalnością antykorupcyjną w dziedzinie obronności oraz skutecznością działań w tej materii, w rankingu państw plasowała się w koszyku C¹. Obecnie opublikowany ranking (grudzień 2015) na ponad 100 badanych krajów plasuje Polskę w koszyku B². Choć w ocenach zewnętrznych widoczny jest progres należy mieć świadomość, że żadne z badań nie odda w 100% faktycznej skali korupcji w konkretnym państwie. Ocenie bowiem są poddawane wdrożone zabezpieczenia i konkretne działania podejmowane głównie przez instytucje państwowe mające na celu przeciwdziałanie zjawisku korupcji. Wypracowane w wyniku badań wnioski jednocześnie powinny z kolei służyć poprawie skuteczności istniejących lub implementowaniu nowych rozwiązań, tak jak ma to miejsce w ramach obecnie podejmowanych działań profilaktycznych.

Mimo szeregu działań w obszarach prewencji, rozpoznania, ścigania, ale również poprawy jakości zarządzania, w tym będących wynikiem przeprowadzanych audytów i kontroli wykonywanych przez organy, służby i instytucje państwowe, w tym m.in.: Żandarmerię Wojskową (ŻW), Służbę Kontrwywiadu Wojskowego (SKW), Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), Najwyższą Izbę Kontroli (NIK), czy też działań własnych Ministerstwa Obrony Narodowej (m.in.: Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych, Biuro Audytu Wewnętrznego, Departament Kontroli) wciąż wymagane jest podejmowanie coraz skuteczniejszych metod, w tym przyjmowanie systemowych rozwiązań w szczególności w obszarze prewencji antykorupcyjnej.

Żandarmeria Wojskowa jako wyodrębniona i wyspecjalizowana formacja, wchodząca w skład Sił Zbrojnych RP (SZ RP), posiada ustawowe uprawnienia w zakresie poprawy bezpieczeństwa i umacniania dyscypliny w SZ RP. Na podstawie tych kompetencji organ ten zobligowany jest do prowadzenia działalności profilaktycznej w SZ RP. Warto jednocześnie zaznaczyć, że Żandarmeria jest najistotniejszym elementem struktur przewidzianych do prowadzenia i organizacji działalności profilaktycznej i edukacyjnej

¹ Transparency International Government Defence Anti-Corruption Index 2013 – koszyk C: Argentyna, Brazylia, Bułgaria, Chile, Kolumbia, Chorwacja, Czechy, Francja, Grecja, Węgry, Włochy, Japonia, Łotwa, Słowacja, Hiszpania.

² Transparency International Government Defence Anti-Corruption Index 2015 – koszyk B: Korea Południowa, Tajwan, Austria, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone.

w Siłach Zbrojnych RP oraz ma znaczące doświadczenie w zakresie współpracy pomiędzy instytucjami działającymi na rzecz przeciwdziałania patologiom społecznym w środowisku wojskowym. Powyższe wynika z dotychczas prowadzonych na szeroką skalę Programów profilaktycznych.

W celu skoordynowania podejmowanych wysiłków w zakresie przeciwdziałania korupcji (obszar prewencji) oraz realizacji zadań wynikających z:

- Ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. *o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych*,
- Ustawy z dnia 9 października 2009 r. *o dyscyplinie wojskowej*,
- Strategii Ministerstwa Obrony Narodowej w sprawie umacniania dyscypliny, przeciwdziałania uzależnieniom oraz zapobiegania patologiom społecznym w SZ RP,
- Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej,
- Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019.

Żandarmeria Wojskowa (Zarząd Prewencji Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej), posiadająca doświadczenie w realizacji programów profilaktycznych w Siłach Zbrojnych oraz Ministerstwo Obrony Narodowej (Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych), koordynujące i realizujące w resorcie obrony narodowej Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019, opracowały wspólnie niniejszy „Program profilaktyczny z zakresu przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej na lata 2016–2019”.

Za opracowaniem przedmiotowego Programu stała chęć usystematyzowania, ujednolicenia, ale także ugruntowania już istniejących narzędzi profilaktycznych oraz wprowadzenie nowych rozwiązań systemowych zapobiegających występowaniu korupcji w postaci szeroko rozumianych działań edukacyjnych w skali całego resortu obrony narodowej.

Opracowany program profilaktyczny jest odpowiedzią na potrzebę poszerzania działań profilaktycznych o nowe obszary, stające się coraz powszechniejszymi zagrożeniami dla żołnierzy i środowiska wojskowego. Stanowi także próbę usystematyzowania działań w zakresie edukacji i promocji właściwych postaw wobec zjawiska korupcji. Program jednocześnie odpowiada na zapotrzebowanie dowódców jednostek wojskowych, którzy wskazywali na potrzebę edukacji w obszarze antykorupcyjnym oraz jest dopełnieniem działalności w zakresie ścigania zjawiska korupcji.

Zaprojektowane rozwiązania, zmierzają do stworzenia środowiska odpornego na korupcję w zakresie zasobów osobowych. Docelowo ma to prowadzić nie tylko do naprawy i zabezpieczenia prawidłowości realizacji zadań/procesów w resorcie obrony narodowej, ale także powinno być czynnikiem gwarantującym integralność w ramach realizacji zadań sojusznicznych, zgodnie z założeniami polityki NATO Building Integrity.

Niniejszy Program określa strategię i zakres prowadzenia działań profilaktycznych w resorcie obrony narodowej w tematyce przeciwdziałania korupcji oraz kreowaniu właściwej postawy

wobec zjawiska korupcji i jest pierwszym, tak kompleksowym dokumentem na rzecz przeciwdziałania i zwalczania zjawisk korupcyjnych w resorcie obrony narodowej, określającym cele i zadania ŻW oraz MON w zakresie prewencji i edukacji antykorupcyjnej.

2. PROBLEM KORUPCJI I PODSTAWY DZIAŁAŃ

2.1. Pojęcie korupcji i podstawy działania

Korupcją, w jedynej sformułowanej w ustawodawstwie polskim definicji tego czynu zawartej w ustawie z dnia 9 czerwca 2006r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym³, 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 jakiejkolwiek 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 jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji;*

3) *popelniany 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 jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;*

4) *popelniany 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*

³ art. 1 ust. 3a ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2014, poz. 1411, z późn. zm.)

jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie”.

Niezależnie jednak od objętości definicyjnej sformułowanej w ww. ustawie istotnym jest intuicyjne rozumienie zjawiska korupcji urzędniczej, którą można streścić poprzez stwierdzenie, iż jest to „*nadużycie urzędu publicznego dla uzyskania prywatnych korzyści*” (definicja zaproponowana przez Bank Światowy). Korupcja występuje najczęściej na styku sfery publicznej i prywatnej oraz w sytuacji konfliktu interesów. W praktyce istnieje bardzo wiele form korupcji, z których najczęściej wymieniane są:

- przekupstwo, łapownictwo, płatna protekcja;
- świadome, niezgodne z prawem, dysponowanie środkami z budżetu państwa i majątkiem stanowiącym dobro publiczne;
- wykorzystywanie środków budżetowych i majątku publicznego do celów prywatnych lub dla osobistych korzyści (nadużycie władzy, przekroczenie uprawnień);
- kupowanie zamówień (w tym udział w znowach przetargowych), kontraktów, koncesji czy decyzji administracyjnych;
- faworyzowanie, nepotyzm czy kumoterstwo.⁴

„Program profilaktyczny w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej na lata 2016 – 2019” został sporządzony na podstawie dokumentów i aktów normatywnych, nakładających na Żandarmerię Wojskową, a w pewnym zakresie na administrację rządową, obowiązków w zakresie realizacji działań mających na celu ochronę antykorupcyjną personelu resortu obrony narodowej oraz edukację i profilaktykę w obszarze kształtowania właściwych postaw etycznych wobec zjawiska korupcji. Wśród dokumentów stanowiących podstawę działań można w szczególności wymienić:

1. Ustawę o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych⁵;
2. Ustawę o dyscyplinie wojskowej⁶;
3. Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019;
4. Strategię umacniania dyscypliny, przeciwdziałania uzależnieniom oraz zapobiegania patologiom społecznym w SZ RP;
5. Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

2.2. Uregulowania międzynarodowe

Ze względu na wagę problemu w sferze prawnej tematyka korupcyjna znalazła swoje uregulowania zarówno na poziomie międzynarodowym jak i krajowym. Widoczne stają się zarówno działania i inicjatywy

⁴ Program antykorupcyjny Służby Celnej 2011-2013+

⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 568, z późn. zm.)

⁶ Ustawa z dnia 9 października 2009r. (Dz.U. Nr 190, poz. 1474, z późn. zm.)

ustawodawcze poszczególnych krajów, jak i skonsolidowane działania określonych grup międzynarodowych (m.in.: Program NATO Building Integrity finansowany przez – Polskę, Belgię, Szwajcarię, Wielką Brytanię, Bułgarię i Norwegię), bądź stowarzyszonych. Uregulowania i działania międzynarodowe to głównie konwencje, rezolucje, traktaty i postanowienia generowane na poziomie Unii Europejskiej, Rady Europy, Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Polska jest sygnatariuszem szeregu aktów, w których przyjęła zobowiązania w zakresie zwalczania korupcji w tym między innymi:

- Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji, sporządzonej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443;
- Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych (ratyfikowana dnia 20 grudnia 2000r.);
- Konwencji Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu (ratyfikowana dnia 20 grudnia 2000r.);
- Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (ratyfikowana dnia 12 listopada 2001r.);
- Konwencji Rady Europy: cywilno- prawnej konwencji o korupcji (ratyfikowana dnia 11 września 2002r.);
- Konwencji Rady Europy: prawno-karnej konwencji o korupcji (ratyfikowana dnia 11 grudnia 2002r.);
- Konwencji w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich i funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej (ratyfikowana dnia 25 stycznia 2005r.);
- Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji (ratyfikowana dnia 15 września 2006r.).

Dokumenty te, zasadniczo oprócz zobowiązań w zakresie wdrożenia do ustawodawstw krajowych konkretnych uregulowań dotyczących korupcji oraz zapewnienia ich karalności w większości zwracają także uwagę na konieczność i celowość podejmowania przez Państwa sygnatariuszy działań prewencyjnych i edukacyjnych, kierowanych do społeczeństwa i konkretnych grup zawodowych w obszarze antykorupcyjnym, czego odzwierciedleniem ma być niniejszy Program.

2.3. Uregulowania krajowe

Korupcja w polskim porządku prawnym jest przestępstwem ściganym z urzędu i podlega karze. Kary za przestępstwa korupcyjne określone zostały między innymi:

w art. 228 – 231 i w art. 250 lit. a oraz w art. 296 lit. a. Kodeksu karnego. Polskie prawo karne rozróżnia następujące formy przestępstwa korupcji: łapownictwo bierne (art. 228 § 1 k.k.) i czynne (art. 229 k.k.), płatna protekcja (art. 230 i 230a k.k.), nadużycie władzy publicznej (art. 231 k.k.) oraz nadużycie zaufania (art. 296 k.k.), w tym łapownictwo w wyborach (art. 250a k.k.), w obrocie gospodarczym (art. 296a k.k.) i w sporcie (art. 46 Ustawy o sporcie⁷). Wśród regulacji zawartych w prawie karnym⁸ warto w szczególności zwrócić uwagę na:

- przewidzianą w art. 228 k.k. odpowiedzialność karną osoby przyjmującej obietnice i korzyści majątkowe oraz osobiste w związku z pełnioną funkcją publiczną (w tym odpowiedzialność przyjmującego, w związku z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej);
- przewidzianą w art. 229 k.k. odpowiedzialność karną osoby udzielającej osobie pełniącej funkcję publiczną obietnicy i korzyści majątkowej oraz osobistej (w tym odpowiedzialność udzielającego korzyści osobie, w związku z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej);
- przewidziane niepodleganie karze sprawcy przestępstwa z art. 229 k.k. w sytuacji przyjęcia korzyści lub ich obietnicy i zawiadomienia o zaistniałym fakcie organu powołanego do ścigania przestępstw oraz ujawnienia istotnych okoliczności przestępstwa, zanim organ się o nim dowiedział;
- przewidzianą w art. 230 k.k. odpowiedzialność karną za podjęcie się w zamian za korzyść majątkową lub osobistą albo ich obietnice, pośrednictwa w załatwieniu sprawy, poprzez powołanie się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi albo poprzez wywołanie przekonania innej osoby lub utwierdzeniu jej w przekonaniu o istnieniu takich wpływów;
- przewidzianą w art. 230a k.k. odpowiedzialność karną osoby udzielającej lub obiecującej 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 osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji;
- przewidziane niepodleganie karze sprawcy przestępstw z art. 230a k.k., w sytuacji przyjęcia korzyści lub ich obietnicy i zawiadomienia o zaistniałym fakcie organu powołanego do ścigania przestępstw oraz ujawnienia istotnych okoliczności przestępstwa, zanim organ się o nim dowiedział;

⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 o sporcie (Dz.U. z 2015 r., poz.1321)

⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553, z późn.zm.)

- przewidzianą w art. 231§2 k.k. odpowiedzialność karną funkcjonariusza publicznego, który w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego;
- przewidzianą w art. 305 k.k. odpowiedzialność karną osób, które działając w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, udaremniają lub utrudniają przetarg publiczny albo wchodzą w porozumienie z inną osobą działając na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji na rzecz której przetarg jest dokonywany.

Innym zasadniczym aktem prawnym regulującym kwestie korupcji jest przywołana wcześniej ustawa o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*. Na mocy niniejszej ustawy zostało powołane Centralne Biuro Antykorupcyjne jako służba specjalna do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Ustawa zdefiniowała także w art. 1 ust. 3a pojęcie - korupcji.

Kolejnymi istotnymi aktami prawnymi regulującymi także kwestie związane z prewencją antykorupcyjną w dziedzinie obronności są ustawy:

- o *służbie wojskowej żołnierzy zawodowych*⁹, która wprowadza regulacje dotyczące obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez żołnierzy zawodowych, ograniczenia w trakcie służby (np.: wykonywanie działalności gospodarczej oraz innych zajęć zarobkowych) oraz w zatrudnianiu po zakończeniu służby wojskowej (art. 122a ustawy) – w stosunku do żołnierzy zawodowych;
- o *dyscyplinie wojskowej* – określająca zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej w stosunku do żołnierzy;
- o *ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*¹⁰, która określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe oraz inne stanowiska wskazane w tej ustawie – np.: obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym (w stosunku do niektórych stanowisk w Urzędzie Ministra Obrony Narodowej oraz niektórych jednostek resortu);
- o *służbie cywilnej*¹¹, która wprowadza m.in.: ograniczenia w zakresie działalności konkurencyjnej w stosunku do przedstawicieli członków korpusu służby cywilnej w trakcie zatrudnienia (w stosunku do pracowników służby cywilnej i urzędników Urzędu Ministra).

⁹ Ustawa z dnia 11 września 2011r. (Dz.U z 2014r. poz. 1414, z późn. zm.)

¹⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. (Dz. U. z 2006r. Nr 216, poz. 1584, z późn. zm.)

¹¹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008r. (Dz. U. z 2014r. poz. 1111, z późn. zm.).

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na przepisy kompetencyjne Żandarmerii Wojskowej i Służby Kontrwywiadu Wojskowego wynikające odpowiednio z ustaw *o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych* oraz *o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego*¹², które dotyczą zarówno działalności prewencyjnej, ale i mechanizmów związanych z rozpoznawaniem i zapobieganiem (np.: osłona antykorupcyjna) lub ściganiem (zwalczaniem) przestępstw korupcyjnych.

2.4. Inne uregulowania antykorupcyjne w obszarze obronności

Oprócz ww. aktów powszechnie obowiązujących istnieje szereg szczególnych uregulowań prawnych zawierających normy zapobiegające powstawaniu konfliktów interesów, będących częstą przyczyną powstawania zjawisk korupcyjnych. Regulacje takie zawiera m.in.: ustawa *o niektórych umowach zawieranych w związku z zamówieniami o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa* (art. 6a ustawy), czy ustawa *prawo zamówień publicznych* wprowadzająca m.in.: obowiązek składania oświadczenia o braku konfliktów interesów przez osoby biorące udział w prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

Ponadto istnieje szereg uregulowań prawnych, w tym w szczególności pozaustawowych, regulujących kwestie etyki („Kodeks Etycznego Postępowania pracowników i żołnierzy resortu obrony narodowej”¹³, „Kodeks honorowy żołnierza zawodowego WP”¹⁴, wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej¹⁵) lub innych dokumentów regulujących współpracę w zakresie profilaktyki i edukacji, jak choćby Porozumienie zawarte przez Ministerstwo Obrony Narodowej z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym.¹⁶

3. UWARUNKOWANIA KRAJOWE – OBSZARY ZAGROZEŃ I DZIAŁANIA INICJUJĄCE I WSPOMAGAJĄCE ZWALCZANIE KORUPCJI

3.1 Obszary zagrożeń

¹² Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. (Dz. U. z 2014r. poz. 253, z późn.zm.)

¹³ Decyzja Nr 125/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 14 kwietnia 2011 r. (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. Nr 8, poz. 100) w sprawie wprowadzenia Kodeksu etycznego postępowania pracowników i żołnierzy.

¹⁴ Obwieszczenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie ogłoszenia „Kodeksu Honorowego Żołnierza Zawodowego Wojska Polskiego” (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. Nr 5, poz. 55).

¹⁵ Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (M.P. Nr 93, poz. 953).

¹⁶ Treść Porozumienia dostępna na stronie <http://bip.mon.gov.pl/dzialalnosc-urzedu/artukul/inne-dzialania-mon/porozumienie-mon-i-cba-103254798/>

W 2013 roku określono prognozy dotyczące zagrożeń korupcyjnych¹⁷, wskazujące na następujące obszary życia publicznego i gospodarki: infrastruktura, informatyzacja administracji publicznej, wykorzystywanie środków unijnych, służba zdrowia, sektor obronny, energetyka, ochrona środowiska, a także korupcja urzędnicza.

Stosując podejście procesowe, na największe zagrożenia korupcją narażone są procesy przyznawania zamówień z funduszy publicznych, wydawania decyzji i zezwoleń, stanowienia prawa. Te elementy wskazują na potrzebę prowadzenia różnorodnych czynności edukacyjnych i profilaktycznych zmierzających do podniesienia poziomu świadomości personelu w zakresie zjawiska korupcji oraz sposobów ich zwalczania.

Zgodnie z wprowadzonym uchwałą Nr 37 Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2014 r. „Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 – 2019” oraz opracowaniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego – „Mapa Korupcji – stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2011r.”¹⁸, jak już wcześniej wspomniano do obszarów najbardziej zagrożonych korupcją zaliczono także kwestie obronności. W dokumencie i opracowaniu zwrócono szczególną uwagę na fakt, iż główne zagrożenia dotyczą zagadnień i problematyki związanej z zamówieniami publicznymi (offsetu) oraz polityką kadrową. Zaistnienie korupcji może powodować zatem istotne zagrożenia nie tylko w sferze niegospodarnego i niecelowego wydatkowania środków publicznych, ale przede wszystkim w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa Państwa (niesprawny sprzęt wojskowy, źle funkcjonujące, nieprzygotowane i źle zarządzane struktury kadrowe). Przedmiotowe elementy potwierdzają także analizy przeprowadzone przez Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oparte na ankietach skali ryzyk korupcyjnych przeprowadzonych w resorcie obrony narodowej. Z treści podsumowania wynika, że na działania korupcyjne narażone są w szczególności osoby bezpośrednio zaangażowane w szeroko rozumiany proces pozyskiwania sprzętu wojskowego oraz usług dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a więc procesy dotyczące: planowania finansowego, tworzenia wymagań operacyjnych i technicznych na zakupowany sprzęt wojskowy, zamawiane usługi lub roboty budowlane; prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w tym także wyłączonych ze stosowania ustawy prawo zamówień publicznych¹⁹ – prace rozwojowe, wyłączenie ze względu na zastosowanie art. 346 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak i realizacji zawartych umów, w tym odbiory i testy. Każdy z wyżej wskazanych etapów zarówno przygotowania jak i prowadzenia procedury udzielenia zamówienia narażony jest na silne oddziaływania (lobbying, korupcja) przedsiębiorców zainteresowanych udzieleniem im zamówienia publicznego, jak również jego realizacją. Jednocześnie na zagrożenia korupcyjne narażone jest wiele procesów stojących niejako obok

¹⁷ Przewidywane zagrożenia korupcyjne w Polsce, CBA, Warszawa 2013

¹⁸ „Obszary zagrożone korupcją - opracowanie na podstawie doświadczeń Centralnego Biura Antykorupcyjnego do 2011 r.”

¹⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004r. (Dz.U. z 2013r. poz. 907, z późn. zm.)

procedur udzielania zamówień, związanych na przykład z nową kompetencją Ministra Obrony Narodowej, dotyczącą prowadzenia zagadnień regulowanych ustawą o niektórych umowach zawieranych w związku z zamówieniami o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa²⁰ (offset).

Biorąc pod uwagę powyższe wskazania, jak również, będące już w zaawansowanej fazie przygotowawczej wieloletnie plany resortu obrony narodowej w zakresie realizacji zamówień wynikających między innymi z: „Programu rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2013-2022”, w tym 14 głównych Programów Operacyjnych²¹ takich jak przykładowo system obrony powietrznej - WISŁA, Modernizacja Wojsk Pancernych i Zmechanizowanych, Rozpoznanie obrazowe i satelitarne, Indywidualne wyposażenie i uzbrojenia żołnierza – TYTAN, Modernizacja Wojsk Rakietowych i Artylerii, Programy śmigłowcowe, Zintegrowane systemy wsparcia dowodzenia oraz zobrazowania pola walki – C4ISR oraz budżetu przewidzianego na realizację w ramach Funduszu Modernizacji Technicznej, jednym z podstawowych zadań resortu obrony narodowej jest wprowadzanie prewencyjnych mechanizmów, które w sposób skuteczniejszy niż dotychczas, będą przeciwdziałały ryzyku powstawania zjawisk korupcyjnych.

W celu wyodrębnienia obszarów ryzyka korupcyjnego w resorcie obrony narodowej, analizie poddano także dane dotyczące zakończonych spraw o przestępstwa o charakterze korupcyjnym. Do głównych obszarów zagrożonych korupcją według organów ścigania należą:

- a) zamówienia publiczne, w których „ustawiane” są wyniki przetargów w zamian za:
 - część wartości zamówienia,
 - pokrycie kosztów wyjazdów wakacyjnych,
 - wręczanie przedmiotów użytkowych (np. laptopy, artykuły żywnościowe),
 - zatrudnianie członków rodziny,
- b) zatrudnianie pracowników cywilnych i powoływanie żołnierzy do zawodowej służby wojskowej w zamian za korzyści osobiste i majątkowe,
- c) wykorzystywanie stanowisk w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub osobistych przez osoby funkcyjne,
- d) świadczenie usług medycznych przez personel wojskowej służby zdrowia,
- e) gospodarka powierzonym mieniem przez osoby funkcyjne w jednostkach i instytucjach wojskowych.

W ramach przeprowadzonej ankiety dotyczącej realizowanej dotychczas w resorcie obrony polityki antykorupcyjnej ankietowani (przedstawiciele komórek i jednostek organizacyjnych resortu obrony narodowej) jako obszary najbardziej narażone na ryzyko korupcji wskazali odpowiednio:

²⁰ Ustawa dnia 26 czerwca 2014r. (Dz.U. z 2014r., poz. 932).

²¹ Programy operacyjne. Edycja 2012 oraz uchwała Nr 164 Rady Ministrów z dnia 17 września 2013r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Priorytetowe Zadania Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych (M.P. poz. 796, z późn zm.).

- a) zamówienia publiczne,
- b) gospodarka finansowa – wydatkowanie środków budżetowych, gospodarka kasowa,
- c) procedura zatrudniania osób i awansów,
- d) zarządzanie mieniem ruchomym (zbywanie mienia),
- e) gospodarka nieruchomościami (głównie zbywanie),
- f) gospodarka magazynowa,
- g) rozliczanie podróży służbowych lub fikcyjne podróże służbowe,
- h) realizacja umów w tym odbiór usług,
- i) nadzór nad wykonywaniem usług przez firmy zewnętrzne (np.: ochrona osób i mienia przez podmioty zewnętrzne).

Ponadto warto wskazać, iż według ankietowanych obszarami/procedurami, oprócz wyżej wymienionych, najbardziej narażonymi na korupcję są:

- nienależne gratyfikowanie pracowników i żołnierzy zawodowych w zamian za „lojalność”,
- sposób wyłaniania kandydatów do skierowania na szkolenia zagraniczne,
- przydzielanie dotacji dla organizacji pozarządowych,
- proces planowania rzeczowo-finansowego,
- naruszanie obowiązujących procedur legislacyjnych, poprzez m.in.: pomijanie trybu opiniowania lub uzgodnień,
- opłacany wyciek informacji (w tym niejawnych) na zewnątrz (korupcja informacyjna),
- inwestycje realizowane przez Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego na podstawie odrębnych regulacji NATO (NSIP).

Warto zatem zwrócić uwagę, iż zagrożenia korupcyjne mogą dotyczyć zasadniczo 4 głównych obszarów tj.:

- 1) **gospodarki finansowej i materialowej** (zamówienia, zbywanie mienia, realizacja programów zdrowotnych, badań naukowych i prac rozwojowych, udzielanie dotacji – organizacje pozarządowe, Program Mobilizacji Gospodarki, ale także realizacja offsetu);
- 2) **spraw personalnych** (polityka kadrowa, w tym zatrudnianie, awanse, nagrody, skierowania na kursy);
- 3) **działalności legislacyjnej** (korupcja w trakcie procesu przygotowania aktów prawnych wewnętrznych i zewnętrznych);
- 4) **korupcja informacyjna** (ujawnianie informacji niejawnych lub stanowiących dane wrażliwe).

Warto jednocześnie zauważyć, iż w resorcie obrony narodowej, oprócz obszarów ryzyk oddzielnie wymienianych (służba zdrowia, informatyzacja, korupcja urzędnicza, infrastruktura) mamy do czynienia z „dedykowanymi” obszarami zagrożeń dla sfery obronności, co komplikuje w sposób istotny podejmowanie działań prewencyjnych i zapewnienie jednolitych standardów we wszystkich obszarach (np.: nakładanie się regulacji prawnych).

Poniższa tabela zawiera szereg obszarów ryzyka dla sfery obronności (33), wskazanych przez Transparency International, w których może wystąpić zjawisko korupcji, które wymagają stosownej analizy i wdrożenia mechanizmów przeciwdziałania.

1. POLICE CORRUPTION – WHAT IS IT? – 33 RISK AREAS		
POLITICAL	PERSONNEL	BEHAVIOUR & OPERATIONS
DOMESTIC POLICING STRATEGY	LEADERSHIP BEHAVIOUR	EVIDENCE TAMPERING & THEFT
ALLOCATION & DISTRIBUTION OF FUNDS	PAYROLL, PROMOTIONS, APPOINTMENTS, REWARDS	SMALL BRIBES
POLITICAL INTERFERENCE	SALARY CHAINS	DEGREE OF OPERATION INDEPENDENCE
INFLUENCE OF INTEREST GROUPS	VALUES & STANDARDS	'NOBLE CAUSE'
ORGANISED CRIME	CRIMINAL ACTIVITIES	ILLEGAL FINES
REACHING PERFORMANCE TARGETS	PERSONAL PROBLEMS (E.G. DRUGS, GAMBLING)	DISCLOSURE OF PRIVILEGED INFORMATION
WEAK INDEPENDENT OVERSIGHT	PERSONAL ASSET DECLARATION	INFORMANTS
FINANCE	ROTATIONS	DISCRIMINATING BEHAVIOUR
ASSET DISPOSALS	PROCUREMENT	EXTORTION
INTERNAL AUDIT CONTROL	TECHNICAL REQUIREMENTS/ SPECIFICATIONS	OFFICER IDENTIFICATION
PRIVATE SECURITY	CONTRACT AWARD, DELIVERY	'BONDS OF LOYALTY'

Rys. nr 1 - Obszary ryzyk korupcyjnych w sferze obronności wg Transparency International.

3.2. Podmioty zaangażowane w przeciwdziałanie korupcji w resorcie obrony narodowej

Oprócz powszechnego aparatu ścigania, czyli Policji, Centralnego Biura Antykorupcyjnego lub organów kontroli (Najwyższa Izba Kontroli) w obszarze obronności funkcjonuje **Żandarmeria Wojskowa** wykonująca zadania należące do jej zakresu działania w Siłach Zbrojnych, w stosunku do osób wymienionych w art. 3 ust. 2 ustawy o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych. Do zadań tych należy m.in. wykrywanie przestępstw i wykroczeń, w tym skarbowych, ujawnianie i ściganie ich sprawców oraz ujawnianie i zabezpieczanie dowodów tych przestępstw i wykroczeń. ŻW prowadzi również postępowania o przestępstwa korupcyjne.

Służba Kontrwywiadu Wojskowego z kolei jest służbą specjalną, właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności

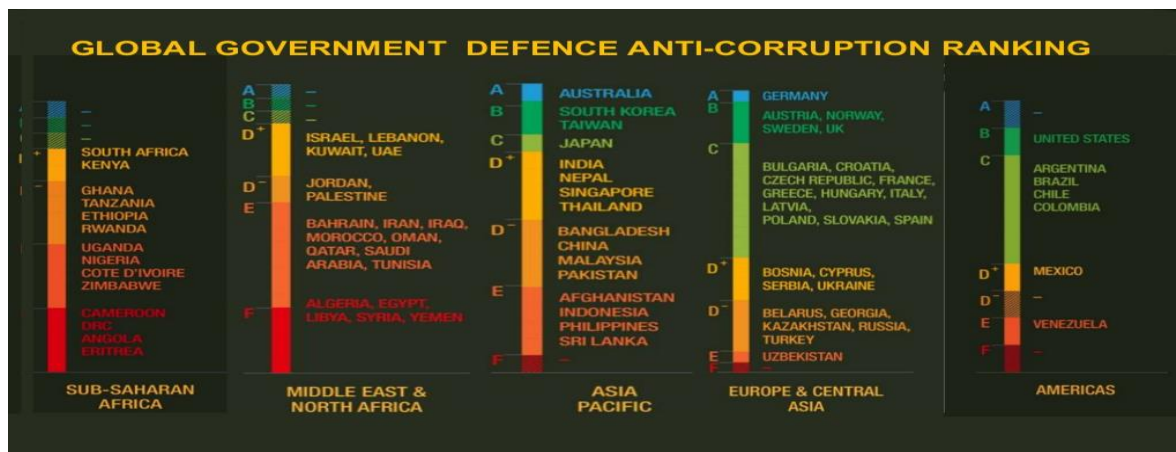
bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (SZ RP) oraz innych jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej. Jednym z zadań SKW jest rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie popełnianych przez żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, funkcjonariuszy SKW i Służby Wywiadu Wojskowego (SWW) oraz pracowników SZ RP i innych jednostek organizacyjnych MON, przestępstw korupcyjnych, jeżeli mogą one zagrażać bezpieczeństwu lub zdolności bojowej SZ RP lub innych jednostek organizacyjnych MON. Ponadto funkcjonuje **prokuratura**, jako organ ochrony prawnej, strzegący praworządności oraz czuwający nad ściganiem przestępstw, w tym korupcyjnych.

Jednocześnie oprócz organów ścigania i służb specjalnych dedykowanych lub niededykowanych działalności resortu obrony narodowej lub organów kontroli, w Ministerstwie Obrony Narodowej do wykrywania i przeciwdziałania powstawaniu mechanizmów i zagrożeń korupcyjnych przyczyniają się także Departament Kontroli MON oraz Biuro Audytu Wewnętrznego, jak również funkcjonująca komórka antykorupcyjna (Biuro do Spraw Procedur Antykorupcyjnych), która odpowiada za przygotowanie rozwiązań w zakresie zapobiegania zjawiskom korupcyjnym w resorcie. Do zakresu zadań należy w szczególności projektowanie i monitorowanie wdrażania mechanizmów antykorupcyjnych, w tym:

- a) identyfikacja zagrożeń i mechanizmów korupcyjnych,
- b) analiza zidentyfikowanych mechanizmów korupcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań strukturalnych, luk w istniejących procedurach lub braku odpowiednich procedur,
- c) wypracowywanie rozwiązań w zakresie zapobiegania i zwalczania zjawisk korupcyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem projektów systemów i procedur antykorupcyjnych oraz opracowywanie projektów polityki przejrzystości w resorcie,
- d) monitorowanie wdrażania zatwierdzonych procedur i rozwiązań,
- e) przeprowadzanie oraz organizowanie szkoleń w zakresie odpowiedzialności Biura, jak również monitorowanie procedur lub postępowań obarczonych wystąpieniem ryzyka korupcji; realizacja zadań związanych z Rządowym Programem Przeciwdziałania Korupcji oraz programem NATO Building Integrity, w tym koordynowanie udziału resortu w tych przedsięwzięciach; doradztwo etyczne oraz rozpatrywanie zgłoszeń, związanych z zagrożeniami korupcyjnymi.

Zjawiskiem korupcji, w tym w sferze obronności, zajmuje się także wiele organizacji pozarządowych, w tym m.in.: Fundacja im. Stefana Batorego (głównie tematyka konfliktu interesów, whistleblowing'u),

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Instytut Spraw Publicznych, czy Instytut Sobieskiego. Resort obrony narodowej współpracuje także z organizacją Transparency International UK, która inicjuje i realizuje liczne działania dedykowane dla sfery obronności, jak choćby: *Government Defence Anti-Corruption Index* (rys. nr 1), szkolenia antykorupcyjne realizowane w ramach działalności Centrum of Integrity in Defence Sector – CIDS, kursów w ramach programu Building Integrity, jest także autorem licznych badań i opracowań dotyczących m.in.: offsetu, czy też zagrożeń korupcyjnych w ramach misji wojskowych.²²



Rys. nr 1 – Transparency International - *Government Defence Anti-Corruption Index* 2013.

3.3. Dotychczasowe i planowane działania rządowe

Wśród dotychczasowych działań organów rządowych w zakresie zwalczania korupcji należy w szczególności zwrócić uwagę na przyjmowane uchwałami Rady Ministrów dokumenty w postaci Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna na lata 2002-2004 oraz Programu Zwalczania Korupcji – Strategia Antykorupcyjna – II etap wdrażania na lata 2005-2009, które były zbiorami kierunkowych rozstrzygnięć i zestawem działań, które administracja rządowa miała podjąć w walce z korupcją. W wyniku realizacji dokonano wielu zmian legislacyjnych poprzez wprowadzenie w życie nowych uregulowań prawnych i nowelizacji ustaw już obowiązujących, w celu uzyskania większej przejrzystości przepisów oraz poprawy jakości procesu ścigania przestępstw korupcyjnych. W resorcie obrony narodowej podjęto również inicjatywę o charakterze organizacyjnym i informacyjno – edukacyjnym, przez co wzrosło zainteresowanie problemem zwalczania korupcji w Siłach Zbrojnych RP.

Na podstawie doświadczeń zdobytych podczas realizacji w latach 2002-2009 rządowej Strategii Antykorupcyjnej oraz wniosków odnoszących się do przyczyn

²² Przykładowe publikacje i opisy działań na stronie: <http://www.ti-defence.org/publications/dsp-pubs.html>

i skutków występowania korupcji w Polsce przygotowano „Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”, który stanowi podstawę krajowej polityki antykorupcyjnej. Główne zadania, cele i kierunki realizacji Programu profilaktycznego w zakresie przeciwdziałania korupcji na lata 2016-2019 wynikają bezpośrednio ze strategii Rządowego programu oraz priorytetów określonych właśnie w programie rządowym: cel szczegółowy - wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych. Istotnym elementem *Rządowego Programu* są działania ukierunkowane na wzmocnienie obszarów prewencji i edukacji, czyli przedsięwzięć zapobiegających powstawaniu zjawiska korupcji oraz wspieraniu postaw etycznych.

Na tej bazie także i w Ministerstwie Obrony Narodowej został opracowany plan działania dla resortu obrony narodowej na lata 2014-2019 uwzględniający szeroki zakres przedsięwzięć, w tym między innymi:

- wdrożenie jednolitego mechanizmu oceny zagrożeń i ryzyk korupcyjnych;
- wdrożenie jednolitego systemu oceny ryzyk korupcyjnych grupowych i stanowiskowych;
- wdrożenie mechanizmu sygnalizowania o nieprawidłowościach w resorcie obrony narodowej;
- wdrożenie mechanizmów kontroli wykonania rekomendacji i zaleceń pokontrolnych i poaudytowych;
- **wdrożenie jednolitego programu edukacyjnego w zakresie antykorupcyjnym;**
- ewaluacja systemu oceny aktów prawnych pod względem zagrożeń korupcyjnych;
- wprowadzenie jednolitego systemu monitoringu kluczowych zamówień publicznych;
- wdrożenie nowych mechanizmów antykorupcyjnych do nowego modelu pozyskiwania sprzętu wojskowego;
- przeprowadzenie audytu aktów prawnych pod względem zagrożeń korupcyjnych;
- opracowanie mechanizmu identyfikowania i sygnalizowania o lukach w aktach prawnych mogących rodzić ryzyka korupcyjne;
- **prowadzenie akcji informacyjnych i edukacyjnych mających na celu minimalizowanie ryzyka powstania korupcji;**
- pogłębianie współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania korupcji;
- organizacja szkoleń i warsztatów z tematyki antykorupcyjnej dla przedsiębiorców sektora zbrojeniowego;
- pogłębianie współpracy z zagranicznymi wojskowymi organami ścigania w celu polepszenia zwiększenia skuteczności ścigania przestępstw korupcyjnych z udziałem międzynarodowym.

4. DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA I WNIOSKI W ZAKRESIE ZWALCZANIA I PREWENCJI

4.1. Doświadczenia w zwalczaniu korupcji

Analiza „Sprawozdań Naczelnego Prokuratora Wojskowego z działalności prokuratorów wojskowych oraz o stanie przestępczości i wykroczeń” za lata 2011 – 2013 wskazuje, iż najczęściej popełnianym przez sprawców, był występki polegający na przekroczeniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków ze szkodą dla interesu publicznego przez określoną osobę funkcyjną działającą w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, w rozumieniu art. 231§2 k.k. Incydentalne były przypadki przyjmowania korzyści majątkowych lub osobistych albo obietnic tych korzyści w związku z pełnioną funkcją publiczną w rozumieniu art. 228 k.k. Sprawcy analizowanych przestępstw udzielali również korzyści majątkowych lub osobistych albo ich obietnic, w zamian za wykonanie określonych czynności w rozumieniu art. 229 k.k. Odnotowano również przypadek przyjęcia korzyści majątkowej w zamian za załatwienie sprawy z jednoczesnym powołaniem się na wpływy w instytucji państwowej, zakwalifikowany z art. 230 k.k. oraz wejścia w porozumienie z inną osobą w celu utrudnienia przetargu dla osiągnięcia korzyści majątkowej (art. 305 k.k.).

Oszacowanie obecnej skali korupcji w resorcie obrony narodowej jest trudnym zadaniem ze względu na wrażliwy charakter tego zagadnienia, jak i fakt, że obie strony zaangażowane w ten nielegalny proceder nie są zainteresowane ujawnianiem informacji na ten temat.

4.2. Doświadczenia w zakresie edukacji i prewencji antykorupcyjnej

4.2.1. Działalność szkoleniowa

W 2010 r. wprowadzono „Strategię umacniania dyscypliny, przeciwdziałania uzależnieniom oraz zapobiegania patologiom społecznym w Siłach Zbrojnych”, której nadrzędnym celem było zbudowanie zintegrowanego systemu przeciwdziałania oraz ograniczania zachowań niekorzystnych dla funkcjonowania wojska oraz psychicznej, społecznej i zawodowej sytuacji żołnierzy.

Wśród priorytetów działalności profilaktycznej w Siłach Zbrojnych znalazły się:

- kształtowanie etycznych postaw w służbie i pracy oraz właściwy styl dowodzenia i kierowania w wojsku,
- przygotowanie dowódców i innych osób do prowadzenia pracy profilaktycznej i prewencyjnej oraz właściwego reagowania na naruszenia prawa,
- prowadzenie działalności profilaktycznej i prewencyjnej.

Do programów szkolenia żołnierzy zawodowych i kandydatów na żołnierzy zawodowych na lata 2010-2011 wprowadzono problematykę zasad etycznych żołnierza zawodowego oraz przywództwa. W 2014 r. w programach szkolenia uzupełniającego kadry zawodowej wprowadzono zajęcia: „Etyka żołnierska. Zasady i normy moralne w służbie wojskowej”.

W celu podnoszenia świadomości w resorcie obrony narodowej organizowane są szkolenia przeprowadzone w poszczególnych komórkach/jednostkach organizacyjnych zasobami własnymi lub zewnętrznymi.

Ponadto w Ministerstwie Obrony Narodowej odbywają się cykliczne szkolenia ogólne z zakresu przeciwdziałania korupcji, w tym m.in.: w Departamencie Budżetowym, Nauki i Szkolnictwa Wojskowego, bądź profilowane, jak np.: „Zagrożenia korupcyjne w procedurach offsetowych”.

W celu podnoszenia świadomości w resorcie obrony narodowej organizowane były przedsięwzięcia takie jak: Konferencja zorganizowana w 2015 r. rozpoczynająca realizację w resorcie obrony narodowej Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji. W ramach konferencji odbyły się prelekcje dotyczące zagrożeń korupcyjnych w Siłach Zbrojnych. Dodatkowo przedstawiciele resortu prowadzą edukacyjną działalność antykorupcyjną w ramach inicjatyw organizowanych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne (wystąpienia i publikacje w ramach Międzynarodowego Dnia Przeciwdziałania Korupcji, współorganizacja konferencji w ramach targów EUROPOLTECH), Żandarmerię Wojskową (szkolenie kadr Żandarmerii Wojskowej) oraz Akademię Obrony Narodowej (kursy i szkolenia).

4.2.2. Inne działania (badania, publikacje, mechanizmy)

W ramach działalności resortu przeprowadzono także badania i analizy dotyczące zjawiska korupcji. Pierwsze realizowane było przez Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych i miało na celu zebranie danych dotyczących ryzyk korupcyjnych. Drugie i trzecie badanie zostało przeprowadzone przez eksperta zewnętrznego (dr Paweł Chodak) przy wsparciu Biura. W wyniku badań ankietowych zebrano informacje o obszarach ryzyk korupcyjnych oraz o poziomie świadomości ich istnienia

w resorcie obrony narodowej (publikacja i wnioski zamieszczone na stronach wewnętrznych RON), jak również oceniono skuteczność wdrażanych rozwiązań i reform antykorupcyjnych przez MON na rzecz przeciwdziałania korupcji w Siłach Zbrojnych RP (publikacja: Raport 2014).

Obecnie w fazie finalnej znajduje się działanie audytowe NATO (Building Integrity self-assessment), które dostarczy zewnętrznej informacji na temat dobrych i słabych stron w zakresie zabezpieczeń antykorupcyjnych funkcjonujących w sferze obronności i bezpieczeństwa naszego kraju. Warto jednocześnie zaznaczyć, iż rozpoczęte zostały także działania w zakresie przyjęcia wspólnej doktryny NATO w zakresie antykorupcyjnym, które dotyczą także kwestii zarządzania personelem, w tym obszarów prewencji i edukacji antykorupcyjnej.

Tematyka korupcyjna stanowiła również obszar współpracy międzynarodowej m.in. z: NATO, Gruzją, Indiami, Królestwem Norwegii oraz Ukrainą. W czasie spotkań z przedstawicielami tych państw omawiano kwestie współpracy w zakresie antykorupcyjnym oraz dzielono się wzajemnymi doświadczeniami w tym zakresie.

Obecnie w resorcie obrony narodowej opracowywane są przepisy wzmacniające prewencję antykorupcyjną oraz procedura wewnętrznego informowania o zauważonych praktykach korupcyjnych uwzględniająca koncepcję ochrony osób zgłaszających, co powinno przyczynić się do ograniczenia skali zjawiska korupcyjnego i zwiększenia wykrywalności.

4.2.3. Wnioski z dotychczasowych działań i rekomendacje

Analizując dotychczasową działalność w obszarze prewencji i edukacji antykorupcyjnej należy stwierdzić, iż podejmowane działania nie były zasadniczo skoordynowane i jednolite (wiele instytucji realizujących, znaczna rozpiętość tematyczna, zastosowanie różnych narzędzi prewencji i edukacji, brak kontroli nad programem, brak określenia grup docelowych oraz profilowania). Resort obrony narodowej nie posiadał zatem własnego, kompleksowego, opracowanego i wdrożonego modelu programu profilaktycznego (edukacyjnego) z zakresu przeciwdziałania korupcji. Współdziałanie w tym zakresie, choć istniało, nie dotyczyło wszystkich instytucji zaangażowanych w zwalczanie i przeciwdziałanie korupcji w resorcie obrony narodowej.

Ze względu na wyżej wymienione zagrożenia, które niesie ze sobą zjawisko korupcji w obszarze obronności i bezpieczeństwa, opisane mankamenty dotychczasowego funkcjonowania i jednocześnie duże zainteresowanie prowadzonymi działaniami profilaktycznymi ze strony komórek, jednostek i instytucji wojskowych oraz placówek oświatowych, w ocenie autorów (Żandarmerii Wojskowej oraz Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych MON) zasadnym było opracowanie i wdrożenie kompleksowego „Programu profilaktycznego w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej na lata 2016 – 2019” według niżej opisanych założeń:

1. Korupcja, etyka i konflikt interesów - podstawowe zagadnienia (definicje korupcji, korzyści majątkowej/osobistej oraz okoliczności, w których może dojść do zjawiska),
2. Rządy prawa jako skuteczna metoda zapobiegania korupcji i nieprawidłowościom,
3. Niekaralne formy korupcji (nepotyzm, kumoterstwo, konflikt interesów),
4. Przewidywane i możliwe zagrożenia korupcyjne w Siłach Zbrojnych – obszary zagrożeń (w tym nadużycia w ramach misji wojskowych),
5. Systemowe sposoby walki z korupcją (prewencja, wykrywanie, zwalczanie, analiza).

Opracowany Program jest jednocześnie dopełnieniem dotychczasowych działań edukacyjnych i profilaktycznych w obszarze jednego z najistotniejszych problemów społecznych jakim jest korupcja. Ponadto realizacja celów w obszarze projektu dot. przeciwdziałania korupcji wpisuje się w realizację celów i założeń „Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019”.

5. WIZJA, MISJA I CEL PROGRAMU

WIZJA

Wizję, a więc stan zakładany, który przyświeca realizacji Programu, w tym założeń postawionych przez Kierownictwo resortu oraz wymaganiom społeczeństwa można określić jednym hasłem:

„Zero tolerancji dla korupcji w resorcie obrony narodowej”.

MISJA

Misją jest:

„Umożliwienie sprawnego wdrażania w resorcie obrony narodowej skutecznych rozwiązań systemowych zapobiegających korupcji, poprzez edukację i działalność informacyjną żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej, ugruntowanie istniejących i wprowadzenie nowych rozwiązań sprzyjających budowie zabezpieczeń antykorupcyjnych oraz wzmocnieniu społecznej pozycji pracownika i żołnierza resortu obrony narodowej”.

CEL GŁÓWNY PROGRAMU

Głównym celem „Programu profilaktycznego w zakresie przeciwdziałania korupcji w resorcie obrony narodowej na lata 2016 – 2019” jest:

„Wykształcenie świadomości żołnierzy i pracowników RON w zakresie identyfikacji zagrożeń korupcyjnych, umiejętności właściwego reagowania na zagrożenia korupcyjne, w tym wdrażania skutecznych narzędzi antykorupcyjnych w ramach realizowanych procesów oraz promowanie właściwej postawy etycznej w celu obniżania ryzyka wystąpienia korupcji oraz wzmocnienia prestiżu i zaufania społecznego do resortu obrony narodowej”.

Cel z perspektywy organizacji:

1. Zabezpieczenie resortu obrony narodowej przed występowaniem zjawisk korupcyjnych, w tym wykształcenie umiejętności identyfikowania i diagnozy zagrożeń korupcyjnych w procesach realizowanych w komórkach/jednostkach organizacyjnych RON i sprawności funkcjonowania zabezpieczeń.
2. Ukierunkowanie resortu obrony narodowej na prewencję antykorupcyjną, w tym wykształcenie umiejętności analiz i monitorowania i reakcji na zagrożenia korupcyjne.

Cel z perspektywy żołnierza/pracownika:

1. Umacnianie antykorupcyjnych postaw etycznych żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej, w tym:
 - poszerzanie wiedzy odbiorców Programu z zakresu właściwych zachowań antykorupcyjnych oraz możliwych narzędzi służących zapobieganiu korupcji;
 - wzmacnianie postaw i nawyków żołnierzy, pracowników resortu obrony narodowej, sprzyjających asertywnym zachowaniom wobec zjawiska korupcji;
 - poszerzenie wiedzy w zakresie identyfikowania i przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z różnych form korupcji;
 - podnoszenie kompetencji kadry realizującej czynności profilaktyczne.
2. Stworzenie środowiska pracy sprzyjającego promowaniu antykorupcyjnych postaw etycznych żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej, w tym:
 - promowanie właściwej postawy społecznej wobec zjawiska korupcji;
 - promowanie właściwej postawy społecznej wobec osób zgłaszających nadużycia;
 - promowania zasad transparentności w wykonywaniu działań.

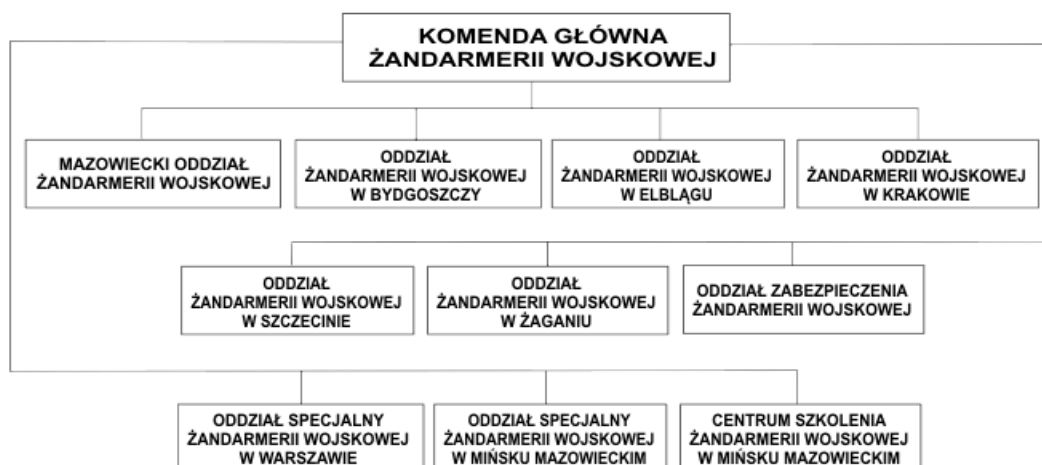
Cel z perspektywy otoczenia zewnętrznego

1. Osiągnięcie wysokiego prestiżu i zaufania społecznego do żołnierzy/pracowników resortu obrony narodowej;
2. Ograniczenie bodźców i działań potęgujących lub ułatwiających możliwość wystąpienia korupcji.

6. ZAŁOŻENIA ORGANIZACYJNE PROGRAMU

W ramach realizacji przyjęto następujące założenia programowe:

1. Program profilaktyczny obejmie okres **4 lat**, tj. od marca 2016 do grudnia 2019 r.
2. Program obejmuje swoim zasięgiem cały resort obrony narodowej, winien więc być zatwierdzany do realizacji, jak i każda jego kolejna zasadnicza nowelizacja, przez Ministra Obrony Narodowej.
3. Odbiorcami Programu będą przede wszystkim: żołnierze oraz pracownicy resortu obrony narodowej (zatrudnieni w Urzędzie MON, pracownicy wojska, potencjalni kandydaci na żołnierzy - uczniowie szkół i uczelni o profilu wojskowym oraz młodzież w środowiskach wojskowych, w szczególności szkół zlokalizowanych w garnizonach wojskowych).
4. Program realizowany będzie zasadniczo przez Komendę Główną Żandarmerii Wojskowej (Zarząd Prewencji) zgodnie z podziałem kompetencyjnym zadań dla komórek organizacyjnych KGŻW oraz jednostek terenowych – Oddziałów, Wydziałów i Placówek ŻW przy współudziale realizacyjnym Ministerstwa Obrony Narodowej (Biuro ds. Procedur Antykorupcyjnych) w zakresie działań dedykowanych dla komórek organizacyjnych oraz wybranych jednostek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej.



Rys. 3 - struktura organizacyjna Żandarmerii Wojskowej.

5. Nadzór merytoryczny sprawować będzie Dyrektor Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych przy pomocy Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych MON. Nadzór wykonawczy sprawować będzie Komendant Główny Żandarmerii Wojskowej przy pomocy Szefa Zarządu Prewencji.
6. Do realizacji Programu przewidziano kadrę szkoleniową, w tym: ok. 12 trenerów (ekspertów ŻW – wyznaczona kadra do realizacji zadań objętych Programem w jednostkach terenowych ŻW) w całej Polsce (ok. 2 os. na Oddział), zasób ekspercki ŻW (do realizacji zadań koncepcyjnych i nadzoru wykonawczego – ok. 4 osób) oraz zasoby Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych (ok. 4 os. – realizacja wybranych szkoleń oraz zadań koncepcyjnych i nadzór merytoryczny,) oraz wsparcie innych organów państwowych, służb oraz organizacji pozarządowych.
7. Z zasobów - eksperckiego ŻW oraz Biura - o których mowa w pkt. 5, wyznacza się osoby do Grupy Sterującej Programem. Grupa Sterująca Programem to zespół koordynujący realizację Programu, w którego skład wchodzi: przedstawiciele Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych MON, przedstawiciele KGŻW oraz zaproszeni eksperci instytucji centralnych zajmujących się profilaktyką korupcji w wymiarze społecznym.
8. Grupa Sterująca odpowiada w szczególności za:
 - a) opracowywanie niezbędnych elementów programowo – edukacyjnych (standard edukacyjny) będących podstawą dalszych działań edukacyjnych i szkoleniowych (programy szkolenia, materiały warsztatowe i edukacyjne);
 - b) akceptację etapowych elementów wynikowych, opracowywanych przez pozostałych uczestników Programu i wdrażanie jako standardu;
 - c) zbieranie lub opracowywanie wniosków i rekomendacji co do ewaluacji i zmian do Programu (ewaluacja co najmniej raz na rok);
 - d) sformułowanie optymalnych zasad i form komunikacji pomiędzy realizatorami Programu (np.: elektroniczna lista mailingowa, zakładka intranetowa);
 - e) bieżące reagowanie na zagrożenia w realizacji Programu;
 - f) sformułowanie zasad sprawozdawczości i wymiany informacji oraz weryfikację;
 - g) planowanie działań edukacyjnych i szkoleniowych dla trenerów (przynajmniej 1 działanie edukacyjne na rok dla trenerów).
9. Możliwe jest przekazywanie niektórych zadań wynikających z Programu pomiędzy poszczególnych realizatorów oraz powoływanie grup roboczych do realizacji wybranych zadań.
10. Monitoring opisany został w rozdziale 7 Programu.

11. Założeniem Programu jest minimalizacja kosztów ponoszonych w związku z realizacją zadań i maksymalne wykorzystanie zasobów własnych. Ewentualne koszty Programu (np.: publikacje, materiały) pokrywane będą ze środków przewidzianych w planie działalności profilaktycznej Żandarmerii Wojskowej.

7. CHARAKTERYSTYKA, W TYM STRUKTURA PROGRAMU

1. Priorytetem Programu jest promocja właściwych postaw antykorupcyjnych w resorcie obrony narodowej, edukacja polegająca na poszerzaniu wiedzy żołnierzy i pracowników resortu obrony narodowej w zakresie współczesnych form korupcji, propagowanie prewencyjnych rozwiązań systemowych zapobiegających korupcji i konfliktom interesów, jak również wzmocnienie i wspieranie właściwych postaw etycznych. Celem prowadzonych działań jest także wyposażenie środowiska wojskowego w umiejętności świadomego i odpowiedzialnego reagowania na zjawisko korupcji lub nadużyć.
2. Program ma za zadanie nadać wspólny kierunek (jednolita zawartość merytoryczna) działaniom antykorupcyjnym realizowanym we wszystkich jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej, przy efektywnym wykorzystaniu posiadanych zasobów (Biuro + Żandarmeria). Program edukacji będzie kaskadowo powielany i może być uszczegółowiony o lokalną specyfikę, z uwzględnieniem lokalnych zagrożeń, specyfiki realizowanych procesów, jak i specyfiki środowiska wewnętrznego. Budowa Programu pozwala na wyodrębnienie określonych perspektyw, celu głównego oraz kierunków i zadań do zrealizowania.
3. Cel główny określa kluczowe kierunki działań antykorupcyjnych. Jego realizacja w przyjętej perspektywie czasowej powinna doprowadzić do osiągnięcia pożądanego stanu określonego zarówno w misji jak i wizji. Cel główny sformułowany został w sposób ogólny, a jego uszczegółowienie nastąpiło poprzez wskazanie konkretnych kierunków i zadań (szczegółowy zakres: załączona tabela z przypisanymi miernikami i formami zakończenia działania).
4. Działalność edukacyjna w tym obszarze będzie realizowana głównie poprzez organizację szkoleń, konferencji, warsztatów, podczas których będzie się promować wzorce właściwych postaw wobec korupcji oraz mechanizmów pozwalających jej zapobiegać. Planuje się także pozyskanie lub opracowanie i przekazywanie uczestnikom szkoleń materiałów profilaktycznych (broszur, poradników) jak również stworzenie kanałów stałego dostępu do wiedzy w zakresie antykorupcyjnym

wraz z możliwością zadawania pytań w sytuacjach wątpliwych w celu uniknięcia powstania zagrożeń korupcyjnych (działalność zapobiegawcza).

5. W celu prowadzenia zintegrowanej i profesjonalnej profilaktyki kluczowe jest poszerzenie współpracy z: instytucjami resortowymi, pozaresortowymi (organami), środowiskiem naukowym oraz organizacjami pozarządowymi zajmującymi się działalnością związaną z przeciwdziałaniem i zwalczaniem korupcji (w tym także w ramach współpracy międzynarodowej). Współpraca zakłada podejmowanie wspólnych przedsięwzięć, pozwalających na wymianę doświadczeń, wiedzy i dobrych praktyk (uczestnictwo lub współorganizacja spotkań roboczych, porad, konferencji, kampanii i akcji społecznych). Zdecydowane zwalczanie korupcji w resorcie obrony narodowej w sposób kompleksowy i skoordynowany wymaga poszerzenia współpracy, wymiany informacji i doświadczeń ze służbami i instytucjami właściwymi w zakresie rozpoznawania i wykrywania przestępstw korupcyjnych, jak również z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się tą problematyką.
6. Ocena stanu realizacji Programu odbywać się będzie za pomocą monitorowania, które będzie mieć na celu analizowanie stanu zawansowania i jego zgodności z postawionymi celami. Istotą monitorowania będzie określanie, co zostało lub nie zostało zrobione (ocena ilościowa) oraz czy podejmowane działania są adekwatne do potrzeb odbiorców (ocena jakościowa). Pozwoli to na reagowanie i ewentualne modyfikowanie dalszych działań w taki sposób, aby osiągnąć zakładany cel. Elementem monitorowania będzie wypracowanie techniki zbierania informacji oraz opracowanie odpowiednich wskaźników, które będą odzwierciedlały efektywność pod względem jakościowym i ilościowym prowadzonych działań. Ocena efektywności profilaktyki będzie prowadzona na podstawie półrocznych i rocznych sprawozdań oraz ankiet - wstępnej, końcowej w zakresie percepcji korupcji (świadomości) oraz ankiet cząstkowych podsumowujących konkretne działania.
7. W procesie monitorowania Programu przewidziano następujące fazy.
Monitoring wstępny – rozpoczęcie realizacji zadań na rzecz osiągnięcia każdego z celów pośrednich poprzedzone będzie ustaleniem wszelkich dostępnych parametrów liczbowych i jakościowych – wskaźników, określających wyniki realizowanych zadań.
Monitoring końcowy - zakończenie realizacji zadań poprzedzone będzie ustaleniem parametrów liczbowych i jakościowych – wskaźników, określających wyniki realizowanych zadań i porównane z wynikiem początkowym.
Monitoring sterujący – zadaniem tego rodzaju monitorowania będzie wykrycie wszelkich odchyśleń, mogących wywołać zahamowania w realizacji zadań lub ich wstrzymanie, w celu umożliwienia podjęcia na czas właściwych działań korygujących.

Ponadto realizowane będą okresowe podsumowania procesu monitorowania w postaci przeglądów merytorycznych (wnioski Grupy Sterującej, trenerów, potrzeby odbiorców), obejmujących swoim zakresem ocenę realizacji celu i zadań, analizę wykonanych działań, zidentyfikowanie problemów i możliwych do przeprowadzenia zmian.

Proces monitorowania będzie powiązany z ewaluacją i będzie głównym źródłem dostarczanych na jej cel informacji. Celem ewaluacji będzie okresowe ulepszanie i korygowanie kierunków lub sposobu i zasad wykonania zadań, których efekty nie przyniosły oczekiwanego skutku. Ewaluacja pozwolić będzie na okresowe dopasowywanie kształtu poszczególnych zadań lub całego Programu do zmieniających się okoliczności oraz wspomagać będzie proces samodoskonalenia poprzez wyciąganie wniosków z wcześniej zidentyfikowanych nieprawidłowości. Ewaluacja będzie też związana z oceną poszczególnego zadania lub całego Programu według jego rezultatów w odniesieniu do zakładanych potrzeb. Okresowa ewaluacja będzie dokonywana zarówno w trakcie jak i po zakończeniu realizacji Programu.

8. ZAGROŻENIA REALIZACJI PROGRAMU

Realizacja Programu może być zagrożona ryzykiem mającym swe źródło w sferze:

- kadrowej (niedostateczna liczba osób zaangażowanych w realizację Programu lub niewłaściwe przygotowanie kadr do realizacji);
- sferze finansowej (zmiany kierunków profilaktyki);
- zmian organizacyjnych lub niechęci środowiska;
- opóźnienia w podejmowaniu decyzji wpływających na realizację zadań zapisanych w Programie.

Każdorazowa reakcja na ryzyka powinna należeć do Grupy Sterującej.

9. SZCZEGÓŁOWY ZAKRES ZADAŃ PROGRAMU

(tabela w załączeniu)

