



Służba Celna RP

Zatwierdził: Podsekretarz Stanu
Szef Służby Celnej

Jack Kapica

**PROGRAM ANTYKORUPCYJNY
POLSKIEJ SŁUŻBY CELNEJ 2010-2013+**

Opracowano w DEPARTAMENCIE KONTROLI CELNO – AKCYZOWEJ
I KONTROLI GIER

Warszawa, lipiec 2010 r.

Spis treści

Wstęp	3
1. Problem korupcji i podstawy działań antykorupcyjnych.	4
1.1 Zjawisko korupcji.	4
1.2 Uregulowania antykorupcyjne.	4
1.3 Rządowe działania inicjujące i wspomagające zwalczanie korupcji.	5
1.4 Ocena skali zjawiska korupcji.	5
1.5 Problem korupcji w Służbie Celnej.	6
2. Korupcja w Służbie Celnej.	8
2.1 Konsekwencje i zagrożenia korupcji.	8
2.2 Wyzwania dla Służby Celnej w zakresie zwalczania korupcji.	9
3. Diagnoza stanu korupcji.	10
3.1 Dotychczas wdrażane mechanizmy redukcji korupcji.	10
3.2 Proponowane kierunki działań.	11
3.3 Wyodrębnione obszary działań.	12
4. Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej 2010-2013+.	13
4.1 Wizja polskiej Służby Celnej w zakresie antykorupcji.	13
4.2 Misja polskiej Służby Celnej w zakresie antykorupcji.	13
4.3 Perspektywy programowego działania.	14
4.4 Cele główne.	14
4.5 Cele pośrednie oraz działania niezbędne do zrealizowania tych celów.	15
5. Założenia realizacji programu.	19
5.1 System wdrażania <i>Programu</i> .	19
5.2 Ocena stanu realizacji oraz proces ewoluowania <i>Programu</i> .	21
5.3 Zagrożenia w realizacji <i>Programu</i> .	22
5.4 Współpraca w realizacji <i>Programu</i> z innymi służbami i instytucjami zajmującymi się zwalczaniem i przeciwdziałaniem zjawisku korupcji.	23

Załącznik

Cele główne, cele pośrednie, mierniki, działania, realizacja oraz finansowanie.

Wstęp

Korupcja to ogromny problem społeczny i jak wynika z wielu badań, administracja publiczna jest jednym z obszarów wskazywanych jako najbardziej nią zagrożony. Zjawisko korupcji występuje również w Służbie Celnej i mimo szeregu działań podejmowanych przez samą służbę i przez współpracujące z nią instytucje, nadal wymaga przeciwdziałania. Dlatego właśnie Służba Celna przedstawia niniejszy program.

Celem stworzenia *Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010-2013+* jest ugruntowanie już istniejących oraz wprowadzenie nowych rozwiązań systemowych zapobiegających występowaniu korupcji, w tym m.in. usystematyzowanie działań zmierzających do identyfikacji i diagnozy zjawiska korupcji w Służbie Celnej i na tej podstawie zaprojektowanie i wdrożenie rozwiązań minimalizujących ryzyko zachowań korupcyjnych, rodzących poważne konsekwencje zarówno dla funkcjonariuszy celnych jak i całej służby. Budowanie wizerunku służby wolnej od korupcji, której funkcjonariusze i pracownicy są świadomi zagrożeń i potrafią sobie z nimi radzić, podniesie również prestiż wykonywanego zawodu i wzmocni wole eliminowania korupcji we własnych szeregach. Gwarancją powyższego jest jednak determinacja i konsekwentne realizowanie projektowanych działań w długim horyzoncie czasowym.

O potrzebie stworzenia *Programu* przesądono w początkowym okresie realizowania przemian modernizacyjnych w Służbie Celnej, mających na celu jej zreformowanie i unowocześnienie, a także w okresie formułowania kolejnej już strategii działania Służby Celnej. Zaprojektowane rozwiązania, zmierzające do stworzenia środowiska odpornego na korupcję, prowadzić będą nie tylko do naprawy i zabezpieczenia prawidłowości realizacji zadań Służby Celnej, ale będą także czynnikiem gwarantującym realizację projektowanych przemian modernizacyjnych.

Służba Celna nie dysponuje kompetencjami organów ścigania w zakresie zwalczania zjawiska korupcji. Może posługiwać się jedynie środkami administracyjnymi. Dlatego też w *Programie* położono silny nacisk na profilaktykę i organizacyjne środki eliminujące możliwość występowania zachowań korupcyjnych. Niniejszy *Program* jest pierwszym, tak kompleksowym dokumentem na rzecz przeciwdziałania i zwalczania zjawisk korupcyjnych w Służbie Celnej.

Program zawiera także rozwiązania, dzięki którym zapewniona zostanie dbałość o ograniczanie problemów, z którymi spotykają się bezpośredni odbiorcy działań Służby Celnej, tj. importerzy, przedsiębiorcy, podróżni, a które w konsekwencji mogą być przyczyną składanych propozycji korupcyjnych.

Program, w swej formule, został zbudowany na modelu strategii. Pozwoli to na przeniesienie postrzegania działań antykorupcyjnych z pozycji realizacji zadań na osiągnięcie założonych celów. Będzie to miało wpływ na zwiększenie chęci zespołowego działania i wzmocnienie identyfikacji funkcjonariuszy i pracowników ze Służbą Celną i tym samym stworzy większą szansę na zrealizowanie zakładanych przedsięwzięć.

Podsumowując, realizacja *Programu* charakteryzującego się całościowym podejściem do problemu korupcji, będzie też miała zasadniczy wpływ na budowanie przez Służbę Celną pozycji służby skutecznie generującej dochody budżetowe, jednocześnie przyjaznej

przedsiębiorczości oraz zapewniającej poczucie bezpieczeństwa i cieszącej się wysokim zaufaniem społeczeństwa, przedsiębiorców, organów państwa i UE.

1. Problem korupcji i podstawy działań antykorupcyjnych.

1.1 Zjawisko korupcji.

Korupcja (łac. corruptio) to, według „Słownika wyrazów obcych”, *zepsucie, demoralizacja, przekupstwo, łapownictwo, sprzedajność*. Z kolei Bank Światowy definiuje korupcję jako *nadużycie urzędu publicznego dla uzyskania prywatnych korzyści*.

Korupcja oznacza żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę.¹ 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;
- wykorzystywanie środków budżetowych i majątku publicznego do celów prywatnych lub dla osobistych korzyści;
- płatna protekcja w obsadzaniu stanowisk;
- kupowanie zamówień, kontraktów, koncesji czy decyzji administracyjnych;
- kupowanie decyzji pozwalających na uchylanie się przed obowiązkiem celnym, podatkowym czy wynikającym z innych przepisów;
- świadome, niezgodne z prawem, dysponowanie środkami z budżetu państwa i majątkiem stanowiącym dobro publiczne;
- faworyzowanie, protekcja;
- nepotyzm, kumoterstwo.

1.2 Uregulowania antykorupcyjne.

Ze względu na wagę problemu w ostatnich latach pojawiło się wiele uregulowań zarówno na poziomie międzynarodowym jak i krajowym, których przestrzeganie ma służyć ograniczeniu skali korupcji. Widoczne stają się zarówno działania i inicjatywy ustawodawcze poszczególnych krajów chroniących swój rynek wewnętrzny, jak i skonsolidowane działania określonych grup międzynarodowych chroniących obszary państw zjednoczonych 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 przyjęła zobowiązania w zakresie zwalczania korupcji wynikające z następujących umów międzynarodowych:

¹ Artykuł 2 Cywilnoprawnej Konwencji o Korupcji sporządzonej w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443.

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

W 1998 roku 17 państw europejskich utworzyło także Grupę Państw Przeciw Korupcji GRECO – działającą przy Radzie Europy. Celem jej działania stało się zwiększanie zdolności państw członkowskich do podejmowania efektywnej walki z korupcją. Uregulowania krajowe w zakresie zwalczania korupcji zostały natomiast umocowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz wielu ustawach.

Korupcja w polskim porządku prawnym jest przestępstwem ściganym z urzędu i podlega karze. Kary za przestępstwa korupcyjne określone zostały w art. 228 – 231 i w art. 250 lit. a oraz w art. 296 lit. a i b 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. 296b k.k.).

Zjawiskiem korupcji w Polsce zajmuje się też wiele organizacji pozarządowych, m.in. Transparency International Polska, Fundacja im. Stefana Batorego – Program Przeciw Korupcji, Helsińska Fundacja Praw Człowieka czy Instytut Spraw Publicznych.

1.3 Rządowe działania inicjujące i wspomagające zwalczanie korupcji.

Rząd Polski, będąc świadomy potrzeby walki z przestępstwami korupcyjnymi, uznał ją za jeden ze swoich najważniejszych priorytetów. Działający z mocy rozstrzygnięcia Prezesa Rady Ministrów pod przewodnictwem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, międzyresortowy Zespół Antykorupcyjny, przygotował Strategię Antykorupcyjną, która była zbiorem rozstrzygnięć oraz działań, jakie administracja rządowa powinna podjąć w walce z korupcją. Strategia została przyjęta na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 17 września 2002 r.²

Realizacja Strategii Antykorupcyjnej została podzielona na dwa etapy. W ramach pierwszego z nich określono następujące cele, które powinny zostać osiągnięte:

1. Skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych;
2. Wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej;
3. Zwiększenie świadomości publicznej i promocja etycznych wzorców postępowania.

W dniu 25 stycznia 2005 r. Rada Ministrów przyjęła dokument „Program zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna, II etap wdrażania – 2005-2009”. Głównym zadaniem II etapu Strategii Antykorupcyjnej było wdrożenie działań, mających na celu zapobieganie zjawiskom korupcji oraz kształtowanie w społeczeństwie odpowiednich postaw etycznych, charakteryzujących się brakiem przyzwolenia dla niepożądanych zachowań korupcyjnych.

Celami określonymi w II etapie wdrażania *Strategii* były:

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

Według informacji przedstawionych w Sprawozdaniu Końcowym z realizacji „Programu zwalczania korupcji- Strategia Antykorupcyjna, II etap wdrażania 2005-2009” od chwili przyjęcia przez Radę Ministrów tego dokumentu rozpoczęto realizację około 97 % wszystkich zadań. Nie ukończono około 20 % z nich. Z części zadań zrezygnowano z uwagi na niezasadność, a niektóre zadania związane z tworzeniem aktów prawnych nie przeszły procedury legislacyjnej w Parlamencie. Należy jednak podkreślić, iż dzięki działaniom podjętym w trakcie wdrażania II etapu Strategii wzrosła efektywność ścigania przestępstw korupcyjnych. Zrealizowano również bardzo istotne zadania, takie jak ratyfikacja Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji czy przeszkolenie dużej liczby pracowników administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania zjawisku korupcji.

² Strategia Antykorupcyjna, Program zwalczania korupcji przyjęty na posiedzeniu w dniu 17 września 2002 roku, str. 3, www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=421

W 2006 r. ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym utworzono służbę specjalną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa, zwaną w skrócie CBA, jako instytucję podległą Premierowi.

W 2007 r. Prezes Rady Ministrów utworzył zaś stanowisko Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych. Rząd powołał pełnomocnika, którego zadania to m.in. opracowanie programu zapobiegania nieprawidłowościom w instytucjach publicznych, w tym w instytucjach samorządu terytorialnego. Funkcja pełnomocnika została określona w randze sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a jego zadania to również przygotowywanie projektów aktów prawnych i zmian organizacyjnych dotyczących poprawy funkcjonowania centralnej administracji rządowej, aby zapobiegać nieprawidłowościom, również związanym z zagrożeniem korupcyjnym.

Zgodnie z decyzją Prezesa Rady Ministrów od maja 2008 roku realizowany jest projekt pt. *Tarcza Antykorupcyjna*, mający na celu ochronę procesów prywatyzacyjnych wybranych podmiotów z udziałem Skarbu Państwa oraz zamówień publicznych istotnych dla bezpieczeństwa kraju przed nieprawidłowościami oraz zjawiskami korupcyjnymi. Podejmowane działania mają charakter profilaktyczny, tzn. mają one zapobiegać występowaniu zjawiska korupcji, a nie ograniczać się do ścigania winnych przestępstw korupcyjnych. Na podstawie informacji przekazanych przez ministerstwa i urzędy centralne wytypowano 161 procedur zamówień publicznych oraz 82 podmioty przeznaczone do prywatyzacji, które z uwagi na wartość lub znaczenie dla interesów państwa powinny zostać objęte monitoringiem. Działania podejmowane w ramach *Tarczy Antykorupcyjnej* koordynuje Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, a poszczególne zadania realizowane są przez służby specjalne - Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne we współpracy instytucjonalnej z właściwymi resortami i podległymi im jednostkami oraz wsparciu Agencji Wywiadu i Służby Wywiadu Wojskowego.

Obecnie, zgodnie z zaleceniem Komitetu Stałego Rady Ministrów, w *Sprawozdaniu końcowym z realizacji programu zwalczania korupcji – Strategia Antykorupcyjna* zapisano rekomendację, aby Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji był odpowiedzialny za przygotowanie kolejnego planu strategicznych działań antykorupcyjnych.

W związku z przyjęciem przez Radę Ministrów dokumentu *Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju*, kolejny plan działań antykorupcyjnych będzie programem rozwoju stanowiącym instrument realizacji strategii Sprawne Państwo, dlatego też projekt trzeciego etapu wdrażania *Strategii Antykorupcyjnej*, będzie przedmiotem uzgodnienia z nadrzędnym dokumentem strategicznym. Rozpoczęcie realizacji działań planowane jest od połowy roku 2011 i obejmować będzie lata 2011 – 2015.³

³ www.antykorupcja.gov.pl, adres:
http://www.antykorupcja.gov.pl/portals/ak/12/1327/III_etap_wdrazania_rzadowego_planu_przeciwdzialania_korupcji.html

1.4 Ocena skali zjawiska korupcji.

Walka z korupcją jest postrzegana jako priorytet w działaniach wielu rządów, także rządu polskiego. Pomimo tego, w skali globalnej, Polska wciąż jest oceniana jako państwo, które na tym polu ma dużo do zrobienia, choć cykliczne badania wykazują wyraźną poprawę. W opublikowanym w 2009 roku przez organizację Transparency International Indeksie Percepcji Korupcji (Corruption Perception Index) Polska została sklasyfikowana na 49 miejscu wśród 180 krajów ze wskaźnikiem 5.0 (gdzie 0 oznacza kraj skrajnie skorumpowany, a 10 kraj wolny od korupcji).⁴ Tym samym Polska uplasowała się na 19 miejscu wśród krajów Unii Europejskiej, przed Czechami, Litwą, Łotwą, Słowacją, Włochami, Bułgarią, Grecją i Rumunią, choć jeszcze w roku 2006 wśród krajów Unii Europejskiej Polska zajmowała niechlubne ostatnie miejsce ze wskaźnikiem 3,7.

Na poprawę pozycji Polski złożyło się wiele czynników, a w szczególności podjęcie reform instytucjonalnych, co przyniosło m.in. wzrost liczby postępowań prowadzonych przez służby powołane do walki z korupcją.

W skali kraju, społeczna ocena poziomu korupcji jest natomiast mniej optymistyczna. Według badań z 2007 r. przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej korupcja w Polsce jest postrzegana jako jeden z głównych problemów społecznych. Około 44% respondentów dostrzegało negatywny wpływ tego zjawiska na społeczeństwo, co klasyfikuje korupcję jako trzeci największy problem społeczny w kraju⁵.

Przeprowadzone w kwietniu 2009 r. przez Centrum Badania Opinii Społecznej wyniki badania opinii społecznej o korupcji w Polsce wskazują, iż zdecydowana większość badanych (89%) uważa, że korupcja w naszym kraju stanowi duży problem zaś zaledwie co szesnasty ankietowany (6%) ocenia zasięg korupcji w Polsce jako nieznaczny.⁶

Postrzeganie Polski jako kraju nadal dość skorumpowanego jest z pewnością poparte doświadczeniami, lecz nie można zapominać, że korupcyjne wskaźniki bada się poprzez przekonania i odczucia. W tym kontekście warto zaznaczyć, iż zwiększająca się liczba głośnych spraw ujawnianych przez organy ścigania, świadcząca o skutecznym przeciwdziałaniu temu zjawisku, paradoksalnie może rodzić przekonanie, co do wzrostu poziomu korupcji, zaś faktycznie jest to wzrost jej wykrywalności⁷.

1.5 Problem korupcji w Służbie Celnej.

Aktualne oszacowanie skali korupcji w Służbie Celnej 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.

Dane dotyczące korupcji w Służbie Celnej opierają się głównie na statystykach związanych z wykrytymi przypadkami podejrzenia łamania prawa przez funkcjonariuszy i pracowników, a

⁴ Transparency International "2009 CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX", adres: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table,

⁵ Kubiak A. „Barometr Korupcji 2007: Raport z badań”, adres: <http://www.batory.org.pl/doc/barometr-korupcji-2007.pdf>,

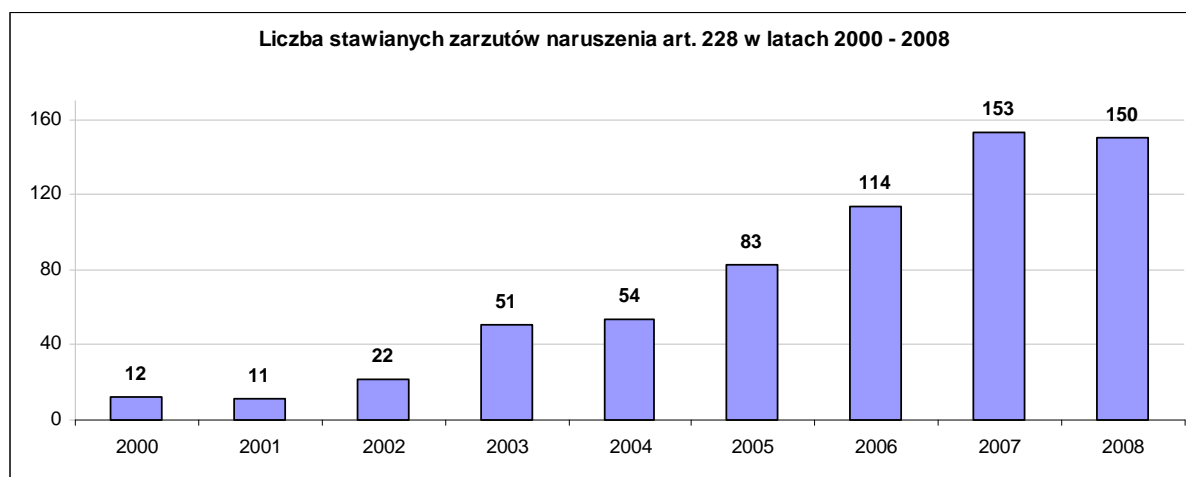
⁶ http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_062_09.PDF,

⁷ Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, "Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska", adres: www.ceo.org.pl/binary/file.action?id=77345

więc liczbie stawianych zarzutów, co nie musi być równoznaczne z liczbą potwierdzających ten fakt wyroków sądowych. Należy mieć na uwadze, że zwiększona liczba wykrytych przypadków korupcji może oznaczać nie tylko wzrost skali tego procederu, ale także zwiększoną efektywność organów ścigających tego typu przestępstwa.

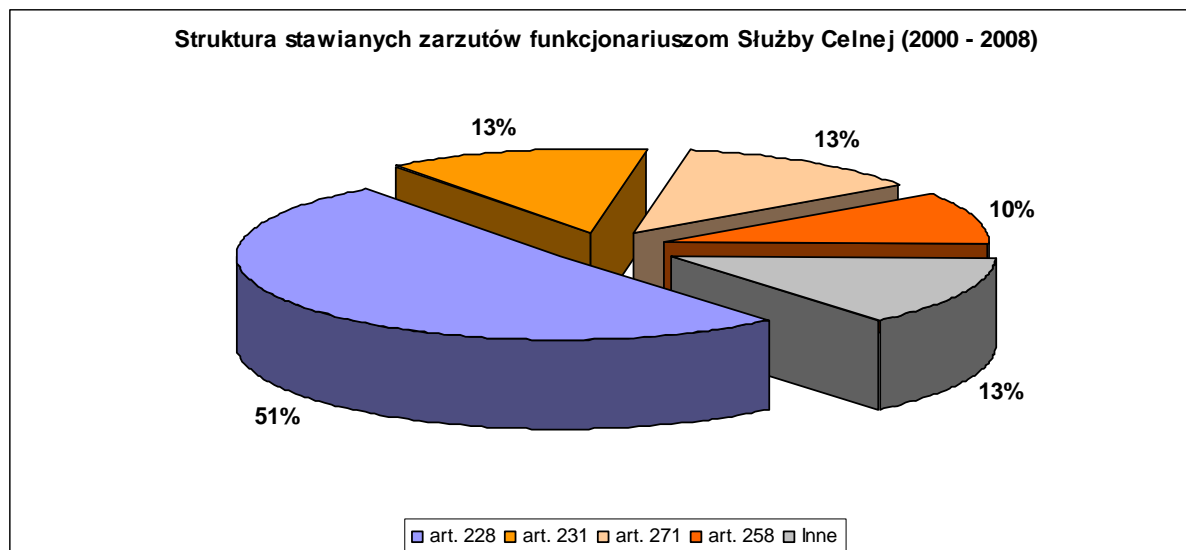
Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, iż obecnie stawiane funkcjonariuszom celnym i pracownikom zarzuty dotyczą z reguły zdarzeń przeszłych, jakie miały miejsce w latach 1990-2000. Tak więc prezentowane dane są dość orientacyjne i nie można ich odczytywać jako bezwzględny wyznacznik aktualnego poziomu zjawiska.

Analizując dane z lat 2000 – 2008 zauważyć można, iż liczba stawianych zarzutów przyjęcia korzyści majątkowej przez funkcjonariuszy i pracowników Służby Celnej rosła aż do 2008 roku. W szczytowym okresie przypadającym na 2007 rok, 153 funkcjonariuszom i pracownikom przedstawiono zarzuty korupcyjne równoznaczne z naruszeniem art. 228 kk.



W 2008 roku liczba przestępstw związanych z przyjęciem korzyści majątkowej lub osobistej (art. 228 kk) utrzymała się niemal na tym samym poziomie, co rok wcześniej. Optymistycznym sygnałem, jeżeli chodzi o ograniczenie występowania korupcji w Służbie Celnej, może być fakt, iż liczba przedstawianych zarzutów korupcyjnych w 2009 r. (I-III kw.) jest przeszło trzykrotnie niższa niż w 2008 r. Liczba wszystkich zatrudnionych w analizowanym okresie funkcjonariuszy i pracowników Służby Celnej wynosiła około 15,5 tys.

W odniesieniu do rodzaju przestępstw popełnionych przez funkcjonariuszy celnym i pracowników w przeciągu ostatnich dziewięciu lat należy stwierdzić, iż około 51 % z nich wiąże się z przyjmowaniem korzyści majątkowych lub osobistych (art. 228). Tak więc przeszło połowa przypadków stawiania zarzutów popełnienia przestępstwa funkcjonariuszom celnym i pracownikom była powiązana z korupcją.



Problemem o znacznie mniejszej skali wydaje się być przekraczanie uprawnień lub nie dopełnianie obowiązków (art. 231 kk), poświadczanie nieprawdy (art. 271 kk) oraz mocno powiązany z istotą korupcji udział w zorganizowanej grupie przestępczej lub związku mającym na celu popełnianie przestępstw (art. 258 kk).

Korupcja w Służbie Celnej jest dostrzegana przez media i społeczeństwo. Liczne doniesienia prasowe dotyczące korupcji wśród funkcjonariuszy celnych i pracowników przyczyniają się do utraty zaufania i pozytywnego wizerunku Służby Celnej.

2. Korupcja w Służbie Celnej.

2.1 Konsekwencje i zagrożenia korupcji.

Polityka celna jest częścią polityki gospodarczej państwa, która realizuje specyficzne cele związane głównie ze sferą międzynarodowego obrotu towarowego z zagranicą. Ta specyfika związana jest przede wszystkim z realizowaniem funkcji fiskalnych, ochronnych i kontrolnych, których wypełnianiu nierozłącznie towarzyszy możliwość wystąpienia zachowań korupcyjnych, mających związek z podejmowaniem decyzji. Do specyficznych czynników sprzyjających korupcji w Służbie Celnej, w szczególności należą:

- **szeroki zakres, obszerność oraz złożoność przepisów prawa** – często wymaga od funkcjonariuszy celnych interpretacji przepisów dla ich zastosowania w indywidualnych sytuacjach, co próbują wykorzystywać niektórzy przedsiębiorcy w celu uzyskania korzystnej dla siebie interpretacji lub określonego działania Służby Celnej;
- **bezpośrednie stykanie się Służby Celnej z grupami przestępczymi** - Służba Celna styka się często ze zorganizowanymi grupami przestępczymi jako odbiorcami jej działań, próbującymi pozyskać funkcjonariuszy celnych do współpracy;
- **specyfika pracy na granicy państwa** - często ma miejsce sytuacja obiektywnie wymuszonych kontaktów między funkcjonariuszami a przemytnikami, wywodzącymi się z tego samego środowiska zamieszkującego tereny przygraniczne. Ten swoisty konflikt interesów, jak również presja społeczna i środowiskowa w małych wspólnotach lokalnych

na terenach przygranicznych, gdzie wiele osób odnosi korzyści z nielegalnej działalności, z konieczności rzeczy rodzi możliwość zachowań korupcyjnych;

- **realizacja zadań Służby Celnej poza siedzibą urzędu** - związanych z wykonywaniem kontroli celnej oraz naliczaniem należności celno-podatkowych, (np. miejsca uznane, kontrole grup mobilnych);
- **bezpośredni kontakt z klientem** – (podmiotami, osobami fizycznymi, itd.) sprzyjający inicjowaniu zachowań korupcyjnych.

Zjawisko korupcji powoduje szereg negatywnych konsekwencji, zarówno dla aparatu administracyjnego, gospodarki jak i społeczeństwa. Do najistotniejszych negatywnych skutków korupcji w Służbie Celnej należy zaliczyć:

- **obniżenie poziomu dochodów budżetowych** - Służba Celna pobiera i odprowadza rocznie należności w wysokości sięgającej ponad 30% dochodu budżetu krajowego. Są to głównie należności z tytułu podatku akcyzowego, pobieranego na granicach i wewnątrz kraju, wpływy z podatku VAT od towarów przywożonych spoza terytorium UE, a także wpływy z ceł, podatków od gier oraz innych opłat. Dlatego też, wszelkie formy korupcji (w szczególności związane z zaniżaniem wartości celnej, przemytem czy wpływaniem na zmianę stawek celnych i podatkowych) mają bezpośrednie przełożenie na wysokość dochodów odprowadzanych do budżetu państwa. Konsekwencje działań korupcyjnych w omawianym obszarze mogą dotknąć także budżetu unijnego, gdyż Polska jako członek UE przekazuje jej 75% dochodów z tytułu ceł, jako tzw. tradycyjne środki własne UE;
- **utrata zaufania społecznego do instytucji państwowej** - spowodowana określonym zakresem i poziomem korupcji w Służbie Celnej, ma bez wątpienia wpływ na stopień wiarygodności państwa i jego organów, które wypełniają swoje zadania za pomocą instytucji administracyjnych, a w końcowym efekcie rzutuje na postawy i zachowania uczestników procesu wymiany towarowej z zagranicą. Trudno oczekiwać, zarówno od podmiotów gospodarczych jak i obywateli działań zgodnych z prawem, jeżeli funkcjonująca w strukturze państwa Służba Celna nie jest skutecznym strażnikiem (egzekutorem) funkcjonującego prawa i pożądanym wzorców zachowań. Utrata zaufania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, brak zapewnienia równego traktowania i zapewnienia zasad uczciwej konkurencji w konsekwencji może powodować przenoszenie tej działalności na teren innego państwa UE;
- **osłabienie poczucia bezpieczeństwa społecznego** - powodowane zagrożeniem przemytu i nielegalnego handlu towarami niebezpiecznymi lub podrabianymi. Oprócz tradycyjnych funkcji jakie realizuje Służba Celna, tj. fiskalnych, ochrony interesów społeczeństwa i gospodarki państw członkowskich UE, coraz większej wagi zaczyna nabierać przeciwdziałanie w społeczeństwie swoistemu „deficytowi poczucia bezpieczeństwa”. Czynnikiem bezpieczeństwa, w odniesieniu do systemu celnego, ma dwa aspekty. Z jednej strony związany jest z ochroną interesu ekonomicznego państwa, opartego na legalnym wprowadzaniu towarów na terytorium Polski i regulowaniu związanych z tym należności celno-podatkowych, z drugiej strony z ochroną instytucji państwa oraz zdrowia i życia obywateli. Szczególnie ten drugi wymiar – w kontekście wydarzeń z 11 września 2001 r. – nabrał szczególnej wagi, także w zakresie międzynarodowych stosunków celnych oraz

ochrony obszaru celnego UE, i właśnie aspekt *safety and security* staje się podstawą realizowanej polityki celnej na wszystkich jej poziomach – narodowym, regionalnym i światowym. Najważniejsze obszary zagrożenia korupcją dla bezpieczeństwa handlu, to w szczególności: broń masowej zagłady, prekursorzy, towary podwójnego zastosowania, zorganizowana przestępczość oraz niebezpieczne albo podrabiane towary.

2.2 Wyzwania dla Służby Celnej w zakresie zwalczania korupcji.

Współczesnym wyzwaniem dla Służby Celnej są działania zmierzające do zrealizowania kluczowych jej celów, tj.:

1. Zdobyć pozycję służby skutecznie przyczyniającej się do generowania dochodów budżetowych i jednocześnie przyjaznej przedsiębiorczości.
2. Zdobyć pozycję służby zapewniającej poczucie bezpieczeństwa i cieszącej się wysokim zaufaniem społecznym, środowisk gospodarczych, organów państwa i UE.

Możliwość osiągnięcia powyższych celów, jest w znacznej mierze zdeterminowana koniecznością wyeliminowania zjawiska korupcji z szeregów Służby Celnej.

Ad.1. Zdobyć pozycję służby skutecznie przyczyniającej się do generowania dochodów budżetowych i jednocześnie przyjaznej przedsiębiorczości przyniesie pozytywne efekty zarówno dla samego środowiska funkcjonariuszy celnych i pracowników jak też budżetu krajowego i budżetu UE. Wdrożenie działań antykorupcyjnych, które z jednej strony zabezpieczą prawidłowe wpływy budżetowe, a z drugiej strony spowodują równe traktowanie wszystkich podmiotów gospodarczych będzie czynnikiem zwiększającym liczbę podmiotów korzystających z usług polskiej Służby Celnej. W konsekwencji generować to będzie wyższe wpływy budżetowe. Ponadto, zdecydowane działania antykorupcyjne wpłyną na podniesienie poziomu uczciwości również wśród samych podmiotów. Ograniczenie korupcji to też gwarancja rzetelnie wykonywanej kontroli celnej, a więc dbałość o prawidłowość odprowadzanych do budżetu należności. Dzięki temu organy władzy państwowej nabędą przekonania, iż zadania powierzane Służbie Celnej są realizowane z dbałością o interes publiczny, co wzmocni poczucie powszechnego zaufania odbiorców działań Służby Celnej i sprzyjać będzie rozwojowi, realizacji reform modernizacyjnych, powierzaniu Służbie Celnej nowych odpowiedzialnych zadań i kompetencji. Realizowanie działań antykorupcyjnych, to nie tylko prewencja edukacyjna i identyfikowanie zdarzeń, ale także eliminowanie sytuacji potencjalnie korupcyjnych, zarówno na styku funkcjonariusz-klient, jak i funkcjonariusz-pracodawca. Tak jak usatysfakcjonowany klient nie będzie skłonny do korumpowania tak i zadowolony z pracy funkcjonariusz nie będzie skłonny dać się skorumpować.

Ad.2. Zdobyć pozycję służby zapewniającej poczucie bezpieczeństwa i cieszącej się wysokim zaufaniem jest dużym wyzwaniem dla Służby Celnej i zależy od wielu czynników. Niezmiernie istotnym wydaje się jednak wdrożenie zdecydowanej polityki antykorupcyjnej, gdyż przede wszystkim w ten sposób można zapewnić społeczeństwu i organom państwa, że Służba Celna realizuje swoje zadania z dbałością o interes publiczny. Służba Celna odporna na korupcję daje też gwarancję rzetelnej ochrony życia i zdrowia obywateli skutecznie zwalczając przemyt i nielegalny handel towarami niebezpiecznymi lub podrabianymi, co

również będzie wzmacniać poczucie bezpieczeństwa w oczach odbiorców działań Służby Celnej. Społeczeństwo, darząc zaufaniem Służbę Celną, chętnie będzie się poddawać jej działaniom współpracując z nią, inicjując społeczną kontrolę (np. poprzez przekazywanie podejrzeń o planowanych i prowadzonych działaniach przestępczych), a praca funkcjonariuszy celnych będzie wzbudzać prestiż i uznanie. Wzbudzenie zaufania do Służby Celnej zarówno społeczeństwa, przedsiębiorców jak i organów państwa da podstawy do budowania poczucia bezpieczeństwa, równości wobec prawa, a także poczucia uczciwości i ochrony terytorium Polski oraz całej Unii Europejskiej.

3. Diagnoza stanu korupcji.

3.1 Dotychczas wdrażane mechanizmy redukcji korupcji.

W obecnym stanie prawnym Służba Celna, w odróżnieniu od możliwości jakimi dysponują inne służby mundurowe, nie dysponuje kompetencjami organów ścigania w zakresie zwalczania przestępczości, w tym zjawiska korupcji. Może posługiwać się jedynie środkami administracyjnymi i organizacyjnymi, a prowadzone postępowania wyjaśniające i kontrolne mogą co najwyżej występować tych zjawisk uprawdopodobnić. Dlatego zwalczanie korupcji w szeregach funkcjonariuszy celnych odbywa się przy współdziałaniu m.in. CBA, ABW, Policji, wywiadu skarbowego.

Szef Służby Celnej, realizując rządową Strategię Antykorupcyjną, zrealizował wiele działań mających na celu ograniczenie korupcji, w tym podjął decyzję w sprawie wdrożenia jednolitych procedur ograniczających możliwość zachowań korupcyjnych w Służbie Celnej, decyzję w sprawie kontroli sprawowanej w ramach nadzoru służbowego przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska w izbach celnych i urzędach celnych, a także decyzję w sprawie szczególnego nadzoru służbowego. Ponadto przygotowano szereg zmian zapisów ustawy o Służbie Celnej dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy, zaś dyrektorzy izb celnych podjęli lokalne inicjatywy zapobiegające i ograniczające zjawisko korupcji.

Dotychczasowe działania w zakresie przeciwdziałania korupcji nie obejmowały całościowo pełnego spektrum zagadnień mających wpływ na eliminowanie tego zjawiska, nie charakteryzowały się też skoordynowanym podejściem do problemu korupcji na wszystkich szczeblach jednostek organizacyjnych Służby Celnej. Powodowało to, iż uzyskiwane efekty, w zakresie zwalczania korupcji, nie zaspokajały pokładanych w nich oczekiwań. Zapropionowane w *Programie* działania uwzględniają powyższe założenia.

3.2 Proponowane kierunki działań.

Osiągnięcie pozytywnych efektów w walce z korupcją niesie za sobą konieczność zastosowania wielokierunkowych, systematycznych i długofalowych działań systemowych będących ciągiem określonych i ściśle powiązanych zdarzeń. Tak realizowane zadania, w zakresie przeciwdziałania korupcji, będą stanowić system antykorupcyjny, który jako element systemu zarządzania, pozwoli na zdobycie zaufania, iż w jednostce organizacyjnej wdrożono

rozwiązania eliminujące lub w znacznym stopniu ograniczające możliwość występowania zjawisk korupcyjnych oraz, że rozwiązania te są nadzorowane i doskonałe.

Brak innych niż administracyjno-organizacyjne środki przeciwdziałania zachowaniom korupcyjnym powoduje, że w proponowanych rozwiązaniach położono nacisk na prewencję antykorupcyjną i minimalizowanie sytuacji potencjalnie korupcyjnych. Ponadto sama idea systemu antykorupcyjnego opiera się na przyczynach a nie skutkach działań korupcyjnych. Praktyka dowodzi, że rozwiązania takie, w dłuższym okresie przynoszą większe efekty. Dlatego proponowane kierunki działań osadzono w kilkuletniej perspektywie czasowej.

Skuteczność walki z korupcją wymaga zdiagnozowania warunków sprzyjających jej powstawaniu, wdrożenia elementów zabezpieczających w systemie decyzyjnym, organizacyjnym, prawnym oraz monitorowania rezultatów wdrożonych rozwiązań. Dlatego też, w ramach realizacji *Programu*, proponuje się wdrożenie jakościowo nowych metod i narzędzi takich jak identyfikacja, mapowanie i monitorowanie korupcji, które dadzą możliwość szybkiej i adekwatnej reakcji zmniejszającej lub eliminującej ryzyko występowania korupcji.

Proponuje się, aby całość przedsięwzięć rozpocząć od działań wyjściowych podzielonych na trzy etapy:

- 1) diagnozę stanu obecnego,
- 2) zaplanowanie i wdrożenie działań o charakterze antykorupcyjnym,
- 3) zaplanowanie i wdrożenie systemu monitorowania korupcji oraz monitoringu wdrożonych rozwiązań.

Pierwszy etap to diagnoza istniejącej sytuacji w Służbie Celnej w zakresie infrastruktury etycznej środowiska wewnętrznego, funkcjonowania rozwiązań prawnych i organizacyjnych mających wpływ na przeciwdziałanie korupcji. Zaproponowano, aby zidentyfikować obszary problemowe, tj. procesy i stanowiska w najwyższym stopniu zagrożone ryzykiem korupcji.

W drugim etapie stworzone zostaną rekomendacje dla procesów i stanowisk. Dostosowanie procesów i stanowisk do zawartych w rekomendacjach wymogów pozwoli na zminimalizowanie ich podatności na korupcję.

W trzecim etapie wdrożony zostanie system monitorowania korupcji oraz monitoring wdrożonych rozwiązań w Służbie Celnej. W ramach tego systemu obserwowane będą kształtujące się tendencje w występowaniu korupcji, szacowany będzie jej poziom, wskazywane nowe obszary zagrożeń oraz prognozy na kolejne okresy, jak również dokonywana będzie ocena skuteczności i efektywności podejmowanych działań antykorupcyjnych. Metodą pozwalającą na bieżące monitorowanie, analizowanie i ocenę zjawiska korupcji będzie tworzenie map i monitorowanie skali korupcji zarówno wykrytej jak i nie wykrytej.

Mapa korupcji będzie narzędziem pozwalającym na uwidocznienie rozkładu skali korupcji, wg zadanych kryteriów, na odpowiednich poziomach i w odpowiednich obszarach działań Służby Celnej.

3.3 Wyodrębnione obszary działań.

Zakłada się, iż eliminowanie zagrożeń korupcyjnych powinno odbywać się w dwóch płaszczyznach:

- redukcji podatności na korupcję procesów i stanowisk pracy;
- redukcji czynników mających wpływ na przyczynę złożenia propozycji korupcyjnej oraz akceptacji złożonej propozycji korupcyjnej.

Dokonując analizy działań możliwych do zrealizowania w ramach płaszczyzny redukcji podatności na korupcję procesów i stanowisk pracy, wyodrębniono następujące kierunki tych działań, przekładające się w końcowym efekcie na cele pośrednie:

- uodpornienie procesów realizowanych w Służbie Celnej na działania korupcyjne;
- zminimalizowanie możliwości występowania zachowań korupcyjnych na poszczególnych stanowiskach pracy;
- zbudowanie systemu analiz i monitorowania zjawisk korupcyjnych;
- udoskonalenie systemu szkoleń antykorupcyjnych;
- opracowanie jednolitych norm postępowania w sytuacjach korupcyjnych;
- udoskonalenie systemu promowania antykorupcyjnych postaw etycznych.

Zaprojektowane w ramach powyższych kierunków działań cele pośrednie obejmują działania systemowe, które szerzej opisano w czwartym rozdziale, a które są także częściowym odzwierciedleniem propozycji środowiska wewnętrznego. Będą one stanowić podstawę gruntownego zabezpieczenia Służby Celnej przed podatnością na działania korupcyjne. Duże znaczenie będzie miało też określenie skali zjawiska, rodzaju i tendencji zjawisk korupcyjnych, gdyż dzięki tym informacjom będzie można uruchamiać odpowiednie procesy decyzyjne.

W wyniku analizy działań możliwych do zrealizowania w ramach płaszczyzny redukcji czynników mających wpływ na przyczynę złożenia propozycji korupcyjnej oraz akceptacji złożonej propozycji korupcyjnej, wyodrębniono następujące kierunki działań, przekładające się w końcowym efekcie na cele pośrednie:

- stworzenie systemu zapobiegania wewnętrznej i zewnętrznej presji wywieranej na funkcjonariuszy celnych, mogącej wiązać się z zachowaniem korupcyjnym,
- stworzenie systemu reagowania na zagrożenie korupcyjne ze strony środowiska zewnętrznego i wewnętrznego,
- udoskonalenie systemu promowania działań antykorupcyjnych w Służbie Celnej,
- zbudowanie systemu analiz i monitorowania zjawisk korupcyjnych.

Zaprojektowane w ramach powyższych kierunków działań cele pośrednie obejmują działania prewencyjne o charakterze wyprzedzającym i zapobiegającym występowaniu zjawisk korupcyjnych, a ich źródło stanowiła szeroka analiza tematyczna rozwiązań stosowanych w zwalczaniu korupcji. Powtarzający się element antykorupcyjnego systemu analiz i monitorowania jest zarówno narzędziem systemowym jak i źródłem bieżących informacji pozwalających na ciągłe uaktualnianie i opracowywanie nowych działań prewencyjnych, stąd występuje w obydwu płaszczyznach.

4. Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej 2010-2013+.

4.1 Wizja polskiej Służby Celnej w zakresie antykorupcji.

Pierwszym elementem planowania strategicznego jest zdefiniowanie wizji – obrazu idealnego, do osiągnięcia w wyniku realizacji *Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010-2013+*. Obraz idealny to swoistego rodzaju model, do którego chcemy dążyć.

Obraz idealny działu administracji publicznej, jakim jest Służba Celna, winien być wyrazem aspiracji społecznych, odpowiadać wyobrażeniom Kierownictwa Służby Celnej, funkcjonariuszy i pracowników oraz podmiotów gospodarczych zainteresowanych właściwym funkcjonowaniem i poprawą jakości realizowanych zadań.

Wizja Służby Celnej w zakresie antykorupcji została sformułowana następująco:

„Polska Służba Celna odporna na korupcję”

Tak sformułowana wizja nakreśla idealny wizerunek Służby Celnej jako organizacji zabezpieczonej systemowo przed wszelkimi przejawami korupcji, której funkcjonariusze i pracownicy cenią swoją służbę/pracę i są odporni na propozycje korupcyjne, a otoczenie jest usatysfakcjonowane z ich służby/pracy.

4.2 Misja polskiej Służby Celnej w zakresie antykorupcji.

Sformułowanie misji oznacza wytyczenie kierunkowych działań, prowadzących do realizacji nakreślonej wizji. Powinna być ona wynikiem wyważenia mocnych i słabych stron Służby Celnej i jej funkcjonariuszy/pracowników oraz możliwości, a więc być realną i wykonalną, równocześnie na tyle elastyczną, by dopuszczać zmiany wynikające z dynamiki szybko zmieniającego się środowiska wewnętrznego i zewnętrznego.

Misja powinna odwoływać się do szans, stworzonych przez wizję, wprowadzać poczucie kierunku i celu działania. Powinna być wyraźnie sprecyzowana, aby móc wywierać wpływ na zachowanie funkcjonariuszy/pracowników i podmiotów współpracujących w wykonywaniu zadań, tzn. być czynnikiem jednoczącym wszystkie wysiłki.

Wypracowana deklaracja misji Służby Celnej jest następująca:

„Wdrożenie skutecznych rozwiązań systemowych zapobiegających korupcji w Służbie Celnej, ugruntowanie istniejących i wprowadzenie nowych rozwiązań sprzyjających budowie antykorupcyjnej infrastruktury etycznej w Służbie Celnej oraz wzmocnieniu społecznej pozycji zawodu funkcjonariusza celnego”

Tak sformułowana wizja wskazuje jednoznacznie, że głównym sposobem osiągnięcia sytuacji, określonej w wizji, czyli służby odpornej na korupcję, mają być odpowiednie rozwiązania systemowe, które swoim oddziaływaniem obejmą procesy oraz realizujące je osoby. Wzmocnieniu ulegnie też środowisko wewnętrzne stymulowane do tworzenia antykorupcyjnej infrastruktury etycznej.

4.3 Perspektywy programowego działania.

Wypracowane w wyniku realizacji *Programu* rozwiązania będą uwzględniać zarówno potrzeby Służby Celnej jak i funkcjonariuszy i pracowników, a także klienta i otoczenia zewnętrznego. Niezaspokojenie tych potrzeb może skutkować tworzeniem podłoża dla zachowań korupcyjnych. Stąd przyjęto trzy perspektywy, które przyświecają kierunkom projektowanych w niniejszym *Programie* działań.

1. *Perspektywa organizacji.*

Perspektywa ta ma dać odpowiedź na pytanie - jak przeprojektować zarządzanie zasobami ludzkimi oraz procesy funkcjonujące w Służbie Celnej, aby nie były podatne na korupcję?

2. *Perspektywa pracownika.*

Perspektywa ta ma dać odpowiedź na pytanie - jakich warunków oczekiwałby funkcjonariusz celny/pracownik i jakie warunki mogłaby stworzyć Służba Celna, aby nie ulegał on propozycjom korupcyjnym?

3. *Perspektywa klienta i otoczenia zewnętrznego.*

Perspektywa ta ma dać odpowiedź na pytanie - jakich rozwiązań oczekiwałby klient i jakie rozwiązania mogłaby stworzyć Służba Celna, aby nie miał on potrzeby składania propozycji korupcyjnych?

4.4 Cele główne.

Cele główne określają kluczowe kierunki działań antykorupcyjnych w Służbie Celnej. Ich realizacja w przyjętej perspektywie czasowej powinna doprowadzić do osiągnięcia pożądanego stanu określonego w wizji Służby Celnej. Cele główne zawierają sformułowania natury ogólnej są uszczegółowione poprzez wskazanie celów pośrednich, dla których przyporządkowano określone zadania.

Perspektywa organizacji

- 1. Zabezpieczenie Służby Celnej przed występowaniem zjawisk korupcyjnych.**
- 2. Ukierunkowanie Służby Celnej na prewencję antykorupcyjną.**

Perspektywa pracownika

- 3. Umacnianie antykorupcyjnych postaw etycznych funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej.**
- 4. Stworzenie środowiska pracy sprzyjającego promowaniu antykorupcyjnych postaw etycznych funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej.**

Perspektywa klienta i otoczenia zewnętrznego

- 5. Ograniczenie bodźców ze strony środowiska zewnętrznego, potęgujących zjawisko korupcji.**
- 6. Osiągnięcie wysokiego prestiżu i zaufania społecznego do Służby Celnej.**

4.5 Cele pośrednie oraz zadania niezbędne do zrealizowania tych celów.

Cele pośrednie są najbardziej precyzyjnym określeniem dążeń Służby Celnej, zawierają się w celach głównych oraz są zgodne z nakreśloną misją i wizją. Metodą realizacji celu pośredniego jest propozycja konkretnych działań do wykonania, dzięki którym osiągnie się cel pośredni.

Cel główny 1. Zabezpieczenie Służby Celnej przed występowaniem zjawisk korupcyjnych.

Cel pośredni 1.1. Uodpornienie procesów realizowanych w Służbie Celnej na działania korupcyjne.

Wyznaczony cel zostanie osiągnięty poprzez realizację poniższych działań:

- opracowanie założeń i przeprowadzenie badań ankietowych dotyczących przyczyn występowania korupcji w Służbie Celnej;
- zidentyfikowanie i diagnoza procesów realizowanych w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej w najwyższym stopniu zagrożonych ryzykiem wystąpienia korupcji i funkcjonujących zabezpieczeń;
- opracowanie i wdrożenie katalogu rekomendacji uodparniających wyodrębnione procesy na korupcję;
- opracowanie koncepcji funkcjonowania Inspekcji Wewnętrznej jako wyodrębnionej struktury organizacyjnej, ukierunkowanej wyłącznie na przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji w Służbie Celnej.

Powyższe działania mają na celu wskazanie w Służbie Celnej procesów zagrożonych najwyższym stopniem ryzyka wystąpienia korupcji. Podejmowane czynności antykorupcyjne będą polegać na określeniu odpowiednich rekomendacji dla wskazanych procesów, których wdrożenie spowoduje znaczące obniżenie podatności tych procesów na korupcję.

Cel pośredni 1.2. Zminimalizowanie możliwości występowania zachowań korupcyjnych na poszczególnych stanowiskach pracy.

Wyznaczony cel zostanie osiągnięty poprzez realizację poniższych działań:

- opracowanie założeń i przeprowadzenie badań ankietowych dotyczących psychologicznych aspektów występowania korupcji w Służbie Celnej;
- zidentyfikowanie i diagnoza stanowisk pracy pod kątem najwyższego stopnia zagrożenia ryzykiem wystąpienia korupcji i funkcjonujących zabezpieczeń;
- opracowanie i wdrożenie katalogu rekomendacji minimalizujących ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych na wyodrębnionych stanowiskach pracy;
- opracowanie wytycznych do systemu rekrutacji na stanowiska szczególnie zagrożone ryzykiem korupcji.

Powyższe działania mają na celu powiązanie miejsca występowania problemu korupcji na mapie procesów z realizującymi ten proces stanowiskami pracy. Podejmowane czynności antykorupcyjne będą polegać na określeniu odpowiednich rekomendacji dla wyodrębnionych

stanowisk, których wdrożenie spowoduje znaczące obniżenie podatności osób zajmujących te stanowiska na korupcję.

Cel główny 2. Ukierunkowanie Służby Celnej na prewencję antykorupcyjną.

Cel pośredni 2.1 Zbudowanie systemu analiz i monitorowania zjawisk korupcyjnych.

Wyznaczony cel zostanie osiągnięty poprzez realizację poniższych działań:

- stworzenie analitycznego systemu map korupcji obrazujących poziom występowania zagrożeń korupcyjnych w określonych obszarach;
- stworzenie systemu diagnozowania korupcji wykrytej i nie wykrytej oraz testowania środowiska wewnętrznego i zewnętrznego;
- zbudowanie systemu wymiany szczegółowych informacji pomiędzy Służbą Celną i organami zajmującymi się zwalczaniem korupcji.

Poprzez działania mające na celu monitorowanie, analizę i ocenę skali korupcji Służba Celna będzie ukierunkowywana na prewencję antykorupcyjną. Działania te, dzięki metodom pozwalającym na wykrycie i zainicjowanie reakcji na wzrastający w danym obszarze poziom korupcji, dawać będą szansę na bieżące reagowanie w przypadku pojawiających się zagrożeń korupcyjnych. Metodą pozwalającą na bieżące śledzenie, analizowanie i ocenę zjawiska korupcji będzie tworzenie map i monitorowanie korupcji wykrytej i nie wykrytej.

Cel główny 3. Umacnianie antykorupcyjnych postaw etycznych funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej.

Cel pośredni 3.1. Udoskonalenie systemu szkoleń antykorupcyjnych.

Wyznaczony cel zostanie osiągnięty poprzez realizację poniższych działań:

- wdrożenie systemu obligatoryjnych, cyklicznych szkoleń dla funkcjonariuszy i pracowników zajmujących stanowiska obciążone najwyższym stopniem zagrożenia korupcją;
- wdrożenie systemu obligatoryjnych szkoleń nowo zatrudnionych funkcjonariuszy celnych i pracowników, z zakresu etyki i przeciwdziałania korupcji;
- opracowanie i wdrożenie zasad upowszechniania edukacji antykorupcyjnej.

Proponowane działania będą, m.in. wykonaniem rekomendacji tworzonych dla stanowisk pracy obciążonych najwyższym stopniem zagrożenia korupcją.

Cel pośredni 3.2 Stworzenie systemu zapobiegania wewnętrznej i zewnętrznej presji wywieranej na pracowników i funkcjonariuszy celnych mogącej wiązać się z zachowaniami korupcyjnymi.

Wyznaczony cel zostanie osiągnięty poprzez realizację poniższych działań:

- opracowanie koncepcji funkcjonowania osób tzw. pierwszego kontaktu w sprawach korupcji w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej;
- opracowanie i wdrożenie katalogu wskazówek ułatwiających funkcjonariuszom celnym i pracownikom zachowanie prawidłowej postawy w obliczu wywieranej presji i zagrożenia korupcją.

Proponowane działania mają na celu wspomaganie funkcjonariuszy i pracowników w rozwiązywaniu problemów związanych z presją otoczenia występującą w związku z funkcjonowaniem w małej społeczności lokalnej, presją przełożonych czy podmiotów lub osób ze środowiska wewnętrznego. Powołanie tzw. osób pierwszego kontaktu ma zapewnić pomoc funkcjonariuszom celnym i pracownikom w sytuacji nacisków z pominięciem drogi służbowej.

Cel główny 4. Stworzenie środowiska pracy sprzyjającego kształtowaniu i promowaniu antykorupcyjnych postaw etycznych funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej.

Cel pośredni 4.1 Opracowanie jednolitych norm postępowania w sytuacjach korupcyjnych.

Wyznaczony cel zostanie osiągnięty poprzez realizację poniższych działań:

- opracowanie i wdrożenie decyzji w sprawie określenia zasad oraz trybu postępowania w sytuacjach korupcyjnych i działań w zakresie prewencji antykorupcyjnej oraz monitorowanie jej stosowania;
- opracowanie i wdrożenie katalogu wskazówek dla kadry kierowniczej, wspomagających zarządzanie ukierunkowane na zwalczanie korupcji.

Proponowane działania mają na celu rozpowszechnienie stosowania najlepszych praktyk wskazujących na pożądany tryb postępowania w sytuacjach korupcyjnych lub potencjalnie korupcyjnych oraz w zakresie prewencji antykorupcyjnej, a także wspieranie kadry kierowniczej we wprowadzaniu metod zarządzania ukierunkowanych na zwalczanie i eliminowanie korupcji oraz sytuacji potencjalnie korupcyjnych.

Cel pośredni 4.2 Udoskonalenie systemu promowania antykorupcyjnych postaw etycznych.

Wyznaczony cel zostanie osiągnięty poprzez realizację poniższych działań:

- opracowanie i wdrożenie motywacyjnego systemu nagradzania i wyróżniania funkcjonariuszy i pracowników, którzy wnieśli czynny wkład w przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji;
- opracowanie i wdrożenie systemu przekazywania informacji na temat osiągnięć w zwalczaniu korupcji w Służbie Celnej oraz ujawnionych prób korupcji.

Proponowane działania mają na celu wskazanie, że Służba Celna będzie zauważać, nagradzać i wyróżniać osoby, które w sposób czynny będą wspomagać ją w dążeniu do wyeliminowania korupcji. Informacje obrazujące osiągnięcia Służby Celnej w zwalczaniu korupcji i ujawnione próby korupcji będą rozpowszechniane zarówno w środowisku wewnętrznym jak i zewnętrznym.

Cel główny 5. Ograniczenie bodźców ze strony środowiska zewnętrznego, potęgujących zjawisko korupcji.**Cel pośredni 5.1 Stworzenie systemu reagowania na zagrożenia korupcyjne ze strony środowiska zewnętrznego.**

Wyznaczony cel zostanie osiągnięty poprzez realizację poniższych działań:

- opracowanie metod reagowania i niwelowania zagrożenia korupcją ze strony środowiska zewnętrznego, w tym zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony prawnej funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej;
- opracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy ze środowiskami gospodarczymi w zakresie wskazywania obszarów potencjalnie korupcyjnych i wypracowywania rozwiązań ograniczających zjawisko korupcji;
- rozszerzenie możliwości dokonywania zgłoszeń ewentualnych nieprawidłowości oraz podejrzeń zachowań korupcyjnych na poziomie Ministerstwa Finansów i izb celnych.

Proponowane działania mają na celu wypracowanie rozwiązań powodujących niezwłoczną reakcję na problemy odczuwane przez środowiska gospodarcze, gdyż jej brak może powodować próbę obejścia problemu, skutkującą propozycją korupcyjną. Reagowanie i współpraca z tymi środowiskami ograniczy liczbę składanych propozycji korupcyjnych z inicjatywy pracowników tych środowisk. Niezbędnym działaniem jest także zapewnienie ochrony prawnej oraz zwiększenie bezpieczeństwa funkcjonariuszy w obliczu zagrożenia wywoływanego przez środowisko.

Cel główny 6. Osiągnięcie wysokiego prestiżu i zaufania społecznego do Służby Celnej.**Cel pośredni 6.1 Udoskonalenie systemu promowania działań antykorupcyjnych w Służbie Celnej.**

Wyznaczony cel zostanie osiągnięty poprzez realizację poniższych działań:

- utworzenie na stronie internetowej zakładki zawierającej informacje o działaniach antykorupcyjnych Służby Celnej;
- przeprowadzenie kampanii informacyjnej promującej działania antykorupcyjne skierowanej do środowiska zewnętrznego Służby Celnej;
- organizowanie wśród funkcjonariuszy celnych/pracowników cyklicznych konkursów (na najlepsze hasło lub plakat) promujących postawę antykorupcyjną.

Proponowane działania mają na celu stworzenie kanałów komunikowania, zarówno środowisku wewnętrznemu jak i zewnętrznemu, działań realizowanych w ramach przeciwdziałania korupcji. Środowisko zewnętrzne powinno być informowane o prawach, przywilejach oraz możliwościach z jakich mogą korzystać w związku działaniami antykorupcyjnymi np. telefon interwencyjny, prawa importera, obowiązki funkcjonariusza, itp. realizowanymi przez Służbę Celną, natomiast środowisko wewnętrzne winno być informowane o funkcjonujących i tworzonych rozwiązaniach, które będą im pomagać w rozwiązywaniu problemów związanych z korupcją.

5. Założenia realizacji Programu

5.1 System wdrażania Programu.

Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej 2010-2013+ jest dokumentem programowym obejmującym swoim zasięgiem całą Służbę Celną, winien więc być zatwierdzany do realizacji, jak i każda jego kolejna nowelizacja, przez Szefa Służby Celnej.

Program został zaprojektowany z uwzględnieniem trzyletniego horyzontu czasowego. Zadania wynikające z *Programu* będą zrealizowane poprzez:

- stworzenie wyodrębnionej struktury komórek na wszystkich poziomach organizacyjnych Służby Celnej,
- stworzenie wyodrębnionej komórki organizacyjnej na poziomie Ministerstwa Finansów,
- przeznaczenie dodatkowych etatów do realizacji zadań wynikających z *Programu*,
- przekazywanie niektórych zadań wynikających z *Programu* pomiędzy wytypowane komórki organizacyjne w Ministerstwie Finansów,
- powoływanie grup roboczych do realizacji niektórych zadań wynikających z *Programu*.

Przy dokonywaniu wyboru sposobu realizacji przyjętego *Programu*, rozważenia wymaga kwestia:

- *przewidywanego okresu realizowania zintegrowanych działań antykorupcyjnych,*

Podejmując decyzję, iż *Program* ma być realizowany jako stały mechanizm przeciwdziałania korupcji z cykliczną nowelizacją po osiągnięciu wskazanych celów, należy dostosować formę realizacji działań antykorupcyjnych do przewidzianego czasu ich wykonywania. Zaznaczenia wymaga jednak fakt, iż z reguły zasadnicze zmiany w środowisku zachodzą dopiero w okresie od 4 do 10 lat po wdrożeniu intensywnych działań antykorupcyjnych, o ile są to działania systemowe i strategiczne, a nie radykalne i doraźne.

- *przewidywanego okresu i formy monitorowania zjawiska korupcji,*

W przypadku uznania, iż niezbędny jest system stałego monitorowania zjawiska korupcji, poza mapami korupcji pokazującymi strukturę już zaistniałych zdarzeń oraz monitorowaniem poziomu realizacji celów, możliwy jest do stworzenia prognostyczny system monitorowania, na bazie powszechnie publikowanych prognoz oraz prewencyjny system monitorowania, na bazie rysujących się trendów. Przy monitorowaniu krótkookresowym stosowane mogą być głównie mapy zaistniałych zdarzeń oraz testy mierników realizacji celów. Zaznaczyć należy, iż stały i szeroki zakres monitorowania jest związany z pozyskiwaniem, gromadzeniem i analizą danych z wielu źródeł, także zewnętrznych, co spowoduje trwały wzrost liczby realizowanych zadań z zakresu antykorupcji i konieczność ich umocowania w regulacjach wewnętrznych.

- *utrzymania wysokiej rangi dla działań antykorupcyjnych,*

Uznając, iż wyeliminowanie zjawiska korupcji w Służbie Celnej jest dążeniem strategicznym, realizowane w tym celu działania odniosą najwyższą skuteczność poprzez stałe ich wykonywanie w oparciu o wyszczególnioną na wszystkich poziomach organizacyjnych

Służby Celnej strukturę współpracujących ze sobą komórek i osób specjalizujące się w dziedzinie zwalczania korupcji.

Program antykorupcyjny polskiej Służby Celnej 2010-2013+ ma za zadanie nadać wspólny kierunek działaniom antykorupcyjnym realizowanym we wszystkich jednostkach organizacyjnych Służby Celnej. Winien być on kaskadowo powielany, dostosowywany i uszczegółowiony o lokalną specyfikę w każdej jednostce, poprzez *Program działań antykorupcyjnych danej jednostki*, opracowany z uwzględnieniem lokalnych zagrożeń, specyfiki realizowanych procesów, lokalnych relacji ze środowiskiem zewnętrznym i specyfiki środowiska wewnętrznego. *Program* ma również sprawić, aby pracownicy na wszystkich szczeblach robili to, co jest optymalne dla całej Służby Celnej, tak więc działania na wszystkich szczeblach powinny być ze sobą spójne i dążyć w kierunku osiągnięcia tych samych celów. Zgodność realizowanych działań w kierunku osiągnięcia tych samych celów winna być każdorazowo przedmiotem oceny jednostki nadrzędnej, która opracowała *Program* o wyższym stopniu ogólności i zatwierdza zgodność *Programu* o niższym stopniu ogólności.

Budowa *Programu* pozwala na wyodrębnienie określonych perspektyw, celów głównych, celów pośrednich oraz zadań do zrealizowania. O ile pierwsze trzy elementy zostały dość szczegółowo opisane w treści niniejszego dokumentu, to przybliżenia wymaga kwestia realizacji zadań, którą przedstawiono poniżej.

Każde zadanie, będące elementem *Programu*, powinno mieć utworzony projekt wykonawczy, w którym zostaną zamieszczone takie informacje, jak:

- tytuł,
- cel zadania,
- wykonawca,
- współpracujący,
- koszt wykonania,
- termin wykonania,
- nadzorujący,
- działania do wykonania,
- potencjalne ryzyko,
- odpowiedź na ryzyko,
- test realizacji,
- wskaźniki realizacji.

Każde zadanie winno być zakończone testem realizacji potwierdzającym wykonanie, wdrożenie lub funkcjonowanie zaprojektowanych rozwiązań. Pełna ocena poziomu realizacji celów może zostać dokonana w okresie od kilku do kilkunastu miesięcy od momentu wdrożenia poszczególnych zadań, gdyż dopiero wtedy znany będzie efekt zastosowanych rozwiązań. Wnioski wypływające z dokonanej oceny dadzą podstawę do zakończenia projektu lub do opracowania projektu nowelizacji omawianego *Programu* na kolejne lata.

5.2 Ocena stanu realizacji oraz proces ewoluowania Programu.

Ocena stanu realizacji Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010-2013+ odbywać się będzie za pomocą monitorowania, które będzie mieć na celu analizowanie stanu zaawansowania projektu i jego zgodności z postawionymi celami. Istotą monitorowania będzie też określanie, co zostało lub nie zostało zrobione. Pozwoli to na modyfikowanie dalszych poczynań w taki sposób, aby osiągnąć zakładany cel w przyszłości. Istotnym elementem monitorowania będzie wypracowanie technik zbierania informacji oraz opracowanie odpowiednich wskaźników, które będą odzwierciedlały efektywność prowadzonych działań.

W procesie monitorowania Programu przewidziano następujące fazy.

Monitoring wstępny – rozpoczęcie realizacji zadań na rzecz osiągnięcia każdego z celów pośrednich poprzedzone będzie ustaleniem wszelkich parametrów liczbowych i jakościowych – wskaźników, określających wyniki realizowanych zadań. Przyjęte raz parametry powinny być stosowane przez cały czas realizacji projektów wykonawczych.

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, obejmujących swoim zakresem ocenę realizacji celów 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 działań, które w najmniejszym stopniu wpływają na realizację wyznaczonych celów, bądź których efekty nie przyniosły oczekiwanego skutku. Ewaluacja pozwalać 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.

5.3 Zagrożenia w realizacji Programu.

Realizacja Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010-2013+ może być zagrożona ryzykiem mającym swe źródło w sferze finansowej, kadrowej, organizacyjnej oraz w środowisku wewnętrznym jak i zewnętrznym. Za potencjalne, najgroźniejsze zagrożenia, mogące wpłynąć na skuteczność wykonanych zadań zmierzających do realizacji celów Programu, należy uznać:

- brak wystarczających środków finansowych na realizację Programu,
- brak określonej struktury, powołanej do realizacji Programu,
- niedostateczna liczba funkcjonariuszy i pracowników zaangażowanych w realizację Programu,

- zmiany organizacyjne lub niechęć do zmian organizacyjnych wewnątrz Służby Celnej,
- niechęć środowiska wewnętrznego do realizowania działań antykorupcyjnych,
- niechęć środowiska zewnętrznego do działań antykorupcyjnych realizowanych przez Służbę Celną,
- brak wsparcia kierownictwa resortu i przełożenia wniosków na decyzje,
- opóźnienia w podejmowaniu decyzji wpływających na realizację zadań zapisanych w *Programie*,
- słaba świadomość potrzeby realizowania zintegrowanych działań antykorupcyjnych wśród kadry kierowniczej w Służbie Celnej,
- brak zaangażowania i brak determinacji w dążeniu do realizowania celów *Programu* zarówno na szczeblu centralnym jak i lokalnym.

Zarządzanie ryzykiem w trakcie realizacji *Programu* winno uwzględniać także identyfikację ryzyka dla poszczególnych zadań oraz propozycję działań zabezpieczających w przypadku jego wystąpienia, zamieszczoną w treści opracowanych do każdego zadania projektów wykonawczych.

5.4 Współpraca w realizacji *Programu* z innymi służbami i instytucjami zajmującymi się zwalczaniem i przeciwdziałaniem zjawisku korupcji.

Zdecydowane zwalczanie w Służbie Celnej korupcji w sposób kompleksowy i skoordynowany wymaga nawiązania 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. Kierownictwo Służby Celnej liczy na pomoc i współpracę z:

- Centralnym Biurem Antykorupcyjnym, tj. organem wyspecjalizowanym w zwalczaniu korupcji oraz koordynującym działania w tym zakresie innych służb w Polsce,
- Strażą Graniczną, Policją i wywiadem skarbowym, tj. służbami posiadającymi wyspecjalizowane struktury do zwalczania korupcji w szeregach swoich funkcjonariuszy,
- Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Prokuraturą Krajową,
- organizacjami pozarządowymi, w których celach statutowych mieści się podejmowanie działań w zakresie zwalczania i przeciwdziałania korupcji oraz ochrony praw człowieka.

PROGRAM ANTYKORUPCYJNY POLSKIEJ SŁUŻBY CELNEJ 2010-2013+

ZAŁĄCZNIK

**CELE GŁÓWNE, CELE POŚREDNIE, MIERNIKI,
DZIAŁANIA, REALIZACJA ORAZ FINANSOWANIE**

WARSZAWA, LIPIEC 2010 r.

CEL GŁÓWNY I

Zabezpieczenie Służby Celnej przed występowaniem zjawisk korupcyjnych

CEL POŚREDNI 1.1: Uodpornienie procesów realizowanych w Służbie Celnej na działania korupcyjne.				
MIERNIK OSIĄGNIĘCIA CELU: Wzrost liczby pozytywnych wyników audytów i kontroli w zakresie systemowych rozwiązań antykorupcyjnych.				
l.p.	Działanie	Termin realizacji	Odpowiedzialność za realizację (wiodący/współpracujący)	Obciążenie finansowe (kwoty szacowane)
1.	Opracowanie założeń i przeprowadzenie badań ankietowych dotyczących przyczyn występowania korupcji w Służbie Celnej.	2010 - 2011	CA/ IC, UC	Koszt badań: 25 000 zł jednorazowo
2.	Zidentyfikowanie i diagnoza procesów realizowanych w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej w najwyższym stopniu zagrożonych ryzykiem wystąpienia korupcji i funkcjonujących zabezpieczeń.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC	Bez dodatkowych obciążeń
3.	Opracowanie i wdrożenie katalogu rekomendacji uodparniających wyodrębnione procesy na korupcję.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC	Bez dodatkowych obciążeń
4.	Opracowanie koncepcji funkcjonowania Inspekcji Wewnętrznej jako wyodrębnionej struktury organizacyjnej, ukierunkowanej wyłącznie na przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji w Służbie Celnej.	2010	CA/ SC, IC, UC	Bez dodatkowych obciążeń

CEL POŚREDNI 1.2: Zminimalizowanie możliwości występowania zachowań korupcyjnych na poszczególnych stanowiskach pracy.**MIERNIK OSIĄGNIĘCIA CELU: Spadek liczby funkcjonariuszy celnych i pracowników, którym postawiono zarzuty za przestępstwa związane z korupcją.**

Lp.	Działanie	Termin realizacji	Odpowiedzialność za realizację (wiodący/współpracujący)	Obciążenie finansowe (kwoty szacowane)
1.	Opracowanie założeń i przeprowadzenie badań ankietowych dotyczących psychologicznych aspektów występowania korupcji w Służbie Celnej.	2010 - 2011	CA/ IC, UC	Koszt badań: 25 000 zł jednorazowo
2.	Zidentyfikowanie i diagnoza stanowisk pracy pod kątem najwyższego stopnia zagrożenia ryzykiem wystąpienia korupcji i funkcjonujących zabezpieczeń.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC	Bez dodatkowych obciążeń
3.	Opracowanie i wdrożenie katalogu rekomendacji minimalizujących ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych na wyodrębnionych stanowiskach pracy.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC	Bez dodatkowych obciążeń
4.	Opracowanie wytycznych do systemu rekrutacji na stanowiska szczególnie zagrożone ryzykiem korupcji.	2010 - 2012	SC/ CA, IC, UC	Bez dodatkowych obciążeń

CEL GŁÓWNY II

Ukierunkowanie Służby Celnej na prewencję antykorupcyjną

CEL POŚREDNI 2.1: Zbudowanie systemu analiz i monitorowania zjawisk korupcyjnych.				
MIERNIK OSIĄGNIĘCIA CELU: Wzrost liczby podejmowanych działań prewencyjnych na podstawie wyników przeprowadzanych analiz.				
l.p.	Działanie	Termin realizacji	Odpowiedzialność za realizację (wiodący/współpracujący)	Obciążenie finansowe (kwoty szacowane)
1.	Stworzenie analitycznego systemu map korupcji obrazujących poziom występowania zagrożeń korupcyjnych w określonych obszarach.	2011	CA/ IC	Bez dodatkowych obciążeń
2.	Stworzenie systemu diagnozowania korupcji wykrytej i nie wykrytej oraz testowania środowiska wewnętrznego i zewnętrznego.	2011	CA/ IC	Bez dodatkowych obciążeń
3.	Zbudowanie systemu wymiany szczegółowych informacji pomiędzy Służbą Celną i organami zajmującymi się zwalczaniem korupcji.	2011	CA/ IC	Bez dodatkowych obciążeń

CEL GŁÓWNY III

Umocnianie antykorupcyjnych postaw etycznych funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej

CEL POŚREDNI 3.1: Udoskonalenie systemu szkoleń antykorupcyjnych.				
MIERNIK OSIĄGNIĘCIA CELU: Wzrost poziomu świadomości/wiedzy funkcjonariuszy celnych i pracowników w obszarze antykorupcji (badania ankietowe).				
l.p.	Działanie	Termin realizacji	Odpowiedzialność za realizację (wiodący/współpracujący)	Obciążenie finansowe (kwoty szacowane)
1.	Wdrożenie systemu obligatoryjnych, cyklicznych szkoleń dla funkcjonariuszy i pracowników zajmujących stanowiska obarczone najwyższym stopniem zagrożenia korupcją.	2011	SC/ CA, IC, UC	Koszt szkoleń: 240000 zł. od 2012 r. rocznie
2.	Wdrożenie systemu obligatoryjnych szkoleń nowo zatrudnionych funkcjonariuszy celnych i pracowników, z zakresu etyki i przeciwdziałania korupcji.	2010	SC/ CA, IC	Koszt szkoleń: 40000 zł. od 2010 r. rocznie
3.	Opracowanie i wdrożenie zasad upowszechniania edukacji antykorupcyjnej.	2011 - 2012	SC/ CA, IC, UC	Bez dodatkowych obciążeń

CEL POŚREDNI 3.2: Stworzenie systemu zapobiegania wewnętrznej i zewnętrznej presji wywieranej na funkcjonariuszy celnych mogącej wiązać się z zachowaniami korupcyjnymi.

MIERNIK OSIĄGNIĘCIA CELU: Spadek liczby zdarzeń związanych z wywieraniem presji na funkcjonariuszy celnych i pracowników mogącej mieć związek z korupcją.

l.p.	Działanie	Termin realizacji	Odpowiedzialność za realizację (wiodący/współpracujący)	Obciążenie finansowe (kwoty szacowane)
1.	Opracowanie koncepcji funkcjonowania osób tzw. pierwszego kontaktu w sprawach korupcji w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej.	2010 - 2011	CA/ IC, UC	Bez dodatkowych obciążeń
2.	Opracowanie i wdrożenie katalogu wskazówek ułatwiających funkcjonariuszom celnym i pracownikom zachowanie prawidłowej postawy w obliczu wywieranej presji i zagrożenia korupcją.	2010 - 2011	CA/ IC, UC	Koszt konsultacji: 10000 zł. w 2011 r. jednorazowo

CEL GŁÓWNY IV

Stworzenie środowiska pracy sprzyjającego kształtowaniu i promowaniu antykorupcyjnych postaw etycznych funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej

CEL POŚREDNI 4.1: Opracowanie jednolitych norm postępowania w sytuacjach korupcyjnych.				
MIERNIK OSIĄGNIĘCIA CELU: Wzrost procentowego wskaźnika zgłoszonych z inicjatywy Służby Celnej prób korupcji.				
l.p.	Działanie	Termin realizacji	Odpowiedzialność za realizację (wiodący/współpracujący)	Obciążenie finansowe (kwoty szacowane)
1.	Opracowanie i wdrożenie decyzji w sprawie określenia zasad oraz trybu postępowania w sytuacjach korupcyjnych i działań w zakresie prewencji antykorupcyjnej oraz monitorowanie jej stosowania.	2010 - 2011	CA/ IC, UC	Bez dodatkowych obciążeń
2.	Opracowanie i wdrożenie katalogu wskazówek dla kadry kierowniczej, wspomagających zarządzanie ukierunkowane na zwalczanie korupcji.	2011	CA/ IC, UC	Bez dodatkowych obciążeń

CEL POŚREDNI 4.2 Udoskonalenie systemu promowania antykorupcyjnych postaw etycznych.**MIERNIK OSIĄGNIĘCIA CELU: Wzrost liczby nagród i wyróżnień za czynny wkład w zwalczanie korupcji.**

I.p.	Działanie	Termin realizacji	Odpowiedzialność za realizację (wiodący/współpracujący)	Obciążenie finansowe (kwoty szacowane)
1.	Opracowanie i wdrożenie motywacyjnego systemu nagradzania i wyróżniania funkcjonariuszy i pracowników, którzy wnieśli czynny wkład w przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji.	2011	SC/ CA, IC, UC	Koszt nagród: 50000 zł. w 2011 r., 69000 zł. od 2012 r. rocznie
2.	Opracowanie i wdrożenie systemu przekazywania informacji na temat osiągnięć w zwalczaniu korupcji w Służbie Celnej oraz ujawnionych prób korupcji.	2011	SC/ CA, IC, UC	Bez dodatkowych obciążeń

CEL GŁÓWNY V

Ograniczenie bodźców ze strony środowiska zewnętrznego, potęgujących zjawisko korupcji

CEL POŚREDNI 5.1 Stworzenie systemu reagowania na zagrożenie korupcyjne ze strony środowiska zewnętrznego.				
MIERNIK OSIĄGNIĘCIA CELU: Spadek liczby przypadków zdarzeń korupcyjnych inicjowanych przez środowisko zewnętrzne.				
l.p.	Działanie	Termin realizacji	Odpowiedzialność za realizację (wiodący/współpracujący)	Obciążenie finansowe (kwoty szacowane)
1.	Opracowanie metod reagowania i niwelowania zagrożenia korupcją ze strony środowiska zewnętrznego, w tym zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony prawnej funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej.	2010 - 2012	CA/ SC, IC, UC	Bez dodatkowych obciążeń
2.	Opracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy ze środowiskami gospodarczymi w zakresie wskazywania obszarów potencjalnie korupcyjnych i wypracowywania rozwiązań ograniczających zjawisko korupcji.	2012	CA/ IC, UC	Bez dodatkowych obciążeń
3.	Rozszerzenie możliwości dokonywania zgłoszeń ewentualnych nieprawidłowości oraz podejrzeń zachowań korupcyjnych na poziomie Ministerstwa Finansów i izb celnych.	2011	CA/ SC, IC, UC	Bez dodatkowych obciążeń

CEL GŁÓWNY VI

Osiągnięcie wysokiego prestiżu i zaufania społecznego do Służby Celnej

CEL POŚREDNI 6.1. Udoskonalenie systemu promowania działań antykorupcyjnych w Służbie Celnej.				
MIERNIK OSIĄGNIĘCIA CELU: Wzrost współczynnika świadomości odbiorców działań Służby Celnej potwierdzony wynikami sondaży.				
Lp.	Działanie	Termin realizacji	Odpowiedzialność za realizację (wiodący/współpracujący)	Obciążenie finansowe (kwoty szacowane)
1.	Utworzenie na stronie internetowej zakładki zawierającej informacje o działaniach antykorupcyjnych Służby Celnej.	2010	SC/ CA	Bez dodatkowych obciążeń
2.	Przeprowadzenie kampanii informacyjnej promującej działania antykorupcyjne skierowanej do środowiska zewnętrznego Służby Celnej.	2011 - 2013	SC/ CA, IC	Koszt druku i materiałów: 50000 zł. w 2011 r., 8000 zł. od 2012 r. rocznie
3.	Organizowanie wśród funkcjonariuszy celnych/pracowników cyklicznych konkursów (na najlepsze hasło lub plakat) promujących postawę antykorupcyjną.	2011 - 2013	SC/ CA	Nagroda: 2000 zł. w 2011 r., 2000 zł od 2012 r. rocznie

Podział zaplanowanych działań na poszczególne lata realizacji Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010-2013+

Poniższy wykaz terminów realizacji poszczególnych zadań Programu antykorupcyjnego polskiej Służby Celnej 2010-2013+ został zaplanowany przy założeniu, że w ramach Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier, realizacji programu podejmie się minimum czteroosobowy zespół wyznaczonych w tym celu pracowników, których głównym zadaniem będzie realizacja niniejszego Programu, przy aktywnym współudziale departamentów w pionie Służby Celnej Ministerstwa Finansów oraz wsparciu izb i urzędów celnych.

Okres realizacji poszczególnych działań w ujęciu rocznym			
l.p.	Działanie	Termin realizacji	Odpowiedzialność za realizację (wiodący/współpracujący)
2010			
1.	1.1.4 Opracowanie koncepcji funkcjonowania Inspekcji Wewnętrznej jako wyodrębnionej struktury organizacyjnej, ukierunkowanej wyłącznie na przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji w Służbie Celnej.	2010	CA/ SC, IC, UC
2.	3.1.2 Wdrożenie systemu obligatoryjnych szkoleń nowo zatrudnionych funkcjonariuszy celnych i pracowników, z zakresu etyki i przeciwdziałania korupcji.	2010	SC/ CA, IC
3.	6.1.1 Utworzenie na stronie internetowej zakładki zawierającej informacje o działaniach antykorupcyjnych Służby Celnej	2010	SC/ CA
4.	1.1.1 Opracowanie założeń i przeprowadzenie badań ankietowych dotyczących przyczyn występowania korupcji w Służbie Celnej.	2010 - 2011	CA/ IC, UC
5.	1.2.1 Opracowanie założeń i przeprowadzenie badań ankietowych dotyczących psychologicznych aspektów występowania korupcji w Służbie Celnej.	2010 - 2011	CA/ IC, UC
6.	3.2.1 Opracowanie koncepcji funkcjonowania osób tzw. pierwszego kontaktu w sprawach korupcji w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej.	2010 - 2011	CA/ IC, UC
7.	3.2.2 Opracowanie i wdrożenie katalogu wskazówek ułatwiających funkcjonariuszom celnym i pracownikom zachowanie prawidłowej postawy w obliczu wywieranej presji i zagrożenia korupcją.	2010 - 2011	CA/ IC, UC

8.	4.1.1 Opracowanie i wdrożenie decyzji w sprawie określenia zasad oraz trybu postępowania w sytuacjach korupcyjnych i działań w zakresie prewencji antykorupcyjnej oraz monitorowanie jej stosowania.	2010 - 2011	CA/ IC, UC
9.	1.1.2 Zidentyfikowanie i diagnoza procesów realizowanych w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej w najwyższym stopniu zagrożonych ryzykiem wystąpienia korupcji i funkcjonujących zabezpieczeń.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC
10.	1.1.3 Opracowanie i wdrożenie katalogu rekomendacji uodparniających wyodrębnione procesy na korupcję.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC
11.	1.2.2. Zidentyfikowanie i diagnoza stanowisk pracy pod kątem najwyższego stopnia zagrożenia ryzykiem wystąpienia korupcji i funkcjonujących zabezpieczeń.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC
12.	1.2.3 Opracowanie i wdrożenie katalogu rekomendacji minimalizujących ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych na wyodrębnionych stanowiskach pracy.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC
13.	1.2.4 Opracowanie wytycznych do systemu rekrutacji na stanowiska szczególnie zagrożone ryzykiem korupcji.	2010 - 2012	SC/ CA, IC, UC
14.	5.1.1 Opracowanie metod reagowania i niwelowania zagrożenia korupcją ze strony środowiska zewnętrznego, w tym zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony prawnej funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej.	2010 - 2012	CA/ SC, IC, UC
2011			
1.	2.1.1 Stworzenie analitycznego systemu map korupcji obrazujących poziom występowania zagrożeń korupcyjnych w określonych obszarach.	2011	CA/ IC
2.	2.1.2 Stworzenie systemu diagnozowania korupcji wykrytej i nie wykrytej oraz testowania środowiska wewnętrznego i zewnętrznego.	2011	CA/ IC
3.	2.1.3 Zbudowanie systemu wymiany szczegółowych informacji pomiędzy Służbą Celną i organami zajmującymi się zwalczaniem korupcji.	2011	CA/ IC
4.	3.1.1 Wdrożenie systemu obligatoryjnych, cyklicznych szkoleń dla funkcjonariuszy i pracowników zajmujących stanowiska obciążone najwyższym stopniem zagrożenia korupcją.	2011	SC/ CA, IC, UC
5.	4.1.2 Opracowanie i wdrożenie katalogu wskazówek dla kadry kierowniczej, wspomagających zarządzanie ukierunkowane na zwalczanie korupcji.	2011	CA/ IC, UC
6.	4.2.1 Opracowanie i wdrożenie motywacyjnego systemu nagradzania i wyróżniania funkcjonariuszy i pracowników, którzy wnieśli czynny wkład w przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji.	2011	SC/ CA, IC, UC
7.	4.2.2 Opracowanie i wdrożenie systemu przekazywania informacji na temat osiągnięć w	2011	SC/ CA, IC, UC

	zwalczaniu korupcji w Służbie Celnej oraz ujawnionych prób korupcji.		
8.	5.1.3 Rozszerzenie możliwości dokonywania zgłoszeń ewentualnych nieprawidłowości oraz podejrzeń zachowań korupcyjnych na poziomie Ministerstwa Finansów i izb celnych.	2011	CA/ SC, IC, UC
9.	1.1.1 Opracowanie założeń i przeprowadzenie badań ankietowych dotyczących przyczyn występowania korupcji w Służbie Celnej.	2010 - 2011	CA/ IC, UC
10.	1.2.1 Opracowanie założeń i przeprowadzenie badań ankietowych dotyczących psychologicznych aspektów występowania korupcji w Służbie Celnej.	2010 - 2011	CA/ IC, UC
11.	3.2.1 Opracowanie koncepcji funkcjonowania osób tzw. pierwszego kontaktu w sprawach korupcji w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej.	2010 - 2011	CA/ IC, UC
12.	3.2.2 Opracowanie i wdrożenie katalogu wskazówek ułatwiających funkcjonariuszom celnym i pracownikom zachowanie prawidłowej postawy w obliczu wywieranej presji i zagrożenia korupcją.	2010 - 2011	CA/ IC, UC
13.	4.1.1 Opracowanie i wdrożenie decyzji w sprawie określenia zasad oraz trybu postępowania w sytuacjach korupcyjnych i działań w zakresie prewencji antykorupcyjnej oraz monitorowanie jej stosowania.	2010 - 2011	CA/ IC, UC
14.	1.1.2 Zidentyfikowanie i diagnoza procesów realizowanych w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej w najwyższym stopniu zagrożonych ryzykiem wystąpienia korupcji i funkcjonujących zabezpieczeń.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC
15.	1.1.3 Opracowanie i wdrożenie katalogu rekomendacji uodparniających wyodrębnione procesy na korupcję.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC
16.	1.2.2. Zidentyfikowanie i diagnoza stanowisk pracy pod kątem najwyższego stopnia zagrożenia ryzykiem wystąpienia korupcji i funkcjonujących zabezpieczeń.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC
17.	1.2.3 Opracowanie i wdrożenie katalogu rekomendacji minimalizujących ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych na wyodrębnionych stanowiskach pracy.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC
18.	1.2.4 Opracowanie wytycznych do systemu rekrutacji na stanowiska szczególnie zagrożone ryzykiem korupcji.	2010 - 2012	SC/ CA, IC, UC
19.	5.1.1 Opracowanie metod reagowania i niwelowania zagrożenia korupcją ze strony środowiska zewnętrznego, w tym zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony prawnej funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej.	2010 - 2012	CA/ SC, IC, UC
20.	3.1.3 Opracowanie i wdrożenie zasad upowszechniania edukacji antykorupcyjnej.	2011 - 2012	SC/ CA, IC, UC
21.	6.1.2 Przeprowadzenie kampanii informacyjnej promującej działania antykorupcyjne skierowanej do środowiska zewnętrznego Służby Celnej.	2011 - 2013	SC/ CA, IC

22.	6.1.3 Organizowanie wśród funkcjonariuszy celnych/pracowników konkursów (na najlepsze hasło lub plakat) promujących postawę antykorupcyjną.	2011 - 2013	SC/ CA
2012			
1.	5.1.2 Opracowanie i wdrożenie mechanizmów współpracy ze środowiskami gospodarczymi w zakresie wskazywania obszarów potencjalnie korupcyjnych i wypracowywania rozwiązań ograniczających zjawisko korupcji.	2012	CA/ IC, UC
2.	1.1.2 Zidentyfikowanie i diagnoza procesów realizowanych w jednostkach organizacyjnych Służby Celnej w najwyższym stopniu zagrożonych ryzykiem wystąpienia korupcji i funkcjonujących zabezpieczeń.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC
3.	1.1.3 Opracowanie i wdrożenie katalogu rekomendacji uodparniających wyodrębnione procesy na korupcję.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC
4.	1.2.2. Zidentyfikowanie i diagnoza stanowisk pracy pod kątem najwyższego stopnia zagrożenia ryzykiem wystąpienia korupcji i funkcjonujących zabezpieczeń.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC
5.	1.2.3 Opracowanie i wdrożenie katalogu rekomendacji minimalizujących ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych na wyodrębnionych stanowiskach pracy.	2010 - 2012	CA/ SC, PC, AE, IC, UC
6.	1.2.4 Opracowanie wytycznych do systemu rekrutacji na stanowiska szczególnie zagrożone ryzykiem korupcji.	2010 - 2012	SC/ CA, IC, UC
7.	5.1.1 Opracowanie metod reagowania i niwelowania zagrożenia korupcją ze strony środowiska zewnętrznego, w tym zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony prawnej funkcjonariuszy celnych i pracowników Służby Celnej.	2010 - 2012	CA/ SC, IC, UC
8.	3.1.3 Opracowanie i wdrożenie zasad upowszechniania edukacji antykorupcyjnej.	2011 - 2012	SC/ CA, IC, UC
9.	6.1.2 Przeprowadzenie kampanii informacyjnej promującej działania antykorupcyjne skierowanej do środowiska zewnętrznego Służby Celnej.	2011 - 2013	SC/ CA, IC
10.	6.1.3 Organizowanie wśród funkcjonariuszy celnych/pracowników konkursów (na najlepsze hasło lub plakat) promujących postawę antykorupcyjną.	2011 - 2013	SC/ CA
2013			
1.	6.1.2 Przeprowadzenie kampanii informacyjnej promującej działania antykorupcyjne skierowanej do środowiska zewnętrznego Służby Celnej.	2011 - 2013	SC/ CA, IC
2.	6.1.3 Organizowanie wśród funkcjonariuszy celnych/pracowników konkursów (na najlepsze hasło lub plakat) promujących postawę antykorupcyjną.	2011 - 2013	SC/ CA