



Polityka antykorupcyjna

Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011

Streszczenie

Niniejsza publikacja została przygotowana w ramach prac Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego

Warszawa 2011

Opracowanie redakcyjne streszczenia:
Małgorzata Brudzyńska

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie.

Wydawca:
Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa
tel. |48| 22 536 02 00
e-mail: batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl/korupcja

Łamanie:
„TYRSA” Sp. z o.o.
ul. Kościeliska 7, 03-614 Warszawa
www.tyrsa.pl

Streszczenie publikacji

POLITYKA ANTYKORUPCYJNA **Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej** **polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011** **– wydanej w ramach prac Programu Przeciw Ko-** **rupcji Fundacji im. Stefana Batorego**

Już kilka lat po przełomie 1989 roku korupcja stała się w Polsce gorącym tematem dyskusji publicznej. Powodem były oczywiście waga i społeczny oddźwięk problemu. Ale swoje zrobiły także media: nie tylko ujawniały rozmaite afery – zarówno na szczeblu centralnym, jak lokalnym, ale też niezmiennie umieszczały doniesienia o nich na pierwszych stronach bądź czołowych miejscach serwisów.

Niedługo potem Polska rozpoczęła starania o przyjęcie do Unii Europejskiej, a ponieważ akcesja wymagała spełnienia określonych standardów – także jeśli chodzi o profilaktykę i walkę z korupcją – więc problemem intensywniej musiały zająć się także władze państwa.

Prócz zmian w ustawodawstwie (m.in. podwyższeniu kar za przestępstwa korupcyjne, uregulowania procedury zamówień publicznych), sztandarowym przedsięwzięciem antykorupcyjnym miała być tzw. Strategia Antykorupcyjna, czyli przyjęty przez rząd we wrześniu 2002 roku *Program Zwalczania Korupcji*. Był to zestaw działań, jakie poszczególne ministerstwa i instytucje rządowe powinny podjąć w celu marginalizacji tej patologii. Strategię planowano na dwa lata, ale w styczniu 2005 roku kolejny gabinet zdecydował się kontynuować akcję i opracował koncept II etapu jej wdrażania (tym razem na lata 2005–2009). Szło zapewne nie tylko o to, że nie wszystkie założenia I etapu zostały zrealizowane – być może ważniejszym powodem było społeczne wzburzenie tzw. aferą Rywina, czyli ofertą korupcyjną, która miała wpłynąć na możliwości manipulacji procesem legislacyjnym w ważkiej społecznie kwestii rynku mediów.

W kwietniu 2010 roku Rada Ministrów przyjęła Sprawozdanie z realizacji II etapu Strategii Antykorupcyjnej, w którym m.in. zaleca się... podjęcie etapu III (w latach 2011–2015), znowu bowiem nie wszystkie działania udało się zakończyć, a na dodatek pojawiły się nowe wyzwania i zagrożenia sfer życia społeczno-gospodarczego.

Program Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego od początku śledził realizację Strategii Antykorupcyjnej i stosunek kolejnych ekip rządowych do problemu korupcji. W efekcie może dokonać oceny skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów w minionym dziesięcioleciu. Publikacja „Polityka antykorupcyjna” jest podsumowaniem tego monitoringu.

* * *

„Większość zadań zapisanych w dokumencie nazwanym *Program zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna* została zrealizowana”, ale około 30 proc. „ma opóźnienia”, a „realizacji kilku w ogóle nie rozpoczęto” – tę opinię Programu Przeciw Korupcji na temat I etapu realizacji rządowej Strategii cytuje **Krzysztof Burnetko** jako punkt wyjścia do oceny etapu II przedsięwzięcia – a zwłaszcza rzetelności *Sprawozdania* rządu w tej sprawie.

Okazuje się bowiem, że następne gabinety powielaty wiele mankamentów i wątpliwych posunięć, które sygnalizowali eksperci opisując antykorupcyjne działania rządu w latach 2002–2004.

Niektóre przedsięwzięcia, uznane za efekt kolejnych etapów *Strategii*, zostały podjęte niezależnie od niej (tak było choćby z powołaniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego), natomiast zakończenie innych zostało ogłoszone przedwcześnie.

W długofalowej perspektywie kluczowym może okazać się wniosek o „czysto formalnym” w niektórych resortach podejściu do walki z korupcją, a co za tym idzie, do wykonywania zadań *Strategii*. Urzędnicy często wprawdzie wykonują nałożone na nich obowiązki, nie wykazują jednak większego zaangażowania i zrozumienia dla ich sensowności, a to oczywiście odbija się na jakości pracy.

Czasem brak inicjatywy wykazuje sam rząd – tyczy to zwłaszcza inicjatyw legislacyjnych. Wprawdzie autorzy rządowego *Sprawozdania* sugerują, że za zaniebdania czy opóźnienia w uchwalaniu przepisów antykorupcyjnych odpowiada parlament, ale można wskazać przypadki, kiedy winnym zwłoki są ministerstwa bądź rządowe służby legislacyjne.

Niekiedy przyczyny nierealizowania zadań mają jednak charakter obiektywny (zmiany personalne w kluczowych dla danej materii urządzeniach, przesunięcia kompetencyjne między resortami).

Niektóre zadania *Strategii* formalnie zostały wykonane, lecz ich rezultaty okazały się znikome. Wymownym przykładem – choćby z racji na odźwięk społeczny – jest sprawa szkoleń etycznych zorganizowanych przez Ministerstwo Sportu dla działaczy Polskiego Związku Piłki Nożnej. Resort uznał je za „znakomicie przeprowadzone”, podczas gdy opinią publiczną co rusz wstrząsają skandale korupcyjne w rodzimym futbolu oraz przypadki bagatelizowania ich przez PZPN.

Bywa, że za zrealizowane zadania uważa się przedsięwzięcia de facto jednorazowe, choć ich natura wymagałaby działalności długofalowej. Na przykład resort spraw wewnętrznych i administracji miał, we współpracy z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Komendą Główną Policji, każdego roku przedstawiać raport dotyczący wykonania ustawy lobbingowej; tymczasem analizę taką ogłoszono ledwie raz – w 2006 r.

Szczególnie groźnym działaniem było odstąpienie od idei służby cywilnej i praktyczny demontaż jej struktur przez gabinet Prawa i Sprawiedliwości w 2006 roku. Ówczesna większość parlamentarna i koalicja rządząca przeforsowały kompletną zmianę zasady obsadzania stanowisk w administracji. W rekrutacji na kierownicze stanowiska przestał obowiązywać kluczowy wymóg dotychczasowego modelu służby cywilnej – postępowanie konkursowe. Na dodatek lista takich funkcji okazała się nader obszerna, chodziło bowiem o ponad 2000 wpływowych i lukratywnych stanowisk w urzędach, agencjach i funduszach państwowych oraz podobną liczbę kierowniczych funkcji w jednostkach organizacyjnych podległych premierowi i ministrom. Kandydaci na te posady mieli pochodzić z tzw. Państwowego Zasobu Kadrowego, z którego kolejni ministrowie, dyrektorzy generalni czy prezesi państwowych agencji dobierać mieli sobie urzędników (mogli ich również w każdej chwili odwołać). Znamienna była skądinąd rezygnacja ze słowa „publiczny” na rzecz „państwowy”.

Ustawa o PZK – w przeciwieństwie do „starej” ustawy o służbie cywilnej – słowem nie wspominała o neutralności politycznej osób, które mają wejść do Zasobu. Jakie to wszystko niosło możliwości klientelizmu, czyli korupcji politycznej, nie trzeba wyjaśniać.

W efekcie w tzw. IV RP służba cywilna została znacznie zawężona – jej reguły praktycznie dotyczyły jedynie stanowisk średniego szczebla. Tym samym zalecenia *Strategii Antykorupcyjnej* przestawały mieć w praktyce w tej kluczowej i wrażliwej sferze państwa znaczenie.

Mimo tych zastrzeżeń, wedle Burnetki realizacja *II etapu Strategii Antykorupcyjnej* (za 2005–2009) wypada lepiej niż etapu I. Na użytek publicystyczny autor odwołał się przy tym do powiedzenia Antoniego Słonimskiego: „Jest dobrze, ale nie beznadziejnie”.

Ważne, że przynajmniej pewne resorty z większym zaangażowaniem zaczęły podchodzić do idei walki z korupcją. Dobrze rokuje też śmiałość niektórych wniosków zawartych w Sprawozdaniu sygnowanym przecież przez rząd, a także sama deklaracja, że Strategię warto kontynuować (inna rzecz, że choć minął ponad rok, to plan jej III etapu wciąż nie został ogłoszony).

Sukces kolejnego etapu Strategii zależy od uwzględnienia przynajmniej kilku postulatów. Chodzi przede wszystkim o powoływanie organu nadzorującego wykonanie *Strategii*, który prócz bieżącej oceny zaangażowania poszczególnych instytucji w jej realizację, mógłby wskazywać aktualne problemy wymagające pilnej reakcji.

Koniecznością wydaje się również przyznanie na wypełnienie nałożonych zadań, dodatkowych pieniędzy, które powinny być uzupełnieniem środków własnych resortów i instytucji.

Bołączką okazuje się polityka informacyjna. Z biegiem lat widać systematyczną poprawę jeśli chodzi o udostępnianie opinii publicznej informacji na temat *Strategii* (dostępność na stronach internetowych rządu, ukonkretnienie i odbiurokratyzowanie używanego języka itp.), ale mimo to polityka informacyjna nie jest najlepsza, bo choć korupcja jest tematem nośnym medialnie, to kolejne rządy nie potrafiły zainteresować *Strategią* środków przekazu. Zainteresowanie opinii publicznej jest czynnikiem mobilizującym urzędników. Podobnie ważną funkcją mobilizacyjną pełni też, powiązanie zadań *Strategii* na przykład z programami międzynarodowymi (zwłaszcza unijnymi) lub ze zdobywaniem przez urzędy rozmaitych certyfikatów (choćaby najpopularniejszego, czyli ISO).

* * *

Dr Jan Winczorek przeprowadził socjologiczno-prawną analizę ścigania przestępstw korupcyjnych w okresie 1998–2010. Opierając się na danych urzędowych, porównał m.in. rodzaje takich przestępstw wykrywanych w poszczególnych latach oraz liczbę przestępstw stwierdzonych z liczbą prowadzonych i zakończonych postępowań prokuratorskich. Efek-

tem są wnioski dotyczące wpływu zmian w *kodeksie karnym* na wykrywalność i karalność czynów korupcyjnych.

Zebrane dane świadczą o znacznym i systematycznym wzroście liczby stwierdzonych spraw korupcyjnych oraz liczby podejrzanych, oskarżonych i skazanych za takie przestępstwa po roku 2000. Od roku 2004 wzrost ten można określić jako gwałtowny. Wyjątkiem od tendencji wzrostowej jest gwałtowny spadek liczby osób podejrzanych o korupcję po roku 2007.

Co istotne, zmiany te są nierównomierne i niepowiązane. Do 2007 roku liczba czynów korupcyjnych stwierdzonych przez organy ścigania wzrastała szybciej niż liczba osób podejrzanych i skazanych. Z kolei spadkowi liczby osób podejrzanych po 2007 roku towarzyszyła stabilizacja, a nie spadek, liczby czynów stwierdzonych i liczby skazań.

Znamienne też, że mimo wzrostu liczby spraw, osób podejrzanych i skazań po roku 2000 liczba czynności dokonywanych przez organy ścigania i wymiar sprawiedliwości nie może być oceniana jako szczególnie wysoka – do poziomu z lat 70. (a więc epoki Gierka w PRL) zbliżyła się ona dopiero w 2007 roku.

Najszybciej zmienia się liczba spraw o tzw. łapownictwo czynne (zarówno stwierdzonych, jak zakończonych skazaniem). Równocześnie odsetek skazań w stosunku do spraw osądzonych w przypadku niektórych przestępstw korupcyjnych, zwłaszcza sprzedajności i przekupstwa, nie odbiega od notowanego w sprawach innego rodzaju. W przypadku spraw o nadużycie uprawnień odsetek ten jest bardzo niski.

Znaczące różnice między liczbą czynów stwierdzonych, osób podejrzanych i skazań wynikają z umarzania części spraw przez prokuraturę.

W analizowanym okresie doszło do zasadniczych zmian ustawodawstwa karnego w zakresie ścigania przestępstw korupcyjnych. Nieuprawnionym byłoby jednak wiązanie tego ze wzrostem liczby spraw o te przestępstwa. Zmiany legislacyjne nie wpłynęły również znacząco na formę i wysokość orzekanych kar. Statystyki pokazują, że za przestępstwa korupcyjne sądy orzekają wciąż zwykle pozbawienie wolności w zawieszeniu.

Wzrostu liczby stwierdzonych spraw nie sposób też tłumaczyć powołaniem Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Co więcej, porównanie nakładów na funkcjonowanie CBA i policji dowodzi, że koszty działalności tej pierwszej instytucji są w porównaniu do efektów nader wysokie.

Dynamikę urzędowych statystyk dr Winczorek tłumaczy nowymi regułami funkcjonowania policji jako instytucji. Ogólne zmniejszenie się

liczby ściganych przez nią spraw i spadek liczby spraw kryminalnych, w porównaniu z przestępstwami innego rodzaju, pozwoliły wykorzystać zaoszczędzone siły i fundusze m.in. na wzmożone ściganie przestępczości korupcyjnej. Prawdopodobnie także metodologia rejestrowania operacji policyjnych powoduje, że wzrost liczby czynów stwierdzonych nie przekłada się wprost na wzrost danych dotyczących liczby osób podejrzanych i skazanych.

Z kolei gwałtowny spadek liczby podejrzanych o czyny korupcyjne po 2007 roku ma niewątpliwy związek „ze zmianą otoczenia politycznego wymiaru sprawiedliwości” – wszak ekipa, która straciła wtedy władzę właśnie ze ścigania korupcji i walki z „układem” uczyniła swoje sztandarowe hasło polityczne, co przekładało się, czasem w sposób naruszający reguły prawa, na pracę policji, CBA i prokuratury.

Okazuje się też, że społeczna percepcja korupcji bynajmniej nie pokrywa się z rzeczywistym poziomem patologii. Pod koniec lat 90. liczba stwierdzonych przestępstw korupcyjnych spadła, a tymczasem w kraju wybuchła gorąca dyskusja o zagrożeniu nimi, „układzie” itd.

Z ustaleń tych dla polityki karnej wynikają wnioski praktyczne: otóż korupcję skuteczniej niż mechanicznym podwyższaniem sankcji karnych można zwalczać (a społeczne poczucie bezpieczeństwa poprawić) programami prewencyjnymi i informacyjnymi.

* * *

Jakościowe badania socjologiczne skuteczności wprowadzania *Strategii antykorupcyjnej* przeprowadził zespół socjologów z Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem **prof. Anny Kubiak** i **dr Anety Krzewińskiej**. Efektem badań są dwa obszernie raporty poświęcone kolejnym etapom wdrażania rządowego programu, obejmujące lata 2001–2011.

Oceniając okres 2001–2007 przebadano 24 instytucje: dwa ministerstwa (zdrowia oraz sportu i turystyki) oraz urzędy wojewódzkie, izby celne i skarbowe w trzech wylosowanych województwach, a nadto wskazane tam jako najaktywniejsze w walce z korupcją urzędy miejskie, gminne, celne, skarbowe i administracji zespolonej. Sprawdzano, jakie działania i procedury wynikające ze *Strategii* zostały wprowadzone (chodziło m.in. o szkolenia antykorupcyjne, funkcjonowanie doradców etycznych, przeprowadzone akcje informacyjne dla petentów itd.). Zastosowano przy

tym metodę *case study* (studium przypadku), a w jej ramach różnorodne techniki: od ankiet przez wywiady swobodne z informatorami po analizę własną (np. stron internetowych urzędów).

Znamienne jest już, że poszczególne instytucje i urzędy przedstawiły informacje o różnym stopniu szczegółowości. Widać jednak wyraźnie, że zmiany polityczne (na przykład: rotacje na stanowisku wojewody, które bywają w Polsce częste) skutkują różnym podejściem do działań antykorupcyjnych. To dlatego, przekonują badaczki, tak istotne są działania organów nadrzędnych – chociażby resortu administracji – promujące, czy wręcz wymuszające przedsięwzięcia antykorupcyjne na podległych instytucjach. Także dlatego niezbędne są stałe programy centralne i systematyczny monitoring działań antykorupcyjnych.

Inna tendencja panuje w jednostkach samorządu terytorialnego. Otóż gminy działania mające ograniczać patologię korupcyjną podejmowały zwykle samodzielnie bądź w ramach akcji społecznych promowanych przez organizacje pozarządowe. Powodem tej aktywności jest zapewne to, że władze samorządów lokalnych (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci i rady) pochodzą z wyborów bezpośrednich i muszą bardziej liczyć się z opinią wyborców, niż instytucje administracji centralnej. Są też silniej zakotwiczone w zbiorowości, mają bardziej elastyczne struktury i większą swobodę w działaniu niż służby państwowe.

Dowodzi to znaczenia tzw. czynnika ludzkiego, czyli zaangażowania bezpośrednich zwierzchników w działania antykorupcyjne, etycznej wrażliwości, brania pod uwagę nie tylko obowiązujących przepisów czy dyrektyw, ale też ducha prawa.

Czynnikami niesprzyjającymi wdrażaniu *Strategii Antykorupcyjnych*, prócz zawirowań personalnych, jest również kiepska jakość ustawodawstwa. Przepisy są albo niestabilne i nieprecyzyjne (chociażby dotyczące służby cywilnej), albo zbyt restrykcyjne, co, paradoksalnie, może prowadzić do podejmowania decyzji uznaniowych (przypadek służby celnej).

Niejasność formalnego umocowania i reguł działania widać zwłaszcza w przypadku doradców etycznych. W efekcie nakłady poniesione na stworzenie i funkcjonowanie tej instytucji w większości zostały zmarnowane.

Ważnym czynnikiem ograniczającym możliwości zachowań korupcyjnych jest wprowadzenie certyfikatów jakości (ISO i CAF – tzw. małe ISO). Już samo przystąpienie do wdrażania tych rozwiązań wymusza systema-

tyczny i dokładny opis procedur przypisanych do poszczególnych stanowisk, a tym samym utrwała dobre nawyki. Pozytywne konsekwencje mają również udziały w różnych konkursach oraz dostosowywanie procedur do przepisów wymuszonych przynależnością do Unii Europejskiej.

Z kolei w drugim badaniu, oceniającym działania w latach 2007–2011, łódzcy socjologowie wzięli pod uwagę wszystkie ministerstwa (17) i urzędy wojewódzkie (16) oraz 32 instytucje i urzędy centralne. Tym razem podstawową techniką była ankieta (na 65 instytucji zaproszonych do wzięcia udziału w badaniu, ankietę wypełniły 52). Chodziło przede wszystkim o ocenienie zaangażowania samych instytucji w walkę z korupcją. Pytano m.in. jakie procedury i certyfikaty przeciwdziałające korupcji zostały wprowadzone (i jaka jest ich przydatność), w jakich szkoleniach wzięli udział pracownicy, czy przyjęto kodeks etyczny i ustanowiono doradcę etycznego, jakie rozwiązania dotyczące zamówień publicznych zastosowano i wreszcie, czy urząd/instytucja może pochwalić się własnymi inicjatywami?

Autorki przedstawiają precyzyjny wykaz działań każdej instytucji, która odesłała ankietę. Ilość i rodzaj wprowadzonych procedur i rozwiązań antykorupcyjnych okazuje się różna. Na przykład, aktualnymi certyfikatami jakości ISO i CAF oraz tzw. nakładką antykorupcyjną legitymowały się ledwie dwa ministerstwa (gospodarki i sprawiedliwości), dwa urzędy wojewódzkie (opolski i świętokrzyski) i jedna instytucja centralna (Główny Inspektorat Transportu Drogowego). Równocześnie 18 instytucji nie wdrożyło ani jednej z tych procedur.

Przeprowadzeniem szkoleń dotyczących korupcji szczyci się znakomita większość badanych. Są jednak i takie – m.in. Straż Graniczna i Państwowa Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych – w których w okresie 2007–2011 nie odbyło się ani jedno szkolenie na ten temat.

W 45 na 52 zbadanych instytucji (w tym wszystkie urzędy wojewódzkie) wprowadzono kodeksy etyczne. Doradcy etyczni działali w większości ministerstw i urzędów wojewódzkich, a rzadkością byli w instytucjach i urzędach centralnych.

Spośród instytucji i urzędów 20 nie może pochwalić się żadną własną inicjatywą antykorupcyjną (m.in. tak „wrażliwe” korupcyjnie, jak ministerstwo sportu, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego i Wojskowa Agencja Mieszkaniowa).

Co ważne: statystyki oparte są tym razem na deklaracjach samych ankietowanych – badaczom chodziło bowiem o ustalenie, w jakim stopniu realizowane są zadania Strategii, a nie o ocenę skuteczności tych przedsięwzięć.

* * *

Klaus Bachman w eseju poświęconym metodom walki z korupcją uważa, że choć najskuteczniejszą bronią jest prewencja, to ze względu na jej znikomą spektakularność rządy rzadko po nie sięgają. Żmudne działania prewencyjne nie zapewniają wszak „głośnych sukcesów medialnych, które można przekuć na sukces wyborczy”. Stąd zapewne bierze się opieczętowanie urzędów we wdrażaniu procedur antykorupcyjnych. Urzędnicy z kolei działania antykorupcyjne traktują jako osłabienie ich pozycji, nowe obowiązki i rygory, a czasem pozbawienie potencjalnych dochodów.

Opinia publiczna dostrzega widowiskowe procesy i wielkie śledztwa (albo posiedzenia komisji śledczych), a nie mozolną pracę wewnątrz urzędów. Dlatego „będziemy jeszcze nieraz świadkami wielkich kampanii antykorupcyjnych i widowiskowych rozrachunków ze skorumpowanymi politykami i przestępcami – całkowicie niezależnie od rzeczywistego poziomu korupcji w Polsce”.

* * *

Powyższe analizy dowodzą, że jak dotąd państwo polskie nie wypracowało długofalowej polityki antykorupcyjnej.

Co więcej, uderzają skrajności w samej filozofii walki z korupcją między kolejnymi gabinetami. Początkowo (w latach 2001–2005, czyli za rządów SLD-PSL) za najskuteczniejsze narzędzie antykorupcyjne uchodziły – po części pod wpływem instytucji europejskich – bariery i procedury prawne. Następnie (w okresie 2005–2007, a więc za gabinetów tworzonych przez PiS) górę wzięły metody represyjne, czasem nawet ocierające się o łamanie prawa. Ważną rolę grała też wtedy antykorupcyjna frazeologia – balansująca na granicy propagandy. Zwalczanie korupcji, której najgroźniejszym przejawem miał być oplatający cały kraj tzw. układ świata polityki, biznesu i służb specjalnych, stało się nawet sztandarowym

punktem programu ówczesnej ekipy. Działania prewencyjne uznawała ona nie tylko za niewspółmierne do skali zagrożenia, ale i kompletnie nieskuteczne. Z kolei od jesieni 2007 roku (gabinet PO-PSL) nacisk kładziony jest na wzmacnianie kontroli państwowej, przy równoczesnym opóźnieniu zmian legislacyjnych (mimo upływu pełnej kadencji parlamentarnej, nie uchwalono zapowiadanych ustaw lobbingowej i antykorupcyjnej).

Jeśli dodać do tego stosunkowo częste wymiany gabinetów, to trudno się dziwić, że realizacja rozmaitych pomysłów antykorupcyjnych (choćby obu etapów *Strategii*) przyniosła ograniczone skutki.

Istotne znaczenie ma też uleganie stereotypom – zwłaszcza pogłodo- wi, że skuteczną metodą jest zaostrzanie polityki karnej.

Rozwiązaniem mogłyby być tworzenie długofalowych programów antykorupcyjnych (nawet i na okresy sięgające 15–20 lat). Naturalnie musiałyby być one inaczej formułowane: zawierać cele strategiczne oraz wymierne wskaźniki ich realizacji. Należałoby też wtedy wyznaczyć odpowiednie etapy do realizacji poszczególnych zadań (rodzaj „mapy drogowej” strategii), tak by można było na bieżąco śledzić stan ich realizacji. Niezbędne też byłyby procedury pozwalające na korygowanie i aktualizowanie zadań. Kolejne ekipy rządzące w oparciu o taki długofalowy program mogłyby tworzyć czysto już robocze, krótkoterminowe (czyli trwające 4 lata, pokrywające się z założoną kadencją parlamentu) plany operacyjne. Służyłyby one spełnieniu celów strategicznych *Strategii*, lecz byłyby dostosowane do filozofii politycznej poszczególnych gabinetów.

Taki model musiałby jednak zakładać choćby niepisane, a więc tylko dorozumiane, lecz przynajmniej minimalne porozumienie między kluczowymi siłami sceny politycznej odnośnie znaczenia walki z korupcją w państwie – traktowania tego zadania jako jednego z elementów racji stanu.