



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 3.2.2014 r.
COM(2014) 38 final

ANNEX 22

ZAŁĄCZNIK

do

Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE

PORTUGALIA

1. WPROWADZENIE – ZASADNICZE CECHY I INFORMACJE OGÓLNE

Struktury antykorupcyjne

Strategiczne podejście. W ciągu ostatnich lat rządy portugalskie realizowały szereg ustawodawczych i instytucjonalnych środków antykorupcyjnych. Dochodzenia w sprawie zarzutów dotyczących korupcji na wysokim szczeblu przy udzielaniu zamówień w dziedzinie obronności i w związku z finansowaniem partii politycznych przyczyniły się do ponownego zwrócenia uwagi opinii publicznej na nierozwiązane kwestie. Rząd zobowiązał się do zakończenia „okresu bezkarności” poprzez wprowadzenie zmian do prawa karnego, zbadanie możliwości uznania bezpodstawnego wzbogacenia za czyn karalny oraz przyjęcie nowej ustawy w sprawie rekrutacji kadry kierowniczej wyższego szczebla w administracji publicznej na podstawie osiągnięć zawodowych. Ponadto w ramach programu dostosowań gospodarczych rząd zobowiązał się do poprawy procedur kontrolnych, nadzoru bankowego i standardów odpowiedzialności w administracji publicznej i przedsiębiorstwach państwowych. Rząd zadeklarował również wzmocnienie nadzoru nad partnerstwami publiczno-prywatnymi (PPP), zwiększenie przejrzystości wydatków publicznych i kontroli nad trwającym procesem prywatyzacji, renegocjację umów partnerstwa publiczno-prywatnego i restrukturyzację sektora obrony¹. Działania te mogłyby być pierwszym krokiem w kierunku opracowania krajowej strategii antykorupcyjnej. Zwiększenie skuteczności walki z ryzykiem korupcji wymaga podjęcia bardziej wszechstronnych działań przez organy ścigania, wewnętrzne i zewnętrzne organy kontrolne oraz sądownictwo.

Ramy prawne. W 2010 r. parlament przyjął pakiet antykorupcyjny zakładający wprowadzenie nowego rodzaju przestępstwa, jakim jest naruszenie zasad zagospodarowania przestrzennego obszarów miejskich, wydłużenie terminów przedawnienia w przypadku przestępstw korupcyjnych, utworzenie centralnego rejestru rachunków bankowych i zmianę ustawy o finansowaniu partii². W ocenie Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy opublikowanej w październiku 2013 r. wskazano, że Portugalia zrealizowała lub uwzględniła w zadowalający sposób sześć z trzynastu zaleceń dotyczących kryminalizacji i finansowania partii politycznych. Sześć kolejnych zaleceń zostało zrealizowanych częściowo, a jedno nie zostało jeszcze zrealizowane³. Na początku 2013 r. przyjęto zmiany w prawie karnym, w tym zaostrzono sankcje za przestępstwa popełnione przez osoby zajmujące stanowiska polityczne lub urzędników publicznych wysokiego szczebla⁴. Na początku października 2013 r. złożono w parlamencie antykorupcyjny wniosek ustawodawczy obejmujący propozycje zmian w kodeksie karnym, ustawę o odpowiedzialności polityków i urzędników publicznych wysokiego szczebla oraz ustawę o przekupstwie zagranicznych funkcjonariuszy publicznych⁵. Jeśli chodzi o kryminalizację, wydaje się, że w ostatnich wnioskach ustawodawczych uwzględniono pozostałe niedociągnięcia stwierdzone przez GRECO w odniesieniu do poziomu sankcji karnych za przestępstwa korupcyjne w sektorze prywatnym, kryminalizacji czynnego aspektu płatnej protekcji, terminu przedawnienia w przypadku płatnej protekcji oraz zakresu przestępstw korupcyjnych, który nie obejmuje przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych.

Ramy instytucjonalne. Do prowadzenia dochodzeń w sprawach o korupcję wyznaczono wyspecjalizowane agencje w ramach prokuratury (Centralny Wydział ds. Dochodzenia i

1 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf

2 Ustawa nr 26 z dnia 30 sierpnia 2010 r. zmieniająca kodeks postępowania karnego; ustawa nr 32 z dnia 2 września 2010 r. zmieniająca kodeks karny; ustawa nr 55 z dnia 24 grudnia 2010 r.

3 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)18_Interim_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_EN.pdf)

4 Ustawa nr 4 z dnia 14 stycznia 2013 r.

5 Projekt ustawy nr 453/XII.

Postępowania Karnego, DCIAP) i w ramach policji (Krajową Jednostkę ds. Walki z Korupcją). Zasadniczą rolę w zwalczaniu korupcji pełni również Trybunał Obrachunkowy. Rada ds. Zapobiegania Korupcji (CPC), ustanowiona w 2008 r. w ramach Trybunału Obrachunkowego, odpowiada za koordynację i analizę polityk prewencyjnych⁶. Rada zaleciła, aby wszystkie centralne i lokalne organy publiczne, w tym przedsiębiorstwa państwowe, przygotowały plany zarządzania ryzykiem korupcji⁷. Rada otrzymała do oceny ponad 1 000 planów zapobiegania korupcji. Na ocenę wpływu tych planów jest jeszcze za wcześnie. CPC nie posiada uprawnień w zakresie weryfikacji lub nakładania sankcji oraz nie ma prawa kontrolować treści oświadczeń o stanie majątkowym ani deklaracji o braku konfliktu interesów. Zadania te wchodzą w zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego i Prokuratora Generalnego.

Badania opinii publicznej

Badania postrzegania korupcji. Z przeprowadzonego w 2013 r. specjalnego badania Eurobarometr na temat korupcji⁸ wynika, że 90 % portugalskich respondentów uważa, że korupcja jest powszechnym problemem w ich kraju (średnia UE: 76 %), 72 % jest natomiast zdania, że w ciągu ostatnich trzech lat zjawisko to uległo nasileniu. 36 % portugalskich respondentów przyznaje, że korupcja wpływa na ich życie codzienne (średnia UE: 26 %). W 2011 r. Portugalczycy uznali korupcję za jeden z głównych problemów mających wpływ na instytucje demokratyczne⁹.

Doświadczenie korupcji. Bezpośrednie doświadczenie drobnej korupcji jest rzadkim zjawiskiem – mniej niż 1 % ogółu społeczeństwa (średnia UE: 4 %) i przedstawiciele przedsiębiorstw przyznało, że spotkało się z sugestią lub żądaniem wręczenia łapówki w wielu sektorach¹⁰. Wyniki Portugalii są lepsze niż średnia UE, jeżeli chodzi o pytanie dotyczące tego, czy obywatele doświadczyli korupcji lub byli jej świadkami¹¹.

Badania przedsiębiorstw. Z przeprowadzonego w 2013 r. badania Eurobarometr wynika, że 68 % przedsiębiorstw w Portugalii (drugi co do wielkości odsetek w UE) postrzega korupcję jako przeszkodę w prowadzeniu działalności gospodarczej w ich kraju (średnia UE: 43 %)¹². 87 % respondentów, którzy wzięli udział w tym samym badaniu, jest zdania, że faworytyzm i korupcja zakłócają konkurencję między przedsiębiorstwami (średnia UE: 73 %), 79 % uważa natomiast, że przekupstwo i wykorzystywanie znajomości są często najłatwiejszym sposobem na uzyskanie określonych usług w sektorze publicznym (średnia UE: 69 %), a 76 % (najwyższy odsetek w UE) twierdzi, że jedynym sposobem na odniesienie sukcesu w biznesie jest korzystanie ze znajomości w kręgach politycznych (średnia w UE: 47 %).

Kontekst

Sektor prywatny. Portugalia dokonała transpozycji wszystkich przepisów decyzji ramowej 2003/568/WSiSW dotyczących definicji korupcji czynnej i biernej w sektorze prywatnym oraz przepisów dotyczących kar stosowanych wobec osób fizycznych i prawnych oraz odpowiedzialności osób prawnych¹³. GRECO zaleciła jednak zaostrenie sankcji karnych za

6 Ustawa nr 54 z dnia 4 września 2008 r.

7 http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_cpc_20090701.pdf

8 Specjalne badanie Eurobarometr nr 397 z 2013 r.

9 Do innych głównych problemów portugalscy respondenci zaliczyli zaufanie do polityków i władzy wykonawczej, nieskuteczne sprawowanie rządów i nierówność społeczną. Krajowy barometr jakości demokracji z 2011 r.:

http://www.bqd.ics.ul.pt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1&Itemid=75&lang=pt

10 Do sektorów tych należą: opieka zdrowotna, policja, organy celne, przedsiębiorstwa prywatne.

11 W ramach badania Eurobarometr przeprowadzonego zarówno w 2011 r., jak i w 2013 r., 5 % portugalskich respondentów przyznało, że w ciągu poprzednich 12 miesięcy doświadczyło lub było świadkiem przypadku korupcji, w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 8 %.

12 Badanie Flash Eurobarometr nr 374 z 2013 r.

13 COM(2011) 309 final, drugie sprawozdanie z wdrożenia decyzji ramowej 2003/568/WSiSW z dnia 6 czerwca 2011 r.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0309&qid=1400063946117&from=PL>

przekupstwo i płatną protekcję w sektorze prywatnym i dostosowanie zakresu kryminalizacji płatnej protekcji w sektorze prywatnym do zakresu stosowanego w sektorze publicznym. Wydaje się, że zalecenia te uwzględniono we wniosku ustawodawczym złożonym w parlamencie w październiku 2013 r.¹⁴. Jeśli chodzi o przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, OECD wyraziła zaniepokojenie „niewielkim stopniem wykonania” Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych w Portugalii z uwagi na fakt, że w latach 2010–2011 cztery sprawy pozostały nierozstrzygnięte i nie wszczęto żadnych nowych dochodzeń¹⁵. Zdaniem organów portugalskich od stycznia 2012 r. wszczęto trzy nowe dochodzenia w sprawie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych. Według opracowanych przez Światowe Forum Ekonomiczne sprawozdań w sprawie konkurencyjności Portugalia spadła z 28 pozycji, jaką zajmowała w 2000 r., na 51 pozycję w 2013 r.¹⁶. Na podstawie przeprowadzonych niedawno badań dotyczących szarej strefy gospodarki oszacowano, że w 2012 r. osiągnęła ona poziom 19,4 % PKB¹⁷.

Prywatyzacja. W wyniku kryzysu gospodarczego uzgodniono z UE, Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) i Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) warunki dostosowania obejmujące reformy strukturalne mające na celu zmniejszenie deficytu i ciężaru długu publicznego. W ramach planów międzynarodowych dostosowań gospodarczych Portugalia zobowiązała się do natychmiastowej prywatyzacji majątku państwowego na dużą skalę. Niektóre przypadki prywatyzacji były przedmiotem kontrowersji ze względu na domniemany niezgodny z prawem dostęp do uprzywilejowanych informacji lub niewystarczającą przejrzystość. Portugalska Rada ds. Zapobiegania Korupcji (CPC) zwróciła uwagę na określone zagrożenia związane z korupcją w procesie prywatyzacji i zaleciła powołanie komisji monitorujących na początku tego procesu¹⁸. Rząd powołał komisję ds. monitorowania *ex post*. Parlament również powołał komisję w celu monitorowania realizacji zobowiązań dotyczących dostosowań gospodarczych. W 2013 r. w związku z trwającym procesem prywatyzacji rozszerzono mandat Rzecznika Praw Obywatelskich (Provedor de Justiça) na organy prywatne sprawujące władzę publiczną lub świadczące usługi w interesie ogólnym¹⁹.

Sygnalizowanie nieprawidłowości. Istnieją ogólne przepisy w zakresie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia (ang. *whistleblower*) odnoszące się do pracowników sektora publicznego²⁰. Kodeks pracy chroni pracowników zatrudnionych na podstawie stosunku pracy przed nieuczciwym działaniem pracodawców w przypadku skorzystania przez tych pracowników z przysługujących im praw, takich jak prawo do zawiadomienia o przestępstwie. Podobne przepisy zawiera ustawa regulująca kwestie dotyczące urzędników publicznych i urzędników służby cywilnej²¹. Ponadto w kodeksie postępowania karnego nałożono na urzędników publicznych obowiązek zgłaszania przestępstw wykrytych podczas wypełniania obowiązków zawodowych²². W instytucjach publicznych nie istnieją jednak

14 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)18_Interim_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_EN.pdf)

15 Zob. dane porównawcze dotyczące wykonania pod adresem: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_progress_report_2013_assessing_enforcement_of_the_oecd

16 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

17 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf

18 Roczne sprawozdanie CPC z działalności za 2012 r.

http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel_Actv_CPC_2012.pdf Zob. także zalecenia portugalskiej Rady ds. Zapobiegania Korupcji (Recomendação do CPC, de 14 de Setembro de 2011, sobre Prevenção de riscos associados aos processos de privatizações; http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_cpc_20110914.pdf dotyczące zagrożeń związanych z prywatyzacją).

19 <http://dre.pt/pdf/lsdip/2013/02/03400/0097900986.pdf>

20 Ustawa nr 19/2008 i dekret z mocą ustawy nr 190/2003.

21 Ustawa nr 59 z dnia 11 września 2008 r.

22 Art. 242 kodeksu karnego.

żadne specjalne mechanizmy służące zapewnieniu ochrony osobom zgłaszającym przypadki naruszenia w praktyce. Ponadto zakres obecnej ochrony prawnej nie obejmuje pracowników sektora prywatnego, sądownictwa, urzędników rządowych ani związkowców. Projekt ustawy przyjęty przez rząd w październiku 2013 r. zawiera propozycję rozszerzenia zakresu ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia na sektor prywatny. W projekcie ustawy zakłada się również rozszerzenie stosowania przepisów kodeksu karnego dotyczących ochrony świadka na osoby zgłaszające przypadki naruszenia. W celu dalszego ułatwienia sygnalizowania nieprawidłowości w listopadzie 2010 r. DCIAP uruchomił internetowe narzędzie zgłaszania²³. OECD zwróciła ogólną uwagę na potrzebę zintensyfikowania działań służących zapewnieniu skutecznych mechanizmów ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia²⁴.

Przejrzystość działalności lobbingowej. Nie istnieją żadne specjalne przepisy, które regulowałyby działalność lobbingową, obowiązek rejestrowania podmiotów prowadzących działalność lobbingową ani obowiązek zgłaszania kontaktów z urzędnikami publicznymi.

2. KLUCZOWE ZAGADNIENIA

Ściganie korupcji

Ściganie korupcji ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności skutecznych i odstrasżających ram antykorupcyjnych. Postrzeganie tej kwestii przez społeczeństwo wskazuje na pewne obawy w tym obszarze. Z przeprowadzonego w 2013 r. specjalnego badania Eurobarometr na temat korupcji wynika, że 17 % portugalskich respondentów uznało, że wystarczająco dużo postępowań kończy się powodzeniem, aby zniechęcić obywateli do praktyk korupcyjnych (średnia UE: 26 %), 77 % stwierdziło natomiast, że przypadki korupcji na wysokim szczeblu nie są ścigane w wystarczającym stopniu (średnia UE: 73 %)²⁵.

Ministerstwo Sprawiedliwości poinformowało, że w ostatnim dziesięcioleciu wydano 549 wyroków skazujących za korupcję i powiązane przestępstwa²⁶, z czego 50 urzędników publicznych skazano na karę pozbawienia wolności. Postępowania wydają się długotrwałe – zaledwie 8,5 % spośród 838 spraw związanych z korupcją będących przedmiotem dochodzenia w latach 2004–2008 zakończyło się wydaniem orzeczenia przez sąd przed 2010 r. W przypadku 6,9 % tych spraw wyrok skazujący wydano przed 2010 r. tylko w pierwszej instancji²⁷. Statystyki policyjne²⁸ dotyczące przypadków korupcji w latach 2007–2012 wskazują na spadek liczby nowych, zakończonych lub toczących się spraw dotyczących korupcji²⁹. Liczba spraw dotyczących korupcji, w przypadku których orzeczenia wydał sąd pierwszej instancji w latach 2007–2011, również spadła z około 60 spraw w 2007 r. do 49 w 2011 r., natomiast liczba oskarżonych wzrosła ze 105 w 2007 r. do 149 w 2011 r.³⁰. Średni czas trwania postępowania w pierwszej instancji wynosił od 14 miesięcy w 2007 r. do 12 miesięcy w 2011 r.³¹. Istnieją przykłady spraw związanych z zarzutami korupcji na

23 <http://www.smp.pt/?p=19482>

24 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/44424102.pdf>

25 Specjalne badanie Eurobarometr nr 397 z 2013 r.

26 Około 60 wyroków skazujących rocznie.

http://www.siej.dgpi.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_634832407639218750

27 A corrupção participada em Portugal 2004-2008. Resultados globais de uma pesquisa em curso [sprawozdanie końcowe]. Lizbona: PGR/DCIAP i CIES-ISCTE.

28 Dyrekcja Generalna Policji Sądowej (Direção-Geral da Polícia Judiciária, DGPI) – tematyczny biuletyn statystyczny, maj 2013 r. – statystyki dotyczące korupcji w latach 2007–2012.

29 W latach 2007–2012 liczba spraw spadła o 38,6 %, co w skali roku oznacza spadek o 11,5 %. Podobny spadek miał miejsce w przypadku liczby spraw zakończonych, tj. o 30,5 % w latach 2007–2012, tj. 8,7 % rocznie.

30 Dyrekcja Generalna Policji Sądowej (DGPI) – tematyczny biuletyn statystyczny, maj 2013 r. – statystyki dotyczące korupcji w latach 2007–2012.

31 *Idem*.

wysokim szczeblu lub nielegalnego finansowania partii, w przypadku których postępowanie sądowe trwało powyżej sześciu lat. Złożone sprawy dotyczące korupcji często nie są rozstrzygane w szybkim tempie i rzadko prowadzą do nałożenia odstraszących sankcji³². Opóźnienia i stosunkowo niski odsetek odstraszących wyroków są przyczyną obaw o zdolność systemu sądowego do skutecznego prowadzenia postępowań.

Jeżeli chodzi o ściganie, podniesiono kwestie dotyczące zdolności wyspecjalizowanego Centralnego Wydziału ds. Dochodzenia i Postępowania Karnego (DCIAP) i Krajowej Jednostki ds. Walki z Korupcją działającej w ramach policji sądowej (UNCC) do zwiększenia liczby i podniesienia jakości dochodzeń³³. Program dostosowań gospodarczych dla Portugalii z czerwca 2011 r. obejmuje zobowiązanie dotyczące opracowania bardziej zrównoważonego i przejrzystego budżetu dla sądownictwa. Trwa realizacja planu reformy sądownictwa³⁴. Niezależność operacyjna prokuratury jest zagwarantowana w konstytucji i w ustawie³⁵. Miały jednak miejsce przypadki, w których zmiany składu zespołów śledczych badających przypadki korupcji na wysokim szczeblu wzbudziły pewne obawy. Wydaje się, że Trybunał Obrachunkowy posiada wystarczające zasoby do skutecznego działania. Zacieśnienie współpracy między Trybunałem Obrachunkowym i innymi mechanizmami kontroli z jednej strony a organami ścigania z drugiej strony mogłoby przyczynić się do dalszej poprawy skuteczności wykrywania i ścigania korupcji.

Finansowanie partii politycznych

Partie polityczne w Portugalii są finansowane głównie ze środków państwowych. Od 2005 r. jeden organ, tj. Jednostka ds. Sprawozdań Finansowych i Finansowania Polityki (Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, ECFP), nadzoruje sprawozdania finansowe partii. Jednostka ta funkcjonuje przy Trybunale Konstytucyjnym i posiada uprawnienia w zakresie kontroli z urzędu. W 2010 r. GRECO pochwaliła Portugalię za szczegółowe ramy prawne regulujące finansowanie partii politycznych, w tym za szczegółowe zasady dotyczące finansowania przez podmioty prywatne, limity wysokości darowizn i zakaz darowizn od przedsiębiorstw. Jednocześnie GRECO zauważyła jednak nieprawidłowości w zakresie publikowania sprawozdań finansowych partii, które były publikowane ze znacznym opóźnieniem i w mało przystępnym formacie, zwłaszcza jeżeli chodzi o finansowanie kampanii wyborczych. W związku z tym GRECO wydała szereg zaleceń dotyczących między innymi lepszego monitorowania i szkolenia w zakresie egzekwowania prawa³⁶. W październiku 2013 r. GRECO stwierdziła, że większość jej zaleceń dotyczących finansowania partii zostało zrealizowanych w sposób zadowalający³⁷. Zaleciła jednak wprowadzenie obowiązku częstszego informowania o przychodach i wydatkach związanych z kampaniami wyborczymi oraz zwiększenie zdolności Trybunału Konstytucyjnego w zakresie skutecznego zapewniania monitorowania rocznych sprawozdań finansowych partii i sprawozdań finansowych z kampanii wyborczych w odpowiednim czasie. Zaleciła także przeprowadzenie analizy wkładów od osób trzecich na rzecz różnych zainteresowanych stron politycznych.

32 <http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2011/07/Corrupção-Fora-de-Prazo-Vs.-Imprensa.pdf>

33 W ocenie z 2012 r. opartej na koncepcji National Integrity System (systemu rzetelności życia publicznego) opracowanej przez Transparency International stwierdzono, że organy dochodzeniowe, zwłaszcza wyspecjalizowane jednostki prokuratury zajmujące się przestępstwami korupcji, pracują w warunkach ograniczonych środków budżetowych.

34 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf

35 Konstytucja Republiki Portugalskiej, siódma zmiana [2005], rozdział IV. Ustawa nr 60/98 (27 sierpnia 1998 r.) o statusie prokuratury.

36 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)6_Portugal_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)6_Portugal_Two_EN.pdf)

37 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)18_Interim_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_EN.pdf)

W grudniu 2010 r. parlament przyjął zmiany legislacyjne dotyczące finansowania partii³⁸, w wyniku których powstało szereg nowych kwestii. Wprowadzono nowe źródła finansowania, które mogą stwarzać pewne ryzyko związane z obchodzeniem mechanizmów nadzorczych; należą do nich wkłady od kandydatów startujących w wyborach bez ustalonego limitu i nowy rodzaj dotacji publicznej na rzecz grup politycznych obecnych w parlamencie wypłacanej bezpośrednio partiom. Działania w zakresie gromadzenia funduszy nie już są w pełni rejestrowane, a kredyty nie są w pełni przejrzyste. Na mocy zmian wprowadzono również nową formę dotacji pośredniej, w tym przepis działający z mocą wsteczną, zgodnie z którym możliwe są transfery od parlamentów regionalnych na rzecz partii politycznych, które były zabronione na mocy poprzednich przepisów prawa i które Trybunał Konstytucyjny uznał wcześniej za niezgodne z prawem³⁹.

W kontekście polityki oszczędnościowej obniżono następnie dotacje i limit wydatków w ramach kampanii wyborczych oraz wprowadzono progi dla dotacji na reklamę zewnętrzną⁴⁰. Ponadto na początku 2013 r. przyjęto nowe przepisy w sprawie ujednoczenia procedur dotyczących sprawozdań finansowych partii politycznych. Mają one na celu zwiększenie przejrzystości poprzez wprowadzenie wspólnego formatu⁴¹ przedstawiania sprawozdań finansowych partii politycznych i sprawozdań finansowych z kampanii wyborczych⁴² oraz objęcie struktur wewnętrznych partii politycznych, w tym oddziałów regionalnych i lokalnych. ECFP publikuje roczne sprawozdania finansowe partii politycznych na swoich stronach internetowych w terminie pięciu do ośmiu dni od ich przekazania.

Niektóre sprawy związane z korupcją, które przyciągnęły w ostatnich latach uwagę opinii publicznej, dotyczyły zarzutów nielegalnego finansowania polityki. Chociaż ECPF podjęło kroki zmierzające do zintensyfikowania swojej działalności nadzorczej, jego uprawnienia w zakresie nakładania sankcji pozostają odgraniczone. W ostatnich latach Trybunał Konstytucyjny zaczął nakładać większe grzywny w przypadku wykrycia nieprawidłowości w finansowaniu partii. W jednym przypadku Trybunał Konstytucyjny nałożył na przedsiębiorstwo kary grzywny w wysokości 600 000 EUR w związku z nielegalnym finansowaniem partii⁴³. W tej samej sprawie ukarano grzywną również prezesa i skarbnika partii.

Obecnie nie istnieją żadne kodeksy etyki mające zastosowanie do wybieranych urzędników na szczeblu centralnym i lokalnym ani żadne sankcje za naruszenie zasad uczciwości (inne niż sankcje karne), które przyczyniłyby się do promowania wysokich standardów uczciwości. Funkcjonuje tylko jeden kodeks postępowania dla urzędników rządowych⁴⁴. Takie kodeksy postępowania dla wybieranych urzędników wraz z przepisami regulacyjnymi dotyczącymi sankcji stosowanych w przypadkach naruszeń zasad etycznych spowodowałyby podniesienie standardów uczciwości i odpowiedzialności oraz zapewniłyby szerszy zakres nakładania kar niemających charakteru karnego za nieetyczne zachowanie na szkodę interesu publicznego. Zapewniłyby one również skuteczniejsze wdrażanie zasad uczciwości poprzez rozwiązania polegające na samoregulacji, zważywszy na specyfikę sankcji niemających charakteru karnego, które mają zastosowanie do wybieranych urzędników w porównaniu z innymi kategoriami urzędników publicznych (tj. mianowanych urzędników, urzędników służby cywilnej itp.).

38 Ustawa nr 55 z dnia 24 grudnia 2010 r.

39 Orzeczenia: 515/2009 i 498/2010.

40 Ustawa nr 1 z dnia 3 stycznia 2013 r.

41 <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/regulamento%202013.pdf?src=1&mid=1971&bid=1303>

42 Rozporządzenie nr 16 z dnia 10 stycznia 2013 r.

43 Trybunał Konstytucyjny, Acórdão 371/2007. Lizbona, 27 czerwca 2007 r.

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20070371.html>

44 <http://dre.pt/pdf1sdip/2008/09/17400/0626006274.pdf>

Konflikty interesów i ujawnianie informacji majątkowych

Na szczeblu krajowym zarówno członkowie parlamentu, jak i ministrowie mają prawny obowiązek zgłaszania wszystkich rzeczywistych i potencjalnych konfliktów interesów. Stosowne oświadczenia są zamieszczane w rejestrze publicznym, który jest dostępny online⁴⁵. Podjęto kroki w celu zapewnienia składania oświadczeń w formie elektronicznej. Ponadto wybierani urzędnicy muszą przestrzegać zasad niełączenia określonych stanowisk⁴⁶ i ujawniania informacji majątkowych⁴⁷. Wszyscy członkowie parlamentu, ministrowie oraz inni wybierani i mianowani urzędnicy wysokiego szczebla mają obowiązek składania do Trybunału Konstytucyjnego oświadczeń majątkowych na początku i po zakończeniu sprawowania funkcji⁴⁸. Wspomniane oświadczenia są szczegółowe, ale nie zawierają informacji na temat majątku rodzin wybieranych urzędników i osób z nimi związanych.

Trybunał Konstytucyjny i Prokurator Generalny odpowiadają za weryfikację wszystkich oświadczeń⁴⁹. Zmianami legislacyjnymi z 2010 r. rozszerzono zakres oświadczeń, zaś Trybunał Konstytucyjny dokonał szerokiej wykładni tego zakresu⁵⁰. W odniesieniu do członków parlamentu za kwestie uczciwości i aspekty dyscyplinarne odpowiada Komisja ds. Etyki. Członek parlamentu może zostać zmuszony do złożenia urzędu, jeżeli Komisja ds. Etyki stwierdzi jakiegokolwiek naruszenie zakazu łączenia określonych stanowisk lub nieprawidłowości. Częstotliwość kontroli przeprowadzanych przez wyżej wymienione instytucje nie jest jednak jasna, a organy informują o kilku przypadkach opuszczenia urzędu⁵¹. Prokurator generalny podkreślił, że aby mechanizm weryfikacji był skuteczniejszy, należy wzmocnić potencjał Trybunału Konstytucyjnego i poprawić współpracę i wymianę informacji między instytucjami⁵².

Rada ds. Zapobiegania Korupcji (CPC) zwróciła uwagę na kwestię praktyk wywołujących efekt „drzwi obrotowych”. Istnieją przypadki, w których ministrowie odpowiadający za roboty budowlane objęli kluczowe stanowiska w przedsiębiorstwach, z którymi podpisali umowy w czasie, kiedy pełnili urząd. Następnie przedsiębiorstwa takie dążyły do przystąpienia do partnerstw publiczno-prywatnych. W rezultacie CPC zaleciła ustanowienie mechanizmów monitorowania konfliktów interesów i zarządzania nimi, zwłaszcza w odniesieniu do praktyk wywołujących efekt „drzwi obrotowych”⁵³.

Na szczeblu lokalnym konflikty interesów nie są jednolicie uregulowane. Wyberani urzędnicy lokalni mają obowiązek składania deklaracji o braku konfliktu interesów tylko wówczas, gdy rady gmin przyjęły stosowne przepisy.

45 Ustawa nr 24/95 z dnia 18 sierpnia; ustawa nr 28/95 z dnia 18 sierpnia; ustawa nr 3/2001 z dnia 23 lutego; zmiana nr 9/2001 z dnia 13 marca; ustawa nr 45/2006 z dnia 25 sierpnia; ustawa nr 43/2007 z dnia 24 sierpnia.

46 Zasada niełączenia określonych stanowisk odnosi się do sprawowania szeregu funkcji łącznie.

47 Ustawa nr 64 z dnia 26 sierpnia 1993 r.

48 Ustawa nr 4/83 z dnia 2 kwietnia; ustawa nr 38/83 z dnia 25 października; ustawa nr 25/95 z dnia 18 sierpnia; ustawa nr 19/2008 z dnia 21 kwietnia; ustawa nr 30/2008 z dnia 10 lipca; ustawa nr 38/2010:

www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/ControlePublicoRiquezaTitularesCargosPoliticoss_Simples.pdf

49 Zmiany legislacyjne wprowadzone ustawą nr 19/2008 umożliwiły ściślejszą współpracę między Prokuratorem Generalnym i Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie weryfikacji oświadczeń o stanie majątkowym.

50 Ustawa nr 38 z dnia 2 września 2010 r. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 302/2011:

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110302.html>

51 Prokurator generalny informuje tylko o czterech sprawach z 2011 r., w przypadku których sądy administracyjne żądały dymisji. Często urzędnicy, wobec których prowadzone jest postępowanie, sami decydują o rezygnacji ze stanowiska przed wydaniem orzeczenia: http://www.pgr.pt/pub/relatorio/2011/Relatorio-do-Ministerio-Publico_2011.pdf

52 Roczne sprawozdanie z działalności Prokuratora Generalnego za 2011 r.:

http://www.pgr.pt/pub/relatorio/2011/Relatorio-do-Ministerio-Publico_2011.pdf

53 Conselho de Prevenção da Corrupção, Recomendação do CPC de 7 de Novembro de 2012:

http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacoes/recomendacao_conflictos_interesse.pdf

W odniesieniu do urzędników służby cywilnej⁵⁴ istnieją przepisy w sprawie ujawniania informacji majątkowych, konfliktu interesów i niełączenia określonych stanowisk⁵⁵. Od 1997 r. obowiązuje ogólna karta etyki w administracji publicznej, zawierająca podstawowe zasady służby cywilnej: legalność, sprawiedliwość, bezstronność, lojalność i uczciwość⁵⁶.

W przepisach przyjętych w 2013 r. w sprawie regulaminu pracowniczego dla pracowników sądowych określono zasady dotyczące niełączenia określonych stanowisk oraz kryteria wyłączające osoby skazane za korupcję z zajmowania takich stanowisk⁵⁷. Zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich⁵⁸, jak i Rada ds. Zapobiegania Korupcji zaleciły przyjęcie szczegółowego kodeksu etyki dla administracji publicznej. Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło decyzję w sprawie włączenia takiego kodeksu do kodeksu postępowania administracyjnego, który jest obecnie nowelizowany.

W następstwie zobowiązań podjętych w protokole ustaleń w sprawie polityki gospodarczej i finansowej ostatnio wprowadzone przepisy mają zapewnić bardziej obiektywny proces rekrutacji urzędników publicznych, w tym urzędników zajmujących stanowiska kierownicze średniego szczebla, poprzez określenie kryteriów przejrzystości, bezstronności i osiągnięć zawodowych⁵⁹.

Zamówienia publiczne

Zamówienia publiczne mają istotny udział w gospodarce Portugalii. Zamówienia na roboty budowlane, towary i usługi w Portugalii stanowiły w 2011 r. około 19,6 % PKB. Wartość ogłoszeń o zamówieniu opublikowanych w Dzienniku Urzędowym stanowiła w 2011 r. 10,9 % całkowitych wydatków na roboty budowlane, towary i usługi⁶⁰.

W ramach prawnych dotyczących zamówień publicznych w Portugalii przewiduje się gwarancje przejrzystości, niedyskryminacji i uczciwej konkurencji. Przyjęte w lipcu 2012 r. zmiany do kodeksu zamówień publicznych mają na celu poprawę praktyk udzielania zamówień publicznych, aby zapewnić bardziej przejrzyste i konkurencyjne otoczenie biznesu⁶¹. Zmiany regulują przede wszystkim system udzielania zamówień na dodatkowe prace i usługi oraz eliminują wyłączenia umożliwiające bezpośrednie udzielanie zamówień. W 2012 r. zmieniono ustawę o Trybunale Obrachunkowym w celu wzmocnienia jego uprawnień kontrolnych, a zwłaszcza jego kompetencji w zakresie kontroli *ex ante* i *ex post* w odniesieniu do zamówień publicznych⁶².

Dobra praktyka: przejrzystość postępowań o udzielenie zamówienia

W czerwcu 2003 r. uruchomiono program e-zamówień jako wysokiej jakości centralną platformę promującą efektywność i konkurencję dzięki większej przejrzystości oraz oszczędnościom w ramach postępowania o udzielenie zamówienia. Dzięki lepszej przejrzystości korzystanie z e-zamówień stwarza ramy na rzecz skuteczniejszego zapobiegania i wykrywania nieprawidłowości mających wpływ na udzielanie zamówień, w tym potencjalnych praktyk korupcyjnych.

54 Urzędnicy zawodowi, którzy nie są ani wybierani, ani mianowani z klucza politycznego.

55 Ustawa 12A z dnia 27 lutego 2008 r.

56 Uchwała Rady Ministrów nr 47/1997.

57 Ustawa nr 22 z dnia 26 lutego 2013 r.

58 http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec_1B2012.pdf

59 Ustawa nr 8 z dnia 18 stycznia 2012 r.

60 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

61 Dekret z mocą ustawy nr 149/2012 opublikowany w dniu 12 lipca 2012 r.

62 Lei de Organização e Processo e Regulamento Geral do Tribunal de Contas (versão consolidada - Janeiro de 2012), <http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/legislacao/LOPTC.pdf>

Istnieje możliwość nieodpłatnego pobrania z portalu <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> całej dokumentacji przetargowej i specyfikacji przetargowych. Portal służy również do rozpowszechniania ogłoszeń o zamówieniu, składania zapytań ofertowych przez dostawców oraz zarządzania wszystkimi wymienianymi informacjami online. Narzędzie do zarządzania zamówieniami umożliwia zamieszczanie zawartych umów w sprawie zamówienia publicznego, monitorowanie zawartych umów oraz e-fakturowanie. System zarządzania informacjami także pomaga gromadzić, przechowywać i porządkować statystyki dotyczące procedury udzielania zamówień.

Od 2008 r. po wejściu w życie kodeksu zamówień publicznych Portugalia utworzyła krajowy portal internetowy BASE (www.base.gov.pt) mający na celu centralizację informacji na temat zamówień publicznych. Za zarządzanie tym portalem odpowiada Instytut Budownictwa i Nieruchomości (InCI). BASE otrzymuje dane z elektronicznej wersji portugalskiego Dziennika Urzędowego oraz z certyfikowanych platform elektronicznych dotyczących otwartych i zastrzeżonych procedur obowiązujących na etapie poprzedzającym udzielenie zamówienia. Wszystkie instytucje zamawiające korzystają z zastrzeżonego obszaru portalu w celu rejestrowania danych dotyczących zamówień, zamieszczania umów oraz rejestrowania informacji na temat ich realizacji. W latach 2008–2011 w BASE publikowano wyłącznie informacje na temat zamówień udzielonych bezpośrednio. Od stycznia 2012 r., w wyniku środków przyjętych w ramach programu dostosowań, wymagane jest publikowanie w BASE wszystkich umów zawartych w wyniku przeprowadzenia wszystkich typów procedur podlegających kodeksowi zamówień publicznych. Ponadto w BASE publikowane są informacje na temat realizacji zamówienia. Obecnie publikacja informacji na temat zamówień zarówno w BASE, jak i w Dzienniku Ustaw (Official Gazette) jest obowiązkowa w przypadku bezpośredniego udzielania zamówień, wzrostu ceny określonej w zawartych już umowach o 15 % oraz możliwych kar. Dostępne informacje nie umożliwiają opinii publicznej monitorowania postępowań pośrednich. Informacje takie trafiają jednak do bazy danych i są dostępne dla organów kontrolnych.

Jak wynika z badania Eurobarometr na temat korupcji przeprowadzonego wśród przedsiębiorstw w 2013 r.⁶³, 78 % portugalskich respondentów uważa, że korupcja jest powszechna przy zamówieniach publicznych organizowanych przez organy krajowe (średnia UE: 56 %), a zdaniem 83 % – przy zamówieniach publicznych organizowanych przez organy samorządowe (średnia UE: 60 %). Respondenci, których przedsiębiorstwa w ciągu ostatnich trzech lat uczestniczyły w zamówieniach publicznych, uznali następujące praktyki za powszechne: opracowywanie specyfikacji pod kątem konkretnych przedsiębiorstw (72 %); nadużywanie procedur negocjacyjnych (63 %); konflikty interesów przy ocenie ofert przetargowych (67 %); zmowy przetargowe (65 %); niejasne kryteria wyboru lub oceny (68 %); nadmierne powoływanie się na szczególne względy w celu uniknięcia procedur konkurencyjnych (74 %), wprowadzanie zmian do warunków umowy po jej zawarciu (62 %) oraz udział oferentów w opracowywaniu specyfikacji (57 %). Choć wskaźniki te niekoniecznie są bezpośrednio związane z korupcją, ilustrują one czynniki ryzyka, które zwiększają podatność na korupcję w postępowaniach o udzielenie zamówienia.

W sprawozdaniu z 2009 r. Rada ds. Zapobiegania Korupcji (CPC) zwróciła uwagę na obszary ryzyka korupcji w kontekście zamówień publicznych: niedostateczne monitorowanie i kontrolowanie konfliktów interesów i faworytyzmu, niewystarczająca świadomość ryzyka korupcji wśród urzędników służby cywilnej, ograniczone monitorowanie zmian wprowadzanych do umów oraz nieskuteczne mechanizmy weryfikacji po udzieleniu

zamówienia i na etapie realizacji⁶⁴. Choć wybierani i mianowani urzędnicy wysokiego szczebla podlegają przepisom dotyczącym ujawniania informacji majątkowych i informowania o konfliktach interesów, obowiązek ten nie obejmuje urzędników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne⁶⁵.

Niedawno pojawiły się obawy w odniesieniu do partnerstw publiczno-prywatnych (PPP). Rząd w szerokim zakresie wykorzystywał PPP do rozpoczynania robót budowlanych, którymi następnie kierowali inwestorzy prywatni na podstawie koncesji. Zakres robót był zróżnicowany, począwszy od szpitali po systemy wodociągowe i budowę dróg. Na początku 2012 r. przyjęto przepisy mające na celu wzmocnienie nadzoru nad postępowaniem dzięki ustanowieniu jednostki technicznej ds. monitorowania projektu⁶⁶. Pracownicy tej nowej jednostki podlegają przepisom w zakresie ujawniania informacji majątkowych, konfliktów interesów i przypadków naruszenia zasady niełączenia określonych stanowisk, mającym zastosowanie do wszystkich urzędników publicznych. Są oni również objęci trzyletnim okresem karencji uniemożliwiającym podjęcie jakiejkolwiek pracy lub świadczenia jakichkolwiek usług na rzecz podmiotów, które są lub były partnerami w postępowaniach PPP, w których uczestniczyła wspomniana jednostka.

Trybunał Obrachunkowy wydał ostatnio sprawozdanie w sprawie PPP w sektorze drogowym, w którym informuje, że kontrolerzy wykryli równoległe umowy między państwowym przedsiębiorstwem drogowym (Estradas de Portugal), partnerami prywatnymi a instytucjami bankowymi, które finansowały transakcję handlową⁶⁷. Trybunał podkreślił, że stosunkowo złożony model zarządzania i finansowania sektora drogowego utrudnia kontrolę finansową. Dodał również, że istniejące modele PPP wymagają bardziej rygorystycznej kontroli i nadzoru ze strony organów zarządzających. Niedawno DCIAP wszczął dochodzenie w sprawie zarzutów dotyczących nielegalnych korzyści ekonomicznych, niewłaściwego administrowania, korupcji i płatnej protekcji przy udzielaniu szeregu koncesji na budowę autostrady, ich realizacji i renegowania. Ponadto prokuratorzy wszczęli dochodzenia wobec byłych urzędników rządowych w związku z negocjowaniem i renegowaniem koncesji, które miały przynieść odbiorcom nieoczekiwane korzyści. Utworzono także parlamentarną komisję śledczą. Zasadniczo przyczyną obaw są praktyki wywołujące efekt „drzwi obrotowych” dotyczące stanowisk rządowych i administracyjnych, które odpowiadają za podejmowanie decyzji i sprawowanie nadzoru nad PPP, oraz przedsiębiorstw prywatnych zarządzających tymi partnerstwami⁶⁸. Trybunał Obrachunkowy poinformował również o nieprawidłowościach związanych z niektórymi PPP na szczeblu lokalnym, zwracając uwagę na niewystarczającą przejrzystość procedur przetargowych, braki w ocenie projektów, niejasne przyczyny decyzji o udzieleniu zamówienia i opóźnienia w powoływaniu komisji monitorujących⁶⁹. Obecnie rząd reneguje szereg PPP, zwłaszcza drogowych PPP, w celu ograniczenia odpowiedzialności finansowej organów publicznych. Począwszy od 2013 r. przewidywane są znaczne oszczędności⁷⁰.

64 Sprawozdanie Rady ds. Zwalczania Korupcji (CPC) na temat kwestionariusza dotyczącego oceny zarządzania ryzykiem korupcji i powiązanych przestępstw związanych z zamówieniami publicznymi i dotacjami publicznymi z 2009 r. http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorio-sintese_avaliacao_gestao_riscos_corrupcao.pdf

65 Controle Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos, ustawa nr 4 z dnia 2 kwietnia 1983 r. z późniejszymi zmianami wprowadzonymi ustawą nr 38 z dnia 25 października 1983 r., ustawą nr 25 z dnia 18 sierpnia 1995 r., ustawą nr 19 z dnia 21 kwietnia 2008 r., ustawą nr 30 z dnia 10 lipca 2008 r., ustawą nr 38 z dnia 2 września 2010 r.

66 Dekret z mocą ustawy nr 111 z dnia 23 maja 2012 r.

67 Tribunal de Contas, 2012, Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Setor Rodoviário, Relatório n. 15/2012 – 2.ª Secção, s. 10-11. Dostępny pod adresem: <http://static.publico.pt/docs/politica/auditoriaPPP.pdf>

68 Luis de Sousa „Corrupção” wydane przez: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011, s. 52–53.

69 http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/1s/audit-dgdc-rel004-2012-1s.pdf

70 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp124_en.pdf

Rozwój obszarów miejskich

Portugalia podzielona jest na 308 gmin (*municípios*) i 3 092 sołectwa (*freguesias*), które są odpowiedzialne za planowanie przestrzenne obszarów miejskich. Władze portugalskie uznały planowanie przestrzenne obszarów miejskich za jeden z sektorów najbardziej narażonych na korupcję. Potwierdza to fakt, że w wyniku zmiany legislacyjnej z 2010 r. naruszenie regulacji w zakresie planowania przestrzennego obszarów miejskich uznano za odrębne przestępstwo⁷¹. Ponadto ustawa o funkcjonowaniu Rady ds. Zapobiegania Korupcji (CPC) stanowi, że planowanie przestrzenne należy do sektorów o najwyższym ryzyku korupcji i wymaga szczegółowej analizy ze strony CPC⁷². Rzecznik Praw Obywatelskich interweniował w przypadkach nadużycia władzy i czynów niezgodnych z prawem w obszarze planowania przestrzennego obszarów miejskich i pozwoleń na budowę na szczeblu gminnym⁷³. Do czynników przyczyniających się do zwiększonego ryzyka korupcji w tym obszarze należą: potencjalnie wysokie zyski, złożone ramy regulacyjne obejmujące gminne plany zagospodarowania przestrzennego, szeroki zakres uprawnień organów lokalnych w zakresie podejmowania decyzji o zmianie zagospodarowania terenu, procedury zatwierdzania projektów i wydawania pozwoleń oraz niedostateczne mechanizmy kontroli i równowagi⁷⁴. Mechanizmy zapobiegawcze w tym obszarze wymagają dalszego udoskonalenia, ponieważ w ciągu ostatnich dwóch dekad zakres uprawnień organów lokalnych rozszerzył się nieproporcjonalnie w stosunku do mechanizmów kontroli i równowagi czy mechanizmów kontrolnych.

Z badania koordynowanego przez DCIAP wynika, że spośród 838 postępowań sądowych dotyczących korupcji analizowanych w latach 2004–2008 345 spraw dotyczyło organów samorządów terytorialnych i przedsiębiorstw gminnych oraz miało związek z rozwojem obszarów miejskich, koncesjami i zamówieniami publicznymi⁷⁵. CPC zauważyła, że w 2012 r. prawie połowa orzeczeń sądu w sprawach o korupcję dotyczyła administracji na szczeblu lokalnym⁷⁶. Ogólnie rzecz biorąc, liczba dochodzeń wzrosła, niemniej tylko nieliczni burmistrzowie lub radni zostali skazani na podstawie prawomocnych orzeczeń sądu.

Niedawna reorganizacja struktur administracji publicznej doprowadziła do włączenia Generalnej Inspekcji Samorządu Terytorialnego (Inspeção-Geral das Autarquias Locais, IGAL) do Generalnej Inspekcji Finansów (Inspeção-Geral de Finanças, IGF) w celu ujednoczenia mechanizmów kontrolnych na szczeblu samorządowym zgodnie z planem restrukturyzacji i usprawnienia administracji centralnej (Plano de Redução e Melhoria da Administração Pública, PREMAC).

3. DALSZY KROKI

Kluczowe instytucje zajmujące się zapobieganiem i zwalczaniem korupcji w Portugalii zmagają się z taką samą presją finansową, jak cała administracja publiczna w Portugalii, dlatego też w kontekście wprowadzanej obecnie reformy państwowej należy zwrócić uwagę na działania antykorupcyjne.

71 Art. 278 i 382 kodeksu karnego wprowadzone ustawą nr 32 z dnia 2 września 2010 r., która weszła w życie z dniem 1 marca 2013 r.

72 Art. 7 ustawy 54/2008.

73 <http://www.provedor-jus.pt/?ide=16&idi=15214>

74 TIAC (2012), *Corrupção e Urbanismo: as preocupações da TIAC*.: <http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2012/03/CORRUP%C3%87%C3%83O-E-URBANISMO-AS-PREOCUPA%C3%87%C3%95ES-DA-TIAC.pdf>

75 *Estudo da Corrupção em Portugal - A Realidade Judiciária - Um enfoque Sociológico*: <http://www.cies.iscte.pt/projectos/ficha.jsp?pkid=365>

76 http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/relatorio_comunicacoes_recebidas_2012.pdf

Różne inicjatywy podejmowane w ciągu ostatniego dziesięciolecia, w tym przyjęcie nowych przepisów, uwidoczniły stopień zaangażowania politycznego na rzecz zwalczania korupcji. Kryzys gospodarczy doprowadził również do większego wyczulenia społeczeństwa na korupcję. Brakuje jednak kompleksowej krajowej strategii antykorupcyjnej. Skuteczne ściganie i rozstrzyganie złożonych spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu w dalszym ciągu jest wyzwaniem. Mimo pewnych postępów w zakresie nadzoru nad finansowaniem partii można podjąć dodatkowe środki w celu wzmocnienia procedur związanych z uczciwością wybieranych urzędników. Miejskie planowanie przestrzenne i budownictwo nadal należą do sektorów najbardziej narażonych na korupcję. W odniesieniu do prywatyzacji podjęto już pewne środki mające na celu poprawę przejrzystości i ograniczenie ryzyka korupcji, dalsze wysiłki mogłyby jednak pomóc we wzmocnieniu zabezpieczeń antykorupcyjnych.

Dalszej uwagi wymagają następujące zagadnienia:

- osiągnięcie wymiernych wyników w zakresie skutecznego **ścigania** domniemych przypadków korupcji, w szczególności poprzez upewnienie się, że organy ścigania, prokuratura i sądownictwo dysponują zasobami pozwalającymi na skuteczne postępowanie w złożonych sprawach dotyczących korupcji, oraz poprzez zacieśnienie współpracy między mechanizmami kontroli a organami ścigania;
- dalsze wzmacnianie działań zapobiegawczych w odniesieniu do **finansowania partii** z uwzględnieniem pozostałych zaleceń GRECO; opracowanie kodeksów postępowania dla **wybiranych urzędników na szczeblu centralnym i lokalnym** wraz z odpowiednimi instrumentami służącymi do pociągania do odpowiedzialności i nakładania sankcji za naruszenie tych kodeksów; rozważenie możliwości opracowania kodeksów etyki w ramach partii politycznych lub paktów na rzecz etyki pomiędzy partiami; wprowadzenie minimalnych standardów dotyczących konfliktów interesów, praktyk wywołujących efekt „drzwi obrotowych, zasady nielączenia określonych stanowisk i ujawniania informacji majątkowych w przypadku **wybiranych i mianowanych urzędników na szczeblu lokalnym**; zapewnienie w tym zakresie skutecznego mechanizmu monitorowania i odstrasżających sankcji;
- dalsza poprawa przejrzystości i weryfikacji *ex ante* i *ex post* **postępowan o udzielenie zamówienia**, wraz z monitorowaniem etapu realizacji umów w sprawie zamówienia publicznego, w tym umów zawartych z przedsiębiorstwami państwowymi i partnerstwami publiczno-prywatnymi; wzmoczenie działań na rzecz zapobiegania i wykrywania konfliktów interesów przy udzielaniu zamówień publicznych oraz podnoszenia świadomości w tym względzie; zapewnienie jednolitego stosowania zasad dotyczących ujawniania informacji majątkowych wobec urzędników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne;
- ocena reprezentatywnej próby decyzji w sprawie **zagospodarowania przestrzennego obszarów miejskich** dotyczących ostatnio zrealizowanych projektów na szczeblu lokalnym w celu zidentyfikowania czynników ryzyka oraz dalsza poprawa skuteczności środków zapobiegawczych, w tym przejrzystości procesu decyzyjnego; dalsze wzmacnianie mechanizmów kontroli w tym sektorze.